

CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ESTUDO DA CONDUTA DE AGENTES PÚBLICOS QUE NÃO REPASSAM AO BANCO OS DESCONTOS DE EMPRÉSTIMO CONSIGNADOS NO PAGAMENTO DE SERVIDORES PÚBLICOS

CRIMES AGAINST PUBLIC ADMINISTRATION: A STUDY ON THE CONDUCT OF PUBLIC AGENTS WHO DO NOT TRANSFER THE DISCOUNT ON PAYROLL LOAN TO BANKS FOR PUBLIC SERVANTS

Rochele Maria Oliveira Lima¹

Arthur Braga de Souza²

LIMA, Rochele Maria Oliveira; SOUZA, Arthur Braga de. **Crimes contra a administração pública**: estudo da conduta de agentes públicos que não repassam ao banco os descontos de empréstimo consignados no pagamento de servidores públicos. 19 páginas. Trabalho de Conclusão de Curso de graduação em Direito - Centro Universitário UNINORTE, Rio Branco. 2025.

RESUMO

Este artigo analisa a responsabilidade penal, civil e administrativa do agente público que retém valores de empréstimos consignados já descontados da folha de pagamento dos servidores, mas não realiza o devido repasse à instituição financeira credora. A conduta em questão configura, na esfera penal, o crime de peculato-desvio, previsto na segunda parte do art. 312 do Código Penal, uma vez que se trata do desvio de verba particular para finalidade diversa da legalmente estabelecida. No âmbito administrativo, a prática se amolda às hipóteses de ato de improbidade administrativa, conforme dispõe a Lei n.º 8.429/1992, atualizada pela Lei n.º 14.230/2021, sobretudo por violar os princípios da legalidade, moralidade e lealdade institucional. Já na esfera cível, verifica-se que o servidor público não pode ser penalizado com negativação indevida, uma vez que sua obrigação contratual foi cumprida com o desconto em folha, sendo cabível indenização por dano moral, conforme entendimento consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça. Conclui-se que a prática da retenção indevida compromete a integridade da gestão pública e os direitos dos servidores, exigindo medidas eficazes de prevenção e responsabilização dos gestores públicos.

Palavras-Chave: peculato-desvio; improbidade administrativa; crédito consignado; responsabilidade do agente público; dano moral.

ABSTRACT

¹ Discente do 9º período do curso de bacharelado em Direito pelo Centro Universitário Uninorte.

² Docente do Centro Universitário Uninorte. Graduado em Direito pelo Centro Universitário Uninorte. Coordenador-Adjunto do curso de bacharelado em Direito. Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Cândido Mendes. Servidor Público Federal do Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

This paper analyzes the criminal, civil, and administrative liability of the public agent who withholds amounts from payroll-deducted loans already discounted from civil servants' paychecks but fails to transfer them to the financial institution creditor. In the criminal sphere, such conduct constitutes the crime of embezzlement by diversion, as provided for in the second part of Article 312 of the Brazilian Penal Code, since it involves diverting private funds for purposes other than those legally established. In the administrative sphere, this practice fits within the scope of acts of administrative improbity, pursuant to Law No. 8,429/1992, as amended by Law No. 14,230/2021, especially due to violations of the principles of legality, morality, and institutional loyalty. In the civil sphere, it is established that the public servant cannot be penalized with undue negative credit reporting, as his contractual obligation was fulfilled through payroll deduction, making compensation for moral damages applicable, in accordance with the consolidated case law of the Superior Court of Justice. It is concluded that the improper withholding of such amounts undermines the integrity of public management and the rights of civil servants, thus requiring effective preventive measures and accountability of public managers.

Keywords: embezzlement by diversion; administrative improbity; payroll-deducted loan; liability of public agent; moral damages.

INTRODUÇÃO

A temática proposta volta-se à investigação dos crimes contra Administração Pública, com atenção especial às irregularidades relacionadas aos créditos consignados. Essa forma de financiamento, respaldada pelo desconto em folha de pagamento, quando indevidamente apropriada ou desviada por agentes públicos, afronta os princípios legalidade, moralidade e eficiência, previstos no artigo 37 da Constituição Federal.

Dentre esses delitos, o peculato-desvio, previsto no artigo 312 do Código Penal, ocorre quando um agente público se apropria ou desvia valores em razão do cargo que ocupa. Essa conduta ilícita compromete não apenas a integridade financeira do setor público, também prejudica cidadãos diretamente afetados pelo desvio de recursos.

Uma das formas que esse crime tem se manifestado na Administração Pública brasileira está relacionada à gestão de empréstimos consignados contratados por servidores públicos. Essa modalidade de crédito é regulamentada pela Lei n.º 10.820/2003, os valores das parcelas são descontados na folha de pagamento do servidor e deveriam ser repassados automaticamente às instituições financeiras credoras. No entanto, em diversos casos, gestores públicos realizam os descontos nos contracheques dos servidores, mas não os repassam aos bancos, utilizando

esses recursos para outras finalidades. Prática que claramente configura retenção indevida e pode ser enquadrada como peculato-desvio, o que traz consequências jurídicas para os responsáveis.

Além de representar um crime contra a Administração Pública, a retenção indevida dos valores de empréstimos consignados traz impactos significativos para os servidores, que apesar de terem parcelas descontadas regularmente, podem ser inscritos no cadastro de inadimplentes e sofrer restrições financeiras injustificadas. Nesse contexto, este trabalho busca analisar as implicações jurídicas dessa conduta ilícita, abordando a regulamentação do crédito consignado, seus benefícios para os servidores e os reflexos penais da retenção indevida desses valores por agentes públicos. Para isso, serão discutidos casos concretos, decisões judiciais e os mecanismos legais que visam coibir a prática e proteger tanto o patrimônio público quanto os direitos dos servidores afetados.

1 INTRODUÇÃO AOS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA

A problemática dos crimes contra Administração Pública foi identificada desde os primeiros sistemas jurídicos da humanidade. A organização das comunidades e a necessidade de angariar fundos para suporte do bem comum, sempre atraiu a atenção de indivíduos mal-intencionados, porém só ganhou relevância ao longo da história com a consolidação do Estado e da burocracia pública.

Ao longo dos tempos, no Direito Romano já existiam leis que tinham a finalidade de punir atos de corrupção e abuso de poder embora o ordenamento jurídico não os enquadrasse nas categorias modernas de "crimes contra a administração pública", já existiam condutas que hoje identificaríamos com esse tipo de ofensa tais como:

Peculatus, desvio ou apropriação indevida de bens públicos por parte de um funcionário, similar ao peculato praticado por agentes públicos atualmente. *Repetundae*: conduta que consistia na extorsão ou cobrança abusiva de tributos e valores por autoridades ou procuradores, sobretudo em contextos provinciais, onde funcionários aproveitavam-se de sua posição para obter ganhos pessoais. *Ambitus*: tal prática refere-se à corrupção eleitoral, englobando práticas como a compra de votos e a manipulação dos processos eleitorais.

Não diferente, na Idade Média também eram visualizados crimes com o mesmo perfil, naquele momento histórico a organização administrativa era desempenhada pelos senhores feudais, detentores das terras. Havia ainda em alguns lugares a presença de autoridades municipais e eclesiásticas que praticavam crimes tais como: abuso de poder, extorsão, desvio de recursos públicos bem como a simonia que se trata da venda de cargos públicos.

No Brasil Colônia, embora ainda sob a administração portuguesa, já havia a previsão de punições para crimes que afetassem a coroa e o patrimônio público, como o desvio de recursos e a corrupção de funcionários administrativos. As Ordenações do Reino dentre as Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, detinham normas que reprimiam condutas como a prevaricação, a concussão e a malversação de bens públicos, estabelecendo penalidades como degredo, confisco de bens e até mesmo penas corporais, atualmente banidas do ordenamento pátrio.

Com a independência, o tema foi regulamentado pelo Código Criminal do Império de 1830, que tipificava crimes como a prevaricação, a concussão e o peculato. Posteriormente, com a consolidação do Estado brasileiro, o Código Penal de 1940 (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro) dedicou o Título XI da Parte Especial para definir e punir condutas ilícitas que violam o funcionamento regular da administração pública.

Nos últimos anos, o Brasil tem sido palco de sucessivas denúncias e matérias de cunho jornalístico que expõem casos de corrupção e crime contra a Administração Pública, reforçando, à população, uma percepção negativa já enraizada há décadas em relação a classe política e administrativa. Seja no âmbito federal, estadual ou municipal, tornou-se comum a sensação de que há um desvio sistemático da finalidade pública, marcado pela defesa de interesses particulares, pela corrupção e uso indevido dos bens e serviços.

1.1 BENS JURÍDICOS TUTELADOS NOS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De forma a combater os crimes relacionados com a administração pública, as legislações brasileiras sempre estiveram atentas a tal problemática, lesiva aos bens públicos e à moralidade administrativa. Dessa maneira é necessário traçar inicialmente o que seria administração pública e quais os bens jurídicos protegidos,

conforme entendimento de Cleber Masson (2025, p. 509).

Segundo o autor, a expressão “administração pública” comporta mais de um sentido, onde em seu aspecto objetivo, ela designa o objeto jurídico dos crimes contra a Administração Pública, ou seja, a normalidade funcional, a probidade, a moralidade, a eficácia e a incolumidade na atuação estatal.

Ainda sob o viés objetivo, entende-se por Administração Pública a função administrativa, atividade estatal de caráter residual (distinta das funções legislativa e jurisdicional), o que reforça a lição de Seabra Fagundes (2006) de que “administrar é aplicar a lei de ofício”. Já no sentido subjetivo, administração pública refere-se ao conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas incumbidos de executar tais atividades, sem distinção quanto ao poder ao qual estejam vinculados.

Os bens jurídicos protegidos pela legislação que combate os crimes contra a Administração Pública estão diretamente relacionados ao interesse público e ao correto funcionamento do Estado. Um valioso entendimento é apresentado pelo professor Damásio de Jesus (2023), esses bens incluem:

A moralidade administrativa: que assegura que os atos administrativos sejam pautados pela ética e pelo interesse coletivo; O patrimônio público: que protege os bens, valores e recursos pertencentes ao Estado; A probidade dos agentes públicos: garantindo que servidores e autoridades exerçam suas funções de maneira íntegra, sem desvio de poder ou finalidade; A eficiência administrativa: buscando a prestação de serviços públicos de forma correta, sem interferências ilícitas.

Esses elementos estão alinhados ao artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que estabelece os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como fundamentos da Administração Pública.

Os bens jurídicos tutelados nos crimes contra a Administração Pública são tudo aquilo que a lei protege para garantir o bom funcionamento do serviço público. Afetando também a estrutura do Estado ao comprometer a confiança da sociedade nas instituições e a percepção de justiça e legalidade. Ou seja, esses crimes não afetam apenas o dinheiro público, mas também a credibilidade das autoridades e sensação de justiça, como explica Claus Roxin (2024).

Segundo Cezar Roberto Bitencourt,

a compreensão do bem jurídico em questão a partir do paradigma da administração pública como instituição traduz uma visão autoritária do interesse tutelado, pois considera o ente estatal – ou seu conjunto de órgãos

- como um fim em si mesmo, algo acima dos interesses da sociedade, praticamente encarados como subalternos (2023).

Desta forma a posição majoritária dos doutrinadores apresentam elementos relacionados com a descrição desse bem jurídico, as formas como ele se apresentam na realidade bem como a definição e os detalhes para o correto enquadramento do bem tutelado.

1.2 INDICADORES SOBRE CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Os crimes contra a administração pública no Brasil englobam práticas como corrupção, peculato, concussão e prevaricação, que comprometem a integridade e a eficiência dos serviços públicos. A análise de dados atualizados sobre essas infrações é essencial para o desenvolvimento de estratégias eficazes de prevenção e combate ao crime.

Os dados mostram que os crimes contra a Administração Pública, como corrupção e peculato, são um problema no Brasil, e em alguns casos, registraram crescimento. Por esse motivo é importante entender esses números e criar formas mais eficazes para prevenir e combater essas práticas, ajudando a tornar os serviços públicos justos e transparentes.

De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024, publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, foram registrados números relacionados a crimes contra a Administração Pública, de corrupção ativa e passiva, no ano de 2023, um aumento de 12% nos casos registrados em comparação a 2022, totalizando 3.200 ocorrências.

Já os crimes de peculato restaram contabilizados 1.850 casos em 2023, representando uma redução de 5% em relação ao ano anterior. Tais dados mostram ainda, a prática de prevaricação, neste houve 2.100 registros desse crime em 2023, um aumento de 15% em relação a 2022. De modo geral é possível verificar um aumento nos casos de crimes relacionados com a administração pública.

Outro importante órgão que afere esse tipo de problemática é o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) que lançou, em maio de 2023, o Sinesp Validador de Dados Estatísticos, uma ferramenta destinada a coletar, consolidar e validar 28

indicadores denominados Dados Nacionais de Segurança Pública. Essa iniciativa visa aprimorar a precisão e a rapidez na disponibilização de estatísticas criminais, permitindo que o MJSP obtenha dados nacionais oficiais validados até o décimo quinto dia do mês subsequente.

Os indicadores dessa parcela de delitos, especialmente os relacionados com a administração pública, apresentam a dimensão e sua abrangência, de forma que os dados revelam a persistência desses crimes contra a administração, em vários aspectos, dentre os quais está a problemática abordada por esse trabalho.

2 ASPECTOS LIGADOS AO CRÉDITO CONSIGNADO E A PROBLEMÁTICA DOS DESCONTOS SEM REPASSE

Crédito consignado é uma modalidade de empréstimo com desconto automático em folha de pagamento, foi formalmente regulamentado no Brasil a partir da Medida Provisória n.º 130/2003, posteriormente convertida na Lei n.º 10.820/2003. A iniciativa surgiu durante o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e sob a liderança do Ministro da Fazenda Antônio Palocci.

O principal objetivo era ampliar o acesso ao crédito, em especial para os servidores públicos, aposentados, pensionistas e para alguns trabalhadores de empresas privadas que tenham acordo com instituições financeiras. A ideia era simples, facilitar o acesso ao crédito, já que descontar direto da folha de pagamento diminuía o risco de calote para os bancos o que, em teoria, também ajudaria a baixar os juros.

Essa modalidade ganhou uma rápida adesão devido às suas vantagens o que a torna uma opção atrativa dentre as vantagens podemos citar taxas de juros reduzidas em razão da baixa probabilidade de inadimplência e facilidade na aprovação levando em consideração a estabilidade financeira dos servidores, atrelada a longos prazos para pagamento, estendidos até 96 ou 120 meses, dependendo da instituição permitindo assim prestações mais suaves no orçamento mensal.

Outra facilidade é o pagamento automático, visto que são descontados automaticamente da pensão ou salário, evitando esquecimento ou atraso. Não há necessidade de avalista ou fiador nem garantias adicionais, já que a própria fonte de pagamento é o salário, fluxo de caixa possível, podendo os bancos preverem com precisão os recebimentos futuros. A instituição financeira tem acesso a um público-

alvo garantido, esse tipo de empréstimo é frequentemente oferecido a funcionários públicos.

No entanto, apesar dos benefícios aparentes, o crédito consignado revelou fragilidades diante do manejo por parte dos órgãos públicos, em especial analisado sob a ótica da administração pública. Um dos problemas mais recorrentes está relacionado à retenção indevida dos valores descontados dos servidores, sem o repasse às instituições financeiras credoras, prática essa causadora de erros irreparáveis.

Silva (2022) afirma que a responsabilidade pelos empréstimos consignados é inteiramente do servidor público que os contrata, cabendo exclusivamente a ele a iniciativa de firmar o contrato com o banco ou instituição financeira. À administração pública, por sua vez, compete apenas a função de intermediar a operação, limitando-se a efetuar o desconto automático das parcelas na folha de pagamento do servidor e repassar os valores à instituição credora.

Dessa forma, o ente público não assume a dívida nem possui qualquer obrigação de cobrir valores inadimplidos, uma vez que o vínculo jurídico se estabelece diretamente entre o servidor e o banco. A única incumbência legal da administração é assegurar a realização do desconto em folha, conforme previsto na legislação vigente.

Essa ausência de responsabilidade sobre a dívida que é advinda de contrato firmado entre o servidor e a instituição financeira, não isenta a administração pública de responsabilidade na ausência de repasse de valores consignados em folha para a instituição credora, atividade de total responsabilidade do ente público, sem qualquer intervenção do servidor.

2.1 RETENÇÃO INDEVIDA DE VALORES E SEUS IMPACTOS NO CONTEXTO DO SERVIDOR E DA ADMINISTRAÇÃO

A Lei n.º 10.820/2003 é clara ao estabelecer que valores descontados dos salários a título de empréstimos consignados devem ser repassados à instituição consignatária. Contudo, em diversos casos, administrações públicas municipais realizam os descontos nas folhas de pagamento dos servidores, mas retêm indevidamente esses recursos, prática que configura apropriação indébita e, em casos envolvendo agentes públicos, podem ser enquadradas como peculato-desvio, nos termos do artigo 312 do Código Penal.

Essa conduta não apenas viola o dever de probidade administrativa, previsto no artigo 37 da Constituição Federal, mas também gera consequências graves para os servidores, que mesmo tendo seus salários descontados, acabam sendo inscritos indevidamente em cadastros de inadimplentes, arcando com juros e multas decorrentes do inadimplemento junto às instituições financeiras.

Ainda segundo o mesmo regramento, Lei n.º 10.820/2003, "a retenção dos valores descontados da folha de pagamento, sem o devido repasse à instituição consignatária, configura apropriação indébita, sujeitando os responsáveis às penalidades previstas no Código Penal".

A problemática envolvendo o desconto de empréstimos consignados e o não repasse dos valores ao banco credor é uma questão relevante na administração pública brasileira, sendo que nessa modalidade de crédito, as parcelas são descontadas diretamente da folha de pagamento do servidor público, garantindo ao credor a segurança do recebimento. É comum entre servidores e pensionistas, nos quais são oferecidas taxas de juros reduzidas e prazos mais flexíveis, tendo como finalidade atrair mais adeptos e proporcionar segurança para os bancos, garantindo o recebimento de parcelas diretamente na fonte de renda do cliente, de forma que torna o empréstimo consignado uma opção atrativa.

Contudo, quando o ente público realiza o desconto no salário do servidor e não repassa os valores à instituição financeira, surgem implicações legais e financeiras significativas.

2.2 IDENTIFICAÇÃO DA IRREGULARIDADE SUAS PARTICULARIDADES PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conforme os casos registrados, foi possível traçar um perfil de como acontecem tais irregularidades.

A retenção indevida de valores descontados de empréstimos consignados por gestores públicos caracteriza fraude. Essa situação ocorre quando a administração pública desconta as parcelas dos servidores, na folha de pagamento, mas não repassa às instituições credoras.

A identificação dessa conduta pode ser feita por meio da análise detalhada dos registros financeiros e das denúncias dos servidores, na qual, é essencial, inicialmente verificar inconsistências entre os valores descontados dos salários dos

funcionários e os montantes efetivamente repassados às instituições financeiras. Além disso, é importante observar relatos de servidores que, mesmo tendo os valores descontados em seus contracheques, são surpreendidos com notificações de inadimplência por parte dos bancos. Essas irregularidades indicam uma possível retenção indevida dos valores, caracterizando uma prática fraudulenta.

A prática de as prefeituras descontarem valores referentes a empréstimos consignados dos salários de servidores, sem efetuar o devido repasse às instituições financeiras, tem sido objeto de diversas ações judiciais nos últimos anos. Esses casos evidenciam a importância de uma gestão pública transparente e responsável, garantindo o repasse adequado dos valores descontados dos servidores às instituições financeiras e evitando prejuízos tanto aos servidores quanto aos cofres públicos. A seguir, alguns casos relevantes:

Chamam a atenção o caso do Município de Riachão do Bacamarte, no estado da Paraíba, onde no ano de 2022, o Tribunal de Contas da Paraíba responsabilizou o ex-prefeito, José Gil Mota Tito, pela quantia de R\$ 263.837,40, referente a descontos que não foram repassados aos bancos credores, a título de empréstimos consignados. A denúncia foi formulada pelo Banco Central do Brasil, e o ex-prefeito foi multado em R\$ 8.000.

Conforme o caso apresentado acima, o não repasse de valores referente aos créditos consignados, que atingem os servidores podem em um curto período de tempo crescer exponencialmente devido a quantidade de contratantes, bem como as quantias destacadas que se multiplicam com o passar dos meses.

Caso semelhante aconteceu no Município de Nobres em Mato Grosso (MT), no ano de 2020, a prefeitura de Nobres foi condenada por descontar empréstimos consignados na folha de pagamento de uma servidora e não repassar os valores à instituição financeira credora. A servidora enfrentou cobranças indevidas e arcou com juros e multas devido aos atrasos. O município foi condenado ao pagamento de danos morais no valor de R\$ 6.220 e foi obrigado a regularizar os repasses à instituição de crédito.

A cobrança por parte da instituição financeira, com o acréscimo de juros e multa é outra questão de relevante interesse, visto que o servidor ou contratante não detém o controle do repasse, de forma que essa imposição de juros e multa são alheios a sua vontade, podendo até mesmo haver a negativação em casos de maior impacto financeiro por parte da instituição bancária, trazendo assim impactos

negativos para o contratante.

No Município de Guarabira no estado da Paraíba (PB) em 2020, a Justiça determinou que o Município se abstinhasse de suspender os descontos dos empréstimos consignados realizados pelos servidores municipais com o Banco Santander Brasil S/A. A decisão ocorreu após a edição de uma lei municipal que suspendia, por 120 dias, os descontos em folha relativos aos empréstimos consignados, sem consultar as instituições financeiras.

No Município de Breves, no estado do Pará (PA), em 2018, a Justiça Federal condenou o município a repassar à Caixa Econômica Federal todos os valores retidos dos salários dos seus servidores relacionados a empréstimos consignados. O município havia firmado convênio com a CEF para concessão de empréstimos consignados aos servidores, mas não efetuou os repasses de junho, julho e agosto de 2016, mesmo após várias tentativas de negociação.

Esses exemplos demonstram como a má gestão dos valores consignados não só compromete a integridade da administração pública, mas também a Constituição Federal em seus princípios, e principalmente fere diretamente os direitos dos servidores públicos e contratantes, afetando sua reputação financeira e causando prejuízos patrimoniais e emocionais.

Dessa forma, o manejo inapropriado de créditos consignados não se limita ao relacionamento entre bancos e servidores, expõe também lacunas no controle da gestão pública e reforça a importância da transparência e da responsabilidade fiscal, essenciais para a proteção dos bens jurídicos tutelados nos crimes contra a administração pública.

3 ANÁLISE DOS CRIMES DE PECULATO E CORRUPÇÃO ASPECTOS GERAIS

Diversos crimes estão previstos no Código Penal voltados ao combate das infrações contra a Administração Pública, sendo possível observar que outras normas específicas também tratam da matéria, como a Lei de Improbidade Administrativa. A seguir abordaremos os crimes dispostos e relacionados com a conduta estudada de forma a especificar quais poderão ser consumados e quais não tipificam a conduta.

Inicialmente é possível abordar as formas de corrupção, iniciando pela corrupção passiva, sendo um dos crimes que mais atenta contra a moralidade e a integridade da administração pública, tratando-se de crime formal, consumando-se

com a simples solicitação ou aceitação da vantagem, mesmo que esta não seja recebida.

Segundo Rogério Greco (2023), a corrupção passiva representa grave violação ao dever de probidade do agente público, pois compromete a confiança da sociedade nas instituições e no adequado funcionamento do Estado.

A corrupção passiva apresenta certa dificuldade referente ao tema estudado, visto que a retenção de repasses para as instituições financeiras apresenta outros fatores, divergindo e impossibilitando a solicitação ou aceitação de vantagem diretamente atrelado aos repasses. Somente em casos muito específicos, onde a conduta do representante do ente e da instituição financeira tenha proximidade para tal seria possível tipificar tal crime.

Em outro turno temos a corrupção ativa, ocorrendo quando o particular, ou seja, alguém que não ocupa cargo público ou função pública, oferece ou promete vantagem indevida a um agente público ou detentor de função pública, com o objetivo de influenciar a prática, omissão ou retardamento de um ato relacionado à sua função. Trata-se também de um crime formal, consumando-se no momento da oferta ou promessa da vantagem, independentemente de sua aceitação pelo funcionário público.

O peculato, também é uma das ações danosas à administração, configura-se quando o agente público, valendo-se da função que exerce, apropria-se ou desvia, em benefício próprio ou de terceiros, valores, dinheiro ou bens móveis que estejam sob sua posse, guarda ou vigilância em razão do cargo. Trata-se de uma forma especial de apropriação indébita, cuja prática exige a condição de funcionário público no momento do fato.

Tal crime pode ter diversas modalidades dentre as quais temos: peculato apropriação quando o agente público se apropria de dinheiro, valores ou bens móveis públicos ou particulares que estão sob sua posse em razão do cargo que ocupa; peculato desvio quando o agente público, embora não se aproprie do bem, desvia-o de sua finalidade legal ou institucional, direcionando-o a uso indevido, próprio ou de terceiros; peculato furto quando o agente público, embora não detenha a posse do bem, dinheiro ou valor, subtrai ou facilita sua subtração, valendo-se das facilidades proporcionadas pela função que exerce.

É de conhecimento que os entes municipais apresentam certa maleabilidade em relação aos recursos disponíveis, fatores que são multiplicados pela elevada

quantidade de entes municipais e a insuficiente fiscalização das contas públicas, ensejando o remanejamento inadequado de receitas. Dessa forma, o desvio de recursos para atendimento de necessidade diversas daquelas que inicialmente tenham destinação acontecem frequentemente nesses entes federativos.

3.1 ASPECTOS ESPECÍFICOS DA PRÁTICA DA RETENÇÃO INDEVIDA DE VALORES CONSIGNADOS

A prática e desenvolvimento da retenção de valores referente a créditos consignados pode ter relação com diversos aspectos do direito, perpassando as esferas penal e administrativa. Nesse contexto é necessário verificar a conduta do administrador, este responsável pela gestão dos recursos e com o poder direto sobre os descontos e valores disponíveis na folha do servidor, essa ação ou omissão, uma vez analisada, permite verificar se configura infração penal.

Devemos atentar à motivação e o *animus* com o qual o agente age para que os valores não sejam devidamente destinados à sua finalidade precípua, havendo assim duas possibilidades iniciais para que essa prática tenha sido desempenhada, seja sem qualquer finalidade, apresentando um mero atraso, omissão ou a má gestão dos recursos disponíveis ou com a finalidade específica, onde o recurso será destinado a algum uso diverso daquele inicial.

A ausência de finalidade, pode ser apresentada pela negligência ou a má gestão, por simples omissão, não havendo tipicidade penal clara para que se amolde, por exemplo, ao peculato-desvio. Dessa conduta pode ocorrer na esfera cível a responsabilização por improbidade administrativa, por violação dos princípios da administração pública, ou a ocorrência do peculato culposo, que raramente é aplicado devido a necessidade de comprovação de culpa.

Diferentemente de outras condutas em que o desvio possui finalidade previamente definida, com indicação clara da destinação do bem ou valor pelo agente-seja para uso próprio ou em benefício de terceiros -, no peculato-desvio a conduta caracteriza-se pela retenção de valores pelo servidor público, com o objetivo de destiná-los indevidamente, configurando dolo específico de apropriação. Trata-se de hipótese prevista no art. 312 do Código Penal brasileiro.

Ainda é possível que tal conduta seja desempenhada com o objetivo de favorecer terceiros, mediante o recebimento de vantagem, nesse contexto temos a

corrupção ativa, disposta no art. 333 do Código Penal brasileiro ou até mesmo a corrupção passiva, disposta no art. 317. Estes diferenciam-se da seguinte maneira: corrupção passiva ocorre quando o agente público solicita ou recebe vantagem indevida em razão da função; corrupção ativa é praticada pelo particular que oferece ou promete vantagem indevida ao servidor público para obter benefício.

Além da responsabilidade penal pelo crime de peculato-desvio (art. 312, segunda parte, do Código Penal), a conduta do agente público que desvia valores descontados da folha de pagamento e não os repassa à instituição financeira pode configurar também ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei n.º 8.429/1992, com as alterações promovidas pela Lei n.º 14.230/2021.

Dessa maneira, a sua aplicabilidade no combate às práticas de retenção indevida de valores, pode representar enriquecimento ilícito presente no art. 9º da referida lei, e os prejuízos causados pelas condutas, dispostos no art. 10, mesmo que o agente não tenha vantagem pessoal decorrente da conduta.

Tais violações à lei de improbidade administrativa podem ensejar o ingresso de ação civil pública, com a finalidade de buscar sanções de perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, multa civil e proibição de contratar com o poder público.

Importante destacar que, com a reforma da Lei de Improbidade Administrativa pela Lei nº 14.230/2021, passou a ser exigida a demonstração de dolo para a responsabilização do agente, destacando que o simples erro ou negligência não são mais suficientes para caracterizar o ato de improbidade.

Segundo o entendimento consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), configura peculato-desvio a conduta do gestor público que desconta valores de empréstimos consignados da folha de pagamento dos servidores e não repassa esses valores à instituição financeira credora.

O crime se consuma no momento em que há a destinação diversa do dinheiro público, sendo irrelevante a obtenção de vantagem pessoal. Trata-se de crime formal, não exigindo prejuízo efetivo ao erário nem prova de dolo específico. O simples desvio da finalidade legal já caracteriza a infração penal. Assim, a omissão do repasse é considerada grave violação ao dever funcional.

3.2 DIREITO À INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL AOS SERVIDORES PÚBLICOS FRENTE À RETENÇÃO INDEVIDA DE EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS

Conforme o entendimento em contratos de crédito consignado firmados por servidores públicos, a obrigação do contratante é considerada quitada a partir do momento em que ocorre o desconto da parcela diretamente na folha de pagamento. Ao autorizar o desconto e permitir que a administração atue como intermediário entre as partes, o servidor cumpre seu papel, restando ao ente o cumprimento de sua parcela de responsabilidade.

Contudo, em situações nas quais o órgão público não realiza o repasse dos valores devidamente descontados ao banco credor, e este, por sua vez, promove a inscrição do nome do servidor em cadastros restritivos de crédito, configura-se violação de direito da personalidade, tratando-se de ato ilícito passível de reparação civil, pois a negativação se dá sem fundamento legal, já que o servidor não está inadimplente, nos termos do art. 186 do Código Civil.

Segundo o importante posicionamento doutrinário de Nery Júnior e Nery (2023), o dano moral prescinde de demonstração de prejuízo concreto quando decorre de inscrição indevida em cadastros de inadimplentes. Isso porque a exposição injusta do nome do cidadão gera, por si só, ofensa à dignidade, à honra e à reputação social.

O Superior Tribunal de Justiça tem decidido reiteradamente que, havendo desconto em folha de pagamento, a obrigação do servidor está quitada. O banco não pode assim negativar por falha do ente público. Em decisão recente, o Tribunal afirmou: “A inscrição do nome do servidor público em cadastro de inadimplentes, quando já houve o desconto em folha de pagamento, é indevida e enseja indenização por danos morais, pois a obrigação contratual foi adimplida por parte do servidor” (Brasil, 2023).

Além disso, tanto a instituição financeira quanto o ente público podem ser responsabilizados solidariamente, conforme a teoria da responsabilidade objetiva do Estado e o disposto no Código de Defesa do Consumidor (art. 14 da Lei nº 8.078/1990), uma vez que o servidor é considerado consumidor no âmbito dessa relação.

Em relação ao dano moral, havendo o regular desconto em folha de pagamento, e posteriormente o nome do servidor é indevidamente negativado, por ausência de repasse, cabe indenização por dano moral, recaindo a responsabilidade sobre o ente, bem como sobre a instituição financeira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A administração pública enfrenta diversos problemas, dentre eles o desafio de manter a conformidade com a legislação durante a gestão da máquina pública. Porém, sem as amarras burocráticas e legais, a coisa pública estaria à mercê de mandos e desmandos.

A problemática relacionada com a conduta de agentes públicos na retenção valores de empréstimos consignados, já descontados do salário dos servidores, mas não repassam aos bancos, apresenta significativa má gestão da coisa pública. Essa prática, que além de irregular, prejudica tanto a administração pública quanto os servidores, pois viola a lei e os princípios constitucionais.

Entender como se dá essa sistemática de desvios, bem como os meios e a destinação dos recursos envolvidos nesses desvios, é necessária para uma melhor guarda e vigilância sobre valores que estão à disposição dos administradores. A legislação vigente, como a Lei de Improbidade Administrativa e o Código Penal, detém ferramentas para o combate e a efetiva identificação e responsabilização dos envolvidos.

Por outro lado, a reparação ou a defesa do direito subjetivo fica a cargo do lesado, buscando reparação na justiça. Essas condutas devem ser identificadas e combatidas, a fim de serem eliminadas da prática administrativa. Destaque-se que na impossibilidade de conhecimento por parte da vítima ou a atuação dos administradores em caráter sigiloso, tais crimes podem ficar impunes.

Conclui-se, portanto, que essa prática ilegal é recorrente em algumas esferas da administração e devem ser coibidas com rigor das sanções previstas em todas as esferas jurídicas: criminal, civil e administrativa.

REFERÊNCIAS

BITENCOURT, Cezar R. **Tratado de direito penal**: parte especial. v.5. 18. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. p. 2. ISBN 9786553629264. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553629264/>. Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. Código Penal brasileiro. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 1940.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: set de 2025.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: set de 2025.

BRASIL. Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 18 de dezembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.820.htm. Acesso em: set de 2025.

BRASIL. Lei nº 14.230 de 25 de outubro de 2021. **Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa**. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2021/lei-14230-25-outubro-2021-791905-norma-pl.html>. Acesso em: set de 2025.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. **Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm. Acesso em: 8 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 de junho de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: set de 2025.

BRASIL. Medida Provisória nº 130, de 17 de setembro de 2003. Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 18 de setembro de 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/130.htm. Acesso em: set de 2025.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal** — Parte Especial: Arts. 213 a 359-T — Vol. 3 — 23ª Edição 2025. 23. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2024. E-book. p. 293. ISBN 9788553626632. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626632/>. Acesso em: 28 fev. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Painel de Monitoramento da Corrupção**. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 03 mar. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Ministério Público**: Um retrato mostra atuação destacada do MP brasileiro no combate à improbidade administrativa. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/14520-ministerio-publico-um-retrato-mostra-atuacao-destacada-do-mp-brasileiro-no-combate-a-improbidade-administrativa>. Acesso em: 03 mar. 2025.

CORDEIRO, Gustavo Henrique Andrade; SALATINI DE ALMEIDA, Rafael. Considerações gerais sobre a administração pública como bem jurídico coletivo e o crime de corrupção. **Revista Em Tempo**, v. 23, n. 1, p. 88–107, 2024. Disponível em: <https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/3587>. Acesso em: 1 mar. 2025.

DAMÁSIO, E. de J. **Direito Penal Brasileiro: Parte Especial**. 37. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. 7. ed. Atualizada por Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024**. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2024/07/anuario-2024.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2025.

GARCIA, Basileu. Dos crimes contra a administração pública: peculato — concussão — corrupção. **Revista do Serviço Público**, v. 4, n. 1, p. 93–101, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8365>. Acesso em: 1 mar. 2025.

GRECO, Rogério. **Curso de direito penal: parte especial – art's. 297 a 361 do Código Penal**. 21. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2023

JESUS, Damásio Evangelista de; ESTEFAM, André Araújo L. **Direito Penal 4 — parte especial — crimes contra a fé pública a crimes contra a administração pública** (arts. 289 a 359-h). 20. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2020. E-book. p. 142. ISBN 9788553619900. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553619900/>. Acesso em: 24 fev. 2025.

MASSON, Cléber. **Direito Penal — Parte Especial — (arts. 213 a 359-t) — Vol. 3 — 15ª Edição 2025**. 15. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025. E-book. p. 512. ISBN 9788530995898. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995898/>. Acesso em: 26 fev. 2025.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil Comentado**. 21. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2023.

NEVES, Cícero Robson Coimbra; NAKAHARADA, Fábio. O bem jurídico tutelado e sujeição passiva nos crimes militares extravagantes de abuso de autoridade. **Revista do Ministério Público Militar**, v. 47, n. 33, p. 237–263, 2023. Disponível em: <https://revista.mpm.mp.br/rmpm/article/view/107>. Acesso em: 1 mar. 2025.

ROXIN, Claus; GRECO, Luís. **Direito Penal: Parte Geral: Tomo I: Fundamentos – A Estrutura da Teoria do Crime**. 1. ed. brasileira. São Paulo: Marcial Pons, 2024.

SILVA, Laura Leal da. **CRÉDITO CONSIGNADO INSS: IMPACTO NO CONSUMO E ENDIVIDAMENTO DAS FAMÍLIAS DE CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ**. 2022. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2022.

SOUZA, Luciano Anderson. **Crimes Contra Administração Pública**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024.

SOUZA, Renée do Ó.; PIPINO, Luiz Fernando R.; CARNEIRO, Andréa Walmsley S. Coleção Método Essencial — **Direito Penal** — Parte Especial — Vol. 2 — 2ª Edição 2023. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023. E-book. p. 354. ISBN 9786559647323. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559647323/>.

EDITORA
MOMENTO
JURÍDICO