

“Financeiras” de Crédito e Sua Regulamentação: análise qualitativa de práticas e serviços no município de Ribeirão Preto/SP

Maria Paula Bertran*

Iara Pereira Ribeiro**

Victor Colucci Neto***

Davi Ferreira Veronese****

João Paulo Sanchez de Rezende Goulart

Pedro Carvalho de Almeida Travesso

Pedro Ignácio de Andrade Tucunduva

Paulo Ricardo Artequilino da Silva

Taffarel Pereira Marques

Introdução. 1 Quem são e como se estruturam as “financeiras”: correspondentes bancários, contratos de franquia e Sociedade de Crédito, Financiamento e Investimento. 2 Ausência de justificativa social para a existência de “financeiras” em centros urbanos já atendidos por agências bancárias. 3 A centralidade do crédito consignado e o paradoxo da boa garantia ao juro alto. Conclusão. Referências.

Resumo

O artigo apresenta o resultado de levantamento empírico feito por meio de entrevistas semiestruturadas a proprietários e empregados de “financeiras” e de correspondentes bancários no município de Ribeirão Preto, estado de São Paulo, no primeiro semestre de 2019. O texto problematiza os achados qualitativos da pesquisa em três núcleos de análise: a) como se organizam e se remuneram as empresas conhecidas popularmente como “financeiras”; b) considerando a abundante estrutura de agências bancárias no município de coleta dos dados, quais disfunções podem decorrer do acesso da população mais vulnerável às estratégias das “financeiras”; c) como se estabelece o paradoxo de que o crédito consignado seja o principal produto ofertado pelas “financeiras”. Os achados sugerem a adequação de maior controle regulatório nas rotinas de comissionamento a novos contratos, distribuição geográfica e capilaridade de agentes e controle social e legal do instrumento do crédito consignado.

Palavras-chave: Correspondentes bancários. Sociedade de Crédito, Financiamento e Investimento (SCFI). Crédito consignado. Pesquisa empírica.

* Professora Livre-Docente da Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, 2018 Fulbright Chair in Democracy and Human Development, 2019-2020 Associate Visiting Professor na Stanford Law School.

** Professora Doutora do Departamento de Direito Privado e de Processo Civil da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP-USP).

*** Mestrando do Programa de pós-graduação “stricto sensu” da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP-USP).

**** Os demais co-autores são graduandos em Direito pela Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, membros do Grupo de Extensão Universitária PAE (Programa de Apoio ao Endividado) e membros do Grupo de Pesquisa “Crédito, Consumo e Litígios em Massa”, ambos coordenados pelas professoras Maria Paula Bertran e Iara Pereira Ribeiro.

Non-banking financial institutions and its Regulation: qualitative analysis of practices and services in Ribeirão Preto municipality, São Paulo, Brazil

Abstract

This paper describes the result of an empirical research based on structured interviews with non-banking financial institutions' owners and employees and autonomous board of commissioners that offer credit on behalf of different banks in the town called Ribeirão Preto, in the State of São Paulo, in Brazil, during the first semester, 2019. We organize the outcomes, according to the following three branches division: a) how these organizations work and what are their strategies for profits? b) what effects could derive from their strategies over low-income populations? c) why is the safest types of debts often used by these very high interest rates contracts? The results suggest the need of more effective regulatory control over new contracts' commissioning, spatial distribution of non-bank finance institutions and payroll loans.

Keywords: *Non-bank financial institutions. Brazil. Payroll loan. Empirical research.*

Introdução

“Financeiras”, “lojinhas de crédito”, “portinhas de crédito” e “escritório do pastinha” são denominações popularmente difundidas para um conjunto de estabelecimentos comerciais do setor financeiro que se identificam com o conceito de correspondentes bancários ou com o conceito de Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento (SCFI).

As SCFIs são reguladas pela Portaria 309, de 30 de novembro de 1959, do Ministério da Fazenda. A disciplina normativa dos correspondentes bancários encontra-se na Resolução do Conselho Monetário Nacional 3.110, de 31 de julho de 2003, com a redação que lhe foi dada pela Resolução do Conselho Monetário Nacional 3.156, de 17 de dezembro 2003, e suas condições de contratação são definidas pela Resolução do Conselho Monetário Nacional 3.954, de 24 de fevereiro de 2011. Juntos, SCFIs e correspondentes bancários possuem enorme capilaridade no território brasileiro e notável atuação junto a algumas faixas de renda da população, especialmente as mais pobres.

A cidade de Ribeirão Preto é considerada uma capital regional pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Uma capital regional é um nível da hierarquia urbana que permite identificar a importância de um município como polo que influencia cidades pequenas e médias ao seu redor. A cidade de Ribeirão Preto influencia todo o norte do estado de São Paulo. Nesse contexto, no primeiro semestre de 2019, foi realizada pesquisa empírica por meio de entrevistas semiestruturadas junto a proprietários e empregados de “financeiras” e de correspondentes bancários no município de Ribeirão Preto.

As perguntas se estruturaram em cinco grandes eixos, buscando identificar: i) o perfil dos clientes que buscam crédito do setor, a partir da visão dos agentes entrevistados; ii) a percepção dos entrevistados sobre os motivos pelos quais os clientes preferem as SCFIs, em oposição aos bancos comerciais; iii) as características dos contratos de crédito oferecidos aos clientes; iv) as atividades de publicidade empreendidas pelas empresas; v) a percepção de riscos a seus ramos de atividade no contexto de popularização das *fintechs* e bancos digitais. O roteiro era apenas um guia. A equipe de

investigadores¹ tinha autonomia para se aprofundar em questões que surgissem na conversa a partir das respostas oferecidas às perguntas do questionário.

I Quem são e como se estruturam as “financeiras”: correspondentes bancários, contratos de franquia e Sociedade de Crédito, Financiamento e Investimento

A SCFI é uma categoria de instituição financeira que foi criada e regulamentada no Brasil no final dos anos 1950. Sua alegada missão era de complementar a dinamização do processo de desenvolvimento econômico do país, compondo o sistema de crédito e atuando paralelamente aos bancos comerciais.

As SCFIs são empresas privadas supervisionadas pelo Banco Central do Brasil, que podem ou não estar vinculadas a bancos, constituindo-se, obrigatoriamente, sob a forma de sociedade anônima. O texto da norma que autoriza o funcionamento das SCFIs afirma que o objetivo estrutural desse conjunto de empresas é praticar operações que se relacionem com a cessão de crédito a médio e longo prazos,² enquanto o braço das sociedades de investimento se destina a operar no mercado de valores mobiliários. Apenas as operações de concessão de crédito serão objeto do presente artigo.

Segundo o Relatório de Inclusão Financeira do Banco Central do Brasil, em 2015 tem-se que:

De 2010 a 2014, o número de financeiras caiu de 60 para 55 [...]. Em 2014, 41 eram independentes, e 14, ligadas a conglomerados bancários [...]. As SCFIs independentes atuam em segmentos específicos, como financiamento de veículos usados e cartões de crédito regionais ou representam braços financeiros para financiamento de vendas do próprio grupo econômico que integram. A estrutura de atendimento é concentrada em correspondentes. (BACEN, 2015, p. 48/49)

Posteriormente ao mencionado relatório de 2015, em 2018 o Banco Central do Brasil divulgou Relatório de Cidadania Financeira, em acréscimo ao de Inclusão Financeira. O documento afirma que “o desenvolvimento da cidadania financeira se dá por meio de um contexto de inclusão financeira, de educação financeira, de proteção ao consumidor de serviços financeiros e de participação no diálogo sobre o sistema financeiro” (BACEN, 2018, p. 8).

A inclusão financeira consiste, teoricamente, na viabilização de acesso da população a serviços adequados às suas necessidades. Tal escopo não prescinde de uma ampla e disseminada rede de captação e atendimento de clientes por todo o território nacional. Disso decorre a utilização, por parte das instituições financeiras, de duas figuras distintas: correspondentes bancários e franquias.

Os correspondentes bancários poderiam, em termos teóricos, representar solução para populações de regiões onde não existiria escala para abertura de instalações financeiras.

Correspondentes bancários são estabelecimentos comerciais, como lotéricas, lojinhas de crédito, correios ou farmácias que, paralelamente à sua atividade principal, oferecem serviços, relativos à captação e ao relacionamento com a clientela, para instituições financeiras. Os correspondentes podem ser contratados por financeiras e bancos sendo, todavia, deles distintos (NERY JR, 2014, p.16). Trata-se de atividade que reduz os custos e diminui a necessidade de escala na oferta de serviços financeiros, aumentando a capacidade de alcance das instituições financeiras.

¹ A equipe de entrevistadores foi constituída por estudantes de graduação do curso de Direito, participantes de grupo de estudo sobre o tema, orientados e supervisionados por professores em reuniões quinzenais.

² Conforme disposto pelo Ministério da Fazenda, no item III do Capítulo 1, da Portaria 309, de 30 de novembro de 1959.

A disciplina normativa dos correspondentes bancários e suas condições de contratação é definida, atualmente, pela Resolução do Conselho Monetário Nacional 3.954, de 24 de fevereiro de 2011. Podem atuar como correspondentes, nos termos do artigo 30 dessa resolução, com redação dada pela Resolução CNM 3.959, de 31 de março de 2011, “as sociedades, os empresários, as associações definidos na Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), os prestadores de serviços notariais e de registro de que trata a Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, e as empresas públicas”.

As atividades do correspondente bancário são regulamentadas pela Resolução CMN 3.954/2011, que prevê uma variedade de serviços que podem ser prestados por meio de correspondentes como: a) recepção e encaminhamento de propostas de abertura de contas de depósitos à vista, a prazo e de poupança mantidas pela instituição contratante; b) realização de recebimentos, pagamentos e transferências eletrônicas visando à movimentação de contas de depósitos de titularidade de clientes mantidas pela instituição contratante; c) recebimentos e pagamentos de qualquer natureza, e outras atividades decorrentes da execução de contratos e convênios de prestação de serviços mantidos pela instituição contratante com terceiros; d) execução ativa e passiva de ordens de pagamento cursadas por intermédio da instituição contratante por solicitação de clientes e usuários; e) recepção e encaminhamento de propostas de operações de crédito e de arrendamento mercantil concedido pela instituição contratante; f) bem como outros serviços prestados para o acompanhamento da operação, recebimentos e pagamentos relacionados a letras de câmbio de aceite da instituição contratante; g) recepção e encaminhamento de propostas de fornecimento de cartões de crédito de responsabilidade da instituição contratante; e h) realização de operações de câmbio de responsabilidade da instituição contratante. Sendo possível ser incluída no contrato, também a prestação de serviços complementares de coleta de informações cadastrais, de documentação, controle e processamento de dados.

Para Mas e Siedek (2008), os correspondentes desempenhariam para os bancos quatro papéis estratégicos: descongestionar o atendimento das agências bancárias; atingir novos segmentos de clientes, como populações de baixa renda nas periferias; expansão geográfica, funcionando o correspondente como verdadeiro substituto da agência bancária em regiões agrícolas, por exemplo; por fim, existiria a possibilidade de se criar um banco sem estrutura própria, terceirizando completamente o contato com os clientes para o estabelecimento comercial, como o caso de instituição que siga estratégia de baixo valor agregado e grande volume de serviços (2008, p. 8/9).

O primeiro banco a atuar com correspondentes foi a Caixa Econômica Federal (CEF), responsável pela distribuição de benefícios do governo, como o Programa Bolsa Família, tendo adotado como correspondentes bancários as lotéricas e outros estabelecimentos, criando o “Caixa Aqui”. O Bradesco ganhou em 2002 o leilão que autorizava o uso dos Correios como correspondentes, criando uma nova subsidiária, o Banco Postal. Em 2012, o Banco do Brasil venceu a licitação realizada pelos Correios, tornando-se o novo parceiro no Banco Postal, em substituição ao Bradesco (LOUREIRO; MADEIRA; BADER, 2016, p. 8).

A contratação de correspondentes pode ser realizada por bancos, por SCFIs, cooperativas de crédito e outras instituições autorizadas. Conforme divulgado pelo Relatório de Inclusão Financeira, os bancos

lideram o *ranking* de instituições contratantes em todas as regiões do Brasil, figurando em 2014 como instituições contratantes em mais de 90% dos casos no país [...]. Considerando-se o período 2010-2014, as Cooperativas de Crédito foram as instituições contratantes que mais expandiram sua rede de correspondentes em termos relativos [...]. (BACEN, 2015, p. 51)

Convém ainda trazer informação contida no referido Relatório no sentido de que:

Os correspondentes estão presentes em todo o território nacional. Em 2014, em apenas dois municípios, constituídos em 2013, não há correspondentes [...]: Pescaria Brava (SC) e Pinto Bandeira (RS), sendo este atendido por cooperativa e PA [posto de atendimento]. (BACEN, 2015, p. 54)

De acordo com dados atuais do Banco Central, existem hoje, entre sedes e filiais, 382.062 postos de atendimento de correspondentes bancários no país, os quais atuam em parceria com financeiras e também com as demais instituições públicas e privadas (artigos 10, V, e 18, § 1º da Lei 4.595/64), componentes do Sistema Financeiro Nacional (BACEN, 2019).

não é admitida a celebração de contrato de correspondente que configure contrato de franquia, nos termos da Lei 8.955, de 15 de dezembro de 1994, ou cujos efeitos sejam semelhantes no tocante aos direitos e obrigações das partes ou às formas empregadas para o atendimento ao público. [grifo nosso]

Os correspondentes bancários não podem ser franqueados. Mas os franqueados podem existir às dezenas ou centenas, desde que não sejam correspondentes bancários. Assim, além dos correspondentes, as financeiras também utilizam a estrutura de franquias, com o objetivo de ampliar suas redes de atendimento. Alguns dos grupos que conseguem notável permeabilidade em território nacional o fazem por meio do apoio de um franqueado local. A franquia CredFacil, por exemplo, divulga em sítio próprio na Internet³ os dados de 174 pontos de atendimentos por franquias. São exemplos também de SCFIs que atuam por meio de franquias, entre outras, a Help do Banco BMG, a Bem Soluções, a Segcredi Soluções em Empréstimos e a Vazoli Empréstimos e Financiamentos.⁴

Na estrutura de franquias, a instituição franqueadora atua com elementos tradicionais do contrato, como construção da marca, identidade visual e elementos de publicidade. No setor financeiro, a estrutura de franquias lida com elementos mais refinados, entre os quais a manutenção dos requisitos legais para funcionar como instituição financeira, o capital a ser transacionado pela concessão de empréstimos e, principalmente, a expertise sobre como, a quem e sob quais condições emprestar.

A instalação de uma franquia para que o franqueado passe a atuar como correspondente bancário (ainda que não possa ser correspondente bancário) pode custar relativamente pouco. E render muito. Um dos entrevistados afirmou que a franquia que administrava desde 2014 teria exigido investimento de instalações físicas e repasse contratual ao franqueador no valor total de R\$45 mil. Os rendimentos mensais eram variáveis, de acordo com os meses mais e menos aquecidos e o momento econômico, mas “muito adequados”, segundo o entrevistado, que preferiu não revelar valores.

A remuneração do franqueado ocorre por um percentual dos contratos firmados em sua franquia. Periodicamente – a cada semana ou quinzena – a SCFI (franqueadora) envia ao correspondente bancário (franqueado) uma tabela com as condições das operações que devem vigor naquele período. Duas informações são essenciais: as variáveis taxas de juros que podem incidir sobre os contratos e as variáveis comissões que serão destinadas ao franqueado, a depender do contrato escolhido pelo cliente. A estrutura de remuneração dos correspondentes bancários ocorre rigorosamente da mesma forma.

Segundo os entrevistados, as comissões são proporcionais à rentabilidade dos contratos. Se o franqueado/correspondente conseguir fazer com que o tomador escolha a linha de crédito com juros mais altos ou com valores mais altos, sua comissão será maior.

³ Dados extraídos da página <http://www.franquiascredfacil.com.br/unidades>, data do acesso 10/9/2019.

⁴ Dados obtidos mediante verificação nas homepages das empresas citadas.

A Resolução CMN 3.954/2011, do Banco Central, foi diligente ao expressamente apontar, no artigo 4º-A, que a instituição contratante dos serviços dos correspondentes bancários deveria adotar política de remuneração compatível com a política de gestão de riscos, de modo a não incentivar:

(...) comportamentos que elevem a exposição ao risco acima dos níveis considerados prudentes nas estratégias de curto, médio e longo prazos adotadas pela instituição, tendo em conta, inclusive, a viabilidade econômica no caso das operações de crédito e de arrendamento mercantil cujas propostas sejam encaminhadas pelos correspondentes. [grifo nosso]

Apesar da disposição normativa que alerta para os efeitos deletérios da remuneração do correspondente bancário pelo desempenho de contratos fechados, não existem mecanismos formais para sua exigibilidade. O Banco Central não mantém rotinas de aferição e controle prévio da remuneração dos correspondentes bancários ou franqueados. O risco sistêmico do sistema financeiro também não parece ser atingido pela ausência de controle minucioso da remuneração dos correspondentes bancários ou franqueados. Todavia, o aumento da exposição do risco das pessoas, especialmente idosos, se coloca de forma notável.

A lógica das comissões por novos contratos abre espaço para rotinas de questionável adequação social, por duas razões. A primeira: de acordo com o conjunto das entrevistas, os correspondentes bancários estão bastante dispostos a oferecer o pior negócio, em termos de juros e demais condições, para um cliente. Conforme o relato veemente de um entrevistado da pesquisa: “Empurro o contrato que eu quiser, e meu cliente não vai questionar”. A segunda: correspondentes bancários não têm barreiras para aumentar sua lucratividade com a renegociação de velhos contratos.

A estrutura das franquias compete com a estrutura dos correspondentes bancários que firmam parcerias com um ou mais bancos. O termo “pastinha”, hoje em desuso, designava os correspondentes bancários que representavam diferentes instituições financeiras. Os “pastinhas” abordavam mutuários com o objetivo de “melhorar” o contrato que tinham, fazendo a novação de obrigações antigas com novos prazos e mais algum dinheiro “de troco”. A expressão “de troco” foi mencionada em algumas entrevistas para indicar que a renegociação gerava nova liberação de recursos para o tomador. Não por acaso, “troco” remete a pequena monta, como de fato ocorre, em termos proporcionais, na maior parte dos contratos renegociados.

Uma estratégia clássica, segundo as entrevistas, é fazer o cliente perceber que vai pagar o mesmo valor da parcela em uma nova liberação de recursos. A dilação das prestações poderia ou não ocorrer, dado que os “pastinhas” poderiam encontrar melhores condições de contratação com a instituição financeira cedente no momento da proposta de novação. No entanto, o que certamente ocorre, sem contingências, é o pagamento de comissão pelo contrato novado.

A atuação como correspondente bancário exige o atendimento formal de variadas exigências. Uma delas é a certificação dos profissionais que atuam na área. Segundo o artigo 12 da Resolução CMN 3.954/2011, do Banco Central, é preciso que “o processo de capacitação (...) aborde, no mínimo, os aspectos técnicos das operações, a regulamentação aplicável, o Código de Defesa do Consumidor (CDC), ética e ouvidoria”. A falta de critérios específicos para aferir o desempenho dos correspondentes bancários e, talvez, a facilidade para obtenção

de aprovação nas provas de certificação⁵ são hipóteses possíveis para explicar algumas das posturas percebidas nas entrevistas.

Nelson Nery Junior (2014) define o correspondente bancário como “uma empresa que simplesmente presta serviços para as instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, não se confundindo com as instituições financeiras, tampouco com as instituições financeiras auxiliares ou equiparadas”, ressaltando que o exercício de qualquer atividade privativa das instituições financeiras lhe é vedada e por esse motivo não integra o Sistema Financeiro Nacional, sendo dispensado de autorização do Banco Central para funcionar (NERY Jr, 2014, p.16).

A atuação dos correspondentes bancários, dos franqueados das “financeiras” e das próprias SCFIs parece razoavelmente livre de amarras ou controle. O ideal de uma sociedade liberal se apoia na atuação sem contingências, apenas se não há prejuízo em tal postura. Não parece ser o caso. Tradicionalmente, a fiscalização de atuação das “financeiras” seria justificada pelos riscos sistêmicos oferecidos ao sistema financeiro. Excepcionalmente, a maior fiscalização de atuação das “financeiras” teria o papel de garantir higidez à população vulnerável, especialmente os mais pobres. Nesse ponto, uma iniciativa governamental que buscasse reforço da autorregulamentação do setor ou mesmo da maior centralidade do Banco Central na observação das rotinas adotadas poderia ter como consequência social a diminuição de empréstimos potencialmente predatórios a seus tomadores.

Por fim, incluímos no questionário a pergunta “Você sente que seu negócio pode ser ameaçado pelas *fintechs*?”. A integralidade dos respondentes disse que não sabia o que eram *fintechs* ou não se sentiam ameaçados por elas. A cerca de 50% dos respondentes foi explicado que *fintechs* eram os bancos digitais.⁶ A resposta não se alterou com a explicação adicional. Os pesquisadores se questionam se as expectativas de aumento de concorrência pela digitalização dos serviços bancários terá repercussão concorrencial à massa de brasileiros pobres, às vezes, analfabeta, que se servem dos serviços de créditos das “financeiras” entrevistadas.

2 Ausência de justificativa social para a existência de “financeiras” em centros urbanos já atendidos por agências bancárias

Durante as entrevistas, foi perguntado aos entrevistados se saberiam apontar os motivos pelos quais os clientes procuravam as “lojinhas” em vez das instituições financeiras tradicionais. Várias das respostas indicaram que os clientes preferiam as “lojinhas” ou apenas “financeiras”, como doravante nos referimos, indistintamente, a correspondentes bancários, SCFIs ou suas franqueadas, porque “o atendimento era melhor”, “atendiam melhor e mais rápido”, ou havia “comodidade, menos filas e menos burocracia”. Considerou-se intrigante esse conjunto de respostas.

A localização geográfica das “lojinhas” é não raro associada à presença de uma grande agência bancária. No universo do levantamento feito, foram recorrentes as condições geográficas em que a sede de uma instituição financeira se localizava defronte ou ao lado de uma “lojinha”. A

5 A Federação Brasileira dos Bancos (Febraban) é um dos organismos que realiza certificação da atividade de correspondente bancário. Em sua página na internet é possível verificar a venda de cursos on-line preparatórios para as mesmas provas que aplica. A Febraban é uma instituição sólida, de altíssima reputação, mas regras de conflito de interesses poderiam sugerir que a instituição que aplica um certame não ofereça cursos preparatórios para o mesmo certame. No site há a informação de que 70% das pessoas que realizam seus cursos são aprovados nas provas que ela mesma aplica. Disponível em: <https://www.certificacaofebraban.org.br/Home/Correspondentes>. Acesso em: 12 set. 2019.

6 Os outros respondentes não receberam explicações adicionais. Esse foi, provavelmente, um defeito do questionário. O ideal deveria ter sido que o questionário indicasse o termo “banco digital”, expressão intuitivamente mais explicativa que o termo *fintech*, indevidamente usado no texto que conduzia as entrevistas.

estrutura física das agências bancárias é normalmente mais confortável e ampla que as estruturas das “lojinhas”. As “lojinhas” comportam o atendimento de muito menos pessoas. Apesar de limpas e claras, as estruturas físicas são quase simplórias.

Não existem levantamentos públicos sobre o perfil dos atendentes bancários em comparação com os atendentes das “lojinhas”. Enquanto nas agências bancárias os funcionários tendem a ser empregados que lidam com os diversos produtos que a instituição financeira vende, nas “lojinhas” o atendimento é feito pelo próprio “dono” (empresário administrador, franqueado, “pastinha”) ou seus empregados, sob sua submissão muitas vezes direta e presencial.

Dois leituras se colocam como esforço interpretativo para as respostas. A primeira é que as lojinhas cativam os clientes pela pessoalidade e pela simplicidade de tratamento. As instituições bancárias tradicionais tendem a afastar alguns nichos de clientes em razão da intimidação que os mecanismos formais, burocráticos e hierárquicos dos bancos convencionais podem gerar.

Nesse sentido, a explicação para o sucesso dos cartões de crédito oferecidos pelos varejistas, em comparação aos serviços financeiros tradicionais dos bancos, talvez possa ser ampliada para o setor de crédito das “lojinhas”.

Uma percepção disseminada entre os estudiosos dos comportamentos das classes ascendentes é de que o serviço bancário regular é visto como algo impessoal e frio, que constrange o indivíduo pela distância do cotidiano, pela linguagem técnica. Na verdade, essa imagem não atinge apenas os bancos, mas toda uma lógica regida pelo formalismo, o que inclui as relações com o Estado em geral e com o universo jurídico. Em contraposição a essa primeira lógica, é possível identificar o varejista como um ente que se associa à informalidade, à emoção da publicidade, ao lazer do momento de ir às compras. (...) Fazer um crediário na loja onde se compra desde a infância ou desde há muitos anos, em companhia da família e dos amigos, em um ambiente de convívio e intimidade aproxima o indivíduo da oferta de crédito. As financeiras (e os grupos econômicos que as controlam) sabem disso. (BERTRAN, 2017, p. 468)⁷

A predileção pelo ambiente da “lojinha”, intimista na sua denominação diminutiva, pode espelhar fenômeno semelhante ao que acontece nas redes de varejo.

A segunda possível leitura para as respostas acerca da melhor qualidade de atendimento das “financeiras”, em comparação aos bancos, é a de que as grandes instituições financeiras efetivamente atendem mal o público que normalmente contrata com as “lojinhas”. Quais poderiam ser os motivos para tal prática, especificamente pelos bancos que têm “lojinhas” entre seus conglomerados?

Uma possível explicação é da intencional segregação de algumas pessoas, especialmente as de baixa renda. Esse entendimento poderia ser perfeitamente aceito assumindo que existe uma correlação entre menor renda e maior risco de inadimplemento. Todavia, dois fatores sugerem que essa leitura é simplista. O primeiro fator é que o crédito consignado e/ou o empréstimo pessoal vinculado à conta bancária onde é depositado o salário ou o benefício previdenciário são as modalidades líderes de empréstimos entre as sociedades de crédito e os correspondentes bancários entrevistados. O crédito consignado e o empréstimo pessoal vinculado à conta de recebimento de salário/aposentadoria caracterizam-se pela inadimplência quase impossível.

O segundo fator se relaciona ao fato de que as principais instituições financeiras do Brasil mantêm em seus conglomerados bancários braços voltados ao público que é atendido pelas Sociedades de

⁷ A percepção de que as classes C, D e E evitam instituições financeiras tradicionais foi apontada, em 2011, por Renato Meirelles no III Fórum do Banco Central sobre Inclusão Financeira (ANAIS, 2011, p. 28).

Crédito. A Caixa Econômica Federal tem o Banco Pan. O Santander tem a Olé. O Bradesco tem a Losango. O Itaú manteve o Itaí por vários anos. Uma possível inteligência estratégica é desvincular a imagem das diferentes empresas financeiras do conglomerado, atendendo mal quem vai à agência bancária tradicional para que a pessoa seja compelida a recorrer pelo mesmo crédito na financeira que pertence ao mesmo grupo econômico e que se localiza defronte a ele em muitas cidades, como ocorreu na cidade investigada.

Os resultados sociais do eventual mau atendimento do cliente na agência bancária tradicional são ruins. Compelido a buscar solução para sua necessidade de crédito em uma SCFI, em uma franquia de crédito ou em um correspondente bancário, o tomador estará naturalmente sujeito a receber propostas contratuais com taxas de juros maiores.

Além disso, a busca por uma “financeira”, em consequência de um mau atendimento na agência bancária, expõe o tomador do crédito a possíveis piores práticas empresariais. Enquanto os grandes bancos se regulam por condutas estritas de *compliance* e maior vigilância de padrões éticos de conduta, as pequenas “financeiras” podem ser um campo aberto para práticas predatórias. A remuneração por comissionamento e a falta de diretivas administrativas (“empurro no meu cliente o que eu quiser”) apareceram nas nossas entrevistas como perigosos riscos para a segurança dos contratantes.⁸

Os entrevistados informam que as “financeiras” mantêm rotinas de publicidade agressivas. São capazes de “perseguir” o público-alvo por meio de ligações para os possíveis clientes constantes em seus bancos de dados. Fazem divulgação de seus serviços pelas empresas de *telemarketing*, ou pela internalização dos serviços de telemarketing dentro de sua própria estrutura. Algumas das respostas indicaram a preferência pelos aposentados e pensionistas do INSS, cujos dados seriam “facilmente obtidos”.⁹

As redes sociais como Facebook, WhatsApp, Instagram, bem como, *e-mails* padronizados foram indicados como forma de alcançar os tomadores de crédito. Panfletagem, carro de som, *outdoors* e cartazes pregados em muros e postes também foram mencionados. Um dos entrevistados detalhou a facilidade de ganhar contratos com idosos pelo telefone.

Lê todo o contrato de modo muito rápido. A ligação é sempre gravada. É fácil induzir idosos. Sem querer, ele já faz. Aí é onde o idoso é mais prejudicado. Atendente pede que repita ‘Sim, aceito. Sim, concordo’. E já fica formalizado. Cada banco pode ter um sistema desse na loja. É só comprar um HD, que é gravador. Bancos pedem que a gente tenha um gravador. Mas confiam inteiramente no franqueado. Primeiro, pago o valor na conta. Depois, vou até a casa do idoso e ele também assina o contrato.

No questionário submetido, foi perguntado aos entrevistados sobre os principais questionamentos dos contratantes. Dois terços das respostas afirmaram que os tomadores não faziam quaisquer perguntas, ao passo que um terço disse que eram questionados sobre taxas, prazos e juros.

⁸ Nesse sentido, processos administrativos instaurado pelo Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, do Ministério da Justiça. Cf. processos 08012.001492/2019-4, em que o representante são o Instituto de Defesa Coletiva e Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) e a representada é a Caixa Econômica Federal, 08012.001483/2019-51, em que o representado é Banco Olé Bonsucesso Consignado S/A, processo 08012.001470/2019-81, em que o representado é o Banco Itaú Consignado S.A, entre muitos outros. [s.n] Dez bancos são investigados por supostos abusos em consignado a idosos. Exame. 19 de julho de 2019.

⁹ O uso de dados pessoais por instituições financeiras levanta questionamentos quanto ao direito à privacidade, assim como expresso por Úrsula Valdetero (2017). Nesse sentido, remete-se o leitor a três célebres reportagens da imprensa jurídica brasileira, que buscaram mostrar a fragilidade de acesso aos dados dos brasileiros, bem como o poder meramente opinativo, com pouco embasamento técnico, são elas: Perfis que Serasa passa ao mercado são pura fantasia, Clientes do Serasa devem buscar informações adicionais (ambas 13 ago. 2013) e Para tribunais, Serasa fornece dados ilegais (16 ago. 2013), todas de Marcos Vasconcellos, publicadas no Conjur. Disponíveis em: <https://www.conjur.com.br/2013-ago-13/baseada-informacoes-publicas-serasa-mercado-visao-distorcida>; <https://www.conjur.com.br/2013-ago-13/serasa-clientes-buscar-informacoes-adicionais> e <https://www.conjur.com.br/2013-ago-16/tribunais-serasa-fornece-dados-ilegais-clientes>

A literatura estrangeira consagrou a expressão “financeiras do gueto” para se referir ao conjunto de atividades bancárias que funcionam à margem dos grandes grupos bancários, privilegiando os estigmatizados, pouco instruídos e vulneráveis moradores dos guetos (WHITE, 1969; REED, 1969). Diversas famílias de baixa renda, as quais não conseguem crédito oriundo de grandes bancos, suportam, a fim de obter crédito, os preços extremamente elevados cobrados pelas “financeiras do gueto”.¹⁰

As “financeiras” têm o nobre papel de viabilizar maior capilaridade ao sistema bancário brasileiro. Todavia, não está claro como se estabelece qualquer vantagem em contextos urbanos como a da cidade em que se realizou a pesquisa descrita neste artigo. No contexto da cidade de Ribeirão Preto, as “lojinhas” ocupam os mesmos locais em que se instalam as inúmeras agências bancárias da cidade. Aparentemente, as “financeiras” estão ali justamente para receberem os clientes rejeitados pelos bancos, instituições que poderiam oferecer melhores condições contratuais.

3 A centralidade do crédito consignado e o paradoxo da boa garantia ao juro alto

A principal modalidade contratual praticada pelas “financeiras” entrevistadas foi o crédito consignado. Perguntado se haveria sanção se o cliente não pagasse, obteve-se o seguinte como resposta: “Não. O dono do banco é que aprova ou reprova. As lojinhas não são analistas de crédito. São apenas intermediação entre o banco e o cliente. O comissionamento do crédito consignado é o mais alto, 16%”.

Outra modalidade também descrita com frequência foi a de empréstimo pessoal. As “financeiras” normalmente atrelam o pagamento de parcelas ao débito automático em conta bancária em que o mutuário recebe seu salário ou benefício previdenciário, segundo afirmado em entrevista: “Não estou fazendo porque acho abusivo. Juros são muito altos. Vou voltar a fazer porque a procura é muito grande. Tem grande demanda porque o consignado não atende todo mundo”.

Os financiamentos de veículos e o de imóveis foram referidos como modalidades de crédito mais trabalhosas para as “financeiras”, cujas exigências burocráticas de formalização dos contratos as desestimulavam a atuarem nesses nichos. “Não financio carro porque dá muito trabalho – perco um dia.”

O crédito consignado, como se sabe, tem baixíssimo risco para a instituição que empresta. O adimplemento das parcelas não está sujeito a qualquer ato do mutuário. O adimplemento das parcelas é automaticamente debitado da folha de pagamento do tomador. O único risco de inadimplência é praticamente o de morte do mutuário no transcurso do contrato.

O crédito consignado é a modalidade mais recomendável ao consumidor que atenda às condições contratuais, pois a alta garantia de pagamento do empréstimo consignado fornece ao tomador de crédito, teoricamente, menores juros no mercado. Esse diagnóstico é feito de maneira recorrente na literatura.

Na elaboração da pesquisa, algumas indagações surgiram: qual a inteligência social do uso de uma modalidade de crédito tão boa, por um segmento de mercado que não se notabiliza pelas melhores práticas? Será que o ganho social viabilizado por uma modalidade de crédito sem risco de inadimplência poderia ser tomado como um ganho privado para o setor das “financeiras”? A atual estrutura regulatória sobre as “financeiras”, que admite correspondentes bancários, franqueadas e SCFIs, autoriza disfunções no mercado de crédito aos mais vulneráveis?

¹⁰ Ver: David Caplovitz, *The Poor Pay More* (New York: Free Press, 1967); Thomas Durkin, ed., *Proceedings of the Arden House Conference on Consumer Credit* (New York: Columbia University, January 1972); Frederick Sturdivant, ed., *The Ghetto Marketplace* (New York: Free Press, 1969); and Urban Coalition, *Consumer Credit and the Low Income Consumer* (Rockville, Md.: William G. Kaye & Associates, November 1969). Apud SEXTON, Donald E. Determining Good and Bad Credit Risks Among High- and Low-Income Families. *The Journal of Business*, Vol. 50, No. 2 (Apr., 1977), pp. 236-239.

O levantamento de campo sugere que o ganho que os indivíduos e famílias poderiam ter pelo crédito consignado é parcialmente capturado pela atuação das “financeiras”.

Há um limite de 35% sobre o valor do salário/benefício previdenciário para comprometimento com crédito consignado. O objetivo dessa limitação é diminuir o risco de que a tomada de crédito consignado comprometa as despesas básicas das famílias. Essa disposição é formalizada na Lei 13.172, de 21 de outubro de 2015. A norma prevê que (art. 1º, §1º) o empréstimo consignado deve ter parcelas menores do que 35% do salário ou benefício previdenciário mensal. Os 5% que excedem o percentual de 30% só podem ser utilizados no cartão de crédito consignado.¹¹

As entrevistas mostraram que algumas “financeiras” mantêm práticas que corrompem a inteligência da limitação do crédito consignado, do ponto de vista social. Nas entrevistas, dois agentes apontaram manter rotinas de “reapactuação” do limite máximo do consignado, com o objetivo de trazerem o cliente para sua empresa e receberem as comissões decorrentes do novo contrato.

A dinâmica básica se dá por meio da quitação da(s) dívida(s) anterior(es), que comprometia(m) o limite de 30% em um novo contrato com mais parcelas. Nessa dinâmica, parte dos recursos do novo empréstimo (ou até todo ele) é utilizada para quitar o empréstimo consignado anterior. Com isso, a margem de 30% é liberada, tornando possível a realização de um novo empréstimo, em uma dinâmica de endividamento potencialmente eterno. Incidindo sobre o novo empréstimo, naturalmente, nova comissão.

Explicamos a dinâmica com um exemplo fictício:

Contratação 1

Uma pessoa chamada Maria recebe um salário de R\$1.000,00.
Maria pode contrair um empréstimo que seja pago em parcelas de até R\$300,00.
Maria contrata um empréstimo com a “Financeira A”, no valor de R\$3.000,00.
Maria deve pagar o empréstimo e seus encargos em quinze parcelas de R\$300,00, totalizando R\$4.500,00 em dívidas, entre principal e juros.

Contratação Dois

Passaram-se dez meses.
Maria ainda recebe um salário de R\$1.000,00
Maria já pagou onze parcelas, tendo quitado R\$3.300,00. Ainda tem como saldo a pagar R\$1.200,00.
Nesse momento, Maria é abordada pelo “Financeira B”, que lhe oferece um novo empréstimo.
A estrutura do novo empréstimo é: valor a ser emprestado pela “Financeira B”: R\$2.000,00.
Maria deve pagar o novo empréstimo e seus encargos em dez parcelas de R\$300,00, totalizado R\$ 3.000,00.
A “Financeira B” cuida dos trâmites burocráticos para quitar o saldo devido à Financeira “A” no valor de R\$ 1.200,00 e dá mais R\$ 800,00 para Maria.
Com a quitação do saldo remanescente à financeira “A”, a margem consignável se restabelece para R\$300,00 ao mês.

¹¹ A reserva do percentual de 5% do limite da margem de crédito consignável também merece críticas do ponto de vista da adequação social. Entende-se que deveriam ser realizados estudos dedicados ao tema.

No exemplo hipotético, o valor total dos recursos emprestados será de R\$5.000,00, mas o valor efetivamente disponível para Maria foi de apenas R\$3.800,00. Os encargos financeiros somados ao principal são de R\$8.500,00. Em um contexto de população pouco educada financeiramente, a estratégia de renegociação das dívidas pode ter consequências sociais negativas.

Essa exemplificação evidencia ser questionável a ideia de que o crédito consignado seja sempre uma boa opção para o consumidor, afinal, situações de renegociações podem representar uma eternização do contrato e do endividamento. As taxas de comissão podem diminuir o valor líquido do empréstimo.

A jurisprudência menciona inúmeros casos em que o consumidor assumiu dívidas acima do limite de 30% de seu salário. Duas hipóteses claramente distintas se estabelecem. Primeira: o endividamento excedente a 30% do salário ou benefício previdenciário foi feito em variadas modalidades contratuais, incluindo o crédito consignado na margem lícita. Segunda: o endividamento é excedente a 30% do salário ou benefício previdenciário, apenas na modalidade de crédito consignado.

A situação ocorre quando o limite do consignado é respeitado, mas, ao lado dele, o indivíduo toma crédito em outras modalidades, que (talvez perigosamente) não encontram limite de contratação, tais como empréstimo pessoal ou financiamento de automóvel. Entre 2012 e 2017, havia no Superior Tribunal de Justiça (STJ) um conjunto de precedentes que garantiam aos devedores um “mínimo existencial” que normalmente garantia a limitação de descontos.¹² Nos últimos anos, a jurisprudência do STJ mudou de postura, sinalizando para todo o Poder Judiciário que os descontos não deveriam encontrar teto.¹³

O novo entendimento do STJ enumera alguns argumentos de forma recorrente: i) a responsabilidade pela tomada do crédito é apenas do mutuário e deve ser totalmente suportada de acordo com o exercício

¹² (AgRg no Ag. 1.425.860/DF, Rel. Min. CASTRO MEIRA, Dje 12.03.2012). (REsp 1.169.334/RS, Quarta Turma, Rel. Min. LUIS FELIPE SALOMÃO, Dje de 29.9.2011). 3. Agravo regimental desprovido. (AgRg no RMS 30.821/RS, Rel. Min. RAUL ARAÚJO, Dje 4.2.2014). (AgRg no REsp. 1.316.545/RS, Rel. Min. ANTONIO CARLOS FERREIRA, Dje 4.8.2014). (AgRg nos EDcl no AREsp 714.903/RS, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, Dje 17.11.2015). (AgRg no REsp. 1.535.736/DF, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, Dje 18.11.2015). (AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.084.997 – RS, MINISTRA ASSUETE MAGALHÃES, j. 18/02/2016). (AgRg no REsp 1322186/PA, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Dje 1.4.2016). (AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 194.810 - RS (2012/0132111-2), MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, 14/02/2017)

¹³ RECURSO ESPECIAL. PRESTAÇÕES DE MÚTUO FIRMADO COM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. DESCONTO EM CONTA-CORRENTE E DESCONTO EM FOLHA. HIPÓTESES DISTINTAS. APLICAÇÃO, POR ANALOGIA, DA LIMITAÇÃO LEGAL AO EMPRÉSTIMO CONSIGNADO AO MERO DESCONTO EM CONTA-CORRENTE, SUPERVENIENTE AO RECEBIMENTO DA REMUNERAÇÃO. INVIABILIDADE. DIRIGISMO CONTRATUAL, SEM SUPEDÂNEO LEGAL. IMPOSSIBILIDADE. 1. A regra legal que fixa a limitação do desconto em folha é salutar, possibilitando ao consumidor que tome empréstimos, obtendo condições e prazos mais vantajosos, em decorrência da maior segurança propiciada ao financiador. O legislador ordinário concretiza, na relação privada, o respeito à dignidade humana, pois, com razoabilidade, limitam-se os descontos compulsórios que incidirão sobre verba alimentar, sem menosprezar a autonomia privada. 2. O contrato de conta-corrente é modalidade absorvida pela prática bancária, que traz praticidade e simplificação contábil, da qual dependem várias outras prestações do banco e mesmo o cumprimento de pagamento de obrigações contratuais diversas para com terceiros, que têm, nessa relação contratual, o meio de sua viabilização. A instituição financeira assume o papel de administradora dos recursos do cliente, registrando lançamentos de créditos e débitos conforme os recursos depositados, sacados ou transferidos de outra conta, pelo próprio correntista ou por terceiros. 3. Como característica do contrato, por questão de praticidade, segurança e pelo desuso, a cada dia mais acentuado, do pagamento de despesas em dinheiro, costumeiramente o consumidor centraliza, na conta-corrente, suas despesas pessoais, como, v.g., luz, água, telefone, tv a cabo, cartão de crédito, cheques, boletos variados e demais despesas com débito automático em conta. 4. Consta, na própria petição inicial, que a adesão ao contrato de conta-corrente, em que o autor percebe sua remuneração, foi espontânea, e que os descontos das parcelas da prestação - conjuntamente com prestações de outras obrigações firmadas com terceiros - têm expressa previsão contratual e ocorrem posteriormente ao recebimento de seus proventos, não caracterizando consignação em folha de pagamento. 5. Não há supedâneo legal e razoabilidade na adoção da mesma limitação, referente a empréstimo para desconto em folha, para a prestação do mútuo firmado com a instituição financeira administradora da conta-corrente. Com efeito, no âmbito do direito comparado, não se extrai nenhuma experiência similar - os exemplos das legislações estrangeiras, costumeiramente invocados, buscam, por vezes, com medidas extrajudiciais, solução para o superendividamento ou sobreendividamento que, isonomicamente, envolvem todos os credores, propiciando, a médio ou longo prazo, a quitação do débito. 6. À míngua de novas disposições legais específicas, há procedimento, já previsto no ordenamento jurídico, para casos de superendividamento ou sobreendividamento - do qual podem lançar mão os próprios devedores -, que é o da insolvência civil. 7. A solução concebida pelas instâncias ordinárias, em vez de solucionar o superendividamento, opera no sentido oposto, tendo o condão de eternizar a obrigação, visto que leva à amortização negativa do débito, resultando em aumento mês a mês do saldo devedor. Ademais, uma vinculação perene do devedor à obrigação, como a que conduz as decisões das instâncias ordinárias, não se compadece com o sistema do direito obrigacional, que tende a ter termo. 8. O art. 6º, parágrafo 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro confere proteção ao ato jurídico perfeito, e, consoante os arts. 313 e 314 do CC, o credor não pode ser obrigado a receber prestação diversa da que lhe é devida, ainda que mais valiosa. 9. A limitação imposta pela decisão recorrida é de difícil operacionalização, e resultaria, no comércio bancário e nas vendas a prazo, em encarecimento ou até mesmo restrição do crédito, sobretudo para aqueles que não conseguem comprovar a renda. 10. Recurso especial do réu provido, julgado prejudicado o do autor (REsp 1586910/SP, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 29/08/2017, Dje 03/10/2017).

de seu voluntarismo; ii) não há previsão legal para extensão da limitação atribuída apenas à modalidade de crédito consignado; iii) o consumidor tem autonomia privada contratual para autorizar débitos em sua conta;¹⁴ iv) o ordenamento jurídico brasileiro já prevê a insolvência civil como solução para o superendividamento; v) a limitação das parcelas eternizaria a obrigação para o consumidor.

Inúmeros trabalhos científicos poderiam ser indicados para rebater esses argumentos. Por não ser esse o enfoque do trabalho, menciona-se apenas Mian e Sufi (2012), que comprovam como o custo social da recuperação judicial do crédito pode ser devastadora em um contexto de endividamento generalizado.

A segunda situação – o endividamento é excedente a 30% do salário ou benefício previdenciário, apenas na modalidade de crédito consignado – sugere que na rotina de registro da modalidade de crédito existam falhas regulatórias graves ou até mesmo condutas tipificáveis penalmente. O volume de casos dessa natureza impressiona.

Uma situação que explica o endividamento de crédito consignado acima da margem de 30% é a de recebimento temporário de adicionais. Se, no momento em que um servidor público toma empréstimo, ele se encontra em cargo de chefia, assessoramento ou direção, justificando gratificação, é possível que o desconto seja feito sobre o valor salarial provisoriamente apreciado. Diante da perda do adicional pela perda da função, o resultado contábil do desconto seria maior que os 30% consignáveis.

O volume de pessoas que indicam ter comprometimento de renda acima de 30%, porém, não parece poder ser justificado unicamente pela remuneração variável. A partir da vivência de rotina do serviço de atendimento à comunidade de que muitos dos autores desse texto participam, é possível imaginar que estratégias maliciosas impulsionadas pela oportunidade de comissionamentos criem oportunidades de burlar a lei.

Nesse sentido, algumas ementas de vários casos que determinam que a limitação de 30% seja efetivada para os descontos de crédito consignado.

PROCESSUAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDORES. DESCONTO EM FOLHA DE PAGAMENTO. LIMITAÇÃO. 30% DOS VENCIMENTOS. 1. Diferentemente do que alega a União, não se discute, no caso, cancelamento de amortização de empréstimo, mas redução do percentual descontado com o objetivo de adequar-se aos limites legalmente estabelecidos. 2. Nada obstante a concordância do mutuário na celebração do contrato de empréstimo com a instituição financeira, cabe ao órgão responsável pelo pagamento dos proventos fiscalizar os descontos em folha, como a cobrança de parcela de empréstimo bancário contraído, a fim de limitar a quantia descontada ao percentual de 30% da remuneração ou proventos. Precedentes. 3. O acórdão recorrido limitou o valor das consignações em 40%. Entretanto, esta Corte tem reduzido esse percentual para 30% dos vencimentos do servidor, em razão da natureza alimentar do salário e do princípio da razoabilidade. Todavia, para não incidir na *reformatio in pejus*, mantém-se o aresto impugnado. 4. Agravo regimental não provido (AgRg no Ag. 1.425.860/DF, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJe 12.03.2012).

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. DESCONTO EM FOLHA DE PAGAMENTO CONSIGNADO. LIMITE DE 30%. NORMATIZAÇÃO FEDERAL. 1. No que se refere à alegada afronta ao disposto no art. 535, inciso II, do CPC, verifico que o julgado recorrido não padece de omissão, porquanto decidiu fundamentadamente a quaestio trazida à sua análise, não podendo ser considerado nulo tão somente porque contrário aos interesses da parte. 2. O decisum vergastado, ao estabelecer

¹⁴ Artigos 1º, 3º, e 4º da Resolução CMN 3.695/2009 com redação dada pela Resolução CMN 4.480/2016.

o limite de desconto consignado em 30% dos rendimentos líquidos do agravado, está em consonância com orientação do STJ. 3. No que se refere à competência para o controle do limite consignável na folha de pagamento do servidor, o Tribunal a quo afastou a competência do órgão pagador por entender que “as apelantes/rés, com exceção do banco, atuaram como intermediárias do contrato de empréstimo consignado, efetuando os descontos e os encaminhando à instituição bancária, não sendo legítimas para figurar no polo passivo da demanda.” É inviável analisar a tese defendida no Recurso Especial, a qual busca afastar as premissas fáticas estabelecidas pelo acórdão recorrido, pois inarredável a revisão do conjunto probatório dos autos. Aplica-se o óbice da Súmula 7/STJ. 4. Agravo Regimental não provido (AgRg nos EDcl no AREsp 714.903/RS, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 17.11.2015).

PROCESSUAL CIVIL E CIVIL. CONTRATOS BANCÁRIOS. EMPRÉSTIMO. DESCONTOS EM FOLHA DE PAGAMENTO. DÉBITO EM CONTA-CORRENTE. LIMITAÇÃO. PERCENTUAL DE 30% (TRINTA POR CENTO). DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO DO AGRAVO. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA ÀS RAZÕES DA DECISÃO OBJURGADA. SÚMULAS 284/STF E 182/STJ. 1. O entendimento do Tribunal de origem não está em consonância com a orientação do STJ, no sentido de que a retenção de salário do correntista, para fins de saldar débito relativo a contrato de mútuo bancário, ainda que conste cláusula autorizativa, não se reveste de legalidade, porquanto a instituição financeira pode buscar a satisfação de seu crédito pelas vias judiciais. 2. O STJ vem consolidando o entendimento de que os descontos de mútuos em conta-corrente devem ser limitados a 30% (trinta por cento) dos rendimentos do correntista, aplicando, analogicamente, o entendimento para empréstimos consignados em folha de pagamento (EDcl no AgRg no AREsp 34.403/RJ, Rel. Ministro Marco Buzzi, Quarta Turma, julgado em 6/6/2013, DJe 17/9/2013). (...) 4. Agravo Regimental não provido (AgRg no REsp. 1.535.736/DF, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 18.11.2015).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL (GARI). DESCONTO EM FOLHA DE PAGAMENTO DE PARCELA DO CONTRATO DE MÚTUA BANCÁRIO. COMPETÊNCIA DA PRIMEIRA SEÇÃO. AFERIÇÃO, POR ESTA CORTE, DOS VALORES DOS DESCONTOS EFETUADOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. I. A Corte Especial do STJ já decidiu que os “recursos referentes a limite percentual de desconto em pagamento de empréstimo consignado feito por servidor público, com débito em conta-corrente e desconto na folha de pagamento, são da competência da 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça (RISTJ, art. 9º, XI)” (STJ, EREsp 1.163.337/RS, Rel. Ministro SIDNEI BENETI, CORTE ESPECIAL, DJe de 12/08/2014). II. Esta Corte é firme no entendimento de que “os empréstimos consignados na folha de pagamento do servidor público estão limitados a 30% do valor de sua remuneração, ante a natureza alimentar da verba” (STJ, AgRg no RMS 30.070/RS, Rel. Ministro NEFI CORDEIRO, SEXTA TURMA, DJe de 08/10/2015). III. No caso, o Tribunal de origem manifestou-se sobre a impossibilidade de se penhorar crédito decorrente de verba salarial, de índole alimentar, bem como que houve abusividade no desconto na folha de pagamento do autor, diante da sua baixa renda. Diante desse contexto, rever a conclusão do aresto impugnado – até mesmo para se aferir se houve ou não desrespeito ao limite legal de 30% (tinta por cento) – é pretensão inviável nesta Corte, ante o óbice da Súmula 7/STJ. (...) (AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.084.997 – RS, MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES, j. 18/02/2016).

Vale mencionar que, para cada problema descrito em uma decisão judicial, há diversos outros na sociedade. São exemplos de pessoas que sofrem com práticas abusivas relacionadas aos descontos em folha de pagamento. As muitas decisões encontradas na jurisprudência do STJ sugerem que em tribunais inferiores os casos sejam muitos mais. Esses problemas poderiam receber uma solução regulatória estatal, através do controle de endividamento por CPFs, garantindo que o volume de endividamento nunca ultrapasse a margem consignável.

Esse controle parece ser tecnologicamente possível por mecanismos que já são mantidos pelo Banco Central do Brasil. Assim, o agente regulador principal, o Banco Central do Brasil, não dependeria apenas do registro de crédito consignado que é feito pelo Ministério da Previdência o qual, aparentemente, gera importantes falhas. O Banco Central do Brasil mantém o Sistema de Informação de Crédito (CIS), que guarda registros detalhados das relações individuais de crédito entre todos os brasileiros e as instituições financeiras em volumes de endividamento a partir de R\$200,00 (duzentos reais). O volume de informações que abastece o CIS é repassado por todas as instituições financeiras ao Banco Central do Brasil. O Banco Central do Brasil é um órgão tecnicamente mais preparado e aparelhado para exercer um efetivo controle sobre o possível abuso na oferta de crédito consignado. O CIS parece ser um mecanismo praticamente pronto para implementação deste controle.

Conclusão

Este artigo relata e problematiza a atividade de concessão de crédito a pessoas de baixa renda na cidade de Ribeirão Preto (SP), por meio de análise qualitativa de entrevistas a correspondentes bancários, Sociedades de Crédito e/ou franqueados de Sociedades de Crédito.

Três conjuntos de achados foram destacáveis no processo das entrevistas:

- i) a organização das empresas ou indivíduos que atuam no segmento de crédito a pessoas de baixa renda no item intitulado “Quem são e como se estruturam as ‘financeiras’: correspondentes bancários, contratos de franquia e Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento”;
- ii) a vulnerabilidade das pessoas pobres às estratégias por vezes predatórias das empresas e indivíduos que compuseram o levantamento, no item nomeado “Ausência de justificativa social para a existência de ‘financeiras’ em centro urbanos já atendidos por agências bancárias”; e
- iii) a incongruência de que as empresas e indivíduos focados em baixa renda priorizem seu atendimento na modalidade do crédito consignado, justamente aquele cuja segurança poderia garantir o acesso às linhas mais baratas dos bancos convencionais, conforme o item “A centralidade do crédito consignado e o paradoxo da boa garantia ao juro alto”.

Referências

ANAIS DO III FÓRUM BANCO CENTRAL SOBRE INCLUSÃO FINANCEIRA. 21 a 23 nov. 2011. Brasília – DF. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/nor/relinclin/Anais_III_Forum_BC_Inclusao_Financeira.pdf. Acesso em: 14 set. 2019.

BACEN. Conselho Monetário Nacional. **Resolução nº 3.954, de 24 de fevereiro de 2011**. Altera e consolida as normas que dispõem sobre a contratação de correspondentes no País. Diário Oficial da União. Seção I, Brasília – DF, p. 44/45, 25 fev. 2011.

BACEN. Departamento de Monitoramento do Sistema Financeiro (DESIG). Divisão de Infraestrutura e Controle Operacional do Monitoramento (DIACO). Coordenação de Ações de Curadoria. **Correspondentes em atividade no país**. Data Base: 02/09/2019. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/legado?url=https:%2F%2Fwww.bcb.gov.br%2Ffis%2Finfo%2Fcorrespondentes.asp>. Acesso em: 14 set. 2019.

BACEN. **Relatório de cidadania financeira (RCF) - 2018**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2015. 146 p. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/nor/relecidfin/docs/Relatorio_Cidadania_Financeira.pdf. Acesso em 14 set 2019.

BACEN. **Relatório de Inclusão Financeira**. v. 3, 2015. Brasília: Banco Central do Brasil, 2015. 167 p. ISSN 2179-6696. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/Nor/relecidfin/RIF2015.pdf>. Acesso em: 14 set. 2019.

BERTRAN, Maria Paula. Diferentes racionalidades da oferta de crédito: para uma genealogia do dever brasileiro. **Revista de Direito do Consumidor**. Ano 26, v. 109, p. 445-472, jan./fev. 2017.

BRASIL. **Lei 11.172 de 21 de outubro de 2015**, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13172.htm.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 309**, de 30 de novembro de 1959. Diário Oficial da União. 01 dez. 1959.

LOUREIRO, Eleonora Rodrigues; MADEIRA, Gabriel de Abreu; BADER, Fani Lea Cymrot. **Expansão dos Correspondentes Bancários no Brasil: uma análise empírica**. Trabalhos para Discussão n. 433, 42 p. ISSN 1519-1028. Departamento de Estudos e Pesquisas do Banco Central do Brasil. Brasília: Banco Central do Brasil, maio 2016.

MAS, Ignacio; SIEDEK, Hannah. **Banking Through Networks of Retail Agents**. CGAP Focus Note, nº 47, maio 2008. 24 p. Disponível no SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1655259>.

MIAN, Atif; SUFI, Amir. **House of Debt**. Chicago University Press, 2012.

NERY JÚNIOR, Nelson. Correspondente Bancário, Natureza Jurídica e Função. **Soluções Práticas de Direito**, vol. 3/2014, p. 43-76. **Revista dos Tribunais Online**, p. 1-23.

REED, George F. **The Question of Insurance**, 25 Bus. Law.165, 1969.

SEXTON, Donald E. Determining Good and Bad Credit Risks Among High–and Low–Income Families. **The Journal of Business**, Vol. 50, No. 2 (Apr., 1977), pp. 236-239.

VALDETARO, Úrsula Brandão Faria. **Utilização de dados pessoais em serviços financeiros**. Monografia. Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

WHITE, James J. **Consumer Credit in the Ghetto: UCCC Free Entry Provisions and the Federal Trade Commission Study**, 25 Bus. Law.143, 1969.

[S.N.] Dez bancos são investigados por supostos abusos em consignado a idosos. **Exame**. 19 de julho de 2019.