

UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
MESTRADO EM DIREITO EMPRESARIAL

LUCIANA BUDOIA MONTE

**A LEI 14.181/2021 E A PREVENÇÃO AO SUPERENDIVIDAMENTO DE  
PESSOAS IDOSAS COMO GARANTIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL**

SÃO PAULO/SP

2023

LUCIANA BUDOIA MONTE

**A LEI 14.181/2021 E A PREVENÇÃO AO SUPERENDIVIDAMENTO DE  
PESSOAS IDOSAS COMO GARANTIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Nove de Julho – UNINOVE, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito.

Linha de pesquisa: Estruturas do Direito Empresarial.

Orientador: Prof. Dr. Erickson Gavazza Marques.

SÃO PAULO/SP

2023

Monte, Luciana Budoia.

A Lei 14.181/2021 e a prevenção ao superendividamento de pessoas idosas como garantia do mínimo existencial. / Luciana Budoia Monte. 2023.

274 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2023.

Orientador (a): Prof. Dr. Erickson Gavazza Marques.

1. Idoso. 2. Superendividamento. 3. Crédito. 4. Responsabilidade. 5. Educação financeira.

I. Marques, Erickson Gavazza.      II. Título.

CDU 34

LUCIANA BUDOIA MONTE

**A LEI 14.181/2021 E A PREVENÇÃO AO SUPERENDIVIDAMENTO DE PESSOAS  
IDOSAS COMO GARANTIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Nove de Julho como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Direito.

São Paulo, 20 de janeiro de 2023.

BANCA EXAMINADORA

ERICKSON GAVAZZA  
MARQUES:04392750833

Assinado de forma digital por  
ERICKSON GAVAZZA  
MARQUES:04392750833  
Dados: 2023.01.27 16:01:05 -03'00'

---

Prof. Dr. Erickson Gavazza Marques  
Orientador  
UNINOVE

---

Prof. Dr. Walter Godoy dos Santos Júnior  
Examinador Interno  
UNINOVE

Documento assinado digitalmente  
gov.br MARIA RAFAELA JUNQUEIRA BRUNO RODRI  
Data: 27/01/2023 23:36:23-0300  
Verifique em <https://verificador.iti.br>

---

Profa. Dra. Maria Rafaela Junqueira Bruno Rodrigues  
Examinadora Externa  
FDF

Aos meus pais, Mary e Naor, pelo amor infinito e pelo apoio incondicional.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao colega de carreira Bruno Carlos dos Rios, primeiro incentivador para que eu iniciasse a caminhada no mestrado.

À Universidade Nove de Julho, pelo programa de bolsas de estudos e pelo investimento na formação de pesquisadores de qualidade.

Ao Professor Doutor Marcelo Benacchio, pela confiança depositada desde a entrevista de seleção para o ingresso no programa de pós-graduação em Direito.

Ao Professor Doutor Erickson Gavazza Marques, orientador; ao Professor Doutor Walter Godoy dos Santos Junior, ao Professor Doutor Marcelo Benacchio e à Professora Doutora Maria Rafaela Junqueira Bruno Rodrigues, pelas valiosas orientações prestadas durante as bancas de qualificação e defesa.

Ao corpo docente e discente do programa de pós-graduação em Direito da Universidade Nove de Julho, pela criação de um ambiente rico em debates e profícuo em ideias para a compreensão do Direito Empresarial à luz dos princípios constitucionais e dos direitos humanos.

Aos colegas da Defensoria Pública da União, pelo compartilhamento de vivências no desempenho da atividade profissional e por colaborarem para o desenvolvimento de um olhar crítico sobre os problemas enfrentados pelos grupos mais vulneráveis da população brasileira.

Aos amigos Atanasio Darcy Lucero Júnior, Carolina Villar Lopes, Larissa de Sousa Moises, Maria Eduarda Arruda Magalhães de Oliveira Lócio e Rebeca de Vasconcelos Barbosa, companheiros desde a preparação para o cargo.

A Ada Chivers, a mais antiga amiga, e a Jayne Oliveira, a mais recente, pela companhia durante os anos de pandemia e o mestrado.

A Vera Lucia Lamas Vidueiros, pelo suporte profissional.

Sobretudo, aos meus pais, Mary Lucia Budoia Monte e Naor Seixas Monte, por terem ensinado, desde os meus primeiros passos nas letras, que o aprendizado é o bem mais valioso e a única herança desejável; por comemorarem cada conquista e estimularem a assunção de novos desafios; pelo incentivo perene e amoroso; por serem o farol em meio às tempestades e o porto seguro durante as calmarias; pelo amor que dispensa adjetivos. Amo vocês.

A circunstância do humano em nós é que nos confere uma dignidade primaz. Dignidade que o Direito reconhece como fator legitimante dele próprio e fundamento do Estado e da sociedade.  
(Carlos Ayres Britto, 2012, p. 26)

## RESUMO

A Constituição Federal de 1988 acolheu o modo de produção capitalista, mas rejeitou o capitalismo predatório ao fundar-se sobre a dignidade da pessoa humana e consignar os objetivos de construir uma sociedade livre, justa e solidária. No mesmo sentido, elegeu como princípio da ordem econômica a defesa do consumidor, ordenando a elaboração de uma lei de proteção a esse grupo, e reservou especial proteção às pessoas idosas. Não obstante, os consumidores idosos são vítimas de importunação e pressão por parte das instituições financeiras que, recorrendo a métodos abusivos, convencem-nos a contratar crédito sem que tenham a real dimensão do débito contraído e dos riscos do superendividamento. O assédio dentro da própria família contribui para a aquisição de dívidas pelos idosos. Os baixos rendimentos, o baixo letramento e a falta de educação financeira de grande parte da população idosa brasileira acentuam a sua vulnerabilidade. A possibilidade de contratar empréstimos consignados em benefícios previdenciários desponta como um negócio de baixíssimo risco para as instituições de crédito, mas de alto risco para os idosos, que terminam por comprometer seu mínimo existencial. Lado outro, o Instituto Nacional de Seguro Social, que deveria fiscalizar as instituições que ofertam o produto, não se desincumbe de tal mister. Em complemento, as Cortes Superiores do Poder Judiciário soem fazer prevalecer o princípio da autonomia da vontade privada em detrimento da dignidade da pessoa humana e da garantia do mínimo existencial. Nesse cenário, agravado pelo crescente endividamento da população brasileira, a Lei 14.181/2021 surge como importante ferramenta no combate ao superendividamento, erigindo a concessão responsável do crédito e a educação financeira como pilares na prevenção desse fenômeno e reiterando a necessidade de proteção especial às pessoas idosas. Sua efetividade, contudo, dependerá da mudança de percepção do Poder Judiciário quanto à condição do superendividado, de uma fiscalização e um controle ativos sobre as instituições de crédito e da criação de uma política pública de educação financeira destinada às pessoas idosas. Este estudo se baseia em revisão bibliográfica, com o apoio de estatísticas e pesquisas qualitativas para a análise do risco agravado do superendividamento da pessoa idosa; vale-se do método indutivo para a verificação de precedentes judiciais, de modo a detectar as inclinações dos Tribunais Superiores; o método hipotético-dedutivo é utilizado para a formulação de sugestões tendentes a concretizar a proteção desse grupo hipervulnerável, a fim de prevenir o seu superendividamento.

Palavras-chave: idoso; superendividamento; crédito; responsabilidade; educação financeira.

## ABSTRACT

The Constitution of the Federative Republic of Brazil welcomed the capitalist mode of production, although rejecting predatory capitalism by founding itself over the human dignity and the objectives of building a free, fair, and solidary society. In addition, it chose consumer protection as a principle of the economic order and demanded the drafting of a law to protect this group and reserved special protection for the elderly. However, elderly consumers are victims of harassment and pressure from the financial industry that, using abusive methods, convinces them to take out credit without having the dimension of the debt and the risks of over-indebtedness. Harassment within the family itself contributes to the acquisition of debt by the elderly. The poor income, low literacy, and lack of financial education of a large part of the Brazilian elderly population accentuate their vulnerability. The possibility of contracting withholding credit on social security benefits emerges as a very low-risk business for creditors but a considerable risk for the elderly, who end up compromising their existence minimum. On the other side, the National Institute of Social Security, which should supervise the firms that offer this product, does not fulfil its task. In addition, the Superior Courts of the Judicial power tend to enforce the principle of autonomy of will instead of the human dignity and the guarantee of the existence minimum. In this scenario, aggravated by the growing indebtedness of the Brazilian population, Federal Law 14.181/2021 emerges as a fundamental tool against over-indebtedness, establishing responsible credit concession and financial education as pillars in preventing this phenomenon and reiterating the need for special protection for the elderly. Its effectiveness, however, will depend on a change in the Judicial power perception regarding over-indebted people, on the active surveillance and control over credit institutions and on a new public policy aimed at the financial education of the elderly. This study bases itself on the literature review, supported by statistics and qualitative research to analyze the aggravated risk of over-indebtedness of the elderly, uses the inductive method to verify judicial precedents to describe the inclinations of the Superior Courts, and the hypothetico-deductive method to formulate suggestions to materialize the protection of this hypervulnerable group to prevent their over-indebtedness.

Keywords: elderly; over-indebtedness; credit; responsibility; financial education.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 O FENÔMENO DO SUPERENDIVIDAMENTO .....	20
2.1 Conceito de superendividamento.....	28
2.2 A dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial .....	31
2.3 O direito de acesso ao consumo como direito fundamental .....	37
2.4 O dever do Estado na prevenção do superendividamento .....	44
2.5 A Lei 14.181/2021 e seus antecedentes.....	51
3 PESSOA IDOSA, HIPERVULNERABILIDADE E SUPERENDIVIDAMENTO.....	56
3.1 A desigualdade nas relações de consumo.....	59
3.2 A boa-fé nos contratos de consumo.....	68
3.3 A hipervulnerabilidade da pessoa idosa .....	72
3.3.1. Educação formal e educação financeira dos idosos.....	77
3.3.2. Os rendimentos das pessoas idosas.....	81
3.3.3 A violência financeira contra pessoas idosas.....	84
3.3.4 O superendividamento dos idosos em números.....	88
4 O PROBLEMA DO CRÉDITO CONSIGNADO.....	90
4.1 Crédito consignado e superendividamento dos idosos .....	99
4.2 O comportamento predatório das instituições de crédito .....	104
4.2.1 A ausência de verificação da saúde financeira do consumidor .....	105
4.2.2 A publicidade enganosa ou abusiva.....	105
4.2.3 A oferta irresponsável de cartão de crédito .....	112
4.2.4 Outras maneiras de superendividar o idoso .....	113
4.2.5 Necessidade de regulação do mercado de crédito .....	116
4.3 A responsabilidade do INSS nas operações de crédito consignado .....	117
4.3.1 O dever de fiscalização do INSS .....	118
4.3.2. Tentativas de responsabilizar o INSS na via judicial .....	123
4.3.3 Propostas para a proteção dos beneficiários do INSS .....	127
5 OS TRIBUNAIS SUPERIORES E O SUPERENDIVIDAMENTO DE IDOSOS .....	132
5.1 Precedentes do Superior Tribunal de Justiça.....	133

5.1.1 A preservação da dignidade e do mínimo existencial.....	133
5.1.2 Idosos analfabetos.....	140
5.1.3 Duas Ações Cíveis Públicas .....	142
5.1.4 A famosa Súmula 603/STJ.....	148
5.1.5 O Tema Repetitivo 1085.....	150
5.2 Precedentes do Supremo Tribunal Federal .....	152
5.3 Síntese da análise de precedentes .....	155
5.4 A necessidade de um Poder Judiciário atuante.....	156
6 A LEI 14.181/2021 E A PREVENÇÃO AO SUPERENDIVIDAMENTO.....	161
6.1 A concessão responsável de crédito .....	162
6.1.1 Dever de informação.....	171
6.1.2 A proteção ao mínimo existencial .....	177
6.2 Os vetos à Lei do Superendividamento .....	183
6.3 O novo procedimento para a superação do superendividamento .....	186
6.4 A Lei 14.181/2021 será capaz de prevenir o superendividamento de idosos?.....	192
7 A INTERVENÇÃO DO ESTADO PARA PREVENIR O SUPERENDIVIDAMENTO..	195
7.1 A função social da empresa .....	195
7.2 A responsabilidade social empresarial .....	205
7.3 A regulação do mercado de crédito pelo Estado .....	208
7.4 A educação financeira de pessoas idosas .....	217
7.5 A busca por um mercado de consumo equilibrado.....	228
8 CONCLUSÃO.....	236
REFERÊNCIAS .....	245
ANEXO – PUBLICIDADE DE CRÉDITO CONSIGNADO .....	263

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 erigiu como fundamento da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana. Entre os objetivos fundamentais, incluiu a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e a promoção do bem de todos. Na busca pela realização desses objetivos, reconheceu a existência de grupos merecedores de especial proteção. Para o presente estudo, interessam dois grupos que se interseccionam: os consumidores e as pessoas idosas. Na Constituição, a proteção ao consumidor é mandamento inscrito no rol de direitos fundamentais e princípio da ordem econômica e, a fim de concretizar essa proteção, promulgou-se o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90); cumpre lembrar que, no modo de produção capitalista, todos são consumidores. Em outra senda, a Constituição consagra o dever da família, da sociedade e do Estado de amparar os idosos e resguardar sua dignidade; nesse sentido, elaborou-se a Política Nacional do Idoso (Lei 8.842/94); posteriormente, o Estatuto da Pessoa Idosa (Lei 10.741/2003) densificou a proteção a esse grupo, além de estatuir que pessoa idosa é aquela com sessenta anos ou mais.

Além da extensão da longevidade ao longo das últimas décadas, os idosos brasileiros experimentaram, a partir dos anos 1990, um aumento real de renda decorrente da ampliação dos benefícios previdenciários, do incremento dos programas de transferência de renda e do reajuste do salário mínimo acima dos índices inflacionários por vários anos. Essa conjuntura levou a uma maior participação dos idosos no mercado de consumo e, como corolário, as instituições financeiras passaram a vê-los como potenciais consumidores de crédito. De um lado, os idosos têm desejos de consumo como todas as pessoas e, ainda, a vontade ou a necessidade de ajudar filhos e netos; de outro, encontram-se em uma fase mais estável da vida, sujeitando-se menos a imprevistos que costumam afetar a renda, como a perda do emprego, o nascimento de um filho ou o divórcio. Estão mais expostos, evidentemente, a enfermidades graves e à morte; contudo, mesmo considerando esses fatores, as instituições de crédito descobriram nas pessoas idosas um amplo mercado para a oferta de empréstimos com baixo risco de inadimplência, mormente em razão do crédito consignado, introduzido pela Lei 10.820/2003. A fim de atrair as pessoas idosas e convencê-las a endividar-se, as instituições financeiras soem ignorar os limites impostos pelo ordenamento jurídico e pela ética, captando clientes por meio do assédio, da publicidade abusiva ou enganosa, da omissão de informações e da concessão irresponsável de crédito. Fiam-se no baixo risco de inadimplência e na certeza de que quaisquer eventuais prejuízos são amplamente compensados pelas taxas de juros; assim,

não há qualquer preocupação em verificar a capacidade de pagamento do idoso antes de conceder-lhe empréstimos.

Os idosos são presas fáceis das armadilhas do crédito. Sua vulnerabilidade é superior à dos consumidores em geral, e não somente em razão das limitações próprias da idade. No Brasil, significativa parcela dos idosos não tem instrução formal suficiente para compreender as cláusulas de um contrato de crédito, tem noções apenas rudimentares de matemática e nunca recebeu educação financeira. Além disso, a renda advinda de benefícios previdenciários e assistenciais costuma ser pequena, mantendo as pessoas idosas no limite da subsistência, de modo que a assunção de qualquer dívida pode comprometer seu mínimo existencial. Outro fator a acentuar a vulnerabilidade dos idosos é que, não raras vezes, tornam-se arrimo de família, o que gera pressão adicional para a contratação de crédito para ajudar parentes, especialmente na modalidade consignada, em razão dos juros menos elevados. O resultado dessa vulnerabilidade multifatorial e das condutas abusivas das instituições de crédito é o índice crescente de superendividamento entre idosos, em prejuízo da sua dignidade. A situação tende a se agravar com a novel possibilidade de contratação de empréstimo consignado sobre benefícios de transferência de renda, como o benefício de prestação continuada pago a pessoas com mais de sessenta e cinco anos em situação de hipossuficiência econômica.

Importa frisar que cerca de 70% dos aposentados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) auferem somente um salário mínimo mensal e que a renda média do grupo não ultrapassa os dois salários mínimos. Não se ignora que o superendividamento é fenômeno que atinge todas as camadas da população, mas seu efeito é particularmente devastador nas famílias de baixa renda, que terminam por sacrificar o atendimento de necessidades básicas na tentativa de pagar as dívidas. Ademais, são os idosos de baixa renda que, em geral, têm maior déficit informacional, tornando-se mais suscetíveis à abordagem das instituições financeiras. Eis porque o superendividamento termina por ser mais cruel quando acomete pessoas idosas.

Posto esse cenário, é relevante estudar o comprometimento do mínimo existencial das pessoas idosas em razão do superendividamento gerado pela concessão de crédito, bem como os meios conferidos pelo ordenamento jurídico para a prevenção do problema, com destaque para as inovações trazidas pela Lei 14.181/2021. Conhecida como Lei do Superendividamento, a norma alterou o Código de Defesa do Consumidor (CDC) a fim de criar mecanismos de prevenção e superação da crise de endividamento excessivo, que afeta os brasileiros em patamares crescentes a cada ano. Alerta à hipervulnerabilidade das pessoas idosas, a lei traz proteções especialmente dirigidas a esse público.

O problema vislumbrado é a necessidade de se investigar formas de harmonização entre a atividade empresarial de concessão de crédito e a proteção do mínimo existencial das pessoas idosas. O ordenamento jurídico brasileiro adota o modo de produção capitalista e uma das molas propulsoras do capitalismo é o crédito, portanto não parece adequado proibir essa atividade. Tampouco seria isonômico ou proporcional impedir que todas as pessoas idosas contraíssem débitos à alegação de que precisam ser protegidas, pois o simples fato de serem idosas não poderia amparar sua exclusão apriorística do mercado de crédito. Faz-se necessário, então, encontrar o equilíbrio entre os interesses do empresário e a dignidade da pessoa idosa, entre a livre iniciativa e a garantia do mínimo existencial, entre o incentivo ao consumo e a atenção à hipervulnerabilidade dos idosos.

Delimitado o problema, o objetivo deste estudo é compreender as condições que levam ao superendividamento das pessoas idosas, para então examinar de que forma se pode prevenir o fenômeno e qual o papel do Estado nessa prevenção. Para tanto, serão descritas as fragilidades típicas do idoso, as práticas empresariais tendentes a superendividar esse público e o papel do INSS na fiscalização das entidades que concedem crédito consignado e na proteção dos dados dos seus beneficiários; a Lei 14.181/2021 será estudada especialmente no tocante aos dispositivos que buscam aperfeiçoar a disciplina de concessão de crédito a fim de evitar o superendividamento; investigar-se-á de que modo o Estado pode agir para proteger os consumidores idosos dos riscos do endividamento excessivo sem, por outro lado, malferir o modelo econômico capitalista.

Trabalha-se com a hipótese de que, atualmente, a atividade empresarial de concessão de crédito vale-se de condutas predatórias, aproveitando-se da pouca instrução formal dos consumidores idosos para convencê-los a contrair dívidas que não podem pagar, em um movimento que favorece as instituições financeiras em razão das altas taxas de juros e dos demais encargos contratuais e que, ao mesmo tempo, suprime os parcos rendimentos dos idosos, sonogando-lhes os meios de subsistência. Defende-se que a atividade empresarial deve ser balizada pelo fundamento da dignidade da pessoa humana, pela proteção ao consumidor e à pessoa idosa e pela preservação do mínimo existencial, cabendo ao Estado intervir na economia de modo a garantir o respeito a tais valores. Acredita-se que essa intervenção, longe de violar o modo de produção capitalista, é mandatória nos termos da Constituição de 1988 e, ainda, desejável pelo próprio capitalismo; argumenta-se, nesse sentido, que o modelo capitalista se desenvolveu justamente pela existência de limites normativos – não apesar desses limites – e que o superendividamento traz prejuízos não só ao indivíduo, mas à economia. Sustenta-se que, na ordem econômica constitucional, a empresa deve atender à sua função social, cabendo ao

Estado regular o mercado de crédito nesse sentido. Ademais, pugna-se pela atuação do Estado na promoção da responsabilidade social empresarial e pela implementação de uma política pública de educação financeira especialmente dedicada aos idosos, de modo a capacitá-los a reconhecer e evitar os perigos do endividamento excessivo.

Justifica-se a pesquisa em razão dos males produzidos pelo superendividamento, cujas consequências desbordam da pessoa e atingem a sua família, a economia local e mesmo a nacional, como visto na crise imobiliária norte-americana de 2008, essencialmente uma crise de crédito. Considera-se, ainda, que o acelerado envelhecimento da população brasileira demanda estudos dedicados às peculiaridades da pessoa idosa e exige do Estado o desenvolvimento de políticas públicas dedicadas a essa faixa demográfica em expansão. Entende-se que os idosos são perversamente atingidos pelo superendividamento em razão dos seus modestos rendimentos, da baixa escolaridade e quase inexistente educação financeira e do assédio para o consumo. O quadro é agravado pelo empréstimo consignado, que compromete percentual significativo dos escassos proventos da pessoa idosa e retira-lhe até mesmo a possibilidade de ficar inadimplente em determinado mês a fim de fazer frente a outras obrigações financeiras ou necessidades mais prementes. Como resultado, esses idosos recaem em um estado de necessidade e terminam por contrair novas dívidas a fim de quitar as já existentes, em um ciclo vicioso que os direciona à indigência.

No plano acadêmico, a pesquisa se justifica pela necessidade de investigar os limites que o ordenamento jurídico impõe à atividade empresarial de concessão de crédito. O modelo empresarial concebido pelo liberalismo clássico, dirigido exclusivamente à busca do lucro, revela-se anacrônico perante a ordem econômica constitucional, assentada sobre a dignidade da pessoa humana, a justiça social e a solidariedade. De fato, se de um lado a Constituição optou pelo modelo econômico capitalista, de outro delineou um Estado de bem-estar social, dentro do qual prescreveu a defesa do consumidor, a função social da empresa e a garantia de direitos fundamentais. Cumpre, desse modo, estudar a compatibilização entre a atividade das instituições financeiras e a proteção dos direitos dos consumidores, especialmente dos mais vulneráveis. Essa compatibilização há de ser efetivada por meio da regulação estatal, sendo a Lei 14.181/2021 importante instrumento nesse sentido. Cabe perquirir os meios para a efetivação das inovações trazidas pela lei, de modo que ultrapassem o nível formal e gerem resultados concretos. Ademais, verifica-se que, embora haja iniciativas bem-sucedidas no tratamento do superendividamento, nas quais a norma em comento se baseou para criar um modelo de repactuação de dívidas, pouco se tem pensado sobre a prevenção do problema, especialmente no tocante às pessoas idosas; daí a relevância de um estudo centrado nos

instrumentos normativos e institucionais aptos a prevenir o superendividamento decorrente da contratação de crédito por idosos.

O primeiro referencial teórico são os trabalhos de Cláudia Lima Marques, estudiosa do direito do consumidor e do fenômeno do superendividamento e defensora da adoção do diálogo das fontes, teoria de Erik Jayme que visa à integração de diferentes regras jurídicas a fim de sobrelevar os direitos fundamentais e proteger grupos especialmente vulneráveis, o que respalda o estudo do CDC em diálogo com o Estatuto da Pessoa Idosa e com a Constituição. Também são referências teóricas fundamentais o pensamento de Eros Grau sobre a ordem econômica na Constituição e o estudo de Norberto Bobbio quanto à funcionalização do direito e seu uso nas vias repressiva e promocional, de modo a alcançar os fins eleitos pelo ordenamento jurídico. Em outro passo, a pesquisa de Caroline Stumpf Buaes sobre a educação financeira de pessoas idosas revela-se essencial para a sugestão de estratégias concretas de capacitação dos idosos a fim de prevenir o superendividamento, cumprindo mencionar que o modelo pedagógico de Paulo Freire serviu de referencial teórico a Buaes.

Adota-se a premissa de que, ao tempo em que a Constituição da República acolheu o modo de produção capitalista, erigiu como fundamento do direito pátrio a dignidade da pessoa humana (CR/88, art. 1º, III), secundada pelos objetivos fundamentais traçados no art. 3º e pelos direitos e garantias fundamentais que permeiam o texto. Consequentemente, a ordem econômica, por disposição constitucional, deve estar a serviço do desenvolvimento de uma sociedade mais justa, em uma perspectiva solidarista. Nessa senda, cabe ao Estado dirigir o mercado de crédito de modo a impedir práticas predatórias, fomentar a responsabilidade na concessão de crédito e preservar o mínimo existencial das pessoas idosas, hipervulneráveis que são.

Como metodologia principal, será utilizada a revisão bibliográfica, a fim de analisar o arcabouço normativo e a doutrina voltada à proteção do consumidor idoso e compreender as causas mais comuns do superendividamento das pessoas idosas, bem como suas consequências. O estudo de dados estatísticos e de pesquisas qualitativas fornecerá suporte às hipóteses formuladas. Far-se-á uma análise de precedentes dos Tribunais Superiores em casos envolvendo contratos de crédito firmados por idosos, usando-se o método indutivo para verificar as tendências dessas Cortes ao julgarem o tema. O método hipotético-dedutivo será essencial para a elaboração de propostas tendentes a prevenir o superendividamento das pessoas idosas, respeitando-se os parâmetros do ordenamento jurídico.

A pesquisa se desenvolverá em seis capítulos.

O Capítulo 2 abordará o papel do crédito na contemporaneidade e a sua expansão no Brasil a partir dos anos 1990, possibilitada pela estabilização da economia, pelo aumento da renda da população pobre e pelo incentivo ao consumo como meio de impulsionar a economia do país. Ao tempo em que será reconhecida a importância do acesso ao crédito na melhoria do padrão de vida das classes C e D, delinear-se-á o seu aspecto negativo, consubstanciado no endividamento excessivo. A definição de superendividamento será apresentada com base nos relatórios do Banco Central do Brasil (BCB) e na doutrina. A seguir, serão estudados os conceitos de dignidade da pessoa humana e mínimo existencial, fundamentais para a compreensão do impacto do superendividamento sobre a vida das pessoas. Demonstrar-se-á que o acesso ao consumo é direito fundamental e que o superendividamento, ao excluir o indivíduo do mercado de consumo, viola esse direito. A discussão sobre o papel do Estado na regulação do mercado de crédito, de modo a prevenir o superendividamento e garantir direitos fundamentais, receberá os primeiros contornos. Serão apresentados os antecedentes da Lei do Superendividamento, com referências a recomendações internacionais e a normas da França e dos Estados Unidos da América (EUA), modelos distintos de enfrentamento ao problema.

O Capítulo 3 traçará um panorama sobre a proteção da pessoa idosa no Brasil e discutirá a posição de vulnerabilidade do consumidor em geral, ressaltando-se a desigualdade nas relações de consumo. O princípio da boa-fé será estudado, eis que atua para reduzir essa desigualdade. A seguir, discorrer-se-á sobre a hipervulnerabilidade das pessoas idosas no mercado de consumo, decorrente não apenas das fragilidades próprias da terceira idade, mas também da baixa escolaridade, da pouca educação financeira, dos míseros rendimentos recebidos pela maioria dos idosos brasileiros e da violência financeira sofrida dentro da própria família. Serão trazidos ao debate relatórios do BCB que evidenciam a maior tendência ao superendividamento entre pessoas idosas, em comparação com outras faixas etárias.

O crédito consignado será estudado no Capítulo 4, salientando-se o seu papel no superendividamento das pessoas idosas. Descrever-se-á como a modalidade tem sido usada para fomentar o consumo sem o necessário cuidado com a preservação do mínimo existencial dos idosos. O risco de índices ainda maiores de superendividamento no futuro será ressaltado, uma vez que a Lei 14.431/2022 passou a permitir a consignação de até 45% dos proventos, além de autorizar retenções de até 40% sobre benefícios de transferência de renda, algo até então inédito. Apontar-se-á o interesse das instituições financeiras em vender o produto, dado o baixo risco de inadimplência, e serão descritas algumas das condutas desleais por elas empregadas, como a ausência de verificação da saúde financeira do consumidor, a publicidade enganosa ou abusiva e a oferta irresponsável de cartões de crédito. Passar-se-á à análise do

comportamento do INSS que, tendo o dever de fiscalizar as instituições que atuam na concessão do empréstimo consignado, omite-se. Também será enfrentada a questão dos vazamentos de dados dos beneficiários, que facilitam a abordagem predatória das instituições de crédito, e serão comentadas tentativas de responsabilizar o INSS na via judicial, defendendo-se que a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) é eficaz mecanismo de controle e de responsabilização da autarquia, guardiã dos dados de milhões de pessoas. Serão apresentadas sugestões para que os beneficiários do INSS tenham seus dados e seus proventos efetivamente protegidos da sanha das instituições financeiras.

Embora o trabalho mantenha o foco na prevenção ao superendividamento, o Capítulo 5 voltar-se-á à análise de precedentes do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF) em demandas que buscavam, sobretudo, o tratamento dessa condição. A eficácia da Lei 14.181/2021 na prevenção ao superendividamento dependerá, dentre outros fatores, da certeza da sanção no caso do descumprimento da nova norma, razão pela qual o estudo de precedentes se mostra útil. Será observada a atuação das Cortes Superiores em processos que envolviam o superendividamento de idosos em razão de contratos de empréstimo. Constatar-se-á que, em regra, o STF não examina a matéria, alegando inexistência de repercussão geral e outras razões de ordem formal; o STJ, por sua vez, costuma dar primazia ao princípio da autonomia privada, em detrimento da proteção à dignidade da pessoa humana. Será ressaltada a necessidade de sensibilizar o Poder Judiciário para a análise do tema sob a perspectiva da hipervulnerabilidade do consumidor idoso.

No Capítulo 6, a Lei do Superendividamento será detidamente analisada. Abordar-se-á o primeiro dos seus pilares, é dizer, a exigência de que a concessão de crédito seja responsável, iluminada pela boa-fé objetiva e com o cumprimento integral do dever de informação, detalhadamente insculpido no CDC. A proteção ao mínimo existencial, chave para a prevenção do superendividamento, será analisada, criticando-se o esvaziamento do conceito provocado pelo Decreto 11.150/2022, cuja ilegalidade e inconstitucionalidade serão sustentadas. Os dispositivos da Lei do Superendividamento que foram vetados serão comentados. Estudar-se-á brevemente o procedimento criado pela lei para o tratamento do superendividamento. Mencionar-se-ão os desafios a serem enfrentados para que a Lei do Superendividamento alcance seu objetivo como instrumento de prevenção ao endividamento ruinoso dos consumidores.

O Capítulo 7 será dedicado à investigação dos mecanismos jurídicos à disposição do Estado para atuar na prevenção do superendividamento, adotando-se a premissa de que o direito é instrumento de condução da sociedade. Estudar-se-á a função social da empresa, decorrência

lógica da função social da propriedade e da função social do contrato, e princípio com força coercitiva a demandar o uso do direito repressivo em caso de descumprimento. Será demonstrado que a função social é elemento condicionante da atividade empresarial e, no âmbito da atividade financeira, repudia a concessão irresponsável de crédito, eis que causar a ruína do consumidor não pode ser a finalidade do contrato de empréstimo. A responsabilidade social empresarial será analisada, destacando-se seu caráter de voluntariedade e, portanto, a inviabilidade de sua imposição pelo Estado; por outro lado, o direito promocional será apontado como mecanismo à disposição do Poder Público para incentivar a adoção de condutas socialmente responsáveis por parte das empresas. Frisar-se-á a necessidade de regulação do mercado de crédito pelo Estado por meio da intervenção por direção (associada ao direito repressivo) e da intervenção por indução (vinculada ao direito promocional), ambas previstas na Constituição. Também será apontada a necessidade de que os três Poderes atuem de forma consentânea com os objetivos da Lei do Superendividamento, de modo a conferir-lhe efetividade. Finalmente, defender-se-á a premência da elaboração e implantação de uma política pública de educação financeira voltada às pessoas idosas, de modo a equipá-las com os conhecimentos necessários para planejar o orçamento doméstico, analisar criticamente a publicidade, driblar o assédio de consumo, reconhecer situações de violência financeira e evitar os riscos ínsitos ao crédito e ao superendividamento.

Ao final, restará demonstrado que a Lei 14.181/2021 tem o mérito de reforçar a proteção do consumidor ao reiterar o dever do fornecedor em prestar informações claras e adequadas, além de inovar ao eleger a concessão responsável do crédito e a educação financeira como pilares na prevenção do superendividamento. Ambos os pilares são fundamentais para a construção de um mercado de consumo equilibrado, porém cumprirá reconhecer que uma política pública de educação financeira demandará alguns anos para ser implementada e dar frutos. Sendo o superendividamento um problema atual, grave e em expansão, ressaltar-se-á a importância de, desde logo, exigir-se uma conduta responsável das instituições financeiras na concessão de crédito, de modo a proteger os consumidores idosos e suas famílias das mazelas do endividamento excessivo.

À luz da Constituição, é dever do Estado agir para prevenir o superendividamento das pessoas idosas, em várias frentes e por diversos mecanismos, de modo a garantir-lhes uma existência digna, com a preservação do mínimo existencial. O capitalismo predatório é inaceitável em um Estado Democrático de Direito fundado na promoção do bem de todos e na construção de uma sociedade justa, solidária e livre.

## 2 O FENÔMENO DO SUPERENDIVIDAMENTO

“Quem não deve, não tem”, proclama a sabedoria popular, em um trocadilho com o provérbio que enuncia que “quem não deve, não teme”. De fato, a grande maioria das pessoas não tem meios de adquirir bens de razoável valor econômico, como um apartamento ou um automóvel, senão valendo-se de crédito, é dizer, contraindo uma dívida. Mais que isso: em um país desigual como o Brasil, a maior parte da população não consegue comprar bens indispensáveis sem recorrer ao crédito.

Coelho (2021, s.p.) define crédito da seguinte forma:

Crédito é troca de algo presente pela promessa de uma prestação futura. O credor concorda em entregar, hoje, um objeto ao devedor e ficar na expectativa de receber dele, no futuro, o objeto permutado. Ao viabilizar trocas não simultâneas, o crédito antecipa atos de produção e circulação de bens ou serviços e atos de consumo.

Atualmente, esse objeto permutado é, em geral, representado por dinheiro. Aliás, foi o desenvolvimento da moeda que possibilitou o surgimento do crédito em sentido econômico (WALD; WAISBERG, 2006, p. 39-40).

No capitalismo, a concessão de crédito é feita em larga escala por empresas especializadas em tal serviço, as instituições financeiras. Tais empresas ocupam posição de destaque no desenvolvimento desse modelo econômico, eis que no modo de produção capitalista o crédito desempenha papel fundamental, sendo necessário não só para o atendimento das necessidades e desejos dos consumidores, mas também para a produção, já que permite tanto ao consumidor quanto ao empresário expandirem seus gastos de modo a atender necessidades imediatas. Marques (2011, p. 566) ressalta que oferta de crédito é oferta de tempo: *“crédito é este ‘tempo’ para poder pagar sua dívida, pois a pessoa recebe imediatamente a quantia em dinheiro que necessita para o consumo e a devolve em parcelas, com juros e taxas acrescidos, no passar de alguns meses (ou mesmo anos)”*. Esse tempo comprado com juros possibilita a expansão de um negócio, a aquisição da casa própria ou a realização de um curso superior; em orçamentos domésticos modestos, é usado para a compra de eletrodomésticos, de um carro usado ou mesmo de um telefone celular, item que cada vez mais se revela uma necessidade e não um luxo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Não se pense em *smartphones* de última geração, mas em modelos simples que, além de substituírem com vantagens a linha fixa, são essenciais para as mais diversas atividades. Basta lembrar que o auxílio emergencial, pago pelo governo federal em 2020 em razão da pandemia de COVID-19, inicialmente só estava disponível para quem fizesse um cadastro online e informasse um número de celular. Ações Cíveis Públicas foram ajuizadas a

No Brasil, a oferta de crédito era escassa até recentemente. Pessoas jurídicas conseguiam algum crédito para desenvolver suas atividades. Pessoas físicas das classes mais abastadas tinham cartão de crédito. Contudo, grande parte da população estava excluída desse mercado. A maioria das compras era feita a vista. A aquisição de um bem de elevado valor dependia da capacidade de poupar por meses a fio, algo difícil para os pobres. Não podia ser diferente: a inflação corroía a moeda, os preços eram remarcados da noite para o dia e era impossível saber quanto custaria um determinado produto em dois ou três meses. Leitão (2011, p. 14) informa que “*de julho de 1964 a julho de 1994, data do Plano Real, a inflação acumulada, medida pelo IGP-DI, foi de 1.302.442.989.947.180,00%. Para simplificar: 1 quatrilhão e 302 trilhões*”. Entre 1985 e 1994, período de agravamento da crise e do fracasso de sucessivos planos econômicos, a taxa média anual de inflação foi de mais de 1.000%, chegando a 5.000% nos picos (idem, p. 78).

Em tal ambiente, o crédito era inviável tanto para os vendedores, que não sabiam qual seria o custo da mercadoria em uma semana ou um mês, quanto para os compradores, que não faziam ideia de quanto teriam de pagar pelo produto no futuro, tampouco se o novo valor caberia em seus orçamentos domésticos. A hiperinflação gerava exclusão e aumentava a pobreza (idem, p. 37), afetando mais duramente os pobres, sem acesso a produtos bancários como o *overnight*<sup>2</sup>, que tentava repor as perdas inflacionárias. O cartão de crédito era considerado meio de pagamento a prazo mesmo que não houvesse parcelamento da compra ou da fatura. Cheques de outras praças eram recusados porque o banco demorava quinze dias para fazer a compensação e o valor do produto ou serviço seria outro ao fim desse tempo (idem, p. 79). O dia de receber o salário era dedicado à peregrinação entre supermercados em busca dos melhores preços, convertendo-se o pagamento em mantimentos para evitar sua corrosão. Categorias de trabalhadores tinham o salário fracionado em duas, três ou até quatro datas ao longo do mês, em uma tentativa de garantir o poder de compra. O planejamento era quase impossível, como demonstra este episódio acontecido em 1989 (idem, p. 72):

---

fim de que o governo ofertasse alternativas, considerando que parte do público-alvo não tinha internet ou celular (a título de exemplo: ACP 5021688-32.2020.4.04.7000/PR, proposta pela Defensoria Pública da União e ACP 5002089-11.2020.4.02.5110/RJ, proposta pelo Ministério Público Federal). Em 8 de junho de 2020, mais de dois meses após a promulgação da lei que instituiu o auxílio (Lei 13.982/2020), os Correios começaram a cadastrar beneficiários que não tinham acesso aos serviços digitais. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/06/09/auxilio-emergencial-correios-comecam-a-fazer-cadastro-nas-agencias.ghtml>; <https://www.anadef.org.br/noticias/ultimas-noticias/item/defensores-pedem-na-justica-facilidade-de-acesso-a-auxilio-emergencial.html>. Acesso em: 19 nov. 2021.

<sup>2</sup> “*Aplicações feitas num dia para sacar no dia seguinte; com remuneração diária e liquidez imediata. No auge do processo hiperinflacionário a remuneração diária fez do overnight a aplicação mais procurada.*” (LEITÃO, 2011, p. 274.)

Wagner Pinto Cavalcanti, do Rio de Janeiro, contou ao jornal que foi à rodoviária comprar passagem para São Lourenço. Foi no dia 21 de novembro, viajaria no dia 2 de dezembro. No guichê, o funcionário da empresa disse que com tanta antecedência assim não vendia, não. Ele voltou no dia 28 e aí comprou. Mas com um aumento de 80%, numa semana.

Entre 1985 e 1994, o Brasil passou por cinco pacotes econômicos e cinco moedas, suportou longos períodos de estagnação e recessão e sofreu um confisco de poupança que arruinou famílias e empresas. Em 1º de março de 1994 nasceu a URV, não uma moeda, mas uma unidade de padrão monetário criada a fim de preparar o caminho para o real, que entrou em circulação em 1º de julho de 1994. “No primeiro ano do Plano Real, a inflação ficou em 22%. Alta para qualquer padrão internacional”, lembra Leitão (idem, p. 215), mas impressionantemente baixa para a história recente do Brasil, acostumado a ver mais que o dobro disso por mês. Nos anos seguintes, o percentual de inflação foi reduzido a um dígito<sup>3</sup>.

O controle da inflação e uma economia mais estável permitiram o crescimento da oferta de crédito e a transformação da sociedade brasileira em uma sociedade de consumo de massas (idem, p. 163). Os preços pararam de mudar diariamente. O brasileiro passou a ter noção de quanto valiam o dinheiro e as mercadorias: “nos 15 anos anteriores ao Plano Real, a inflação acumulada foi de 13.342.346.717.617,70%, em resumo, 13 trilhões e 342 bilhões por cento. Nos 15 anos posteriores ao Real, a inflação acumulada foi de 196,87%”. (idem, p. 189). Deu-se importante passo para reduzir os avassaladores números da pobreza no Brasil. Em 1993, 47% da população era pobre. Nos primeiros anos do Plano Real, esse índice caiu para 38%, chegando a 25% em 2008 (idem, p. 76). Os pobres passaram a ter acesso ao crédito e a serviços bancários. Ganharam a possibilidade de se endividar a fim de reformar a casa, comprar eletrodomésticos, viajar ou estudar. O Plano Real fortaleceu o mercado interno ao permitir o início “da formação do mercado das classes C e D, que continuou acontecendo, e de forma mais expressiva, no governo Lula”<sup>4</sup> (idem, p. 261).

A estabilização da economia foi o primeiro marco para a expansão do mercado de crédito; o segundo foi a regulamentação do crédito consignado por meio da Lei 10.820/2003. Como a prestação é descontada diretamente em folha de salário ou de benefício previdenciário,

---

3 Até 2021, quando a inflação alcançou 10,06%. Em 2022, a inflação recuou para 5,79%. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-01/ibge-inflacao-medida-pelo-ipca-fecha-2021-com-alta-de-1006> e <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-01/inflacao-oficial-fecha-2022-em-579>. Acesso em: 23 jan. 2023.

<sup>4</sup> Nesta pesquisa, as referências ao governo Lula dizem respeito aos dois primeiros mandatos, de 1º de janeiro de 2003 a 1º de janeiro de 2011.

a modalidade apresenta baixo risco para o credor, o que permitiu a concessão de empréstimos a juros inferiores aos praticados até então e contribuiu para a bancarização do público de menor poder aquisitivo (é dizer, sua inclusão no sistema bancário e financeiro). Concomitantemente, o governo federal passou a apostar no consumo da nova classe média como forma de estimular o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), investindo em publicidade e fomentando linhas de crédito (não só consignado) para a aquisição dos mais diversos bens. Conforme aponta o IPEA (2015, p. 13 e 55),

O crédito à pessoa física cresceu de 9 p.p. do PIB, em dezembro de 2002, para 21 p.p. do PIB, em dezembro de 2010, o que levou a um aumento do peso desta categoria de 36% para 46%, no crédito total, durante o governo Lula. [...] A análise da oferta de crédito revelou que o crescimento do crédito à pessoa física deu-se, primeiramente, nos segmentos de compras de cartão de crédito a vista, crédito pessoal, mais especificamente nos empréstimos com consignação da folha de pagamentos, e financiamento de veículos.

Quando a crise mundial de 2008 provocou a retração na oferta de crédito por bancos privados, os bancos públicos tomaram a frente, atuando de forma anticíclica e estabilizando o volume de crédito (IPEA, 2011, p. 9). Para incentivar o consumo e minimizar os efeitos da crise econômica de 2008, o governo federal reduziu a alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente sobre automóveis, “*cuja produção acumulava um elevado estoque involuntário*” (REYMÃO; OLIVEIRA, 2016, p. 173). No final de 2011, o agravamento da crise econômica mundial causou novo impacto no consumo brasileiro. A fim de contrabalançar a queda no consumo interno, o governo federal “*implementou incentivos ao consumo e à construção civil por meio de incentivos fiscais, estimulando a demanda por crédito associada a essas atividades. Nesse caso, destacam-se os incentivos para os eletrodomésticos*” (IPEA, 2016, p. 23). As medidas não surtiram o efeito desejado e em 2012 o governo lançou novo pacote de fomento ao crédito, estimulando novamente a compra de veículos e promovendo alterações significativas no empréstimo consignado a fim de favorecer sua contratação, incrementando especialmente a oferta da modalidade pelos bancos públicos (idem, p. 23 e 28).

Além dos incentivos governamentais e das inovações legislativas, contribuiu para a expansão do crédito a transferência de renda promovida pela ampliação do Programa Bolsa Família e pelo aumento real do salário mínimo. De 1º de julho de 1994 até setembro de 2020, a inflação foi de 524,93% e o aumento do salário mínimo foi de 1.512,90%<sup>5</sup>. Houve “*uma*

---

<sup>5</sup> Disponível em: <https://investnews.com.br/economia/salario-minimo-x-inflacao-2-graficos-que-mostram-a-evolucao-do-poder-de-compra/>. Acesso em: 17 set. 2021. Contudo, o aumento real do salário mínimo foi freado em anos recentes. Em 2017 e 2018, o reajuste sequer compensou a inflação. O último ano em que houve aumento real foi 2019, de 1%. Em 2022, o reajuste foi de 10,02% e a inflação em 2021 foi de 10,06%. Disponível em:

*profunda mudança, com o aumento da renda dos 10% mais pobres da ordem de 69% ao longo do seu mandato [do presidente Lula], com o fortalecimento da classe C e com a estagnação da classe A” (PESSOA, 2012, p. 255). Desse modo, “houve uma forte expansão do crédito no Brasil entre 2003 e 2010 [...]. O crédito à pessoa física cresceu de 09 pontos percentuais do PIB, em dezembro de 2003, para 21 pontos percentuais do PIB, em dezembro de 2010” (idem, p. 171-172). O cartão de crédito deixou de ser privilégio de poucos: “de 2000 até 2010 o número de cartões saltou de 118 milhões para 565 milhões, o que significa uma expansão de 378%” (FARIA; LUCCA; ABDO, 2020, p. 44).*

Todas essas medidas resultaram no incremento do consumo e no consequente crescimento do PIB. O efeito negativo foi o endividamento das famílias brasileiras, conforme apontam Reymão e Oliveira (2016, p. 177):

A promoção do desenvolvimento econômico com inclusão social que buscou instrumentos de fortalecimento do crédito revelou suas fragilidades e trouxe novos desafios e dificuldades. Dados da Serasa Experian mostram que em agosto de 2014 o número de inadimplentes atingira o recorde de 57 milhões de pessoas, o que, considerando o total da população brasileira com 18 anos ou mais (144 milhões de pessoas), implicava em cerca de 40% de inadimplentes. Esse total de consumidores com dívidas em atraso era superior ao verificado em agosto de 2013 (55 milhões) e no mesmo mês de 2012 (52 milhões de pessoas).

Vigora no Brasil a economia do endividamento, como afirma Costa (2002, p. 258 e 265), lembrando que foi por meio do endividamento para a aquisição de produtos que as classes C e D ampliaram sua presença no mercado consumidor. Marques ressalta que “*ter alguma dívida frente a um fornecedor (supermercado, banco, cartão de crédito, loja de departamentos, financeira de carros) é um fato inerente à vida na atual sociedade de consumo, [...] consumo e crédito são duas faces de uma mesma moeda*” (2011, p. 564-565). Como toda concessão de crédito gera uma dívida, pode-se igualmente dizer que consumo e endividamento são faces da mesma moeda, moeda esta que faz girar as engrenagens da economia capitalista.

A baixa renda das famílias brasileiras contribui para a economia do endividamento, em detrimento da economia da poupança. O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) publica mensalmente o valor mínimo necessário para o custeio das necessidades básicas de uma família composta por dois adultos e duas crianças, estimando que duas crianças consumiriam como um adulto. Em dezembro de 2018, esse valor era de R\$

3.960,57<sup>6</sup>, mas o salário mínimo oficial era de R\$ 954,00 e 42,5% das famílias brasileiras tinham renda mensal inferior a R\$ 2.862,00<sup>7</sup>; nas Regiões Norte e Nordeste, esse percentual era de 59,5% e 61,6%, respectivamente (IBGE, 2019a, p. 59)<sup>8</sup>. Desse modo, a capacidade de poupança de boa parte dos brasileiros é limitada, já que o salário é majoritariamente comprometido com gastos fundamentais. Resta, portanto, o endividamento como forma de aquisição de bens de valor elevado, como automóveis, eletrônicos e eletrodomésticos.

A oferta de crédito tem méritos e vantagens em uma sociedade capitalista. De um lado, possibilita a expansão da economia, com a conseqüente criação de postos de trabalho; de outro, permite a aquisição de bens e serviços que seriam inacessíveis à maior parte da população se não pudessem ser pagos em prestações diluídas ao longo do tempo. Foi a expansão do crédito no começo do século XXI que permitiu aos brasileiros “*a amplificação da capacidade de gasto e, conseqüentemente, tornou acessível o consumo de bens duráveis, assim como a aquisição de imóveis, por parcela da população até então alijada, com implicações sobre o bem-estar da sociedade e sobre a qualidade de vida*” (IPEA, 2015, p. 28). O crédito permite, a um só tempo, a movimentação do mercado capitalista e a inserção dos cidadãos nesse mesmo mercado. Do ponto de vista do consumidor, o endividamento pode ser útil, como indicam Coelho e Ayala (2019, p. 254-255):

A pura e simples concessão de crédito ao consumo, de forma prudente e cautelosa, traz inúmeros benefícios ao consumidor, como: conveniência, comodismo, segurança e prazo maior para quitar o débito. O crédito pode ser uma alternativa adequada ao consumidor quando este possuir boas razões para acreditar que sua renda aumentará no futuro, podendo desfrutar no momento atual de produtos e serviços que possam melhorar seu bem-estar e qualidade de vida.

O crédito começa a se tornar um problema, no entanto, quando o consumidor não tem uma ideia clara da extensão dos seus débitos, tampouco tem um plano de pagamento realista. Comumente, o tomador do empréstimo não consegue prever como o comprometimento da renda mensal com o pagamento da dívida afetará sua subsistência nos meses seguintes e não

---

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>. Acesso em: 19 mai. 2022.

<sup>7</sup> Desse grupo, mais da metade (56,2%) das famílias viviam com até dois salários mínimos por mês (IBGE, 2019a, p. 58).

<sup>8</sup> Optou-se pelo uso dos dados do DIEESE referentes a 2018 por ser desse ano o relatório mais recente do IBGE sobre orçamento familiar, a fim de se permitir a interação entre os dados de um e de outro relatório. Em outra publicação, o IBGE apontou que 2018 foi um ano de recuperação de renda, após a queda gerada pela crise econômica de 2015 (disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>; acesso em: 11 nov. 2021). É sabido, por outro lado, que a pandemia de COVID-19 contribuiu para a queda de renda das famílias brasileiras (disponível em: <https://portal.fgv.br/noticias/pesquisa-indica-6393-tiveram-perda-renda-mensal-conta-pandemia-covid-19>; acesso em: 11 nov. 2021). Essa queda foi acentuada pela inflação de dois dígitos em 2021 e pela ausência de aumento real do salário mínimo.

tem noção de como os juros compostos e demais encargos elevam sobremaneira o montante devido. Além disso, não tem a exata dimensão das consequências de uma eventual inadimplência, como a aplicação de multa e juros moratórios, a inscrição em cadastros de devedores e a cobrança judicial, com os ônus respectivos. Estudos de economia comportamental apontam que o consumidor frequentemente é excessivamente autoconfiante e otimista, subestimando o peso da dívida contraída e superestimando seus ganhos futuros, como demonstram Oliveira e Carvalho (2016, p. 184):

As pessoas sistematicamente subestimam suas próprias chances de sofrerem um evento adverso, mesmo se compreendem perfeitamente bem, ou mesmo se exageram as probabilidades de outros virem a sofrer o mesmo destino (“isso não irá acontecer comigo”). Pessoas de todas as classes sociais estão sujeitas a essa demasiada confiança em seu próprio julgamento e suscetibilidade ao risco, inclusive pessoas mais bem informadas sobre a atual probabilidade estatística de eventos adversos estão sujeitas a essa má avaliação. Essa comprometedora confiança é exacerbada pela ilusão de controle que direciona os indivíduos a superestimarem suas habilidades em evitar eventos negativos, em função de seu próprio comportamento (“eu nunca sofrerei um acidente de carro - eu sou um bom motorista”).

A comprometedora superconfiança aparece notoriamente na realidade brasileira de concessão de crédito ao consumidor. Os consumidores vêm aumentando mais e mais seus gastos, vivendo além de suas possibilidades, além da renda recebida. A ansiedade dos consumidores, não raras vezes, é impactada pela convicção otimista de que “daremos um jeito. As coisas irão melhorar - talvez melhorem muitíssimo”.

A falta de planejamento, de educação financeira e de compreensão dos riscos e encargos envolvidos em um contrato de crédito podem transformar o que inicialmente era uma simples prestação que “cabia no bolso” em fonte de tormentos, com a exclusão do devedor do mercado de consumo e a inviabilização do seu próprio sustento. Marques (2011, p. 566-567) sublinha que o crédito apresenta riscos atuais – no momento da contratação – e futuros:

Os perigos do crédito podem ser atuais ou futuros. Atuais, pois o crédito fornece ao consumidor, pessoa física, a impressão de que pode - mesmo com seu orçamento reduzido - tudo adquirir, e, embebido das várias tentações da sociedade de consumo, multiplica suas compras até que não lhe seja mais possível pagar em dia o conjunto de suas dívidas em um tempo razoável. No direito comparado, afirma-se que quem já comprometeu mais de 50% de sua possibilidade atual e futura de pagamento (aí há que se retirar os gastos mensais normais do que se chama de mínimo existencial: casa, comida, luz, água, transporte) está se superendividando. Começa aí uma roda viva de utilização perigosa do crédito. [...] O perigo futuro do crédito é que, mesmo se a pessoa pode fazer frente a suas dívidas parceladas naquele mês em que está empregada e de boa saúde, no outro, em que tiver problemas no trabalho ou na família (doença de alguém da família ou dela, mortes, acidentes etc.), não poderá.

Esses riscos são, em geral, ignorados pelo consumidor, seja por imprevidência ou otimismo exagerado, seja pela incapacidade de compreender as implicações jurídicas e financeiras do contrato de crédito por ele assinado. Em regra, não se trata de má-fé, pois ao

contrair a dívida o consumidor tinha a intenção de pagá-la; contudo, em razão de alguma situação imprevisível ou por ignorância dos termos da obrigação assumida, vê-se impossibilitado de honrar o compromisso. Não raras vezes, contrai novas dívidas na tentativa de saldar as primeiras, ou a fim de bancar itens essenciais como comida, aluguel, contas de água e luz; iniciado esse ciclo vicioso, não demorará a ingressar na condição de superendividado. Seguir-se-á a exclusão do mercado de consumo, pela via da inscrição em serviços de proteção ao crédito ou simplesmente por não restar dinheiro algum para comprar o que quer que seja.

A situação é dramática quando o crédito se torna um meio de subsistência: pesquisa realizada pela SERASA (2021) aponta que 53% das pessoas inadimplentes contraíram dívida por meio de cartão de crédito e, desse montante, 69% o fizeram para comprar alimentos em supermercado, 25% para pagar transporte ou combustível e 18% para pagar contas de água, eletricidade ou gás. Segundo a mesma pesquisa, 72% dos inadimplentes têm renda mensal de até três salários mínimos. Sem condições para fazer frente a despesas essenciais para a sobrevivência com dignidade, essas pessoas integram o grupo dos superendividados.

A publicidade contribui para nublar a capacidade de julgamento do consumidor. Schmitt (2014, p. 90) relata como o sistema de crédito desenvolveu-se durante o século XX estimulado pela publicidade, e indica o risco subjacente:

A partir de 1920, a publicidade, especificamente nos Estados Unidos, volta-se à formação de um consumidor adaptado a novos formatos de produção em série, que efetivamente vá consumir esse grande acervo de mercadorias. Tal desiderato resta fortalecido, também, com o sistema de crédito, que, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, incutiu uma nova moral, que apregoa que não mais é necessário economizar primeiro para adquirir um bem posteriormente. Esse sonho, esse desejo, pode ser realizado imediatamente, com a tomada do crédito junto a uma instituição financeira. Sobretudo, o indivíduo que assim age não está raciocinando sobre o fato de que deverá retornar essa quantia acrescida de juros e de outros encargos, os quais possivelmente vão dobrar ou triplicar o montante que lhe foi cedido.

O superendividamento impacta não só o consumidor e sua família, mas o sistema econômico de modo geral. Altos índices de inadimplência terminam por levar à retração do mercado de crédito, seja porque o consumidor já ultrapassou o limite possível de endividamento, seja porque o crédito se torna mais caro, já que incidem juros maiores como meio de compensar o risco de inadimplemento. Se o consumo e o endividamento são faces da mesma moeda, o endividamento e o superendividamento são, por sua vez, faces de uma segunda moeda, muito mais custosa ao devedor e à sociedade. Ou, como aponta Marques (2015, p. 394), *“o superendividamento da pessoa física é a outra face da democratização do crédito”*.

## 2.1 Conceito de superendividamento

Em publicação destinada a propor ações de apoio a pessoas superendividadas, o Banco Central do Brasil (BCB) define endividamento de risco como a ocorrência simultânea de dois ou mais dos quatro indicadores seguintes: “*inadimplência*<sup>9</sup>, *exposição a três modalidades de crédito concomitantes, comprometimento de renda acima de 50% e renda disponível abaixo da linha da pobreza*<sup>10</sup> após o pagamento de dívidas” (BCB, 2020, p. 9). Ocorrendo dois desses fatores, evidencia-se um volume de dívida acima da capacidade de pagamento. O Banco Central considerou, nesse trabalho, apenas modalidades de crédito sem garantia e sem finalidade específica e, desse modo, computou somente dívidas contraídas por meio de cheque especial, crédito pessoal sem consignação e crédito rotativo. Por ser descontado diretamente da folha de salários ou de benefício previdenciário, o crédito consignado não está sujeito à inadimplência, pois o devedor não tem a possibilidade de deixar de pagar essa dívida<sup>11</sup>.

A mesma publicação conceitua superendividamento como “*o resultado de um processo no qual indivíduos e famílias se encontram em dificuldade de pagar suas dívidas a ponto de afetar de maneira relevante e duradoura seu padrão de vida*” (idem, p. 25). O quadro pode se caracterizar tanto pelo alto comprometimento da renda familiar para manter os pagamentos em dia quanto pela suspensão desses pagamentos, é dizer, pela inadimplência. A instituição destaca a correlação entre endividamento de risco e superendividamento: “*há possivelmente uma propensão a que os tomadores aqui identificados como endividados de risco se encontrem, simultaneamente, em situação de superendividamento ou que, eventualmente, possam chegar a esse estágio*” (idem, p. 26). Em complemento, relatório de 2019 apontou que 4,6 milhões de brasileiros encontravam-se em situação de endividamento de risco (BCB, 2019, p. 12), sendo maior a propensão em pessoas acima de 65 anos: “*Em termos de faixa etária, o percentual de endividados de risco é crescente com a idade, atingindo 7,8% da população endividada acima de 65 anos, praticamente o dobro do observado nos tomadores com até 34 anos*” (idem, p. 42). O segundo maior índice de endividamento de risco ocorre na faixa etária dos 55 aos 65 anos,

---

<sup>9</sup> O BCB define inadimplência como o atraso superior a noventa dias no cumprimento de obrigação creditícia.

<sup>10</sup> O Banco Central utilizou o critério do Banco Mundial, qual seja, renda inferior a U\$ 5,50/dia, chegando ao valor de R\$ 439,03 por mês em dezembro de 2019. A título de referência, o salário mínimo em 2019 era de R\$ 998,00.

<sup>11</sup> A bem da precisão, cumpre mencionar que há duas situações em que o crédito consignado pode desaguar em inadimplência: perda ou diminuição da fonte de renda e morte do devedor. A primeira ocorrência é mais comum entre trabalhadores da iniciativa privada (por isso, os juros do crédito consignado são maiores nesses contratos). A segunda é mais frequente nos benefícios previdenciários, mas eventualmente ocorre a primeira, como, por exemplo, quando o INSS cessa o benefício de aposentadoria por invalidez por entender que o segurado recuperou a capacidade para o trabalho. De qualquer forma, os índices de inadimplência no crédito consignado são muito baixos, o que justifica o interesse das instituições financeiras em vender esse produto.

com 72% dos tomadores de crédito nessa situação (idem, ibidem). Quanto à renda, 10,4% dos endividados de risco ganhavam até dois mil reais em 2019, valor que correspondia a praticamente dois salários mínimos (o salário mínimo naquele ano era de R\$ 998,00). A título de comparação, o segundo maior percentual estava entre os que ganhavam de cinco a dez mil reais, com 6,5% de endividados de risco nessa faixa. Os dados indicam a premência de se estudar o superendividamento entre as pessoas idosas e de baixa renda.

Mirando o direito estrangeiro, Lima (2014, s.p.) esclarece a distinção entre superendividado ativo ou passivo, consciente ou inconsciente:

A doutrina europeia distingue o superendividamento entre passivo e ativo. A primeira categoria corresponde aos consumidores que não contribuíram ativamente para o aparecimento da crise de solvência, ou seja, não conseguiram pagar as dívidas em razão de circunstâncias imprevisas como desemprego, divórcio ou doença. Na segunda categoria, estariam os consumidores que abusaram do crédito e consumiram além das possibilidades da sua renda. Os superendividados ativos podem ser inconscientes, ou seja, consumidores que não souberam calcular o impacto da dívida no seu orçamento, porque não foram previamente informados dos encargos da contratação ou que tiveram acesso ao crédito concedido de forma irresponsável pelo fornecedor de crédito; enfim consumidores de boa-fé que acreditavam que conseguiriam honrar suas obrigações. Os superendividados ativos conscientes são aqueles consumidores que ficam excluídos do abrigo legal do tratamento, porque contrataram de má-fé, ou seja, com a intenção de não reembolsar a dívida no momento de seu vencimento.

O superendividamento ativo, portanto, decorre do consumo excessivo e deliberado, de boa-fé (inconsciente) ou de má-fé (consciente); o superendividamento passivo, por outro lado, ocorre em razão dos chamados acidentes da vida: desemprego, divórcio, morte de um provedor, doença, altas taxas de juros, crise econômica ou outros fatores fora do controle do indivíduo, que o afetam diretamente ou que afetam a economia de modo a prejudicá-lo (HAMESTER, 2019, p. 64). No superendividamento passivo, sempre se considera que o consumidor estava de boa-fé quando contraiu a dívida, já que tinha a intenção de pagá-la e não o fez por razões que fugiram ao seu controle. Não obstante, no superendividamento ativo, a má-fé não deve ser presumida. Pode ocorrer, por exemplo, que o consumidor tenha contraído uma dívida elevada porque pretendia quitá-la com a venda de um imóvel, e no último momento o potencial comprador desistiu do negócio; ou talvez pretendesse saldar o débito com a sua parte em uma herança e não tenha contado com a demora no processo de inventário. Ademais, há que levar em conta os efeitos da publicidade, do assédio de consumo e da irresponsabilidade das instituições financeiras na concessão do crédito, de modo que mesmo no superendividamento ativo consciente nem sempre a culpa por tal estado é exclusivamente do devedor. O

superendividado ativo consciente contratou o crédito sem ter a intenção de fazer o pagamento, sabendo que não teria condições, ou mesmo desejo, de fazê-lo. Contratou de má-fé, portanto.

Há indicativos de que a má-fé seja rara entre superendividados ou, ao menos, entre os que buscam os núcleos de conciliação e o Poder Judiciário na tentativa de sair dessa condição. Bertocello (2015, p. 309) estudou o atendimento a 254 superendividados na comarca de Sapiranga/RS entre 2007 e 2013 e verificou que em 67,8% deles o superendividamento ocorreu por acidentes da vida (desemprego, dissolução de casamento ou união estável, doença, queda de renda ou morte). É relevante o papel que as instituições financeiras desempenham na formação do superendividamento: a pesquisa constatou que 65,6% das pessoas superendividadas estavam nessa situação em virtude de apenas um credor e que esse credor era uma instituição financeira (idem, 2015, p. 307).

Não existe uma equivalência inescapável entre endividamento e superendividamento. Por outro lado, o pré-requisito para o superendividamento é o endividamento, razão pela qual se pode afirmar que os dois eventos guardam entre si uma relação de proporção direta. Por isso, cabe mencionar pesquisa realizada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC, 2019)<sup>12</sup> que constatou que 65,6% das famílias brasileiras estavam endividadas em dezembro de 2019, maior índice desde janeiro de 2010, quando o levantamento teve início. Entre as famílias com renda de até dez salários mínimos, o índice de endividamento chegou a 66,6%; 15,5% dessas famílias se declararam muito endividadas e 24,1% se declararam mais ou menos endividadas. Nas famílias com renda de mais de dez salários mínimos, esses números caem para 9,7% e 20% respectivamente, a indicar que o superendividamento atinge mais duramente as famílias com menor renda. Além disso, nas famílias com renda superior a dez salários mínimos as dívidas com financiamento de carro e casa – bens de alto valor e raramente adquiridos a vista – correspondem a 34,9%; na faixa de renda até dez salários mínimos, apenas 15,2% das dívidas são feitas para adquirir tais bens, o que permite concluir que famílias de menor renda endividam-se para a aquisição de bens de menor valor e menor durabilidade. A

---

<sup>12</sup> Trata-se da Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (Peic), realizada mensalmente pela CNC. Optou-se por destacar os dados anteriores à pandemia de COVID-19, iniciada em março de 2020, para evitar as distorções causadas pela crise sanitária. Após o início da pandemia, o índice de endividamento aumentou em razão do fechamento de postos formais de trabalho e da brutal perda de renda dos que dependiam do mercado informal e do setor de serviços. Nesse sentido: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/08/05/endividamento-chega-a-recorde-de-714percent-dos-brasileiros-segundo-a-cnc.ghtml> (acesso em: 7 set. 2021). Em 2021, o índice de endividamento chegou a assustadores 71,4%; dentre os entrevistados, 14,6% declararam estar muito endividados. Em 2022, a Peic tem apontado sucessivos recordes de endividamento, atingindo 79,3% em setembro e ultrapassando os 80% nas famílias com renda inferior a dez salários mínimos; a inadimplência alcançou 30% das famílias, o maior índice desde 2010. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/10/10/endividamento-cresce-e-atinge-quase-80percent-das-familias-novo-recorde-aponta-cnc.ghtml>. Acesso em: 13 out. 2022.

pesquisa apontou também que, dentre as famílias com renda de até dez salários mínimos endividadas em dezembro de 2019, 41,5% estavam com contas em atraso; desse grupo, 42,8% declararam que não teriam condições de fazer os pagamentos. 50,5% tinham contas atrasadas há mais de noventa dias. Ainda, 21,4% das famílias declararam ter mais da metade dos rendimentos comprometida com dívidas<sup>13</sup>. Esse último grupo está a um passo do superendividamento, já que qualquer evento imprevisto tem o potencial de afetar gravemente o precário equilíbrio do orçamento doméstico.

## 2.2 A dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial

Os horrores da Segunda Guerra Mundial motivaram a ONU a elaborar a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948. Em seu primeiro artigo, o documento consagra a dignidade da pessoa humana: “*Art. 1º. Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade*”<sup>14</sup>. Faria, Lucca e Abdo (2020, p. 36) registram que diversos países passaram a incorporar o valor da dignidade da pessoa humana em seus textos constitucionais, partindo da Alemanha o primeiro exemplo, na Constituição de 1949: “*Art. 1º. A dignidade da pessoa humana é inviolável. Respeitá-la e protegê-la é obrigação de todo o poder público.*”

Silva (2014, p. 107) destaca que, no Brasil, a Constituição de 1988 é a primeira a assinalar objetivos fundamentais para o Estado brasileiro, ressaltando sua função de concretizar a democracia e a dignidade da pessoa humana. Moraes (2006, p. 234) salienta esse aspecto inovador da Constituição:

A consagração da dignidade da pessoa humana como fundamento da República no art. 1º, III, da CF, dispositivo inicialmente observado com ceticismo, hoje é reconhecidamente uma conquista determinante e transformação subversiva de toda a ordem jurídica privada. De fato, a escolha do constituinte ao elevá-la ao topo do ordenamento alterou radicalmente a estrutura tradicional do direito civil na medida em que determinou o predomínio necessário das situações jurídicas existenciais sobre as relações patrimoniais.

---

<sup>13</sup> Nas famílias com renda superior a dez salários mínimos, os percentuais eram bem menores: 17,6% dessas famílias tinham dívidas em atraso; 32,4% declararam não ter condições de pagar suas dívidas; 37,4% tinham contas com atraso superior a noventa dias; 14,2% estavam com mais da metade da renda comprometida. Confirma-se, desse modo, a maior vulnerabilidade das famílias de menor renda ante o superendividamento.

<sup>14</sup> Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 29 mar. 2022.

Sayeg e Balera ressaltam que “*a Constituição Federal erige os Direitos Humanos como centro do respectivo arcabouço e a Dignidade da Pessoa Humana é o vetor axiológico da nova ordem jurídica*” (2019, p. 135). De fato, embora seja comum o uso da expressão “princípio da dignidade da pessoa humana”, não se trata apenas de um princípio, mas de fundamento da República Federativa do Brasil e de vetor interpretativo de todo o ordenamento jurídico pátrio. A dignidade da pessoa humana é o alicerce sobre o qual se erige o direito brasileiro. Esse valor se reveste de tal importância que, para Dworkin (2002, p. 304), é o primeiro que deve ser aceito por quem quer que afirme levar os direitos a sério:

Essa ideia, associada a Kant, mas defendida por filósofos de diferentes escolas, pressupõe que existem maneiras de tratar um homem que são incompatíveis com seu reconhecimento como um membro pleno da comunidade humana, e sustenta que tal tratamento é profundamente injusto.

A dignidade da pessoa humana não pode sofrer mitigações ante eventuais ponderações de princípios, pois coloca-se acima desses mesmos princípios, servindo de farol na sua interpretação e na concretização de todas as normas que compõem o ordenamento jurídico. A propósito, Sarlet (2018, p. 106 e 110) considera a dignidade da pessoa humana “*valor jurídico fundamental*” (embora se refira a ela como princípio em alguns momentos) e destaca:

Impõe-se seja ressaltada a função instrumental integradora e hermenêutica do princípio [da dignidade da pessoa humana], na medida em que este serve de parâmetro para a aplicação, interpretação e integração não apenas dos direitos fundamentais e do restante das normas constitucionais, mas de todo o ordenamento jurídico, imprimindo-lhe, além disso, sua coerência interna. [...] O princípio da dignidade da pessoa humana vem sendo considerado fundamento de todo o sistema dos direitos fundamentais, no sentido de que estes constituem exigências, concretizações e desdobramentos da dignidade da pessoa humana e que com base nessa devem ser interpretados.

Comparato (2001, p. 71) salienta o papel de vetor interpretativo da dignidade da pessoa humana, situando-a acima dos princípios constitucionais:

Na hipótese de ocorrer um conflito normativo entre princípios, deve ser aplicado aquele que melhor protege, no caso concreto, a dignidade da pessoa humana, fonte e razão de ser de todo o universo ético, sem que os demais princípios colidentes sejam, por isso, eliminados do ordenamento jurídico.

Rocha (2001, p. 55) considera a dignidade da pessoa humana um “superprincípio”:

A constitucionalização do princípio da dignidade da pessoa humana modifica, em sua raiz, toda a construção jurídica: ele impregna toda a elaboração do Direito, porque ele

é o elemento fundante da ordem constitucionalizada e posta na base do sistema. Logo, a dignidade da pessoa humana é o princípio havido como superprincípio constitucional, aquele no qual se fundam todas as escolhas políticas estratificadas no modelo de Direito plasmado na formulação textual da Constituição.

A doutrinadora ressalta que a dignidade da pessoa humana “*vincula e obriga todas as ações políticas públicas*” (idem, ibidem).

Trata-se de conceito aberto e é bom que assim seja, pois a densificação do que se entende por dignidade da pessoa humana há de ser revista periodicamente a fim de atender aos ditames sociais de cada tempo e lugar. Não obstante, a doutrina faz algumas tentativas de conceituação, como a seguinte (SARLET, 2018, p. 102):

À luz do que dispõe a Declaração Universal da ONU, bem como dos entendimentos citados a título exemplificativo, verifica-se que o elemento nuclear da dignidade da pessoa humana parece residir — e a doutrina majoritária conforta este entendimento — primordialmente na autonomia e no direito de autodeterminação da pessoa (de cada pessoa).

As ideias de autonomia e autodeterminação mencionadas por Sarlet ligam-se à noção de plenitude de Dworkin e dialogam com o conceito de liberdades substantivas desenvolvido por Sen. Para esse pensador, as liberdades substantivas representam as oportunidades reais ao alcance de cada pessoa, de modo que ela possa fazer escolhas e tomar decisões livremente. Exemplos são “*a liberdade de participação política ou a oportunidade de receber educação básica ou assistência médica*” (SEN, 2010, p. 14). Explica o autor (idem, p. 45):

As liberdades substantivas incluem capacidades elementares como por exemplo ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão etc.

Essas capacidades estão no núcleo do que se considera dignidade da pessoa humana e são tolhidas por privações como “*pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos*” (idem, p. 12); em circunstâncias de privação, ainda que se mantenham as liberdades formais (os direitos individuais formalmente reconhecidos), o desenvolvimento (de uma pessoa ou de um país) não é pleno. A autodeterminação do indivíduo não se realiza pelo reconhecimento formal de direitos, mas pela possibilidade concreta de exercê-los, de modo que cada ser humano possa efetivamente desenvolver-se em plenitude.

É do fundamento da dignidade da pessoa humana que irradiam os direitos e garantias fundamentais, e é à sua luz que eles ganham substância, como lembra Sarlet (2018, p. 101 e 106):

[...] uma Constituição que – de forma direta ou indireta – consagra a ideia da dignidade da pessoa humana justamente parte do pressuposto de que o homem, em virtude tão somente de sua condição biológica humana e independentemente de qualquer outra circunstância, é titular de direitos que devem ser reconhecidos e respeitados pelos seus semelhantes e pelo Estado.

[...] Os direitos fundamentais, ao menos de modo geral, podem (e assim efetivamente o são) ser considerados concretizações das exigências do princípio da dignidade da pessoa humana.

Dada a essencialidade desse valor, a busca pela concretização da dignidade da pessoa humana deve reger todas as atividades do Estado, impondo-lhe não apenas deveres de abstenção, mas também ações voltadas à realização dessa dignidade (idem, p. 107):

[...] não restam dúvidas de que toda a atividade estatal e todos os órgãos públicos se encontram vinculados pelo princípio da dignidade da pessoa humana, impondo-lhes, nesse sentido, um dever de respeito e proteção, que se exprime tanto na obrigação por parte do Estado de abster-se de ingerências na esfera individual que sejam contrárias à dignidade pessoal, quanto no dever de protegê-la contra agressões por parte de terceiros, seja qual for sua procedência. Assim, percebe-se, desde logo, que o princípio da dignidade da pessoa humana não apenas impõe um dever de abstenção (respeito), mas também condutas positivas tendentes a efetivar e proteger a dignidade do indivíduo. Sustenta-se, nessa linha de pensamento, que a concretização do programa normativo do princípio da dignidade da pessoa humana incumbe aos órgãos estatais, especialmente, contudo, ao legislador, encarregado de edificar uma ordem jurídica que corresponda às exigências do princípio.

Os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, elencados no art. 3º da Constituição, falam diretamente à concretização da dignidade da pessoa humana<sup>15</sup>. Com efeito, a dignidade de cada indivíduo está tanto mais protegida quanto mais justa for a sociedade em que ele se insere, quanto menos houver desigualdade ou discriminação. Da mesma forma, não há verdadeiro desenvolvimento nacional sem o respeito ao indivíduo e o aperfeiçoamento de suas condições de vida.

Para Barroso (2018, p. 59), os três elementos do conteúdo mínimo da dignidade da pessoa humana são o valor intrínseco da pessoa, a autonomia individual e o valor comunitário. O valor intrínseco do indivíduo se consubstancia nos direitos individuais fundamentais, como

---

<sup>15</sup> Art. 3º *Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.*

o direito à vida, à igualdade e à integridade física e psíquica. O valor comunitário refere-se ao ideal de boa vida de cada pessoa, em referência à comunidade em que está inserida, com as responsabilidades e deveres associados a cada escolha individual. A autonomia individual é a capacidade de decidir os rumos da própria vida, nos âmbitos público e privado, e tem como pressuposto a satisfação do mínimo existencial, que corresponde ao núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais (idem, p. 153-155). De fato, intimamente relacionado à dignidade da pessoa humana está o conceito de mínimo existencial, ideia surgida na Alemanha a fim de estudar “*o núcleo mínimo de condições para uma vida condigna à condição do ser humano*” (CARVALHO; SILVA, 2018, p. 368).

Não há definição categórica de mínimo existencial, mas a doutrina busca traçar suas características e fixar seu núcleo associando-o ao rol de direitos sociais fundamentais do art. 6º da Constituição<sup>16</sup>. Torres (1990, p. 69-71) destaca que o mínimo existencial “*não tem dicção constitucional própria nem conteúdo específico, constitui um direito fundamental, posto que sem ele cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as condições iniciais de liberdade*”, e complementa:

O fundamento do direito ao mínimo existencial, por conseguinte, está nas *condições para o exercício da liberdade*, que, por seu turno, se expressam no *princípio da igualdade*, na proclamação do respeito à *dignidade humana*, na *cláusula do Estado Social de Direito* e em inúmeras outras classificações constitucionais ligadas aos *direitos fundamentais*. [...]

O mínimo existencial é direito protegido negativamente contra a intervenção do Estado e, ao mesmo tempo, garantido positivamente pelas prestações estatais.

O *status* negativo do mínimo existencial, prossegue o autor, se manifesta, por exemplo, na isenção de Imposto de Renda sobre a faixa remuneratória inicial e no princípio constitucional da capacidade contributiva; o *status* positivo, por sua vez, se faz notar na prestação de serviços públicos como educação e saúde, na assistência jurídica aos hipossuficientes e na distribuição de gêneros de primeira necessidade a comunidades atingidas por calamidades, ou por meio de programas assistenciais.

Sarlet (2018, p. 165) frisa que o mínimo existencial não pode ser reduzido a um mínimo vital, é dizer, ao mero atendimento de critérios que garantam a sobrevivência física do indivíduo, mas também “*abarca o que se convencionou designar de um mínimo existencial sociocultural [...], incluindo, portanto, o direito à educação e, em certa medida, o próprio*

---

<sup>16</sup> Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

*acesso a bens culturais*”. Trata-se de um piso sem o qual a própria dignidade é atingida, já que, faltando o atendimento a um desses direitos, o ser humano não é capaz de realizar plenamente o seu potencial. Pellegrino afirma, nesse sentido, que “*a noção de mínimo existencial contempla a promoção e proteção da pessoa humana com dignidade para resguardar a vida humana saudável*” (2014, p. 202).

Carvalho e Silva (2018, p. 368) destacam que “*o mínimo existencial é protegido pela cláusula da proibição do retrocesso*”: um direito fundado no mínimo existencial e concedido pelo ordenamento jurídico não pode ser suprimido no futuro. Exemplo de aplicação dessa cláusula é o mandamento do art. 203<sup>17</sup> da Constituição de 1988, que fixou em um salário mínimo o benefício assistencial de prestação continuada (assim denominado pela Lei 8.742/93): em razão da cláusula de proibição do retrocesso (também conhecida como “efeito *cliquet*”), não seria constitucional alteração normativa que reduzisse o valor dessa prestação mensal<sup>18</sup>.

Importa mencionar a vedação constitucional ao uso de tributo com efeito de confisco (CR/88, art. 150, IV). A esse respeito, o STF já decidiu que a proibição do confisco visa a impedir que o Estado se aproprie de parcela do patrimônio do contribuinte que venha a comprometer-lhe a existência digna ou a satisfação das suas necessidades vitais, como saúde, educação e moradia<sup>19</sup>. Se nem ao Estado é dado promover tamanha invasão no patrimônio das pessoas, ainda que a finalidade do tributo seja, em geral, o custeio de serviços e equipamentos que beneficiam toda a coletividade, com mais razão não se pode admitir que a empresa privada, cujo intuito único é o lucro, reduza o devedor à indigência. Daí a necessidade de reconhecer-se que o superendividamento resulta em grave ofensa à dignidade da pessoa humana, evitando-se sua ocorrência e, quando instalado, possibilitando-se que o consumidor renegocie seus débitos e formule um plano de pagamento viável, de modo a atender os credores sem renunciar ao mínimo existencial. A questão deve ser tratada de modo a compatibilizar os direitos fundamentais e a economia de mercado. Nessa toada, é dever constitucional do Estado proteger

---

<sup>17</sup> Art. 203. *A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: [...] V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.*

<sup>18</sup> A Constituição previu o pagamento do citado benefício ao idoso, mas não definiu o conceito de idoso. O BPC foi regulamentado pela Lei 8.742/93 que, inicialmente, concedeu-o apenas às pessoas com 70 anos ou mais, com diminuição para 67 anos a partir de 1998. O Decreto 1.744/95 reduziu a idade de concessão para 65 anos a partir de 2000. Ocorre que, nos termos da Política Nacional do Idoso e do Estatuto da Pessoa Idosa, idoso é o indivíduo com 60 anos ou mais, razão pela qual argumenta-se que o mandamento constitucional ainda não foi integralmente cumprido, já que os idosos de 60 a 64 anos estão excluídos do programa assistencial. Por outro lado, em razão do princípio da vedação ao retrocesso, não é lícito aumentar a idade para a concessão do benefício.

<sup>19</sup> ADI 1075 MC, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/1998, DJ 24/11/2006.

o indivíduo superendividado, a fim de evitar danos irreversíveis à sua dignidade, à subsistência da sua família e, em última análise, à economia e ao modo de produção capitalista.

### 2.3 O direito de acesso ao consumo como direito fundamental

Sen (2010, p. 16) destaca que “*a liberdade de participar do intercâmbio econômico tem um papel básico na vida social*”. O indivíduo alijado do mercado de consumo perde parcela significativa das suas liberdades substantivas por não conseguir acessar os bens necessários à manutenção da vida digna. A pessoa superendividada está a um passo de perder essas liberdades, porque sua situação é tal que a aquisição dos bens necessários à preservação do mínimo existencial está ameaçada.

Mesmo antes desse estágio – é dizer, mesmo quando ainda consegue comprar o básico para a sua subsistência e a de sua família – o consumidor inadimplente tem sua dignidade ferida. Na sociedade de consumo, não basta conseguir o básico, sendo necessário, também, ter acesso ao supérfluo, por mais simples e barato que seja, para sentir-se pertencente: um saco de pipoca, uma garrafa de refrigerante, um doce para os filhos, coisas que são dispensáveis para a mera sobrevivência, mas necessárias ao bem-estar. O bem-estar, por sua vez, é primado da Constituição, constando de seu preâmbulo, e objetivo da ordem social (CR/88, art. 193). Estar bem, ou sentir-se bem, é parte importante na concretização da dignidade da pessoa humana<sup>20</sup>. Apenas sobreviver não é viver com dignidade.

Nas sociedades capitalistas, o acesso ao mínimo existencial e, portanto, a realização da dignidade da pessoa humana, depende do consumo. Crítico implacável da sociedade pós-moderna, Bauman (2008, p. 73) afirma que “*numa sociedade de consumidores, todo mundo precisa ser, deve ser e tem que ser um consumidor por vocação [...]. Nessa sociedade, o consumo visto e tratado como vocação é ao mesmo tempo um direito e um dever humano universal que não conhece exceção.*” O autor, que desaprova reiteradamente o consumismo, nessa passagem toca em questão importante: o consumo é um direito fundamental (ainda que o consumismo não o seja e, na verdade, caracterize-se como uma distorção do consumo), eis que, na sociedade capitalista, apenas por meio do consumo é possível obter os bens necessários à vida digna. Para satisfazer necessidades básicas, o indivíduo precisa comprar, precisa consumir.

---

<sup>20</sup> Nesse sentido, no julgamento do RE 670422/RS, o Ministro relator assentou que a garantia do bem-estar se traduz, em última análise, “*na busca pela felicidade, propósito de todo ser humano*” e destacou que “*deve o Estado instituir e fazer funcionar mecanismos de realização pessoal, de bem-estar geral de seus habitantes, anseios naturais de todos os seres humanos*” (RE 670422, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 15/08/2018, Repercussão Geral, DJe 10/03/2020).

Não é possível a cada indivíduo produzir tudo de que necessita. Em uma sociedade capitalista, cada pessoa troca parte de seu tempo por dinheiro, e com esse dinheiro adquire – ou tenta adquirir – os bens essenciais à sobrevivência, desde alimentação até moradia, passando por saúde, educação e vestuário. Assim, toda pessoa é necessariamente consumidora e é nessa perspectiva que o direito de acesso ao consumo se traduz como direito fundamental: é preciso consumir para obter o mínimo existencial e, assim, preservar a dignidade; banir o indivíduo do mercado de consumo é, portanto, negar-lhe um direito fundamental.

Schmitt (2014, p. 61) refere que o acesso ao consumo é um direito fundamental *“especialmente pelo fato de que, dentro de uma sociedade capitalista como a brasileira, consumir não é opção, mas sim necessidade, representando mais do que subsistência biológica, consubstanciando-se em fator de inclusão social do indivíduo”*. Brauner (2014, p. 275) expõe o mesmo raciocínio:

É preciso compreender o direito do consumidor inserido na temática dos direitos humanos e na nova releitura da normatização do Estado e proteção que este deve conferir ao sujeito vulnerável. Assim, além do Estado e do Mercado, o Consumidor também é um participante nessa conjectura, cuja proteção se impõe como concretização dos direitos humanos.

Dorini (2011, s.p.) relaciona a proteção ao consumidor à preservação da sua dignidade, a fim de possa exercer efetivamente sua liberdade:

A proteção ao consumidor guarda, ainda, estreita relação com a dignidade da pessoa humana, não só porque esta proteção estende-se à proteção da vida, da saúde e da liberdade do consumidor, mas, principalmente, porque o consumo é o acesso primário ao mínimo existencial em uma sociedade capitalista [...]. A participação do indivíduo no mercado, como consumidor, é, portanto, uma forma de inclusão social, desde que não participe apenas como uma engrenagem do sistema, mas possa exercer efetivamente sua liberdade.

O autor destaca que o direito de acessar o mercado de consumo é o que permite ao indivíduo participar ativamente da economia, além de ser o meio pelo qual pode satisfazer suas necessidades básicas. Assim, *“possibilitar a todos o acesso ao consumo, além de propiciar o alcance do mínimo existencial, é um pressuposto para a consecução do objetivo republicano de construção de uma sociedade justa, livre e solidária”* (idem, s.p.). Ressalta que o direito de acesso ao consumo se desmembra em duas vertentes: a formal e a material. O aspecto formal limita-se ao ingresso no mercado de consumo, que se dá por meio da posse de recursos materiais para comprar. O aspecto material exige que a dignidade do consumidor seja respeitada e que haja transparência e harmonia nas relações de consumo, protegendo-se os interesses do

consumidor e possibilitando-se a melhoria da sua qualidade de vida. Salienta que “*só há efetivo acesso ao consumo se a escolha for livre e consentida*” (idem, s.p.), o que remete às liberdades substantivas de que fala Sen que, por sua vez, ressalta que “*negar às pessoas as oportunidades econômicas e as consequências favoráveis que os mercados oferecem e sustentam pode resultar em privações*” (2010, p. 35). A forma mais extrema dessa negativa de oportunidades, no que diz respeito ao mercado de consumo, dá-se pela inscrição do nome da pessoa inadimplente em serviços de proteção ao crédito. As privações resultantes dessa anotação podem chegar a atingir o núcleo essencial dos direitos fundamentais, em violação aos valores constitucionais. A inscrição expulsa o indivíduo do mercado de consumo e até do mercado de trabalho, prática discriminatória e, portanto, vedada, mas adotada por algumas empresas<sup>21</sup>. Nesse cenário, o indivíduo pode ver-se privado dos meios de obter bens essenciais à subsistência.

Marques (2011, p. 567) compara a exclusão do mercado de consumo causada pelo superendividamento à morte civil:

[...] o superendividamento é uma crise de solvência e de liquidez do consumidor (com reflexos em todo o seu grupo familiar), crise que facilmente resulta em sua exclusão total do mercado de consumo, comparável a uma nova espécie de “*morte civil*”: a “*morte do homo economicus*”.

Essa exclusão não afeta somente o poder de consumo do endividado, mas também a percepção que tem de si mesmo, sendo invadido por sentimentos de culpa, vergonha e baixa autoestima. Ter o “nome sujo”, além de trazer problemas de ordem prática, impacta a honra subjetiva. O peso das dívidas causa problemas de saúde, repercute na relação com a família, prejudica o desempenho no trabalho e em outras esferas da vida. Pesquisa realizada pelo Serviço de Proteção ao Crédito em 2019<sup>22</sup> constatou que 80% dos inadimplentes sofrem impacto emocional negativo em razão do endividamento: ansiedade (63,5%), estresse e irritação (58,3%), tristeza e desânimo (56,2%), angústia (55,3%) e vergonha (54,2%) foram os sentimentos mais relatados. A inadimplência afeta também a saúde: 43% dos entrevistados relataram alterações no sono, 32% no apetite e 28% tiveram o incremento de algum vício. No tocante às atividades diárias, 29% dos endividados acusaram diminuição da atenção e da produtividade e 25% perderam ainda mais o controle sobre o que compravam. Quanto aos

<sup>21</sup> O Tribunal Superior do Trabalho chegou a referendar a conduta (v.g. RR 38100-27.2003.5.20.0005, Relator: Min. RENATO DE LACERDA PAIVA, Segunda Turma, DEJT 24/02/2012). Contudo, parece ter firmado jurisprudência no sentido da sua ilegalidade, por configurar indevida discriminação à luz do art. 1º da Lei 9.029/95 (v.g. E-RR-933-49.2012.5.10.0001, Subseção I Especializada em Dissídios Individuais, Relator Ministro Alberto Luiz Bresciani de Fontan Pereira, DEJT 25/02/2022).

<sup>22</sup> Disponível em: <https://www.spcbrasil.org.br/pesquisas/pesquisa/7266>. Acesso em: 7 out. 2022.

relacionamentos interpessoais, 17% relataram episódios mais frequentes de perda de paciência com colegas de trabalho, 17% cometeram agressões verbais contra familiares e amigos e 8% chegaram a agredir fisicamente familiares e amigos.

De modo geral, a inadimplência é percebida como uma falha de caráter. O endividado é visto como o único culpado por essa situação e, acreditando nisso, sente-se diminuído e adoce física e emocionalmente. Bauman (2008, p. 75) descreve como a sociedade encara as pessoas que não conseguem consumir:

Na sociedade de consumidores, os “inválidos” marcados para a exclusão [...] são “consumidores falhos”. De maneira distinta dos considerados inadequados à sociedade de produtores (desempregados e rejeitados pelo serviço militar), não podem ser concebidos como pessoas necessitadas de cuidados e assistência, uma vez que seguir e cumprir os preceitos da cultura de consumo é algo considerado (de modo gritantemente contrafactual) permanente e universalmente possível. [...] Em função desse pressuposto, toda “invalidez social” seguida de exclusão só pode resultar, na sociedade de consumidores, de faltas individuais. Qualquer suspeita da existência de causas “extrínsecas” de fracasso, supraindividuais e arraigadas na sociedade é eliminada logo de início, ou pelo menos posta em dúvida e qualificada como uma defesa inválida.

Na mesma linha, Nalini enfatiza que ser incapaz de consumir equivale a ser um fracassado (2020, p. 402):

Pessoas consideradas bem-sucedidas são aquelas que dispõem de condições de adquirir os bens materiais da vida que o momento histórico determina sejam imprescindíveis à consecução da felicidade. [...] A falta de dinheiro submete o ser humano a um *status* subalterno. É a condição daquele que não foi convidado para a festa do consumo. É um alienado do sistema, além de estigmatizado como um malogrado.

Essa percepção negativa desconsidera todas as vicissitudes que podem levar à inadimplência, bem como o fato de que a sociedade que condena moralmente o endividado é a mesma que estimula o consumo irrefletido, seduzindo com a promessa de que a felicidade está no ter, no comprar. Aos que se veem enredados por acidentes da vida ou pelo canto da sereia restam a marginalização, a perda do amor próprio e a privação do essencial à vida digna.

A inadimplência e o superendividamento, outrossim, não são um problema meramente individual, mas uma questão passível de afetar famílias inteiras, pequenos e grandes negócios e, por fim, a economia. Nesse sentido, Ribeiro e Stasi alertam (2021, p. 53):

Marginalizar a população endividada, retirando-a da sociedade de consumo, é algo além de desumano e degradante, extremamente perigoso. A fatia restante da população não tem condições de manter por si a economia em pleno funcionamento. E aqueles com dívidas excessivas não têm acesso a crédito, aos bens de consumo e,

por vezes, às fontes de renda, porque a negatização acaba sendo utilizada como fundamento para se negar oportunidades de emprego, entre tantas outras.

Analisando a crise econômica de 2008, essencialmente uma crise de crédito, os economistas Mian e Sufi (2014) refutam a ideia de que o devedor superendividado deva ser considerado o único responsável por essa situação, como se nela estivesse pura e simplesmente por ser inconsequente. Referindo-se aos cidadãos comuns que tomaram empréstimos acima de suas posses durante a bolha imobiliária no mercado norte-americano, afirmam que essas pessoas “*não eram indivíduos sofisticados que se aproveitaram de credores ingênuos*”<sup>23</sup> (MIAN; SUFI, p. 149). Ao contrário, tratava-se, em geral, de pessoas responsáveis que se endividaram em demasia em razão de uma conjuntura de mercado que incentivava o consumo excessivo; posteriormente, estiveram entre as maiores vítimas da crise imobiliária, em muitos casos perdendo seu único patrimônio. Os grandes responsáveis pela derrocada na economia norte-americana foram justamente os credores, as instituições financeiras que concederam crédito *subprime*, é dizer, que conscientemente emprestaram a pessoas que não tinham renda suficiente para honrar as dívidas.

Hamester (2019, p. 41) ressalva que o capitalismo e o consumo não devem ser demonizados, já que contribuem para o surgimento de empregos e fazem girar a economia. O problema surge quando o estímulo ao consumo aprisiona o indivíduo em débitos que ele não pode quitar. O autor salienta a necessidade de que os agentes que integram a sociedade de consumo comportem-se de modo responsável a fim de evitar danos ao consumidor:

Não se quer aqui demonizar o marketing, o ato de consumir, ou até mesmo o capitalismo que rege todas as questões pertinentes ao tema, não se pode condenar as “ciências do vender” em uma sociedade capitalista, pois elas promovem a circulação de riquezas, o que é benéfico para a economia. Todavia, devem as ciências do vender realizar seu trabalho de maneira ética, saudável e, acima de tudo, informativa de fato.

Tratando-se de direito fundamental, é dever do Estado possibilitar a cada indivíduo o acesso ao mercado de consumo, e em condições tais que sua dignidade seja preservada. A defesa do consumidor é garantia constitucional (CR/88, art. 5º, XXXII), mandamento que resultou na promulgação do CDC em 1990. Certo é que a mera existência da lei não garante o seu cumprimento; não por outra razão o Estado deve manter órgãos de orientação e fiscalização que, reunidos, formam o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Destacam-se

---

<sup>23</sup> No original: “*Home owners were not sophisticated individuals who took advantage of naive lenders because they understood house prices were artificially inflated.*”

especialmente os Procons, pela sua capilaridade e proximidade com os cidadãos. Além disso, deve-se garantir o acesso ao Judiciário nos casos em que o consumidor seja lesado. Finalmente, nos termos dos arts. 4º e 5º do CDC, cumpre ao Estado criar e executar uma política pública de proteção efetiva ao consumidor.

Considerando-se que o crédito é, atualmente, fundamental para viabilizar o consumo de grande parte da população, especialmente das classes que têm baixos rendimentos mensais, tem-se que os contratos de crédito merecem ser tratados com especial atenção, cabendo ao Estado regular esse mercado. A regulação justifica-se ante o paradigma da essencialidade, conforme elaborado e defendido por Negreiros, segundo o qual “*os contratos que tenham por função satisfazer uma necessidade existencial do contratante devem sujeitar-se a um regime de caráter tutelar*” (2006, p. 31). O acesso ao consumo é direito fundamental, vez que o consumo é imprescindível para o atendimento das mais diversas necessidades na sociedade atual; sendo esse acesso viabilizado por meio do crédito, aplica-se ao mercado de crédito o mencionado regime tutelar, de modo a preservar-se a dignidade do consumidor que contrata um empréstimo.

O contrato de crédito configura, hoje, uma necessidade existencial ainda quando utilizado para a aquisição de bens aparentemente supérfluos, pois a essencialidade de um contrato é avaliada sobretudo por seu objeto – no caso, o crédito, independentemente do bem que será adquirido com esse dinheiro. Pode-se alegar que ninguém é obrigado tomar crédito para sobreviver. A afirmativa é duvidosa, havendo inúmeros casos em que o indivíduo se vê compelido a contratar crédito para fazer frente a despesas inadiáveis e imprevisíveis, e outras tantas situações em que é convencido pela publicidade de que determinada compra resultará em benefícios imateriais, como a felicidade ou a recuperação da saúde. De qualquer maneira, como explica Negreiros, descabe avaliar a essencialidade do crédito apenas sob a perspectiva biológica da sobrevivência, eis que a identificação do que é essencial se processa não somente em referência à mera continuidade da vida, mas também aos hábitos socioculturais. A autora ilustra a ideia (2006, p. 411):

Foi com base neste segundo enfoque [dos hábitos socioculturais] que, em processo administrativo acerca das condições de legalidade da criação da AmBev, companhia resultante da incorporação da Antarctica e da Brahma, foi rechaçado o argumento destas empresas no sentido de que a cerveja não constituiria produto essencial. Com base neste argumento, as cervejarias em questão pretendiam relativizar o impacto da operação na concentração do mercado e, com isto, esvaziar a legitimidade da intervenção do Estado. O argumento foi rejeitado. Embora a cerveja não seja um produto essencial sob o enfoque das necessidades físico-biológicas do indivíduo, ela o é sob o enfoque das necessidades socioculturais vigentes. O preço da cerveja, inclusive, compõe o quadro de preços com base no qual é medido o Índice de Custo de Vida elaborado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos – ICV-DIEESE.

Outro exemplo é o cigarro, dispensável à sobrevivência (nocivo, inclusive), mas essencial para os fumantes (idem, p. 410). Negreiros demonstra, assim, que a essencialidade é conceito variável de pessoa a pessoa e mutável historicamente, à vista de cada sociedade e dos seus costumes (idem, p. 412), o que reforça a ideia de que os contratos de crédito são essenciais na contemporaneidade, porque sobre eles está fundada a atual sociedade de consumo e deles depende a economia capitalista para se desenvolver. A utilidade e a imprescindibilidade dos contratos de crédito na contemporaneidade são os elementos que os tornam essenciais<sup>24</sup>. A essencialidade dos contratos de crédito exige a sua regulação pelo Estado e a elaboração de uma política que previna e enfrente o superendividamento derivado desses mesmos contratos e cujas consequências são devastadoras para o consumidor e preocupantes para a economia.

No que tange às dívidas de consumo, há que notar a abundância de ofertas de crédito feitas de maneira irresponsável, sem alertar o consumidor sobre os riscos do negócio e sem levar em consideração a carência de educação formal e financeira da população. Nesse cenário, não se pode transferir todo o ônus do superendividamento para o consumidor. Culpar exclusivamente o devedor revela-se especialmente cruel quando se trata da camada mais pobre da população. Hamester (2019, p. 67), nesse sentido, lembra que o crédito é ofertado não apenas para os abastados, mas especialmente para as classes mais desfavorecidas, que impactam significativamente o consumo no Brasil em razão da sua extensão. Esse grande contingente só pode acessar bens de consumo um pouco mais caros, como uma geladeira, por meio do crédito; dados seus poucos rendimentos, qualquer acidente da vida, como uma doença ou a perda do emprego, pode levar essas pessoas ao superendividamento<sup>25</sup>.

Marques (2011, p. 573) frisa que o superendividamento é *“um fenômeno familiar e social destruidor, fenômeno microeconômico (pois atinge individualmente alguns contratantes), mas com fortes repercussões macroeconômicas... pode levar a uma crise mundial de desaquecimento da economia, como vemos hoje no mundo”*. A esse respeito, Lopes (2011, p. 738) argumenta que o superendividamento deve ser considerado uma questão social, não pessoal:

---

<sup>24</sup> Embora o paradigma da essencialidade se fixe, em um primeiro momento, no objeto do contrato e não na sua destinação – e sob esse aspecto todo contrato de crédito é essencial –, Negreiros complementa a teoria para levar em consideração, também, a destinação do bem (do crédito, no caso), reforçando a essencialidade do contrato quando firmado para o atendimento de necessidades vitais básicas (2006, p. 468-470).

<sup>25</sup> Outro dado relevante é que 57,6% dos brasileiros tinham renda mensal igual ou inferior a um salário mínimo em 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2021.

Em geral, a questão, do ponto de vista do direito, é tratada como um problema pessoal (moral, muitas vezes) cuja solução passa apenas pela execução pura e simples do devedor. Esquece-se que o endividamento depende de que o consumidor tenha tido acesso ao crédito (responsabilidade do credor), que tenha sido estimulado e incentivado a consumir e a consumir a crédito, que tenha sido vítima, em certos casos, de uma força maior social, qual seja uma recessão, uma onda de desemprego (hoje em dia desemprego estrutural crescente, dado o *jobless growth*). [...] Nestas circunstâncias, quem deve pagar a conta? O problema torna-se um problema de políticas públicas e de redistribuição.

Atento à economia, Lopes (2011, p. 742) afirma que a oferta de crédito para o consumo deve ser regulada pelo Estado. Defende que a mesma preocupação que o Estado demonstra com outros setores econômicos deve ser dirigida também aos consumidores de crédito:

Assistimos à concessão de anistias pelo poder público (de multas de impostos e de dívidas) para diferentes setores, não para os consumidores de crédito, isto é, para os beneficiários (ou vítimas) de crédito ao consumo. Qual o impacto concentrador de renda que tudo isto tem? Claro está que a defesa do direito do consumidor pode perder-se em enormes equívocos quando não atenta para estes aspectos distributivos e macroeconômicos da questão.

A importância da atuação do Estado na prevenção do superendividamento permeia este estudo e começará a ser delineada no próximo tópico.

## **2.4 O dever do Estado na prevenção do superendividamento**

O problema do superendividamento fala diretamente aos direitos humanos, já que alija o indivíduo do mercado de consumo e, conseqüentemente, impede a obtenção do mínimo existencial, núcleo dos direitos sociais, afetando a dignidade da pessoa humana. Sem a garantia do mínimo existencial, não se concretiza o rol de direitos fundamentais previstos no art. 6º da Constituição de 1988, e sem a preservação dos direitos sociais os direitos individuais não chegam a se realizar plenamente, como recorda Silva (2014, p. 288-289):

Os *direitos sociais*, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao surgimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.

Sarlet (2018, p. 47) frisa o caráter prestacional dos direitos sociais, salientando que “*a nota distintiva desses direitos é a sua dimensão positiva, uma vez que se cuida não mais de evitar a intervenção do Estado na esfera da liberdade individual, mas sim, na lapidar formulação de C. Lafer, de propiciar um ‘direito de participar do bem-estar social’.*” Diferentemente do que se passava com os direitos individuais (ou de liberdade, de primeira geração ou de primeira dimensão, como se prefira), “*não se cuida mais, portanto, de liberdade do e perante o Estado, e sim de liberdade por intermédio do Estado*” (idem, ibidem).

Nesse contexto e à luz dos valores constitucionais da dignidade da pessoa humana, da solidariedade e da promoção do bem de todos, é dever do Estado atuar na prevenção do superendividamento e dos seus males, de modo que o consumidor não se veja privado do mínimo existencial.

Lado outro, a atividade empresarial é guiada pela busca do lucro, sendo essa a própria definição de empresa, como afirma Coelho (2012, p. 35): “*conceitua-se empresa como sendo atividade, cuja marca essencial é a obtenção de lucros com o oferecimento ao mercado de bens ou serviços, gerados estes mediante a organização dos fatores de produção (força de trabalho, matéria-prima, capital e tecnologia)*”. Não é da natureza da atividade empresarial a garantia dos direitos fundamentais ou da dignidade da pessoa humana, mas sim a maximização dos próprios lucros – e o superendividamento, como será visto, tem sido um negócio lucrativo. Ante a busca desmedida pelo lucro, é dever do Estado criar limites às práticas das instituições financeiras que contribuem para o superendividamento. Não se está a falar em economia planificada, em proibição de lucrar ou em apropriação dos meios de produção, mas na aplicação dos instrumentos que a própria Constituição da República fornece para a harmonização entre a livre iniciativa empresarial e a dignidade de cada indivíduo. Sarlet (2018, p. 397) explica:

Nesta perspectiva, como bem nos recorda Cláudia Lima Marques, estão certos os que consideram a Constituição – com destaque para os princípios e direitos fundamentais na sua dupla perspectiva objetiva e subjetiva, poderíamos acrescentar – o marco para a reconstrução do direito privado mais social e preocupado com os atores sociais mais vulneráveis, de tal sorte que a Constituição atua simultaneamente como garantia e limite do direito privado.

Grinover *et. al.* (2019, p. 64) recordam:

Nenhum país do mundo protege seus consumidores apenas com o modelo privado. Todos, de uma forma ou de outra, possuem leis que, em menor ou maior grau, traduzem-se em um regramento pelo Estado daquilo que, conforme preconizado pelos economistas liberais, deveria permanecer na esfera exclusiva de decisão dos sujeitos envolvidos.

Sen (2010, p. 311), a seu turno, enfatiza a necessidade da participação do Estado na criação de condições para o pleno desenvolvimento de cada pessoa:

A alternativa ao apoio exclusivo na responsabilidade individual não é, como às vezes se supõe, o chamado “Estado babá”. Há uma diferença entre “pajear” as escolhas de um indivíduo e criar mais oportunidades de escolha e decisões substantivas para as pessoas, que então poderão agir de modo responsável sustentando-se nessa base.

A intervenção estatal não deve ser vista como anátema, mas como decorrência necessária da complexidade crescente das relações privadas e do modo de produção capitalista que, sem a organização pelo Estado, sucumbe a si próprio, como demonstram as sucessivas crises econômicas mundiais. Vale lembrar que, como ensina Irti (2010, p. 677), o mercado não é um ambiente natural, mas artificial, um *locus artificialis* cuja estrutura depende, para existir e funcionar, da existência de normas jurídicas. O doutrinador aprofunda (idem, p. 678-679):

Não se conhece como verdadeiro algum mercado (mercado determinado no tempo e no espaço) que não pressuponha institutos jurídicos: também a elementar distinção do “meu” e do “teu”, da qual procede todo ato de troca, implica a remissão a um critério determinativo. O mercado não cria, mas postula a distinção entre “meu” e “teu”, e então que os bens sejam reconhecidos como propriedade privada, e não como propriedade comum. A troca é, por sua essência, instituto jurídico e não poderia não ser, pois ela determina que o “meu” se torne “teu” e que o “teu” se torne “meu”. E este “meu” e este “teu” nada mais designam que o pertencimento dos bens, atribuídos e protegidos por qualquer direito. Destaque-se, ainda, que isso também diz respeito à pressuposição das moedas, ou de formas de garantias e responsabilidade patrimoniais, e assim por diante. [...]

Quando se afirma que o direito determina a economia, e o mercado se resolve no estatuto de normas, não se propõe um ou outro regime de trocas, uma ou outra disciplina da propriedade, mas somente se recorda o elementar *pressuposto de todas as estruturas: a vontade política, traduzida em instituições jurídicas*.

Nessa linha, Silva consigna que “*a atuação do Estado, assim, não é nada menos do que uma tentativa de pôr ordem na vida econômica e social, de arrumar a desordem que provinha do liberalismo*” (2014, p. 798). Grau (2018, p. 34) pontifica que o mercado é uma instituição jurídica e que “*sua consistência é função da segurança e certeza jurídicas que essa institucionalização instala, permitindo a previsibilidade de comportamentos e o cálculo econômico*”. Além de ser instituição jurídica, por força do art. 219 da Constituição o mercado integra o patrimônio nacional, integração que não é feita sem propósito, mas com fins específicos, dentre os quais constam a viabilização do desenvolvimento socioeconômico e o bem-estar da população brasileira. É dever constitucional do Estado, portanto, atuar no mercado de modo a promover a concretização dessas finalidades.

O Estado brasileiro cria, inclusive, produtos financeiros por meio do direito, em clara intervenção na economia. Como será detalhado no capítulo 4, o crédito consignado, produto que tanto agrada as instituições financeiras em razão da baixa inadimplência, foi criado por lei; o cartão consignado de benefício é novidade introduzida em 2022 por meio de medida provisória e o Estado determinou que, tratando-se desse produto, sequer pode haver restrição ao empréstimo em razão da idade do tomador, como a Caixa Econômica Federal impõe no crédito consignado tradicional<sup>26</sup>.

Cumprido reconhecer, portanto, que o modo de produção capitalista se sustenta em razão da intervenção do Estado na economia, não a despeito dela. É a atuação do Estado por meio do direito que cria para o mercado um ambiente de segurança no qual ele pode se desenvolver. Comparato (1998, p. 43) ressalta que “*a orientação finalística da ação governamental, em que pese as proclamações ideológicas dos defensores do mercado livre, existe até mesmo nos Estados mais fundamente marcados pelo neoliberalismo triunfante*”. Negreiros (2006, p. 77) lembra que até “*a política neoliberal depende fundamentalmente da atuação do Estado cuja força é por ela questionada*”. Dimoulis (2006, p. 133 e 136) sustenta:

Seria contrário à evidência histórica afirmar que o Estado atua de forma secundária e externa na economia, impondo limites à liberdade dos indivíduos, ignorando por completo que o Estado desempenhou e continua desempenhando o papel de criador e de principal garantidor do agir econômico no capitalismo. [...]  
Nenhum dos atuais institutos econômicos pode ser explicado de forma “natural”. Não haveria fábricas, empresas e Bolsas de Valores sem uma rígida regulamentação e fiscalização de seu funcionamento, e isso indica que a atual “ordem” da economia não é literalmente pensável sem seu quadro jurídico.

Lado outro, a complexidade da sociedade e da economia, pedra de toque da contemporaneidade, torna indispensável uma participação mais pungente do Estado na garantia dos direitos fundamentais das pessoas ante os agentes econômicos. Sarlet (2018, p. 396) explica:

Ponto de partida para o reconhecimento de uma eficácia dos direitos fundamentais na esfera das relações privadas é a constatação de que, ao contrário do Estado clássico e liberal de Direito, no qual os direitos fundamentais, na condição de direitos de defesa, tinham por escopo proteger o indivíduo de ingerências por parte dos poderes públicos na sua esfera pessoal e no qual, em virtude de uma preconizada separação entre Estado e sociedade, entre o público e o privado, os direitos fundamentais alcançavam sentido

---

<sup>26</sup> Cf. a discussão travada no REsp 1783731/PR, comentado no capítulo 5. A Resolução 1.348/2022, que regulamentou o cartão consignado de benefício, dispõe que “*poderão constituir Reserva de Margem Consignável - RMC, para utilização de cartão consignado de benefício, sem limite de idade, os titulares dos benefícios previdenciários de aposentadoria, pensão por morte e dos benefícios de prestação continuada – BPC*”.

apenas nas relações entre os indivíduos e o Estado, no Estado social de Direito não apenas o Estado ampliou suas atividades e funções, mas também a sociedade cada vez mais participa ativamente do exercício do poder, de tal sorte que a liberdade individual não apenas carece de proteção contra os Poderes públicos, mas também contra os mais fortes no âmbito da sociedade, isto é, os detentores de poder social e econômico, já que é nesta esfera que as liberdades se encontram particularmente ameaçadas.

Parreira e Benacchio (2012, p. 195) destacam que “*o mercado é analisado pelos resultados que ele produz pouco importando se os meios são éticos ou morais*” e, em razão disso, frisam que “*com a crescente desigualdade econômica o mercado necessita de regulação [...] para que pelo menos a dignidade humana seja preservada*”. Nesse espírito, Sayeg e Balera (2019, p. 229) chamam a atenção para a necessidade de regular o mercado a fim de que os direitos fundamentais sejam respeitados e, conseqüentemente, protejam-se os indivíduos mais frágeis:

Não existe na economia de mercado mecanismo que consagre o caráter multidimensional indissociável e interdependente dos Direitos Humanos. Colocado sob o domínio da lei da seleção natural, o ambiente criado é o do estado selvagem da natureza no qual sobrevive o apto e é descartado o inapto. Em sua plenitude, o modelo liberal é pura selvageria, em claro confronto com o atual marco civilizatório da Humanidade.

Especialmente quanto à proteção das relações de consumo, Schmitt (2014, p. 203) ressalta que “*a disparidade entre consumidor e fornecedor, bem como o desequilíbrio contratual que emerge naturalmente dessa relação, justifica a intervenção estatal no domínio do mercado de consumo*”. Esse entendimento é sufragado pelo Supremo Tribunal Federal em diversos julgados. Cita-se, a título de exemplo, o decidido na ADI 6893<sup>27</sup>, em que se discutia a constitucionalidade de lei estadual que obrigava os serviços de telefonia fixa e móvel a apresentar gráficos de velocidade média de tráfego de dados aos usuários. Entre outros argumentos, as prestadoras de serviços invocavam o princípio da livre iniciativa. Do voto condutor, extrai-se a seguinte refutação<sup>28</sup>:

A livre iniciativa não obsta a regulação das atividades econômicas pelo Estado. Essa pode mostrar-se indispensável para resguardar os princípios prestigiados pela Constituição, como, por exemplo a dignidade da pessoa humana, a valorização do trabalho humano, a livre concorrência, a função social da propriedade, a defesa do consumidor e do meio ambiente e a busca do pleno emprego. [...]

<sup>27</sup> Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/2021, DJe-235, public. 29/11/2021.

<sup>28</sup> Decisões na mesma linha: ADI 5572, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 23/08/2019, DJe-195, public. 09/09/2019; ADI 1950, Relator: EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 03/11/2005, DJ 02/06/2006.

O princípio da livre iniciativa não é absoluto. A intervenção estatal no domínio econômico para defesa do consumidor é legítima e tem fundamento na Constituição da República:

*“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]*

*V - defesa do consumidor (...).”*

Este Supremo Tribunal tem assentado que o princípio da livre iniciativa não pode ser invocado para afastar regras de regulamentação do mercado e de defesa do consumidor.

Nos contratos de consumo de crédito, é certo que o credor tem o direito de receber o que lhe é devido, mas, à luz dos direitos fundamentais positivados na Constituição de 1988, a realização desse direito não pode solapar a dignidade do devedor: os interesses existenciais devem prevalecer sobre os interesses apenas patrimoniais (idem, p.492). Brauner (2014, p. 267) lembra que o art. 170 da Constituição *“dispõe que a ordem econômica tem por fim assegurar a todos uma existência digna, submetendo o valor patrimonial ao existencial. Não se trata de derrogação dos valores patrimoniais, mas submissão destes aos valores existenciais”*. É nesse sentido que Silva (2014, p. 802) sustenta a necessidade de humanização do capitalismo:

A Constituição de 1988 [...] dá à justiça social um conteúdo preciso. Preordena alguns princípios da ordem econômica – a defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e pessoais e a busca do pleno emprego – que possibilitam a compreensão de que o capitalismo concebido há de humanizar-se (se é que isso seja possível).

O capitalismo sem qualquer freio resulta na busca pelo lucro acima de tudo. Torna-se predatório, coisifica o ser humano, retira-lhe a dignidade, empobrece uma grande massa para enriquecer uns poucos. O Estado não pode quedar-se inerte ante a objetificação das pessoas, mormente quando o texto constitucional cobra ação, impõe a construção de uma sociedade justa e solidária e pugna pela defesa dos vulneráveis ao longo de todo o seu texto.

A meta de humanização do capitalismo, por mais difícil que soe, não pode ser tratada apenas como um sonho, mas deve ser encarada como mandamento constitucional. De fato, a Constituição de 1988 apregoa, desde os seus primeiros artigos, a conformação da atividade econômica à proteção dos direitos fundamentais, tanto assim que, no art. 1º, III, estão lado a lado os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, em verdadeira sinergia, não podendo existir um sem o outro: a livre iniciativa sustenta o modo de produção capitalista, enquanto a valorização do trabalho impede o capitalismo selvagem. O capitalismo há de conformar-se a certos limites constitucionais, ideia presente no art. 170, que inaugura o Título da ordem econômica e financeira. Naquele dispositivo, evidencia-se que a livre iniciativa deve servir aos

ditames da justiça social e que, dentre os princípios da ordem econômica, colocam-se garantias de direitos fundamentais e vetores de redução das desigualdades. Como “*não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços*” (GRAU, 2018, p. 129), a livre iniciativa só é constitucional se respeitar essas balizas. Os direitos fundamentais, desse modo, ganham uma nova dimensão, a dimensão econômica, como explicam Sayeg e Balera ao firmarem o conceito de capitalismo humanista (2019, p. 29):

O Capitalismo Humanista (CapH) é expressão concreta da dimensão econômica dos direitos humanos. [...] O Capitalismo Humanista é regime jus-econômico correspondente à evolução do Capitalismo Liberal excludente rumo ao Capitalismo inclusivo, com observância dos Direitos Humanos, edificada na dimensão econômica dos Direitos Humanos.

O capitalismo humanista se traduz em um desafio de compatibilização de princípios e valores: de um lado, a livre iniciativa, a economia de mercado e o modo de produção capitalista; de outro, a defesa do consumidor e a garantia dos seus direitos fundamentais, incluindo-se aí o mínimo existencial. Britto frisa que sequer é necessário que as Constituições cite textualmente o humanismo para que essa ideia as governe: “*basta que elas falem de democracia para que ele esteja automaticamente normado*” (BRITTO, 2012, p. 38). Um regime verdadeiramente democrático não se limita à instituição de procedimentos formais, tais como eleições diretas, mas deve ter um caráter substancial, que inclui distribuição de recursos, proteção social e ações afirmativas, de modo a criar uma sociedade fraterna (idem, p. 33-35).

Smanio (2009) frisa que a cidadania, um dos fundamentos da República, “*pressupõe a liberdade para o exercício dos direitos fundamentais*” (idem, 334). Em um chamado ao exercício da solidariedade, acrescenta (idem, p. 337):

A dimensão da cidadania que deve ser desenvolvida é a dimensão horizontal, uma condição objetiva de acesso a direitos, mas também de comprometimento com os interesses da comunidade, como, por exemplo, a defesa ambiental, a responsabilidade social, a transparência dos negócios públicos, a distribuição de renda e a inclusão social. [...] A nova dimensão do conceito de cidadania não pode prescindir da ideia de solidariedade, para resgatar o seu sentido de participação política, bem como para a garantia da efetivação dos direitos fundamentais.

Recordando Sen, Sayeg e Balera (2019, p. 97) destacam que “*a cooperação e a solidariedade entre os membros da sociedade representam a alavanca de transformação do crescimento econômico baseado no egoísmo – que destrói o outro – em desenvolvimento integral*”. Marques e Miragem (2012, p. 25) evocam a noção de “direito privado solidário” na doutrina alemã e afirmam que “*no meio caminho entre o interesse centrado em si (egoismus) e*

*o interesse centrado apenas no outro (altruismus) está a solidariedade, com seu interesse voltado para o grupo, o conjunto social, o indivíduo na função e no papel de cada um na vida em sociedade*". Essa ideia se opõe ao paradigma individualista do direito privado tradicional e reconhece a existência de grupos e pessoas vulneráveis que, por isso, devem receber especial proteção.

Cabe lembrar que a construção de um país mais solidário é um dos objetivos da República do Brasil, nos termos do art. 3º, II, da Constituição de 1988. Desse modo, não se está a falar em solidariedade baseada em valores éticos ou morais – embora certamente sejam imprescindíveis ao desenvolvimento individual e social –, mas em comando basilar do ordenamento jurídico pátrio. Outrossim, a necessidade de se pensar o mundo e a sociedade sob o prisma da solidariedade foi enfatizada na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU, 2015), que ressalta que *“ninguém deve ser deixado para trás”* (*“no one will be left behind”*).

## **2.5 A Lei 14.181/2021 e seus antecedentes**

A Lei 14.181, promulgada em julho de 2021 e conhecida como Lei do Superendividamento, representa um passo decisivo do Estado-Legislator no sentido de regular o mercado de crédito a fim de prevenir o superendividamento e oferecer mecanismos efetivos para o tratamento do problema.

O fenômeno do superendividamento não é exclusividade do Brasil, fazendo-se presente nas sociedades de consumo de modo geral e recebendo atenção em ordenamentos jurídicos estrangeiros que serviram de inspiração para a lei pátria. No âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), a Resolução 39/248 (ONU, 1985)<sup>29</sup> aborda a necessidade de proteção do consumidor nos contratos de crédito<sup>30</sup>. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico editou Recomendação para a proteção do consumidor no mercado de crédito (OCDE, 2019), destacando a necessidade de prevenir ou reduzir o superendividamento. A Recomendação, dirigida a membros e não-membros (como o Brasil), salienta a importância da adoção de práticas responsáveis por parte dos fornecedores e chama a atenção para a vulnerabilidade dos consumidores em razão de suas características pessoais (como deficiência,

---

<sup>29</sup> As Referências apresentam o *link* para o documento oficial, em inglês. As passagens mais relevantes para o estudo foram traduzidas a partir do documento oficial.

<sup>30</sup> Art. 19. *Os consumidores devem ser protegidos de abusos contratuais como contratos padrão unilaterais, exclusão de direitos essenciais em contratos e condições de crédito abusivas por parte dos fornecedores.*

idade, gênero, baixa renda, pouca educação formal), vieses comportamentais (como impulsividade) e condições de mercado (como a perda do emprego). Sugere o estabelecimento de medidas efetivas, inclusive sanções, para evitar a atuação predatória dos fornecedores de crédito, frisando a necessidade de informar plenamente o consumidor e de educá-lo para permitir que faça escolhas conscientes.

Bertoncello (2012) estuda a legislação sobre o superendividamento nos EUA e na França, ressaltando as diferenças entre os dois sistemas<sup>31</sup>. O direito francês cuida do superendividamento do consumidor desde 1989, com aperfeiçoamentos sucessivos, o último datado de 2010 e destinado a adaptar a legislação local aos comandos da Diretiva Europeia 2008/48. Busca tutelar a pessoa física que, tendo contraído dívidas de boa-fé, vê-se impossibilitada de quitá-las. Consideram-se todas as dívidas: de consumo, contratuais (como o aluguel) e extracontratuais (como tributos), desde que não se refiram à atividade profissional. Inicialmente, busca-se um acordo perante uma comissão administrativa, formulando-se um plano de pagamento com duração máxima de oito anos; nessa fase, pode haver remissão de dívidas, redução de juros e outros encargos e criação ou substituição de garantias; as dívidas profissionais podem integrar o plano de pagamento se os credores concordarem. Se não houver acordo entre devedor e credores, a comissão apresenta recomendações na fase seguinte, que é judicial e pode levar à venda de bens penhoráveis ou à remissão de dívidas. A legislação busca assegurar ao devedor o suficiente para viver com dignidade (*reste à vivre*, a ser avaliado no caso concreto) e evita a venda da sua moradia (BERTONCELLO, 2012, p. 114-116).

Os EUA preveem o direito de remissão de dívidas desde 1800, oferecendo ao devedor um novo começo (*fresh start*). O procedimento recebeu revisões, a mais recente em 2005, de modo que atualmente o *fresh start* é precedido de avaliações sobre a possibilidade de quitação de ao menos parte das dívidas, mediante a formação de um plano de pagamento. A reforma de 2005 prevê dois procedimentos: liquidação e recuperação. Ambos estão à disposição de pessoas físicas e jurídicas, a depender da atividade profissional e da situação econômica do devedor. Nos dois procedimentos, é nomeado um administrador que deverá aprovar as transações financeiras do devedor dali em diante. A liquidação segue a ideia do *fresh start*: a maioria das dívidas é totalmente perdoada, desde que o devedor entregue bens penhoráveis ou seu equivalente em dinheiro. Algumas dívidas, contudo, remanesçam, como as de natureza

---

<sup>31</sup> O direito francês é representativo do tratamento europeu ao superendividamento, embora haja diferenças entre os países, como aponta Bucar (2017, p. 161), que identifica três grupos: o nórdico (Dinamarca, Noruega, Suécia e Finlândia), o germânico (Alemanha e Áustria) e o romano (França, Bélgica, Luxemburgo, Itália, Portugal e Estanha).

alimentar, débitos estudantis, alguns tributos, dívidas não declaradas no momento que o devedor inicia o procedimento e aquelas contraídas mediante fraude. A recuperação visa à formulação de um plano de pagamento com duração de três a cinco anos e não exige a liquidação de bens. Para o pagamento, será utilizada todo o rendimento disponível (*disposable income*), definido como a renda que não é necessária à sobrevivência do devedor e de seus dependentes. No plano de pagamento, créditos de mesma categoria são tratados da mesma forma e todos os créditos com garantia devem ser integralmente pagos, assim como as dívidas que não poderiam ser perdoadas no procedimento de liquidação. Durante o cumprimento do plano, o juiz pode conceder a remissão se restar claro que o pagamento das dívidas é impossível por razões alheias à vontade do devedor (BERTONCELLO, 2012, p. 116-118).

Comparando os dois modelos, Bucar (2017, p. 160) conclui que

enquanto nos Estados Unidos o foco é restabelecer o indivíduo para o mercado, que nele exerce papel tão importante quanto as unidades empresariais, o objetivo preponderante na Europa é evitar a exclusão social, mas sem jamais deixar de impor ao devedor, o quanto for possível, o ônus da responsabilidade patrimonial.

Em que pesem as diferenças, as reformas ocorridas em ambos os sistemas no século XXI permitem concluir que os modelos francês e dos EUA se entrecruzam atualmente, conforme esclarece Bertoncello (2012, p. 121):

Se antes a tutela legal francesa endereçava ao consumidor apenas o plano de recuperação através de renegociação das dívidas com parcelamento destas, atualmente oferece modalidade de adoção imediata da remissão parcial ou total das dívidas, desde a reforma de 2003 com o procedimento do restabelecimento pessoal. De sua parte, a legislação americana que foi marcada em sua origem pelo sistema do *fresh start policy*, permitindo o perdão das dívidas como um novo começo na vida do consumidor, apresenta hoje sistema de freios e contrapesos como forma de obrigar o consumidor a tentar pagar ao menos parte de suas dívidas, relegando a remissão destas como último mecanismo disponível no ordenamento jurídico.

No cenário interno, o CDC traz desde a sua origem normas de direito material úteis à prevenção e ao tratamento do superendividamento. Andam nesse sentido: o direito do consumidor à educação e à igualdade nas contratações (art. 6º, II); o direito à informação clara e adequada (art. 6º, III e art. 31); a proteção contra publicidade enganosa e abusiva, contra métodos comerciais coercitivos ou desleais e contra práticas e cláusulas abusivas, especialmente se dirigidas a consumidores mais suscetíveis (arts. 6º, IV, 37 e 39, IV); a alteração de cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais e a revisão contratual em razão de fato superveniente que torne a avença excessivamente onerosa (art. 6º,

V); o direito à prevenção e reparação dos danos causados pelos fornecedores (art. 6º, VI); o acesso aos órgãos judiciários e administrativos a fim de prevenir ou reparar danos (art. 6º, VII); a inversão do ônus da prova (art. 6º, VIII); a responsabilidade objetiva do fornecedor pelos danos causados por produtos e serviços (arts. 12 e 14); a nulidade absoluta de cláusulas abusivas (art. 51), inclusive as que coloquem o consumidor em desvantagem exagerada, violem a boa-fé (inc. IV), ou impliquem onerosidade excessiva (§1º, III); a exigência de que os contratos de consumo sejam claros e compreensíveis, sob pena de não obrigarem os consumidores (art. 46) e a exigência de informação detalhada, prévia e adequada referente à oferta de crédito (art. 52).

A doutrina pátria sublinha que alguns consumidores são hipervulneráveis e, por isso, merecem mais proteção, como os idosos. Contudo, os dados acerca do superendividamento das pessoas idosas, as inúmeras reclamações nos órgãos de defesa do consumidor e a grande quantidade de processos judiciais visando a corrigir situações concretas de endividamento excessivo evidenciam que o arcabouço legal e doutrinário não tem sido suficiente para prevenir o fenômeno. A necessidade de aprimorar o CDC para lidar com o superendividamento foi detectada pelos autores do seu anteprojeto (GRINOVER *et. al.*, 2019, p. 68):

Na parte de direito material, fazia-se necessário inserir novos temas, que não existiam nas relações de consumo de 1990. O comércio eletrônico e o superendividamento do consumidor, o primeiro absolutamente desconhecido à época e o segundo que se tornara problema de magna importância em função da abertura e facilitação do crédito.

Atentos à questão, em 2009 Argentina, Brasil e Uruguai assinaram, no âmbito do MERCOSUL, a Declaração de Salvador sobre Crédito e Superendividamento<sup>32</sup>, que já no preâmbulo evidencia a preocupação com os riscos da oferta de crédito:

Considerando que o consumo de bens e serviços passou a ser acompanhado quase sempre de uma operação de crédito, sem que o consumidor tenha conhecimento ou clareza da complexidade dos negócios celebrados;  
 Considerando que, se por um lado o crédito constitui uma ferramenta central para o desenvolvimento das modernas economias, por outro, ele pode acarretar consequências severas para o consumidor, o mercado e a sociedade;  
 Considerando que o contrato de crédito envolve não apenas riscos financeiros ao consumidor, mas também eventuais riscos sobre sua qualidade de vida, dignidade, saúde e segurança;  
 Considerando que, para o equilíbrio econômico e social, é necessário que a concessão de crédito seja feita de forma transparente e responsável;  
 Considerando que o superendividamento é um fenômeno de impacto social e caráter coletivo que afeta grande parte da população [...]

---

<sup>32</sup> Disponível em: <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/2332>. Acesso em: 30 set. 2021.

A Declaração de Salvador assegura o direito do consumidor de ser protegido contra a publicidade que oculte os riscos da contratação de crédito ou faça alusão a “crédito gratuito”; de ser protegido da concessão irresponsável de crédito e de práticas abusivas ou que se aproveitem da sua fraqueza ou ignorância; de ter tratamento diferenciado em razão de fatores que o tornem mais vulnerável, como a idade; de ter acesso a informações claras, precisas e qualificadas; de receber cópia do contrato; de ter tempo para refletir sobre a proposta de crédito; de se arrepender; de ter acesso à educação para o consumo consciente e para a organização do orçamento familiar; de renegociar os débitos em caso de superendividamento; de reparação civil se for concedido crédito de modo irresponsável.

Em 2012, por meio da apresentação no Senado do Projeto de Lei (PL) 283, o Brasil deu início ao procedimento legislativo para alterar o CDC a fim de conferir uma proteção mais robusta ao consumidor de crédito. O crescimento econômico e a democratização do acesso ao crédito foram elementos de justificativa para o PL, consignando-se que o superendividamento é “*problema comum em todas as sociedades de consumo consolidadas e saudáveis*”. Na Câmara dos Deputados, o PL recebeu o número 3.515/2015. Finalmente, em 2021 foi promulgada a Lei 14.181 que, como informa a ementa, visa a “*aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento*”. Não se trata, portanto, de uma inovação absoluta, mas de um aperfeiçoamento do que já existia, embora alguns dispositivos sejam, de fato, inovadores, sobretudo em matéria processual.

A Lei 14.181/2021 inspirou-se na legislação francesa ao buscar a formulação de um plano de pagamento, afastando o modelo do *fresh start*. Há forte preocupação, no procedimento de repactuação de dívidas, de garantir o mínimo existencial do superendividado. Quanto à prevenção, a lei atende à Recomendação da OCDE ao erigir-se sob os pilares da concessão responsável do crédito e da educação financeira. Por expressa disposição (art. 54-A, § 1º), aplica-se tão-somente à pessoa natural de boa-fé, excluindo de seu âmbito o superendividado ativo consciente. Lado outro, não exige a inadimplência para caracterizar o superendividamento, ressalva fundamental em razão dos empréstimos consignados, nos quais o consumidor não tem a possibilidade de tornar-se inadimplente.

A seguir, estudar-se-á a posição de fragilidade do consumidor, reconhecida pelo CDC sob a denominação de vulnerabilidade, com atenção especial aos idosos, grupo hipervulnerável e grandemente afetado pelo superendividamento em razão dos contratos de crédito.

### 3 PESSOA IDOSA, HIPERVULNERABILIDADE E SUPERENDIVIDAMENTO

No Brasil, antes considerado um país de jovens, a pirâmide etária tem aspecto cada vez mais retangular. Segundo o IBGE (2019b, p. 3 e 22), em 2018 o país tinha mais de 28 milhões de idosos, o que equivalia a 13% da população, e em 2043 cerca de 25% da população brasileira terá mais de 60 anos<sup>33</sup>. Envelhecer em um ambiente saudável é direito fundamental, à luz da dignidade da pessoa humana (CR/88, art. 1º, III), do objetivo de promover o bem de todos, sem discriminação de idade (art. 3º, III) e do princípio da igualdade (art. 5º, *caput*).

No plano internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 consagrou o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado e mencionou o direito das pessoas idosas à segurança:

Artigo 25º

1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

A necessidade de pensar mais profundamente o envelhecimento foi reconhecida pela ONU em 1982, durante a Assembleia Mundial sobre Envelhecimento, em Viena. Os Princípios das Nações Unidas para as Pessoas Idosas foram publicados em 1991<sup>34</sup>. O tema voltou à pauta em 2002, em Assembleia realizada em Madri, produzindo-se o Plano de Ação Internacional sobre o Envelhecimento (ONU, 2003). O Plano ressalta que “*o percentual de pessoas de 60 e acima de 60 anos em todo o mundo duplicar-se-á entre o ano de 2000 e 2050 e passará de 10% para 21%*” (idem, p. 27-28) e acrescenta que no caso dos países em desenvolvimento esse grupo passará de 8% para 19% da população no mesmo período. Os representantes dos países que se reuniram para a elaboração do Plano de Ação firmaram o compromisso de adotar medidas tendentes a promover o desenvolvimento, a saúde e o bem-estar dos idosos, com a criação de um ambiente propício e favorável à velhice. Frisaram, ainda, a necessidade de redução e prevenção da pobreza entre os idosos, com a garantia de renda mínima na velhice. Em 2010, a

---

<sup>33</sup> A mesma projeção indica que o total de crianças e adolescentes de até 14 anos em 2028 será de 16,3%, invertendo-se a pirâmide etária.

<sup>34</sup> Disponível em <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-principles-older-persons>. Acesso em: 31 ago. 2022.

ONU deu início a um grupo de trabalho para a elaboração de uma convenção para a proteção dos direitos humanos das pessoas idosas, ainda em tratativas<sup>35</sup>.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) adotou o mesmo critério etário da ONU e elegeu a década de 2021 a 2030 como a Década do Envelhecimento Saudável (*Decade of Healthy Ageing*)<sup>36</sup>, convocando governos, sociedade civil, agências internacionais, profissionais, meios de comunicação, acadêmicos e o setor privado a atuar pelo aprimoramento da qualidade de vida dos idosos, de suas famílias e das comunidades em que se inserem.

O primeiro tratado internacional vinculante sobre os direitos das pessoas idosas foi a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos, de 2015, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA)<sup>37</sup>. Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Decreto Legislativo 863/2017, a fim de internalizar a Convenção pelo rito do art. 5º, §3º, da Constituição<sup>38</sup>, mas a proposta não tem andamento desde novembro de 2018<sup>39</sup>. Atualmente, o único documento internacional com caráter vinculante para o Brasil a prever especial proteção à pessoa idosa é o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de São Salvador)<sup>40</sup>, também da OEA. O Protocolo foi concluído em 17 de novembro de 1988 e incorporado ao ordenamento jurídico pátrio pelo Decreto 3.321/1999.

No plano interno, a Constituição de 1988 confere especial proteção ao idoso desde a promulgação<sup>41</sup>, fruto de intensa mobilização da sociedade civil para que a pauta fosse contemplada pela Assembleia Constituinte (RIBEIRO, 2007, p. 11-12). Ramos (2000, p. 196)

<sup>35</sup> Resolução 65/182, disponível em: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F65%2F182>; a página do grupo de trabalho está disponível em: <https://social.un.org/ageing-working-group>. Acesso em: 31 ago. 2022.

<sup>36</sup> Disponível em: <https://www.who.int/initiatives/decade-of-healthy-ageing>. Acesso em: 15 set. 2021.

<sup>37</sup> Disponível em: [https://www.oas.org/en/sare/documents/CIPM\\_POR.pdf](https://www.oas.org/en/sare/documents/CIPM_POR.pdf). Acesso em: 18 out. 2022.

<sup>38</sup> Art. 5º, § 3º. *Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.*

<sup>39</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2164910&ord=1>. Acesso em: 18 out. 2022.

<sup>40</sup> Artigo 17. *Proteção das pessoas idosas. Toda pessoa tem direito a proteção especial na velhice. Nesse sentido, os Estados-Partes comprometem-se a adotar, de maneira progressiva, as medidas necessárias a fim de por em prática este direito e, especialmente, a: a) proporcionar instalações adequadas, bem como alimentação e assistência médica especializada, às pessoas de idade avançada que não disponham delas e que não estejam em condições de adquiri-las por seus próprios meios; b) executar programas de trabalho específicos, destinados a proporcionar a pessoas idosas a possibilidade de realizar atividades produtivas adequadas às suas capacidades, respeitando sua vocação ou desejos; c) promover a formação de organizações sociais destinadas a melhorar a qualidade de vida das pessoas idosas.*

<sup>41</sup> O pilar dessa proteção é o art. 230: “A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.” O art. 229 especifica o dever dos filhos maiores de amparar os pais na velhice e, ainda, são dispositivos protetivos os que tratam dos benefícios de aposentadoria por idade (inicialmente art. 202, I, hoje art. 201, § 7º) e do benefício assistencial (art. 203, V).

ressalta que “a única Constituição brasileira que tratou da velhice como direito fundamental foi a de 1988”. A fim de dar substância à proteção garantida constitucionalmente, em 1994 foi publicada a Lei 8.842, que criou a Política Nacional do Idoso (PNI), cujo objetivo, a teor do art. 1º, é “assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade”. A lei declara, no art. 2º, que idoso é a pessoa maior de sessenta anos. A PNI, contudo, não foi implementada, o que provocou a mobilização das entidades envolvidas com os direitos das pessoas idosas em busca de uma legislação mais efetiva. “A proposta de uma lei que trouxesse uma proteção específica ao grupo de pessoas idosas (grupo social vulnerável) também foi formada a partir da experiência social do Estatuto da Criança e do Adolescente”, menciona Alcântara (2016, p. 364). As pressões da sociedade resultaram na promulgação da Lei 10.741/2003, o Estatuto do Idoso, renomeado Estatuto da Pessoa Idosa<sup>42</sup>. A lei tornou-se conhecida do grande público, diferentemente da PNI, cujo alcance ficou restrito aos poucos especialistas que se dedicavam ao tema do envelhecimento nos anos 1990 (DOLL; CAVALLAZZI, 2016, p. 4).

O art. 2º do Estatuto consagra o paradigma da proteção integral, inspirado no art. 3º do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90). O *caput* do art. 3º firma que é obrigação da família, da sociedade e do Estado assegurar à pessoa idosa, com absoluta prioridade, seus direitos fundamentais, ecoando o art. 230 da Constituição e recordando o princípio da solidariedade (CR/88, art. 3º, I). O art. 3º, II, garante ao idoso “preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas específicas”. O art. 8º prescreve que “o envelhecimento é um direito personalíssimo e a sua proteção um direito social, nos termos desta Lei e da legislação vigente”. O art. 9º destaca que “é obrigação do Estado, garantir à pessoa idosa a proteção à vida e à saúde, mediante efetivação de políticas sociais públicas que permitam um envelhecimento saudável e em condições de dignidade”. Dentre as obrigações estatais está a de criar “oportunidades de acesso da pessoa idosa à educação, adequando currículos, metodologias e material didático aos programas educacionais a ela destinados” (art. 21). Conforme será estudado, o Estado não vem se desincumbindo desse mister.

Cada pessoa idosa, individualmente considerada, merece ter seus direitos respeitados, mas o percentual significativo e crescente de idosos na população brasileira demanda, além da atenção individual, estudos para a compreensão das peculiaridades desse público e a elaboração de políticas públicas destinadas à concretização da proteção constitucional, de modo a dar

---

<sup>42</sup> Por força da Lei 14.423, de 22 de julho de 2022.

efetivo cumprimento à Constituição e aos ditames do Estatuto da Pessoa Idosa. A omissão do Estado viola a dignidade e a cidadania dos idosos.

A seguir, será analisada a posição especialmente vulnerável da pessoa idosa no mercado de consumo. Para tanto, cumpre estudar primeiramente a posição dos consumidores em geral, para depois detalhar o peculiar quadro dos idosos.

### 3.1 A desigualdade nas relações de consumo

Segundo Comparato (2011, p. 186), a Revolução Industrial foi um divisor de águas no que toca à criação de uma classe de pessoas identificadas como consumidoras:

O regime da produção em massa, instaurado com a chamada “revolução industrial”, acabou afeiçoando a sociedade em dois grandes grupos: produtores e consumidores. Produtores são os que controlam bens de produção, ou seja, deles dispõem de fato, sob a forma de empresa, ainda que despidos da propriedade clássica. Consumidores, os que não dispõem de controle sobre bens de produção e, por conseguinte, devem-se submeter ao poder dos titulares destes.

Com a prevalência da indústria sobre a manufatura, surgiu a produção em massa. Em compasso com o incremento da produção, aperfeiçoaram-se as técnicas publicitárias, de modo que os indivíduos fossem motivados a consumir os produtos cada vez mais abundantes e acessíveis. O crédito, antes visto como algo a ser tomado em situações excepcionais, passou a ser incentivado como meio de realização imediata de desejos, sem a necessidade de adiá-los. Formou-se, assim, a dita sociedade de consumo, expressão que, segundo Lipovetsky (2007, p. 23), surgiu nos anos 1920, popularizou-se nos anos 50 e 60 (na esteira da difusão do crédito e do consumo de massa) e se tornou “*uma das figuras mais emblemáticas da ordem econômica e da vida cotidiana das sociedades contemporâneas*”. Despontou, em seguida, a discussão sobre a vulnerabilidade dos compradores (BAGGIO, 2010, p. 20):

Diferente do consumidor “dono de sua própria vontade” característico da economia manufatureira moderna nasce, na Sociedade de Consumo, um consumidor vulnerável, que está exposto às práticas de produção em série e aos riscos que esta forma de distribuição de mercadorias pode apresentar, inclusive no que diz respeito à qualidade e segurança dos produtos postos no mercado. A expansão produtiva acarreta cada vez mais a busca pela satisfação das necessidades do consumidor, assim como aumenta o desejo de adquirir, muitas vezes por impulso, os novos produtos lançados no mercado.

A preocupação com a proteção dos consumidores ganhou corpo durante o século XX, à medida que o modelo liberal do Estado se revelava insuficiente para regular o mercado. Negrão (2020, p. 9) explica:

As contradições sociais que sucederam o inédito crescimento da disponibilidade de bens e de serviços alcançado no século XIX – auge do liberalismo econômico – revelaram que o mercado, por si, não estava apto a promover o desenvolvimento econômico com a distribuição eficiente e justa de seus benefícios.

A proteção do consumidor, nesse passo, integrou-se ao conceito dos direitos fundamentais de segunda geração, garantias que exigem do poder público não apenas a preservação da liberdade individual, mas atuação efetiva para impor condicionantes aos agentes do mercado e assegurar a materialização da justiça social. A defesa dos interesses do consumidor guarda, portanto, estrita pertinência com o princípio fundamental da isonomia, em sua dimensão material.

Schmitt (2014, p. 2) frisa que o ato de consumir é *“uma atividade essencial ao ser humano, que o acompanha desde sua existência mais remota, passando pelo período de trocas de mercadorias, como forma de aquisição de bens, culminando no uso do dinheiro”*, mas destaca que só a partir do início do século XX, *“com a inserção de novos produtos, em escala massificada, que se observa que o consumidor também é um sujeito vulnerável”*.

Filósofos contemporâneos, como Bauman e Lipovetsky, afirmam que atualmente vive-se uma nova fase econômica, que o primeiro chama de “modernidade líquida” e o segundo define como “sociedade de hiperconsumo”. Bauman aprofunda o tema do consumismo contemporâneo em seus livros, destacando-se a seguinte passagem (1998, p. 54):

Se o consumo é a medida de uma vida bem-sucedida, da felicidade e mesmo da decência humana, então foi retirada a tampa dos desejos humanos: nenhuma quantidade de aquisições e sensações emocionantes tem qualquer probabilidade de trazer satisfação da maneira como o “manter-se ao nível dos padrões” outrora prometeu: não há padrões a cujo nível se manter – a linha de chegada avança junto com o corredor, e as metas permanecem continuamente distantes, enquanto se tenta alcançá-las.

Lipovetsky assim caracteriza a sociedade de hiperconsumo (2007, p. 13):

A sociedade de hiperconsumo coincide com um estado da economia marcado pela centralidade do consumidor. [...] O imperativo é mercantilizar todas as experiências em todo lugar, a toda hora e em qualquer idade, diversificar a oferta adaptando-se às expectativas dos compradores, reduzir os ciclos de vida dos produtos pela rapidez das inovações, segmentar os mercados, favorecer o crédito ao consumo, fidelizar o cliente por práticas comerciais diferenciadas.

Na mesma linha, Coelho e Ayala (2019, p. 250) ressaltam que

[...] o processo de crescimento econômico é dependente de um ciclo de demanda e produção, fatores que precisam ser estimulados à exaustão. É o que preconiza o mantra religioso da economia: o consumo é o motor do crescimento, o vetor da expansão econômica, e o mercado, o ideal de progresso. Nesse sentido, justificar-se-ia a mercantilização da experiência e dos modos de vida, sendo para tanto encorajada em todas as fases da existência de um indivíduo (infância, adolescência, fase adulta e velhice), de todas as formas (publicidade, marketing, estímulos à concessão de crédito) e em todos os aspectos da existência humana.

Nessa sociedade regida pela realização de desejos e atendimento de necessidades por meio da compra de bens e serviços, cada indivíduo é transformado em consumidor, independentemente de sua classe social, renda, idade ou outras características. Já não é possível viver sem consumir. Por isso, no modo de produção capitalista, falar em defesa dos direitos do consumidor é falar em defesa dos direitos de cada ser humano.

Baggio (2010, p. 51) ressalta que a sociedade de consumo fez nascer os contratos massificados, destacando os contratos de adesão, nos quais “*a uma das partes apenas resta concordar*”, sendo-lhe impossível discutir o conteúdo. É de adesão a imensa maioria dos contratos de consumo, subtraindo-se do consumidor a vontade livre e lançando-o em uma situação de vulnerabilidade (idem, p. 52):

Essa necessidade de submissão do consumidor ao que é previamente estipulado é evidente, pois grande parte das contratações de consumo se caracteriza pela essencialidade do objeto, tendo aquele a sua escolha limitada pelas práticas de mercado, pelo número de fornecedores que se colocam à sua disposição. Na atual Sociedade de Consumo não se pode falar em livre manifestação de vontade pelo consumidor, que premido por uma necessidade, vai ao mercado em busca de algo e tem que optar pelos produtos e serviços que lhe são colocados à disposição.

É nesse cenário que Grinover *et. al.* (2019, p. 62-63) assinalam a necessidade da intervenção do direito a fim de reequilibrar as relações de consumo no século XX:

O homem do século XX vive em função de um modelo novo de associativismo: a sociedade de consumo (*mass consumption society* ou *Konsumgesellschaft*), caracterizada por um número crescente de produtos e serviços, pelo domínio do crédito e do *marketing*, assim como pelas dificuldades de acesso à justiça. São esses aspectos que marcaram o nascimento e desenvolvimento do Direito do Consumidor como disciplina jurídica autônoma.

Se antes fornecedor e consumidor encontravam-se em uma situação de relativo equilíbrio de poder de barganha (até porque se conheciam), agora é o fornecedor (fabricante, produtor, construtor, importador ou comerciante) que, inegavelmente, assume a posição de força na relação de consumo e que, por isso mesmo, “*dita as regras*”. E o Direito não pode ficar alheio a tal fenômeno. [...]

Toda e qualquer legislação de proteção ao consumidor tem, portanto, a mesma *ratio*, vale dizer, reequilibrar a relação de consumo.

Comparato (2011, p. 188) menciona o surgimento da preocupação com a proteção jurídica do consumidor, no plano internacional, a partir dos anos 1970:

Em 1973, a Comissão das Nações Unidas sobre Direitos do Homem, em sua 29ª sessão, em Genebra, considerou que todo consumidor deve gozar de quatro direitos fundamentais: o direito à segurança; o de ser adequadamente informado sobre os produtos e os serviços, bem como sobre as condições de venda; o direito de escolher entre bens alternativos de qualidade satisfatória a preços razoáveis; e o direito de ser ouvido no processo de decisão governamental

A proteção internacional dos consumidores ganhou consistência com a Resolução da ONU 39/248, de 1985, da qual citam-se os seguintes dispositivos:

1. Levando em consideração os interesses e as necessidades dos consumidores em todos os países, particularmente daqueles em países em desenvolvimento; reconhecendo que os consumidores frequentemente enfrentam desequilíbrios em termos econômicos, educacionais e em poder de negociação; e considerando que os consumidores devem ter direito de acesso a produtos não perigosos, bem como direito de promoção do desenvolvimento socioeconômico justo, equitativo e sustentável, estas diretrizes para a proteção ao consumidor têm os seguintes objetivos: [...]
  - c) incentivar altos níveis de conduta ética entre aqueles envolvidos na produção e distribuição de produtos e serviços aos consumidores;
  - d) auxiliar as nações a coibir práticas empresariais abusivas por todas as empresas nacionais e internacionais que afetem adversamente os consumidores;
  - e) facilitar o desenvolvimento de grupos de consumidores independentes; [...]

A Resolução 39/248 serviu de inspiração para que a proteção ao consumidor fosse inscrita como garantia fundamental e dever do Estado na Constituição de 1988<sup>43</sup>, incluindo-se, no art. 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, comando ao Poder Legislativo para a edição de norma concretizadora dessa garantia<sup>44</sup>.

Sobre a necessidade de proteger especialmente os consumidores, Grinover *et. al.* (2019, p. 70) ponderam que “*são eles a parte vulnerável no mercado de consumo, justificando-se dessa maneira um tratamento desigual para partes manifestamente desiguais*”. A especial proteção ao consumidor, portanto, visa à igualdade material nas relações de consumo, naturalmente assimétricas. Trata-se de discriminação positiva, informa Rothenburg (2008, p. 81):

Há uma dimensão negativa e outra positiva do princípio da igualdade. A primeira exprime-se por meio de uma proibição à discriminação indevida e, por isso, tem em mira a “discriminação negativa” (ou apenas “discriminação”, o sentido usual do termo, que encerra um sentimento ruim). A segunda exprime-se por meio de uma

<sup>43</sup> Art. 5º. [...] XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor.

<sup>44</sup> Art. 48. O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, elaborará código de defesa do consumidor.

determinação de discriminação devida e, por isso, tem em mira a assim chamada “discriminação positiva” (ou “ação afirmativa”).

Faz-se necessária a discriminação positiva porque o ordenamento pátrio não se contenta com a mera igualdade formal, como explica Rocha (1996, p. 284 e 287):

Desde a década de 60, especialmente, começou a se fazer patente aos que tinham olhos com que ver claro que o Direito Constitucional acanhava-se em sua concepção meramente formal do princípio denominado isonomia, despojado de instrumentos de promoção da igualdade jurídica como vinha sendo, até então, cuidado. Concluiu-se, então, que proibir a discriminação não era bastante para se ter a efetividade do princípio da igualdade jurídica. O que naquele modelo se tinha e se tem é tão-somente o princípio da vedação da desigualdade, ou da invalidade do comportamento motivado por preconceito manifesto ou comprovado (ou comprovável), o que não pode ser considerado o mesmo que garantir a igualdade jurídica. [...]

O Direito Constitucional, posto em aberto, mutante e mutável para se fazer permanentemente adequado às demandas sociais, não podia persistir no conceito estático de um direito de igualdade pronto, realizado segundo parâmetros históricos eventualmente ultrapassados. Daí a necessidade de se pensar a igualdade jurídica como a igualação jurídica que se faz, constitucionalmente, no compasso da história, do instante presente e da perspectiva vislumbrada em dada sociedade: a igualdade posta em movimento, em processo de realização permanente; a igualdade provocada pelo Direito segundo um sentido próprio a ela atribuído pela sociedade

Assim, “*a Constituição desigual para realizar o princípio da igualdade*” (ROCHA, 1996, p. 293), reconhecendo a necessidade de concretização desse princípio em sua dimensão material, como aprofunda Silva (2014, p. 213-214):

As constituições só têm reconhecido a igualdade no seu sentido jurídico-formal: igualdade perante a lei. A Constituição de 1988 abre o capítulo dos direitos individuais com o princípio de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (art. 5º, *caput*). Reforça o princípio com muitas outras normas sobre a igualdade ou buscando a igualização dos desiguais pela outorga de direitos sociais substanciais. [...]

A previsão, ainda que programática, de que a República Federativa do Brasil tem como um de seus objetivos fundamentais *reduzir as desigualdades sociais e regionais* (art. 3º, III), a veemente repulsa a qualquer forma de discriminação (art. 3º, IV), a universalidade da seguridade social, a garantia ao direito à saúde, à educação baseada em princípios democráticos e de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, enfim a preocupação com a justiça social como objetivo das ordens econômica e social (arts. 170, 193, 196 e 205) constituem reais promessas de busca da igualdade material.

Rocha salienta que “*o princípio constitucional da igualdade deixou de ser um dever social negativo para tornar-se uma obrigação política positiva.*” (1996, p. 295) e, no âmbito da defesa do consumidor, o reconhecimento da sua vulnerabilidade foi o passo decisivo para dar início ao cumprimento dessa obrigação. Percebeu-se que, ante a assimetria entre as partes,

as relações de consumo não podiam permanecer entregues tão-somente ao direito civil e ao princípio da autonomia da vontade. Moraes (2006, p. 234) explica:

As influências do contexto histórico burguês e liberal em que o direito civil era concebido, como a regulação mínima necessária para garantir o livre jogo dos negócios, voltado unicamente para a proteção do patrimônio, fundado exclusivamente na tutela da propriedade e da autonomia privada de cunho econômico e que erigia o Código Civil como centro do sistema, vão porém se dissipando paulatinamente. [...] A suposta segurança oferecida pela estrutura milenar do direito civil clássico, que justificaria seu predomínio sobre a instável normativa constitucional, revela-se como apenas mais um mito elaborado para a manutenção do *status quo* individualista e patrimonialista.

Benjamin (1993, p. 206) aponta que é nesse contexto de busca por um ordenamento jurídico mais efetivo e humanizado que o direito do consumidor floresce:

O Direito do Consumidor surge como subproduto desse movimento mais amplo, por liberdades políticas, por justiça social e por um Direito com face humana: um Direito de respostas e da realidade, em substituição a um Direito de remendos e de ficções. A proteção do consumidor manifesta-se, então, no âmbito — e, em certos casos, como desdobramento — da função social da propriedade, da releitura da autonomia da vontade e da responsabilidade civil, da busca de um nova equação de repartição de riscos e de um Direito preventivo, da facilitação do acesso à justiça, do resgate da norma penal econômica, tudo levando ao questionamento do papel do Estado no regramento da economia.

Marques e Miragem asseveram que, na Constituição, “*o princípio da igualdade não é simples direito subjetivo individual, mas é cânone interpretativo e pressuposto de aplicação de todos os outros direitos (públicos e privados), vinculando os órgãos e poderes públicos e os particulares*” (2012, p. 111). Salientam que “*em direito privado, muitas vezes para proteger é realmente necessário distinguir, reconhecendo a existência da fraqueza ou de uma vulnerabilidade estrutural ou funcional, é necessário diferenciar e assegurar direitos especiais ao vulnerável*” (idem, p. 112). A inclusão da defesa do consumidor como princípio da ordem econômica age como “*limitador da iniciativa privada ou da autonomia da vontade*” a fim de mitigar a desigualdade entre consumidor e fornecedor (idem, p. 149).

Não se trata de afastar totalmente o Código Civil das relações de consumo, mas de, reconhecendo-as pelo que são – uma relação entre desiguais –, criar e aplicar outras fontes do direito de modo a reequilibrar as forças, sempre com o olhar dirigido aos valores mais elevados do ordenamento, é dizer, aos direitos fundamentais. Nesse sentido, Benjamin e Marques (2018, p. 22 e 24) propõem a adoção do diálogo das fontes no âmbito das relações de consumo, explicando o conceito e relacionando-o ao tema em estudo:

Em 1995, em seu Curso Geral de Haia, Erik Jayme, examinando o pluralismo pós-moderno de fontes e o fenômeno da comunicação, cunhou a expressão “diálogo das fontes” para significar a atual aplicação simultânea, coerente e coordenada das plúrimas fontes legislativas, internacionais, supranacionais e nacionais, leis especiais e gerais, com campos de aplicação convergentes, mas não mais iguais, daí a impossibilidade de revogação, derrogação ou ab-rogação ou solução clássica das antinomias. [...]

“Diálogo” por força das influências recíprocas, permitindo ou aplicar as duas fontes ao mesmo tempo, complementarmente ou subsidiariamente para realizar os valores dos direitos humanos, ou dar efeito à escolha das partes a esse respeito, ou ainda optar por uma solução alternativa mais flexível. [...]

A teoria do diálogo das fontes tem direta relação com os direitos fundamentais, pois põe em relevo o sistema de valores que estes representam e orienta a aplicação simultânea das regras de diferentes fontes para dar efetividade a estes valores. [...] Aqui deve prevalecer a proteção dos mais fracos, especialmente das crianças, dos idosos e dos doentes, como a jurisprudência do STJ tem demonstrado. [...] Não se pode fazer um diálogo das fontes para prejudicar o mais fraco, assim como não se pode fazer um diálogo das fontes de forma inconstitucional.

O fundamento do CDC é justamente o reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor, lembra o Ministro Herman Benjamin em voto paradigmático<sup>45</sup>:

[...] as normas de proteção e defesa do consumidor têm índole de “ordem pública e interesse social” (art. 1º, do CDC). São indisponíveis e inafastáveis, pois resguardam valores básicos e fundamentais da ordem jurídica do Estado Social. Partem da afirmação do princípio da vulnerabilidade do consumidor, como mecanismo que propicia igualdade formal-material aos sujeitos da relação jurídica de consumo.

A vulnerabilidade do consumidor é princípio norteador do microsistema de defesa do consumidor<sup>46</sup>, como se percebe no art. 4º, I, do CDC<sup>47</sup>. Esse princípio deriva da própria Constituição, que atribui ao Estado o dever de promover a defesa do consumidor: só precisa de defesa quem está em posição de fraqueza, de vulnerabilidade perante o oponente. Toda pessoa natural é vulnerável quando atua como consumidora, e essa vulnerabilidade não é mera presunção relativa, mas fenômeno reconhecido pelo CDC. Não se aceitam refutações à condição de vulnerabilidade do consumidor: uma vez provado o caráter de relação de consumo entre os contratantes, o consumidor sempre será vulnerável perante o fornecedor.

<sup>45</sup> REsp 586316/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, Superior Tribunal de Justiça, julgado em 17/04/2007, DJe 19/03/2009.

<sup>46</sup> O Código de Defesa do Consumidor é considerado um microsistema jurídico porque, dedicado ao objetivo de proteger o consumidor, busca concretizá-lo de modo amplo e integrado, lançando mão de princípios e regras de direito público e privado, material e processual, cuidando da tutela individual e coletiva dos consumidores e abrangendo o direito civil, o direito administrativo e o direito penal. O conceito de microsistema foi criado por Natalino Irti e desenvolvido em sua obra “*L'età della decodificazione*”, de 1978.

<sup>47</sup> Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo.

Ribeiro e Stasi (2021, p. 50) resumem a complexa interação entre consumidor e fornecedor e explicam por que o primeiro é vulnerável:

Fornecedores e consumidores apresentam-se de maneira completamente distinta em sociedade: enquanto os primeiros são agentes econômicos, que detêm o capital e o conhecimento, e agem com base na liberdade de empreender (lidando com direito de caráter patrimonial e disponível), os segundos ao praticar o ato de consumo, o fazem para satisfazer necessidades pessoais e de sobrevivência das quais não podem abrir mão. O enfoque é completamente diferente, e assim deve ser o tratamento a eles conferido. Premido pela necessidade do bem da vida (necessidade esta que, em tempos de pós-modernidade, é cada vez mais fluida e fugaz, logo substituída por outra ainda mais imprescindível e urgente), o consumidor contrata sem questionar ou mesmo compreender as condições a que se submeterá para o pagamento.

Marques (2016, p. 334) assinala que a vulnerabilidade do consumidor não é somente um fenômeno jurídico, mas também econômico e social, ressaltando que se trata de “*um estado de fraqueza sem definição precisa, mas com muitos efeitos na prática*”. Enumera e detalha quatro tipos de vulnerabilidade: técnica, jurídica, fática e informacional (idem, p. 326-335):

Na *vulnerabilidade técnica*, o comprador não possui conhecimentos específicos sobre o objeto que está adquirindo e, portanto, é mais facilmente enganado quanto às características do bem ou quanto à sua utilidade, o mesmo ocorrendo em matéria de serviços. [...]

A *vulnerabilidade jurídica* ou científica é falta de conhecimentos jurídicos específicos, conhecimentos de contabilidade ou de economia. [...]

Há ainda a *vulnerabilidade fática* ou socioeconômica, em que o ponto de concentração é o outro parceiro contratual, o fornecedor que, por sua posição de monopólio, fático ou jurídico, por seu grande poder econômico ou em razão da essencialidade do serviço, impõe sua superioridade a todos que com ele contratam. [...] A doutrina brasileira defende, igualmente, que os consumidores desfavorecidos (ou pobres) podem ser chamados de hipossuficientes, criando assim uma graduação (econômica) de vulnerabilidade em direito material. [...]

[Na vulnerabilidade informacional,] o que caracteriza o consumidor é justamente seu déficit informacional, pelo que não seria necessário frisar este *minus* como uma espécie nova de vulnerabilidade, uma vez que já estaria englobada como espécie de vulnerabilidade técnica. Hoje, porém, a informação não falta, ela é abundante, manipulada, controlada e, quando fornecida, no mais das vezes, desnecessária. [...] E se, na sociedade atual é na informação que está o poder, a falta desta representa intrinsecamente um *minus*, uma vulnerabilidade tanto maior quanto mais importante for esta informação detida pelo outro.

O reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor perante o fornecedor é o primeiro passo na busca pela redução da desigualdade entre essas posições.

No que respeita aos contratos de crédito, a vulnerabilidade fática pode ser desdobrada em uma subespécie, qual seja, a vulnerabilidade financeira: a fragilidade ocasionada pela falta de dinheiro para ingressar ou manter-se no mercado de consumo. Um consumidor que busca crédito talvez não esteja em risco financeiro – talvez apenas queira trocar de carro ou adquirir

um imóvel, e tenha condições de assumir e quitar a respectiva dívida, não obstante falte-lhe o capital para fazer a compra a vista. Nessa situação, não há que falar em vulnerabilidade financeira *a priori*, embora possa surgir no curso da execução do contrato, por fatores alheios à vontade do consumidor. Contudo, grupo considerável das pessoas que recorrem ao empréstimo bancário toma crédito para saldar dívidas anteriores ou para adquirir itens de primeira necessidade, como aponta a pesquisa da SERASA (2021) referenciada no capítulo 2<sup>48</sup> e, nesses casos, a vulnerabilidade financeira já está instalada. A situação será tanto mais grave quanto menor for a renda mensal à disposição do consumidor após o pagamento das dívidas, já que, em tal cenário, qualquer novo compromisso financeiro pode lançá-lo em situação de necessidade. Veja-se que a vulnerabilidade financeira não se confunde com a hipossuficiência econômica, de saída associada à pobreza, eis que aquela pode acometer pessoas com renda mensal elevada e gastos igualmente elevados; é verdade, contudo, que o hipossuficiente econômico mais provavelmente chegará a um estado de vulnerabilidade financeira ao contrair crédito, sendo tão mais certa essa relação quanto menor a sua renda mensal. A posição de vulnerabilidade financeira, como ocorre nos demais tipos de vulnerabilidade, compromete a capacidade decisória do consumidor, eis que pode levá-lo a acreditar que a contratação de um empréstimo é meio necessário para resolver seus problemas, mesmo que não seja este o caso e que essa transação tenha o potencial de agravar sua condição financeira.

A vulnerabilidade informacional, por sua vez, é particularmente acentuada nos contratos de crédito, eis que engloba a falta de educação financeira, a impedir que o consumidor tenha noção dos encargos e do impacto do contrato sobre sua economia doméstica, não somente no momento da contratação, mas principalmente nos anos vindouros, durante os quais se estenderá a obrigação. Marques e Miragem (2012, p. 159) afirmam que “*presumir a vulnerabilidade informacional (art. 4º, I, do CDC) significa impor ao fornecedor o dever de compensar este novo fator de risco na sociedade*”. Deixado à vontade, o fornecedor se aproveita da vulnerabilidade informacional do consumidor, explorando-a tanto quanto possível. Uma das formas de exploração dessa vulnerabilidade é o assédio de consumo, assim definido por Verbicaro, Rodrigues e Ataíde (2018, p. 350 e 356):

O assédio de consumo é caracterizado pela prática de condutas agressivas, que afetam diretamente a liberdade de escolha do consumidor e, em situações mais graves e continuadas, seus próprios projetos de vida, atentando contra sua esfera psíquica, que, em meio a tantas estratégias manipuladoras, é subjugado e levado a ceder às pressões do mercado. [...]

---

<sup>48</sup> No mesmo sentido, a pesquisa realizada por Doll e Cavallazzi (2016), que será citada no capítulo 4.

O assédio de consumo não se resume a práticas violentas e manifestamente visíveis. Ao contrário, compreende também condutas tendentes a elidir, ainda que de forma indireta e por vezes até sutil, a razão e a liberdade de escolha dos indivíduos absorvidos pela sociedade de consumo, inebriando suas percepções a partir de uma espetacularização da vida.

O consumidor é, então, constantemente pressionado a atender os padrões de consumo, e, mais que isso, a ser “feliz” e demonstrar essa “felicidade” por meio dos bens de consumo que ostenta, tornando-se cada vez mais propenso a ceder às promessas ilusórias da indústria cultural.

Bernardes, Félix e Rosa (2016, p. 535) destacam o papel dos meios de comunicação no fomento ao consumo:

Tal situação é potencializada pela expansão dos meios de comunicação, fato que gerou por consequência a maior facilidade de oferta de produtos e serviços ao consumidor, muitos dos quais inteiramente supérfluos ao ser humano, mas que o consumidor adquire para atingir sua felicidade por meio da aceitação do grupo social em que pretende ingressar ou permanecer.

A publicidade desempenha função especialmente importante na oferta de crédito. Pasqualotto (1997, p. 29) ressalta o seu caráter persuasivo, por meio do qual *“a função de uso do produto é substituída por uma função de signo, ao qual é atribuído um valor simbólico”* e, desse modo, *“os desejos do consumidor são moldados de acordo com os interesses da empresa”* (idem, p. 32). Campanhas publicitárias incisivas buscam convencer o consumidor de que sua felicidade depende da compra desse ou daquele produto e frisam que a aquisição pode ser imediata, ou seja, instantaneamente se pode comprar a felicidade, sem a necessidade de planejamento ou poupança – basta contratar crédito. Frisa-se a “oportunidade única”, o “dinheiro na conta sem burocracia”, a desnecessidade de “nome limpo” para obter crédito, as “baixas taxas” ou “taxa zero”. Crédito é, desse modo, ofertado de modo irresponsável e nocivo, prometendo-se facilidades e omitindo-se os riscos da contratação, como o perigo do superendividamento. O consumidor, ignorante dos meandros financeiros e da linguagem contratual, com noções apenas básicas de matemática e iludido pela publicidade, acredita nas promessas e contrai dívidas sem a exata noção dos ônus que terá de suportar.

O CDC não tolera tais abusos; ao revés, em razão da vulnerabilidade do consumidor, exige do fornecedor uma conduta cautelosa, que respeite a fragilidade do contratante em vez de aproveitar-se dela. Na base dessa exigência está o princípio da boa-fé objetiva.

### **3.2 A boa-fé nos contratos de consumo**

Baggio (2010, p. 42) define a boa-fé como “*regra de comportamento segundo a qual os contratantes devem guardar fidelidade com a palavra dada, e não frustrar a confiança que permeia a todas as relações da vida em sociedade*”. Fazendo referência à teoria geral dos contratos, a autora prossegue (idem, p. 46):

Como cláusula geral, a boa-fé insere no âmbito das relações de consumo preocupações éticas e valorativas que deverão ser consideradas quando da análise dos efeitos do negócio. Decorrente da solidariedade contratual, a boa-fé serve como instrumento à eficaz tutela às legítimas expectativas que nascem da contratação de consumo, proporcionando, portanto, a proteção da confiança, que se não está expressa no ordenamento jurídico brasileiro, nele se desenha a partir da boa-fé.

Negreiros (2006, p. 117) afirma que “*é possível reconduzir o princípio da boa-fé ao ditame constitucional que determina como objetivo fundamental da república a construção de uma sociedade solidária, na qual o respeito pelo próximo seja um elemento essencial de toda a qualquer relação jurídica*”.

Bacarim (2015, p. 92) menciona os planos negativo e positivo da boa-fé objetiva:

Num primeiro plano, negativo e elementar, comum a qualquer contrato, podemos definir a boa-fé objetiva como um não agir com má-fé; num segundo plano, positivo, de cooperação, poderíamos defini-la como um agir de acordo com diversos deveres decorrentes do princípio do solidarismo (lealdade, cooperação, solidariedade etc.).

Segundo Negreiros (2006, p. 120), a boa-fé na vertente subjetiva “*apresenta-se como uma situação ou fato psicológico*”; a boa-fé objetiva vai além, sendo norma de conduta que, de um lado, impõe deveres jurídicos – sobretudo o dever geral de não causar dano – e, de outro, limita o exercício de direitos subjetivos (idem, p. 119-120 e 155). Um contratante que age de má-fé desrespeita as expectativas legítimas do outro signatário e o contrato resultante incorre em abuso de direito (idem, p. 140).

Superando o paradigma individualista do Código Civil de 1916, o diploma de 2002 funda-se sobre a boa-fé, como evidencia a sua exposição de motivos (2002, p. 22-23):

Nesse contexto, bastará, por conseguinte, lembrar alguns outros pontos fundamentais, a saber: [...]  
c) Tornar explícito, como princípio condicionador de todo o processo hermenêutico, que **a liberdade de contratar só pode ser exercida em consonância com os fins sociais do contrato, implicando os valores primordiais da boa-fé e da probidade**. Trata-se de preceito fundamental, dispensável talvez sob o enfoque de uma estreita compreensão positivista do Direito, mas essencial à adequação das normas particulares à concreção ética da experiência jurídica. [Grifo ausente no original.]

Brauner (2014, p. 268) ressalta que o Código Civil de 2002 instituiu

[...] um novo paradigma para o direito das obrigações, propondo uma nova análise do vínculo, geradora de obrigações e deveres entre as partes. Constitui, no entender da doutrina, uma nova regra de conduta e, como cláusula geral, o conteúdo deve ser estabelecido em concordância com os princípios gerais do sistema jurídico (liberdade, justiça e solidariedade, conforme está na Constituição da República) numa tentativa de concreção em termos coerentes com a racionalidade global do sistema.

A boa-fé é princípio do direito do consumidor, nos termos do art. 4º, III, do CDC<sup>49</sup>. A teor do art. 51, IV, do mesmo diploma legal, são nulas as cláusulas contratuais em desconformidade com a boa-fé. Silva e Reis (2017, p. 346) destacam o caráter principiológico da boa-fé no CDC e as consequências advindas dessa escolha legislativa:

Ao eleger a boa-fé como princípio do Código de Defesa do Consumidor, o legislador deixou claro que tanto fornecedor como consumidor, devem estabelecer suas relações com base na lealdade, na transparência e na informação. A boa-fé é o norte para que ambos possam cumprir suas funções no mercado de forma harmônica e justa, reduzindo conflitos e valorizando a concretização de uma sociedade que respeita o direito fundamental de consumir e a figura do consumidor como cidadão.

Aguiar Júnior (1995, p. 23-24) sintetiza as três funções principais desempenhadas pela boa-fé objetiva nas relações de consumo: “*a) fornece os critérios para a interpretação do que foi avençado pelas partes, para a definição do que se deve entender por cumprimento pontual das prestações; b) cria deveres secundários ou anexos; e c) limita o exercício de direitos*”. O autor explica que “*os deveres nascidos da boa-fé são chamados de secundários, ou anexos, em oposição aos provenientes da vontade contratada, que são os principais*” (idem, p. 24).

Os contratos de consumo são, geralmente, de adesão, isto é, não são elaborados a partir da discussão ponto a ponto entre os interessados, mas são pré-estabelecidos pelo fornecedor e assim apresentados ao consumidor, que pode aceitá-lo ou recusá-lo em bloco, mas não tem a possibilidade de modificar ou debater suas cláusulas, mitigando-se em larga medida a sua vontade e a liberdade de contratar. No fornecimento de crédito, o contrato de adesão é a regra. Nesse cenário de ausência de negociação e subtração da vontade do consumidor, a boa-fé objetiva ganha relevo, devendo-se, em caso de litígio, interpretar o contrato de modo favorável

---

<sup>49</sup> Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: [...] III - harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores.

ao aderente: “*a jurisprudência exige um grau mais alto e qualificado de conduta segundo a boa-fé quando se trata de contrato de adesão de consumo*” (MARQUES, 2002, p. 223).

Decorre da boa-fé objetiva, na qualidade de dever anexo, o dever de informar. Para Baggio (2002, p. 47), esse dever “*propicia o equilíbrio nas relações de consumo, tutelando interesses de solidariedade e proteção à dignidade humana, e valorizando a confiança*”.

No REsp 586316<sup>50</sup>, o Ministro Herman Benjamin assentou o seguinte:

[...] a informação é irmã-gêmea – “inseparável”, diz Jorge Mosset Iturraspe (Defensa del Consumidor, 2ª ed., Santa Fé, Rubinzal - Culzoni, 2003, p. 29) – dos Princípios da Transparência, da Confiança e da Boa-fé Objetiva. Sem ela, esses princípios não se realizam. Por isso se apregoa que ser informado é ser livre, inexistindo plena liberdade sem informação. Perceptível, então, a contradição entre aqueles que pregam o “livre mercado” e, ao mesmo tempo, negam, solapam ou inviabilizam a plena informação ao consumidor. [...]

Só o consumidor bem informado consegue de fato usufruir integralmente os benefícios econômicos que o produto ou serviço lhe proporciona, bem como proteger-se de maneira adequada dos riscos que apresentam. [...]

a informação é uma das técnicas de enfrentamento das assimetrias existentes no mercado, sobretudo entre profissionais e profanos – o desequilíbrio de conhecimento entre os contratantes.

O direito à informação consta de vários dispositivos do CDC, destacando-se alguns:

Art. 6º São direitos básicos do consumidor: [...]

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem; [...]

Art. 31. A oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores.

A informação insuficiente ou inadequada conduz à responsabilidade objetiva do fornecedor pelos danos que seus produtos ou serviços vierem a causar, nos termos dos arts. 12 e 14<sup>51</sup>. A publicidade que não informa sobre dado essencial do produto ou serviço é enganosa

<sup>50</sup> Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, julgado em 17/04/2007, DJe 19/03/2009.

<sup>51</sup> Há controvérsia sobre a natureza das operações bancárias – se seriam produtos ou serviços. O tema permeou os debates que originaram a Súmula 297 do STJ, que consignou a aplicação do CDC às instituições financeiras. Com efeito, no julgamento do REsp 106888/PR, um dos precedentes que deram origem ao Enunciado 297, o Ministro Ruy Rosado de Aguiar sustentou que “*o produto da empresa de banco é o dinheiro ou o crédito*” e o Ministro Cesar Asfor Rocha apontou que o art. 3º, § 2º, do CDC prescreve que as atividades de natureza bancária, financeira e de crédito são serviços. Os votos estão disponíveis em: [https://www.stj.jus.br/docs\\_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2011\\_23\\_capSumula297.pdf](https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2011_23_capSumula297.pdf). Acesso em: 7 set. 2022. Pode-se argumentar que o banco fornece um serviço ao celebrar um contrato de empréstimo e que o montante que o consumidor recebe, resultante desse serviço, é um produto. A discussão não tem relevância

por omissão (art. 37, § 3º). A prestação de informação falsa ou enganosa, ou a omissão de informação, configura crime contra as relações de consumo (art. 66).

Marques (2011, p. 571) defende que “o maior instrumento de prevenção do superendividamento dos consumidores é a informação”, pelo seu papel no combate ao incentivo ao endividamento. No caso da oferta de crédito, o CDC traz, desde a sua promulgação, artigo detalhando o dever de informar:

Art. 52. No fornecimento de produtos ou serviços que envolva outorga de crédito ou concessão de financiamento ao consumidor, o fornecedor deverá, entre outros requisitos, informá-lo prévia e adequadamente sobre:

- I - preço do produto ou serviço em moeda corrente nacional;
- II - montante dos juros de mora e da taxa efetiva anual de juros;
- III - acréscimos legalmente previstos;
- IV - número e periodicidade das prestações;
- V - soma total a pagar, com e sem financiamento.

Em uma contratação de crédito, dada a complexidade da operação, exige-se maior esforço do fornecedor no atendimento à boa-fé e no cumprimento do dever de informação, e tanto maior deve ser esse esforço quanto mais vulnerável for o consumidor. Não é isso, contudo, o que se verifica na prática. As instituições de crédito soem aproveitar-se do desconhecimento dos consumidores, especialmente dos mais velhos, explorando suas fragilidades, fazendo uso de publicidade enganosa ou abusiva, praticando assédio de consumo e adotando uma série de condutas tendentes a provocar o superendividamento. No capítulo seguinte, essas condutas serão detalhadas, e no capítulo 6 será abordado o dever do fornecedor de agir com responsabilidade na concessão do crédito, dever intimamente relacionado à boa-fé objetiva.

Por ora, passa-se a delinear as fragilidades ínsitas às pessoas idosas, que as caracterizam como hipervulneráveis.

### **3.3 A hipervulnerabilidade da pessoa idosa**

O termo “hipervulnerabilidade” define o grau excepcional e juridicamente relevante de vulnerabilidade que atinge determinados grupos de consumidores. Veio à luz no julgamento do Recurso Especial 586316<sup>52</sup>, pelo Ministro Herman Benjamin, que destacou o seguinte:

---

prática, eis que tanto uma quanto outra posição permitem a responsabilização objetiva das instituições financeiras.

<sup>52</sup> Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, julgado em 17/04/2007, DJe 19/03/2009.

O Código de Defesa do Consumidor, é desnecessário explicar, protege todos os consumidores, mas não é insensível à realidade da vida e do mercado, vale dizer, não desconhece que há consumidores e consumidores, que existem aqueles que, no vocabulário da disciplina, são denominados *hipervulneráveis*, como as crianças, os idosos, os portadores de deficiência, os analfabetos e, como não poderia deixar de ser, aqueles que, por razão genética ou não, apresentam enfermidades que possam ser manifestadas ou agravadas pelo consumo de produtos ou serviços livremente comercializados e inofensivos à maioria das pessoas.

O Ministro sublinhou que “*são exatamente os consumidores hipervulneráveis os que mais demandam atenção do sistema de proteção em vigor*”, em vista das suas peculiaridades e da discriminação a que estão sujeitos. Marques e Miragem (2012 p. 189) explicam que “*a hipervulnerabilidade seria inerente e ‘especial’ à situação pessoal de um consumidor, seja permanente (prodigalidade, incapacidade, deficiência física ou mental) ou temporária (doença, gravidez, analfabetismo, idade)*”.

Desde a promulgação, o CDC protege de modo especial alguns grupos de consumidores, dentre os quais estão os idosos:

Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas: [...]

IV - prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para impingir-lhe seus produtos ou serviços;

O STF reconhece que “*o idoso é um consumidor duplamente vulnerável, necessitando de uma tutela diferenciada e reforçada*”<sup>53</sup>. O Estatuto da Pessoa Idosa acolhe essa ideia de vulnerabilidade acentuada, garantindo-lhe direitos com absoluta prioridade e em regime de proteção integral. Marques e Miragem (2012, p. 145) sublinham que “*a proteção da vulnerabilidade do idoso faz nascer um direito subjetivo personalíssimo e indisponível ao envelhecimento sadio*”. Retorna-se ao diálogo das fontes, já que os arts. 2º e 3º da Lei 10.741/2003, complementando os ditames constitucionais, pontificam que a família, a comunidade, a sociedade e o Estado devem assegurar à pessoa idosa “*todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade*”.

A Lei 14.181/2021 incorporou textualmente ao CDC a condição de hipervulnerável da pessoa idosa:

Art. 54-C. É vedado, expressa ou implicitamente, na oferta de crédito ao consumidor, publicitária ou não: [...]

---

<sup>53</sup> RE 630852 RG/RS, Relatora: Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 07/04/2011.

IV - assediar ou pressionar o consumidor para contratar o fornecimento de produto, serviço ou crédito, principalmente se se tratar de consumidor idoso, analfabeto, doente ou em estado de vulnerabilidade agravada ou se a contratação envolver prêmio; [...]

Art. 54-D. Na oferta de crédito, previamente à contratação, o fornecedor ou o intermediário deverá, entre outras condutas:

I - informar e esclarecer adequadamente o consumidor, considerada sua idade, sobre a natureza e a modalidade do crédito oferecido, sobre todos os custos incidentes, observado o disposto nos arts. 52 e 54-B deste Código, e sobre as consequências genéricas e específicas do inadimplemento;

O crédito pode ser uma ferramenta de realização de sonhos, atendimento de necessidades e fomento à economia, mas não se pode ignorar os riscos subjacentes a esse mercado, tanto maiores quanto maior for a vulnerabilidade do contratante. Veja-se o exemplo de Pasqualotto e Soares (2017, p. 86):

O exemplo da faca é esclarecedor para esse caso. A faca é um objeto que naturalmente tem grande potencial de causar dano ao consumidor, mas sua manutenção no mercado de consumo é justificada por sua inegável utilidade. Vender facas é uma atividade lícita, embora possa haver responsabilização do fornecedor (lojista) que exponha esse produto na loja ao alcance de uma criança.

Vender facas, repita-se, não é proibido, mas não pode o fornecedor oferecer facas plásticas afiadas em kits infantis de cozinha, pois o cuidado exigível do fornecedor, decorrente da hipervulnerabilidade do pequeno consumidor em formação, é maior que aquele exigível do fornecedor de facas para o consumidor adulto.

Dessa forma, o foco do tratamento protetivo ao consumidor hipervulnerável está na análise da conduta do fornecedor naquilo que for admissível quando estiver em questão a formação do conteúdo e extensão da qualidade exigível do produto ou serviço oferecido no mercado: quanto maior é a hipervulnerabilidade presente, igualmente maior deve ser o cuidado exigível do fornecedor.

A publicidade de crédito vale-se especialmente das fraquezas do idoso para seduzi-lo, exibindo uma visão positiva da velhice e insinuando que a felicidade na terceira idade está ao alcance de todos, bastando, para tanto, a contratação de um empréstimo. Ribeiro explica que essa visão positiva da velhice decorre de “*uma mudança do paradigma de que todo idoso é frágil, para outro que considera possível envelhecer de forma saudável*” (2007, p. 20), mudança estimulada pela OMS (idem, p. 18) e apropriada pela publicidade, especialmente a de serviços bancários (idem, p. 81). A pessoa idosa, ao ver alguém da mesma idade em um anúncio de crédito, sorridente, irradiando saúde, cercado por netos ou tendo ao fundo uma paisagem idílica, rende-se ao apelo publicitário porque inconscientemente acredita que pode ser tão realizada quanto aquele personagem, desde que tenha um pouco mais de dinheiro. Esquece que esse dinheiro precisará ser devolvido com juros.

Schmitt (2014, p. 65) destaca o apelo ao consumo e ressalta seu efeito sobre a população idosa, em grande parte detentora de modestos rendimentos:

A cada instante, surgem novos padrões de consumo, com novos produtos e serviços incrementados e criados pelo avanço tecnológico. O reconhecimento social do indivíduo acaba sendo medido pela aquisição desses produtos, que, sendo escassos, se tornam ainda mais valorizados e mais distantes das classes menos favorecidas. Toda essa sistemática gera grandes distinções sociais. E nesse cenário estão os idosos, cuja maioria sobrevive de reduzida aposentadoria.

Miragem (2019b, s.p.) lembra que o fornecedor que se utiliza do desnorreamento próprio da idade pratica conduta abusiva:

A publicidade que se aproveita da deficiência da compreensão do idoso, ou ainda aproveita de qualquer modo esta condição para impingir-lhe produtos e serviços – mesmo sem expressa indicação na norma – é qualificada como espécie de publicidade abusiva, uma vez que desrespeita valores éticos socialmente reconhecidos. Igualmente, a mesma regra do artigo 39, IV, que classifica como prática abusiva a conduta do fornecedor que busca prevalecer-se do consumidor em razão – dentre outros critérios – de sua idade, tem aplicação na proteção do idoso.

Bernardes, Félix e Rosa ressaltam a especial vulnerabilidade do idoso na contratação de crédito (2016, p. 551):

O público idoso revela-se como alvo potencial de propagandas e práticas comerciais abusivas que se aproveitam da reduzida capacidade de discernimento do idoso para impor a contratação de serviços. Um dos exemplos mais paradigmáticos é a celebração de contratos de empréstimos consignados entre instituições financeiras e consumidores idosos, pois a lógica da sociedade de consumo visualizou lucros certos com tal contratação eis que via de regra idosos possuem rendimentos mensais fixos, sendo por isso a contratação mais segura.

Marques (2015, p. 407) menciona a longa duração dos contratos de empréstimo como um elemento agravador da vulnerabilidade do idoso:

Como ensina Bruno Miragem, a “vulnerabilidade do idoso como consumidor, de sua vez, é demonstrada a partir de dois aspectos principais: (a) a diminuição ou perda de determinadas aptidões físicas ou intelectuais que o torna mais suscetível e débil em relação à atuação negocial dos fornecedores; (b) a necessidade e catividade em relação a determinados produtos ou serviços no mercado de consumo, que o coloca numa relação de dependência em relação aos seus fornecedores”. Se a catividade aparece mais na relação com os planos de saúde, na relação de crédito, com o crédito consignado – hoje por 32, 48, 60, 72 meses, ou seja, 6 anos de comprometimento da aposentadoria, pensão ou salário – a situação de catividade é semelhante e talvez mais agravada frente à avançada idade do consumidor.

No decorrer da execução de contrato tão prolongado no tempo, podem surgir situações inesperadas que tragam desequilíbrio severo às finanças do devedor, comprometendo sua capacidade de pagamento. No caso do crédito consignado, pelo seu caráter de irrevogabilidade

e pela impossibilidade de deixar de pagar as prestações, descontadas diretamente no benefício previdenciário, a qualidade de vida do idoso termina por ficar seriamente comprometida.

A hipervulnerabilidade inerente à pessoa idosa frequentemente é agravada por outros fatores além da idade, como a falta de familiaridade com novas tecnologias, as enfermidades, a precariedade de educação formal e financeira e os rendimentos escassos. As novas tecnologias, como internet, *smartphones*, *home banking* e a ampla diversidade de serviços oferecidos em terminais de autoatendimento bancário acentuam a hipervulnerabilidade técnica (COELHO; AYALA, 2019, p. 254). As doenças criam situações de urgência e emergência, comprometem a renda e tendem a gerar um estado de melancolia e insegurança, tudo a conduzir a uma situação de dependência que pode levar o idoso a confiar nas pessoas erradas, como agentes bancários ou parentes gananciosos. A pouca educação formal dificulta a compreensão dos contratos, dificuldade aumentada quando se trata de contratos de crédito, a envolver elementos de educação financeira ausentes na formação do idoso, e o analfabetismo exclui a pessoa idosa da comunicação escrita, base para uma infinidade de transações comerciais, desde a simples leitura de um rótulo no supermercado até a tomada de um empréstimo. Os minguados rendimentos criam um estado permanente de vulnerabilidade financeira, em que uma dívida aparentemente pequena pode bastar para privar o idoso do mínimo existencial.

Ao destacar-se a hipervulnerabilidade da pessoa idosa, não se pretende um tratamento paternalista ou condescendente. Não se trata de infantilizar os idosos ou de considerá-los incapazes, mas de reconhecer as fragilidades próprias dessa fase da vida. É bem verdade que existem idosos informados e com alta escolaridade, bom padrão aquisitivo e saúde de ferro. Deve-se ter em conta, porém, que esta não é a realidade de grande contingente dos idosos brasileiros. No Brasil, não se pode presumir que todo idoso tenha uma velhice tranquila em termos financeiros, tampouco se pode esperar que todos os idosos saibam reconhecer manipulações publicitárias e assédio de consumo, ou compreendam as cláusulas de um contrato de crédito. Ademais, a vulnerabilidade do consumidor e a hipervulnerabilidade do consumidor idoso são estatuídas no CDC em caráter absoluto, descabendo afastá-las com base em argumentos que apontam exceções e ignoram as condições de vida e de renda de boa parte da população idosa brasileira.

Mesmo o idoso com bom letramento e proventos elevados é hipervulnerável e, sendo vítima do assédio de consumo, pode tornar-se superendividado. A esse respeito, menciona-se estudo de caso desenvolvido por Paula e Graeff (2014) centrado em um servidor público aposentado com o ótimo salário de Técnico do Tesouro Nacional, mas que, em razão de empréstimos pessoais diversos (consignados e não consignados), contava com apenas uma

fração do salário mensal para seus gastos. Essa fração, embora representasse mais do que ganha a maioria dos idosos brasileiros (pois totalizava R\$ 2.900,00 em 2014, quando o salário mínimo era de R\$ 724,00), era insuficiente porque o aposentado continuava cedendo às ofertas de empréstimo, referindo-se aos constantes telefonemas dos agentes financeiros como “tentações”.

A hipervulnerabilidade dos idosos é agravada quando são carentes em matéria educacional e possuem rendimentos escassos. Esses dois fatores atingem quantitativo considerável de pessoas idosas e contribuem para o superendividamento, razão pela qual importa estudá-los mais detidamente.

### *3.3.1. Educação formal e educação financeira dos idosos*

Em 2019, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua Educação constatou que 18,6% das pessoas com mais de 60 anos são analfabetas<sup>54</sup>. Isso equivale a cerca de seis milhões de brasileiros e se refere apenas ao analfabetismo absoluto; se fosse medido o analfabetismo funcional, os números seriam muito maiores<sup>55</sup>. Buaes (2015, p. 107) menciona que, segundo dados do IBGE de 2010, 30,7% dos idosos têm menos de um ano de instrução formal, o que seguramente os aproxima do analfabetismo funcional. Pesquisa realizada em 2020 pelo Serviço Social do Comércio (SESC) e pela Fundação Perseu Abramo (FPA) apontou que 14% dos idosos entrevistados nunca foram à escola, 24% estudaram apenas três anos e somente 19% completaram o ensino primário (2020, p. 35). Na mesma pesquisa, 16% do total de idosos declararam não saber ler nem escrever, 3% disseram saber ler e escrever apenas o próprio nome e 18% afirmaram saber ler e escrever com dificuldade (idem, p. 193), totalizando 37% de idosos analfabetos plenos ou funcionais.

---

<sup>54</sup> Realizada pelo IIBG e disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/24852-indicadores-de-educacao-avancam-mas-desigualdades-regionais-e-raciais-persistem>. Acesso em: 13 out. 2021.

<sup>55</sup> Estima-se que 29% dos brasileiros (38 milhões de pessoas) sejam analfabetos funcionais, isto é, podem identificar palavras, números, assinar o nome ou ler uma frase, mas não conseguem compreender uma notícia escrita ou seguir uma receita. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2019-09/analfabetismo-resiste-no-brasil-e-no-mundo-do-seculo-21>. Acesso em: 13 out. 2021. Esse percentual é mais alto entre idosos que, tendo nascido antes dos anos 1960 (antes, portanto, da universalização do ensino fundamental, cujo marco inicial se deu com os arts. 205 e 208 da CR/88, que consignaram a educação básica como direito de todos e dever do Estado) tiveram menos oportunidades de estudo. Na palestra “Desafios do envelhecimento da população brasileira”, ministrada em setembro de 2021, Johannes Doll informou que os idosos brasileiros têm, em média, 4,6 anos de estudo formal e quase metade é de analfabetos funcionais. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=vdWgI8UyKCQ>. Acesso em: 2 dez. 2021.

No Brasil, quanto mais elevada a faixa etária, maior a taxa de analfabetismo, fruto de uma política que simplesmente espera que os idosos morram como forma de resolver o problema, conforme apontou Di Pierro em reportagem de 2019<sup>56</sup>:

Segundo os pesquisadores ouvidos pela Agência Brasil, o volume de analfabetos é bastante alto e não diminui por falta de investimentos na Educação de Jovens e Adultos (EJA). [...]

Por trás desse comportamento, há antigo raciocínio entre gestores públicos de que a “dinâmica demográfica”, com a renovação das gerações, extingiria o analfabetismo absoluto no passar dos anos, conforme lembra Maria Clara Di Pierro, professora de Educação da Universidade de São Paulo (USP), especializada em políticas públicas de jovens e adultos.

“Esse raciocínio não é novo. O ex-ministro [da educação] já falecido Paulo Renato usava muito esse argumento, dizendo ‘vamos concentrar os nossos esforços nas novas gerações. A sucessão geracional se encarregará de eliminar o analfabetismo’. Alguns pesquisadores e jornalistas compartilham essa visão, mas ela é duplamente equivocada”, aponta.

“De um lado, porque a gente continua produzindo analfabetismo, não se trata apenas de um resíduo do passado e os idosos estão vivendo mais. De outro lado, nós temos o analfabetismo funcional mediado pelo sistema educativo. Então, essa esperança ‘vamos deixar os velhinhos morrerem para acabar com o problema’ é uma ilusão, e não faz frente ao que temos de enfrentar”, complementa Di Pierro.

Em 8 de fevereiro de 2022, foi publicado o Decreto 10.959, que criou o Programa Brasil Alfabetizado, a fim de universalizar a alfabetização da população com idade igual ou superior a quinze anos. Não há uma palavra sobre os idosos, que necessariamente mereceriam tratamento diferenciado em relação a adolescentes ou adultos jovens, em razão da sua fase da vida, das experiências acumuladas, das limitações físicas e das dificuldades no uso da tecnologia. Essa forma de (não) pensar o analfabetismo em idosos revela um descaso que fere a dignidade dessas pessoas, tão merecedoras de políticas públicas voltadas para a educação quanto os demais brasileiros.

A desconsideração não parte somente do Estado brasileiro, mas também da sociedade civil. O Inaf (Indicador de Alfabetismo Funcional) é uma pesquisa realizada pelo Instituto Paulo Montenegro e pela Ação Educativa, ambas organizações sem fins lucrativos voltadas à educação. O objetivo é detectar os níveis de analfabetismo pleno e funcional. Lamentavelmente, a pesquisa (que já teve dez edições) entrevista apenas pessoas entre 15 e 64 anos, ou seja, não produz dados sobre os brasileiros mais idosos. Ainda, os resultados são tabulados nas seguintes

---

<sup>56</sup> Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2019-09/analfabetismo-resiste-no-brasil-e-no-mundo-do-seculo-21>. Acesso em: 17 nov. 2021.

faixas: 15 a 24 anos; 25 a 34 anos; 35 a 49 anos, 50 a 64 anos. É dizer, sequer é possível recortar os dados referentes à população idosa entre 60 e 64 anos<sup>57</sup>.

O analfabetismo (pleno ou funcional) agrava a dependência do idoso e acentua sua fragilidade no mercado de consumo, especialmente no que toca aos contratos de crédito, cujos termos são de difícil compreensão até para pessoas letradas.

Além da baixa escolaridade, as intensas mudanças da sociedade nas últimas décadas contribuem para que a pessoa idosa se veja deslocada, sem a exata compreensão do novo mundo que a rodeia, altamente industrializado e informatizado, inundado de objetos de consumo e de promessas de felicidade instantânea. Bobbio (1997, p. 21), falando da sua própria experiência, sublinha que *“para aumentar a marginalização do velho contribui também um fenômeno que existe em todas as épocas: o envelhecimento cultural, que acompanha tanto o envelhecimento biológico quanto o social”*. Mais adiante (idem, p. 49), complementa:

A situação agrava-se pela rapidez das transformações devido ao progresso científico e tecnológico: o novo logo fica velho. Para nos mantermos atualizados em qualquer campo precisaríamos de uma agilidade mental superior à que possuíamos no passado e, ao contrário, a nossa está diminuindo cada vez mais.

Especialmente no caso dos idosos brasileiros, também há que levar em consideração que eles viveram a maior parte da vida em outra realidade econômica. Vinte anos atrás, o crédito era escasso, razão pela qual não estão acostumados com a aparente abundância atual, tampouco têm familiaridade com a nova linguagem financeira ou com produtos complexos como o cartão de crédito. Além disso, acostumaram-se com inflação mensal de dois dígitos, sendo os juros, correção monetária e aumentos salariais medidos na mesma escala. No cenário atual, de inflação mais ou menos sob controle, 2% de juros ao mês por um empréstimo soam pouco aos ouvidos dos idosos, mas são significativos e facilmente se acumulam a ponto de corroer seus rendimentos.

A falta de educação financeira acentua o problema. Em regra, o brasileiro não tem noções adequadas de educação financeira, como demonstra o desempenho do Brasil no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), da OCDE (BCB, 2018b, p. 121):

[No PISA] o Brasil teve o pior desempenho em matemática e o terceiro pior em leitura entre os 45 países que participaram da avaliação em 2015. O desempenho dos alunos

---

<sup>57</sup> Esta autora entrou em contato com o Inaf em novembro de 2021 solicitando os microdados dos entrevistados entre 60 e 64 anos, mas não obteve resposta. A pesquisa e a metodologia estão disponíveis em: <https://alfabetismofuncional.org.br/metodologia>. Acesso em: 19 nov. 2021.

brasileiros foi pior que o de alunos oriundos de países que têm custo inferior por aluno, como Colômbia, México e Uruguai. [...]

Em 2015, o Pisa avaliou estudantes em letramento financeiro para aferir até que ponto estudantes de 15 anos têm conhecimentos e habilidades necessários para fazer uma transição bem-sucedida da escolaridade obrigatória para o ensino superior, para o emprego ou o empreendedorismo. O desempenho do Brasil em letramento financeiro ficou bem abaixo da média dos países e economias da OCDE que participaram da avaliação (China, Bélgica, Canadá, Rússia, Países Baixos, Austrália, EUA, Polônia, Itália, Espanha, Lituânia, Eslováquia, Chile, Peru, Brasil, nesta ordem no *ranking*).

Em 2018, o resultado em matemática foi melhor, mas ainda insuficiente (BCB, 2021a, p. 22 e 66):

Em 2018, o Brasil alcançou a nota de 420 pontos, significativamente maior que em 2015, quando alcançamos apenas 393 pontos, a pior nota entre os avaliados naquela edição. Apesar da expressiva melhoria, o desempenho do Brasil persiste estatisticamente menor do que o dos países da OCDE, indicando que há importante caminho a ser trilhado para o avanço do letramento financeiro de nossos estudantes e de nossa população. [...] Em 2018, 44% dos nossos estudantes brasileiros foram classificados abaixo do nível mínimo de proficiência em letramento financeiro.

O baixo desempenho dos jovens brasileiros indica que o analfabetismo funcional e a falta de educação financeira se perpetuarão, acentuados pela longevidade da população brasileira: haverá, no futuro, um contingente ainda maior de idosos desprotegidos e despreparados para participar conscientemente do mercado de consumo de crédito<sup>58</sup>.

Vale mencionar pesquisa elaborada em 2018 pelo Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) sobre a vida financeira dos idosos<sup>59</sup>, que constatou que 52% não fazem o controle de suas finanças, a denotar a falta de educação financeira desse contingente. Ainda, 51% costumam fazer empréstimos para pagar suas contas, recorrendo ao crédito de quatro a cinco vezes por ano e 35% sequer analisam os encargos cobrados no momento da contratação, novamente a indicar a ausência de educação financeira. Previsivelmente, 21% dos entrevistados tiveram o “nome sujo” nos doze meses anteriores à pesquisa. A mesma pesquisa constatou que 91% dos idosos contribuem para o sustento da família e 43% são os principais responsáveis por esse sustento, cabendo concluir que a falta de educação financeira dos idosos tem impacto sobre o orçamento doméstico das famílias.

As estatísticas de escolaridade e educação financeira comprovam que parcela significativa dos idosos não domina as ferramentas necessárias para navegar com segurança por

---

<sup>58</sup> A educação financeira passou a fazer parte da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) em 2017 (BCB, 2018a, p. 40). As instituições de ensino infantil e fundamental tiveram até o ano de 2020 para adequarem seus currículos à nova BNCC.

<sup>59</sup> Disponível em: <https://www.spcbrasil.org.br/pesquisas/pesquisa/5514>. Acesso em: 7 out. 2022.

contratos de crédito. Os dados sobre a renda, que serão apresentados a seguir, corroboram a vulnerabilidade dessa população.

### 3.3.2. Os rendimentos das pessoas idosas

Tradicionalmente, o idoso era visto como alguém dependente financeiramente de outro familiar. Desde a Constituição de 1988, o cenário tem se alterado, muito em razão da garantia de aposentadoria aos trabalhadores rurais independentemente de prévia contribuição previdenciária e do pagamento do benefício assistencial de prestação continuada (BPC)<sup>60</sup> aos maiores de 65 anos que não têm outra fonte de renda ou família que os possa sustentar. Em ambos os casos o valor é pequeno, um salário mínimo, mas é melhor que a renda nula de tempos passados; ademais, os reajustes do salário mínimo em percentual superior à inflação por vários anos representaram aumento real de renda da população idosa<sup>61</sup>. Doll e Cavallazzi (2016, p. 313-314) ressaltam o efeito positivo dessas políticas na renda das pessoas idosas:

Desde 1990 se pode notar algumas melhorias para os idosos, principalmente pela ampliação de assistência social, por mudanças na aposentadoria e pelo aumento real do salário mínimo. Em 1983 foi ainda quase um quinto das pessoas idosas (19,1%) que não recebeu nenhuma renda, em 2003 eram somente 12%. Os dados de 2007 demonstram que a população que vive abaixo do limite da pobreza abrange bem menos idosos (7,7%) do que a população geral (12,5%).

Ante o incremento de renda e, ainda, devido às sucessivas crises econômicas, ao desemprego e à dificuldade de colocação profissional enfrentada pelos jovens, os idosos tiveram sua posição dentro da família alterada, transformando-se em provedores. Almeida *et. al.* (2017, p. 11) destacam essa inversão de papéis sociais, em que o idoso, antes amparado, passa a amparar, “*assumindo responsabilidades financeiras de filhos casados, netos, genros e*

---

<sup>60</sup> Embora seja um benefício assistencial e não previdenciário, o BPC é pago pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e compõe a estatística mencionada. Trata-se do maior benefício de transferência de renda em vigor no país, correspondendo a um salário mínimo. O idoso que recebe BPC não raras vezes se torna arrimo de família, como acontece com os aposentados e pensionistas.

<sup>61</sup> Esse aumento real de renda não contempla os segurados do INSS que recebem mais de um salário mínimo por mês, já que nesse caso o reajuste segue o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), apenas repondo a inflação medida no ano anterior. Contudo, é interessante notar que em 2021 o salário mínimo foi reajustado em 5,26%, patamar abaixo da inflação, e os benefícios previdenciários acima desse valor tiveram o reajuste do INPC, que foi de 5,45%, portanto mais favorável. O mesmo ocorreu em 2022: a inflação do ano anterior foi de 10,06%, o salário mínimo teve reajuste de 10,02% e os benefícios previdenciários superiores ao salário mínimo foram aumentados em 10,16%. Disponível em: <https://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2021-01/aposentados-do-inss-comecam-receber-beneficios-com-reajuste> e <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/noticias-e-conteudo/previdencia/2022/janeiro/beneficios-acima-do-minimo-tem-reajuste-de-10-16>. Acesso em: 17 set. 2022.

*noras. Essa configuração familiar, cada vez mais presente na baixa renda brasileira, reforça o papel do idoso como provedor*”. Em 2020, pesquisa da Fundação Getúlio Vargas (FGV), apontou que 19,3% das famílias brasileiras tinham o idoso como pessoa de referência ou chefe de família<sup>62</sup>. É dizer, uma em cada cinco famílias depende da renda do idoso.

Segundo análise do IPEA (2012), 96,3% dos homens idosos e 86,6% das mulheres idosas têm algum rendimento; em mais da metade dos casos (57,6% no caso dos homens e 53,9% no das mulheres), esse rendimento advém da aposentadoria. A mesma pesquisa indicou que em setembro de 2011 a população idosa movimentou “*aproximadamente R\$ 28,5 bilhões, dois quais 69,5% eram oriundos da Seguridade Social. Esse valor correspondia a aproximadamente 19,4% da renda de todos os brasileiros e 64,5% da renda dos domicílios onde residem*” (idem, p. 24). Percebe-se, portanto, que a renda auferida pelos idosos a título de benefício previdenciário ou assistencial tem significativa participação na economia das famílias e, conseqüentemente, no mercado de consumo. A análise destaca a crescente importância do idoso como provedor a partir dos anos 1990 (idem, p. 25-26):

A melhora na situação da renda dos idosos, bem como na de sua saúde/autonomia, acarretou mudanças na sua posição na família. O aumento na proporção de idosos e, principalmente, de mulheres idosas chefes de família ou cônjuges e a redução na proporção de idosos vivendo na casa de filhos, genros, noras, irmãos ou outros parentes foi uma das mudanças importantes verificadas no período 1992-2011. [...] Essa mudança foi mais acentuada entre as mulheres, pois foram elas que apresentaram em 1992 a mais elevada proporção de residentes em casa de parentes e a mais baixa proporção de chefes de família. A chefia da família passou a ser o *status* predominante, também, das mulheres idosas. [...] Em 2011, aproximadamente 15,0 milhões de idosos brasileiros chefiavam famílias. Destes, 55,4% eram homens. Dos 5,7 milhões de idosos que estavam na condição de cônjuges, 77,1% eram mulheres. Em aproximadamente 6,5 milhões de famílias onde o idoso era chefe ou cônjuge, encontravam-se filhos adultos residindo. E em 2,2 milhões, netos. Nas famílias em que o idoso era chefe ou cônjuge com filhos adultos, os idosos contribuíam com 52,9% da renda familiar. Ou seja, acredita-se que os idosos brasileiros de hoje estão invertendo a tradicional relação de dependência apontada pela literatura. A grande maioria deles tem assumido o papel de provedor, mesmo dependendo de cuidados, como já se viu em outros trabalhos.

Analisando dados do IBGE referentes à renda das famílias brasileiras em 2007, Camarano (2009, p. 89) concluiu que nas famílias *de* idosos, é dizer, aqueles domicílios em que o idoso é chefe da família ou cônjuge do ou da chefe, o rendimento da pessoa idosa corresponde a 69,2% da renda familiar, muito embora mais de 50% dos membros da família sejam não-idosos; nas família *com* idosos, isto é, em domicílios que têm um idoso residente na qualidade

---

<sup>62</sup> Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-04/brasileiros-com-65-anos-ou-mais-sao-10-53-da-populacao-diz-FGV>. Acesso em: 17 set. 2021.

de dependente e não de chefe, ainda assim a renda dessa pessoa tem peso significativo no orçamento familiar, correspondendo a 26,7% dos ganhos totais (idem, p. 94). Se for considerada a renda do idoso apenas quando oriunda de benefício previdenciário ou assistencial, tem-se que no primeiro caso (famílias *de* idosos), o benefício corresponde a 50% da renda familiar e, no caso das famílias *com* idosos, 31,2% do rendimento da família proveem do benefício em questão (idem, p. 87 e 89), tudo a demonstrar a importância da renda dos mais velhos na economia doméstica, mesmo quando não são arrimo de família. Com efeito, em outro texto a autora conclui que “*como uma parcela importante da renda familiar depende da renda do idoso, sugere-se que, quando se reduzem ou se aumentam os benefícios previdenciários, o Estado não está simplesmente atingindo indivíduos, mas uma parcela importante dos rendimentos de família inteiras*” (CAMARANO; FERNANDES, 2016 p. 289).

Em decorrência do aumento da renda dos idosos, cresceu o interesse do mercado por esse grupo. As pessoas idosas passaram a ser alvo de campanhas publicitárias especialmente dirigidas a elas, mormente no que tange à oferta de crédito consignado. Como não poderia deixar de ser, o aumento do assédio para o consumo levou ao incremento das dívidas; consequentemente, o fenômeno do superendividamento das pessoas idosas ganhou relevância. Ao analisar os dados colhidos entre 2007 e 2012 no projeto-piloto desenvolvido pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) para o tratamento do superendividamento, Marques (2015, p. 394-395) constatou que, já naquela época, o volume de idosos superendividados era maior que sua participação na composição da população brasileira: dentre os que recorriam ao Poder Judiciário para tentar pagar suas dívidas, 18,5% eram idosos, quando a população brasileira contava, então, com 13% de idosos. A maioria desses idosos superendividados (61%) era arrimo de família; 60,4% dos idosos atendidos pelo projeto ganhavam até dois salários mínimos e 18,3% ganhavam entre dois e três salários mínimo, ou seja, quase 80% dos idosos superendividados que participaram do estudo ganhavam até três salários mínimos. (MARQUES, 2015, p. 405-407).

De fato, importa ter em perspectiva que, embora os idosos se tenham tornado arrimo de família, isso não significa que tenham uma renda alta, mas sim que os demais membros do grupo familiar têm renda ainda menor. No capítulo anterior, apontou-se que 42,5% das famílias brasileiras vivem com até três salários mínimos por mês; entre os idosos, os baixos rendimentos são a regra: pesquisa SESC/FPA (2020, p. 354 e 360) indica que 69% dos idosos têm renda mensal de até dois salários mínimos, consideradas todas as suas fontes de renda somadas, o que abrange benefícios previdenciários, trabalho remunerado, benefícios assistenciais e ajuda de parentes ou de instituições beneficentes. O Boletim Estatístico da Secretaria de Previdência

(2021) aponta que o valor médio das aposentadorias deferidas em agosto de 2021 foi de R\$ 1.599,16 e o valor médio das pensões por morte foi de R\$ 1.674,65. Está-se falando, portanto, de uma população com renda média inferior a dois salários mínimos<sup>63</sup>. Cerca de 70% dos aposentados pelo INSS recebem apenas um salário mínimo<sup>64</sup>. O BPC também é pago no valor de um salário mínimo. Nesse cenário, o endividamento pode rapidamente se converter em superendividamento, já que o idoso não costuma ter sobras no fim do mês e sobre o crédito contratado há incidência de juros, sendo o valor devido sempre superior ao valor tomado. Não raras vezes, tem de contratar uma nova dívida para pagar a anterior. A situação financeira do idoso que contrai um empréstimo pode se deteriorar em pouco tempo e privá-lo do mínimo existencial.

Ademais, nem sempre o empréstimo é para usufruto do idoso contratante: *“pesquisas qualitativas mostram que é muito comum que pessoas tomem empréstimos em seu próprio nome, mas em benefício real de outras, especialmente de familiares”* (BCB, 2018b, p. 117). Isso é consequência dos juros mais baixos do crédito consignado a beneficiários do INSS, em comparação com os das linhas de crédito disponíveis aos demais membros da família.

Eis a tragédia: de um lado, os benefícios previdenciários e assistenciais pagos aos idosos contribuem para reduzir o empobrecimento de inúmeras famílias; de outro, o crédito condena ao superendividamento parcela considerável desses mesmos idosos.

### 3.3.3 A violência financeira contra pessoas idosas

Uma última questão a ser considerada, eis que perversamente associada aos rendimentos mensais dos idosos, é a sua condição de fragilidade física, emocional e por vezes mental, situação que se desdobra em duas consequências. De um lado, o idoso tem sentimentos de carência e convive com o medo do abandono, desenvolvendo a crença íntima de que se não contribuir financeiramente para a realização dos desejos da família será rejeitado. Partindo-se do pressuposto de que esses sentimentos são internos ao idoso, o medo do abandono pode ou não ser justificável. De outro lado, número significativo de idosos vive situações concretas de maus-tratos, negligência e ameaças. Por meio de violência doméstica psíquica ou física, o idoso é coagido, direta ou indiretamente, a renunciar aos seus rendimentos a fim de obter dos parentes os cuidados necessários à sobrevivência. Em alguns casos, os idosos entregam senha e cartão a

---

<sup>63</sup> Em 2021, o salário mínimo nacional era de R\$ 1.100,00 (mil e cem reais).

<sup>64</sup> Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/objetivo/aposentadoria/noticia/2021/01/12/inss-2021-veja-novo-teto-e-de-quanto-sera-reajuste.ghtml>. Acesso em: 16 out. 2021.

outra pessoa – um parente ou cuidador –, perdendo completamente a autonomia financeira<sup>65</sup>. Todas essas situações podem levar ao superendividamento do idoso, inclusive sem que ele sequer saiba que contraiu dívidas. Nessa linha, Buaes (2015, p. 108) informa que “*é possível que a contratação de empréstimos seja realizada como tentativa de manutenção tanto das necessidades básicas de sobrevivência como de liquidar dívidas, podendo gerar situação de dependência e exploração financeira do idoso no contexto familiar*”.

Segundo o Estatuto da Pessoa Idosa, “*considera-se violência contra o idoso qualquer ação ou omissão praticada em local público ou privado que lhe cause morte, dano ou sofrimento físico ou psicológico*” (art. 19, § 1º). Em que pese a definição legal, ainda há poucas estatísticas sobre a violência contra idosos<sup>66</sup> e a subnotificação é um obstáculo para os pesquisadores. Os formuladores da Política Nacional do Idoso salientam a dificuldade de obter dados sobre o tema (2010, p. 75-76):

A violência contra idosos é um fenômeno de notificação recente no mundo e no Brasil. Pela primeira vez, em 1975, os abusos de idosos foram descritos em revistas científicas britânicas como espancamento de avós (Baker, 1975). No Brasil, a questão começou a ganhar [espaço] a partir de 1990, bem depois que a preocupação com a qualidade de vida dos idosos entrou na agenda da saúde pública brasileira. Por isso, ainda que as informações quantitativas e circunstanciadas avolumem-se a partir de agora, por causa da obrigatoriedade da notificação de maus-tratos prevista a partir do Estatuto do Idoso, recentemente aprovado, o que se poderá comprovar é que a magnitude de tal fenômeno é muito mais extensa do que se poderia prever. E se crescerem muito os dados estatísticos, ainda assim, a sociedade terá que se perguntar se aumentou a violência ou se melhorou o processo de notificação.

Supõe-se que a maioria dos casos de violência doméstica contra idosos não seja comunicada<sup>67</sup>, ou porque a pessoa idosa não sabe que pode denunciar, ou por não acreditar que a denúncia resultará na cessação da violência, ou por não ter condições físicas de fazê-lo, ou ainda em razão do medo, da vergonha e até do desejo de proteger a “harmonia” familiar, já que geralmente o agressor é um membro da família – estima-se que cerca de dois terços dos agressores são filhos ou cônjuges dos idosos agredidos (idem, p. 84). Séguin (2002, p. 61) aborda esse ponto:

---

<sup>65</sup> Esse abandono das próprias economias nas mãos de terceiros às vezes é precedido de processo judicial de curatela. O curador, geralmente um parente próximo, deveria administrar o patrimônio do idoso em prol de seu bem-estar, mas há relatos de abusos, v.g. <https://infograficos.estadao.com.br/focas/planeje-sua-vida/violencia-financiera-um-drama-familiar>. Acesso em: 30 mar. 2022.

<sup>66</sup> Exemplo de levantamento estatístico sobre o tema é o estudo exploratório “Idosos vítimas de maus-tratos domésticos: estudo exploratório das informações levantadas nos serviços de denúncia”, de 2006, disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2124>. Acesso em: 5 set. 2022.

<sup>67</sup> A Lei 12.461/2011 alterou o art. 19 do Estatuto da Pessoa Idosa para determinar a notificação compulsória dos atos de violência praticados contra idosos atendidos em estabelecimentos de saúde públicos e privados, mas é certo que muitos casos de violência sequer chegam ao conhecimento dos profissionais desses estabelecimentos.

Os velhos têm vergonha de contar as violências que sofrem pela culpa implícita de não terem sabido educar, principalmente se elas não forem físicas. Estes sentimentos de vergonha e culpa são acrescidos de um certo descrédito, por conta de uma presunção de senilidade. É frequente que as agressões só sejam conhecidas e reconhecidas quando os resultados são fatais.

A OMS (2021) calcula que um em cada seis idosos ao redor do mundo sofreu algum tipo de violência no último ano; dois em cada três idosos acometidos por demência sofreram violência no último ano. Essa violência se manifesta de várias formas: violência física (incluindo a prática de drogar ou amarrar idosos), violência emocional ou psicológica (incluindo confinar ou isolar idosos), abuso sexual, exploração financeira (incluindo o furto do patrimônio dos idosos), negligência e abandono. Segundo os dados da Organização, em 90% das ocorrências a violência é cometida por um membro da família, geralmente filho, companheiro ou cônjuge. Apenas 4% dos casos são reportados. Algumas causas apontadas para a subnotificação são o medo da retaliação, a vergonha, o receio de criar dificuldades para o abusador ou a incapacidade mental de denunciar. Além disso, a falta de instituições e a inexistência de uma rede de apoio pública contribuem para a baixa notificação, aponta o documento.

Sobre a violência financeira, Almeida *et. al.* (2017, p. 4) esclarecem:

A violência financeira pode ser caracterizada como uma exploração ilegal, imprópria, consentida ou não, dos recursos creditícios de uma pessoa (Oliveira, Trigueiro, Fernandes, & Silva, 2013), sendo considerada a menos compreendida e a mais complexa de ser percebida (Gibson & Greene, 2013). Ela está presente no uso do dinheiro, cartão ou propriedade sem autorização do detentor, nas procurações, escrituras e documentos forjados ou assinados mediante coação ou engano – o que dificulta diferenciar violência de operações legítimas –, na troca de recursos em prol de cuidados não cumpridos, nos enganamentos para obter confiança, na manutenção de bens e serviços sem a execução do trabalho ou com preços abusivos, nos esquemas de telemarketing para envio de dinheiro – como custeios de prêmio da loteria desleal, resgate por um falso sequestro, revisão indevida da aposentadoria, dentre outros (NCPEA, 2017).

Segundo o Plano de Ação para Enfrentamento da Violência contra a Pessoa Idosa (2007), os abusos financeiros constituem a queixa mais comum nas delegacias e promotorias especializadas em direitos das pessoas idosas. Geralmente, o abuso é cometido por familiares que buscam apropriar-se de bens e renda dos idosos; com frequência ocorrem também maus-tratos físicos e psicológicos. O Plano ressalta que cerca de dois terços dos agressores são filhos ou cônjuges dos idosos agredidos.

Cumpra mencionar pesquisa empírica realizada na Defensoria Pública do Estado de São Paulo em 1º de outubro de 2015. A data foi escolhida por ser o Dia Internacional da Pessoa Idosa e setenta e seis idosos foram ouvidos. Quase todos (setenta e um) declararam renda mensal de um salário mínimo e metade declarou ter algum tipo de empréstimo, na maioria dos casos na modalidade consignada (alguns buscavam o atendimento da Defensoria naquele dia justamente em razão das dívidas). Chama a atenção que 30% dos idosos entrevistados tenham afirmado não ter o uso exclusivo de seus cartões bancários, o que aumenta o risco de sofrerem algum tipo de abuso financeiro (GRAEFF *et al.*, 2018, p. 72-73). A mesma equipe realizou outra pesquisa no primeiro semestre de 2016, entrevistando setenta e cinco pessoas idosas na tentativa de apurar a ocorrência de violência (*idem*, p. 73). O resultado, embora não seja conclusivo pela dificuldade dos entrevistados em falarem abertamente sobre tema tão sensível, é aterrador:

Houve suspeita de violência para 67 participantes (negligência = 82,1% dos casos, psicológica = 71,6% dos casos, financeira = 38,8% dos casos, física = 28,4% dos casos, sexual = 10,4% dos casos e autonegligência = 7,5% dos casos), sendo que a maioria concentrava suspeita em 3 ou mais tipos de violência. Um número relevante (46,7%) declarou já ter tido comida ou medicação negadas.

Kant (2003, p. 306) ensina que “*a humanidade ela mesma é uma dignidade, pois um ser humano não pode ser usado meramente como um meio por qualquer ser humano (quer por outros quer, inclusive, por si mesmo), mas deve sempre ser usado ao mesmo tempo como um fim*”, disso decorrendo que cada ser humano deve respeitar os demais e merece ser respeitado por eles. Nessa linha argumentativa, Schmitt (2014, p. 41) sustenta que o idoso deve ser valorizado à luz da dignidade da pessoa humana, considerando-se “*a validade que ele reflete como pessoa, e não como fonte geradora de riquezas patrimoniais, pugnando-se pelo respeito por aquilo que ele logrou construir ao longo da vida, mas também por aquilo que ele é, uma pessoa potencialmente mais frágil*”. Não é o que acontece, porém, em muitas famílias, que veem o idoso meramente como fonte de renda ou objeto a ser explorado para a obtenção de empréstimos.

Mesmo quando não há uma situação explícita de abuso, pode existir coação tácita. Hochschild (2003, p. 209) discorre sobre como a publicidade convence os trabalhadores de que precisam de mais e mais coisas, e como isso afeta as relações afetivas: “*para comprar aquilo de que agora necessitam, eles precisam de dinheiro. Para ganhar dinheiro, trabalham longas horas. Estando tanto tempo longe, compensam a ausência comprando presentes que custam*

*dinheiro. Eles materializam o amor*”<sup>68</sup>. No caso dos idosos, pode-se imaginar situação inversa, mas simétrica: estando *dentro* de casa por tantas horas, dependentes dos cuidados físicos e do afeto dos demais membros da família, compensam sua *presença* comprando objetos ou contraindo empréstimos para alegrar os familiares, para demonstrar-lhes carinho e, inclusive, como meio de garantir que não serão abandonados. Tentam comprar o amor com seus poucos rendimentos. A necessidade de afeto e de cuidados torna os idosos mais propícios a gastarem sua renda na tentativa de agradar parentes e, desse modo, receber atenção. Talvez consigam esse cuidado extra, mas à custa do superendividamento. Como afirma Sandell (2016, p. 13), “*numa sociedade em que tudo está à venda, a vida fica mais difícil para os que dispõem de recursos modestos*”, e este é o caso de parcela significativa dos idosos brasileiros<sup>69</sup>.

Como se não bastasse a pressão da própria família, a pessoa idosa é constantemente assediada por instituições financeiras para contratar os mais diversos empréstimos, especialmente na forma consignada, que representa, para o credor, a certeza do pagamento. O superendividamento aguarda à espreita.

### 3.3.4 O superendividamento dos idosos em números

O BCB analisou dados do Sistema de Informações de Crédito atinentes a cerca de 85 milhões de pessoas naturais tomadoras de crédito. Utilizando os critérios de endividamento de risco expostos no capítulo 2, a instituição concluiu que em dezembro de 2019 havia 4,6 milhões de pessoas com endividamento de risco, ou 5,4% da população brasileira (BCB, 2020, p. 13). Analisando-se esse número por faixa etária<sup>70</sup> e por indicador de risco, tem-se que:

---

<sup>68</sup> No original: “*To buy what they now need, they need money. To earn money, they work longer hours. Being away from home so many hours, they make up for their absence at home with gifts that cost money. They materialize love.*”

<sup>69</sup> Além da violência doméstica, há que mencionar a violência institucional, que assume diversas formas e tem forte repercussão patrimonial sobre os idosos. São exemplos de violência institucional as negativas de atendimento por parte dos planos de saúde após uma vida de pagamentos, as dificuldades em marcar consultas, exames e cirurgias no Sistema Único de Saúde (SUS) e a espera de meses e até anos no INSS e no Poder Judiciário para a obtenção dos benefícios a que têm direito. Por fim, cumpre reconhecer a existência da violência estrutural: a sociedade brasileira ainda vê os idosos como pessoas lentas, ultrapassadas, obsoletas, um estorvo. A velhice é desprezada na mesma medida em que a juventude é enaltecida. A escassez de pesquisas e de dados estatísticos sobre fenômenos relacionados ao público idoso são uma consequência da violência estrutural, que relega a segundo plano a análise das particularidades relacionadas a essa faixa etária.

<sup>70</sup> O recorte de idade do BCB não coincide com o do Estatuto da Pessoa Idosa. As faixas com que o BCB trabalha são: até 34 anos, de 34 a 54 anos, de 55 a 65 anos e acima de 65 anos. Percebe-se o mesmo problema metodológico apontado na pesquisa do Infa sobre analfabetismo: há uma falta de tabulação de dados específicos da população idosa, o que prejudica o estudo das peculiaridades dessa faixa demográfica, com impacto na proposição, elaboração e acompanhamento de políticas públicas. Como salientado na nota de rodapé anterior, a falta de dados estatísticos adequados é uma faceta da violência estrutural de que são vítimas as pessoas idosas.

- dentre os que tinham três tipos distintos de dívida (multimodalidade), 4,7% tinham de 55 a 65 anos e 4,1% tinham mais de 65 anos (total de 8,8%);
- dentre os inadimplentes, 8,4% tinham mais de 65 anos e 9,4% tinham de 55 a 65 anos (total de 17,8%);
- dentre as pessoas que comprometeram mais de 50% da renda com dívidas, 18,6% tinham mais de 65 anos e 17,5% tinham de 55 a 65 anos (total de 36,1%).

O Banco Central destacou que “*em termos de faixa etária, o percentual de endividados de risco é crescente com a idade, atingindo 7,9% da população acima de 65 anos, praticamente o dobro do observado nos tomadores com até 34 anos*” (2020, p. 22). A hipervulnerabilidade da pessoa idosa e a conduta predatória das instituições financeiras criaram o cenário ideal para o superendividamento dos idosos. Vale lembrar que a metodologia do BCB exclui do estudo os tomadores de crédito consignado; se incluísse essa modalidade, muito provavelmente o percentual de idosos endividados seria ainda maior.

Com efeito, a importância do crédito consignado no estudo do superendividamento dos idosos é crucial. As instituições de crédito têm pouco interesse em fazer uma análise prévia da saúde financeira dos idosos, especialmente quando se trata de oferecer empréstimo consignado, em razão do baixíssimo risco de inadimplência. O produto é divulgado como um procedimento fácil e desburocratizado, sem consulta a serviços de proteção ao crédito e, portanto, fornecido até para pessoas com o nome “negativado”. Sua publicidade apela aos desejos e sonhos, mas silencia quanto aos riscos do superendividamento. Os deveres do fornecedor, especialmente o dever de informar, são negligenciados. Os idosos visados muitas vezes não têm educação formal suficiente para compreender o contrato, tampouco têm noções de educação financeira.

O Banco Central (2018b, p. 117) chama a atenção para a necessidade de estudar o crédito consignado ofertado a pessoas idosas:

Considerando as mudanças demográficas e o envelhecimento da população, o tema da gestão de recursos e do uso de serviços financeiros pelas pessoas mais velhas vem ganhando relevância ao redor do mundo, tendo sido, inclusive, escolhido como prioritário pela Parceria Global para Inclusão Financeira do G20 (Global Partnership for Financial Inclusion – GPFII) para a agenda de trabalho de 2019. No contexto do Brasil, o uso do crédito consignado e suas implicações em termos de endividamento para a terceira idade é um dos pontos que merecem ser melhor estudados.

O crédito consignado, os problemas dele resultantes, as más práticas das instituições de crédito e a omissão do INSS serão analisados no próximo capítulo.

#### 4 O PROBLEMA DO CRÉDITO CONSIGNADO

A origem do crédito consignado remonta ao Decreto 771/1890. Essa modalidade de empréstimo permaneceu restrita aos servidores públicos (primeiro apenas aos federais ativos, posteriormente também aos inativos e pensionistas e, na sequência, aos servidores públicos estaduais e municipais) por décadas a fio, como explica Canan (2014), em uma história permeada por um emaranhado legislativo e por altos índices de endividamento. Somente em 2003, por meio da Medida Provisória (MP) 130, convertida no mesmo ano na Lei 10.820, o crédito consignado tornou-se disponível a empregados da iniciativa privada e beneficiários do INSS. A ampliação do crédito consignado ocorreu, portanto, em um momento de crescimento econômico, fortalecimento de renda e expansão da classe média, como visto no capítulo 2.

No crédito consignado, o empréstimo é descontado em parcelas no contracheque ou benefício previdenciário e o contrato é irrevogável e irretratável, tudo a reduzir significativamente o risco de inadimplência. Diferentemente de outras linhas de crédito, com condições postas exclusivamente pelo mercado, o consignado é regulado pela Lei 10.820/2003, pelo Conselho Curador do FGTS e, no caso dos aposentados e pensionistas, pelo INSS, o que evidencia o interesse público no tema. A lei estabelece o percentual máximo do salário ou benefício previdenciário que pode ser comprometido e os juros são sugeridos em resolução<sup>71</sup>.

Atualmente encarado com naturalidade, essa transação foi, inicialmente, considerada abusiva pelo Judiciário, ao argumento de que o art. 7º, X, da Constituição protege o salário e o art. 649, IV, do Código de Processo Civil (CPC) proíbe a sua penhora. Contudo, prevaleceu a ideia de que o produto permite linhas de crédito mais baratas, sendo, portanto, vantajoso para o consumidor. A intenção, plasmada desde a exposição de motivos da MP 130, era aumentar o acesso ao crédito “*presumivelmente a juros mais baixos*” e promover “*o crescimento sustentado da economia*”<sup>72</sup>. Estimulava-se o consumo, com esteio na redução dos níveis de desemprego e no aumento real da renda no período (IPEA, 2015, p. 29). Houve, inclusive, tentativas de

---

<sup>71</sup> Quando este texto foi finalizado, vigorava a Resolução 1.345, de 6 de dezembro de 2021, que recomendava o teto de juros de 2,14% ao mês no empréstimo consignado e 3,06% ao mês no cartão de crédito consignado. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cnps/mtp-n-1.345-de-6-de-dezembro-de-2021-365415429>. Acesso em: 21 dez. 2021. A título de comparação, em dezembro de 2021 os juros do crédito pessoal não consignado variavam entre 1,07% e 23,02% ao mês. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/reporttxjuros?parametros=tipopessoa:1;modalidade:221;encargo:101>. Acesso em: 21 dez. 2021.

<sup>72</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Exm/2003/EMI-176-mf-mps--03.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Exm/2003/EMI-176-mf-mps--03.htm). Acesso em: 11 mai. 2022. Canan (2014, p. 154) informa que “*a relevância e urgência para a edição da Medida Provisória foram justificadas pelo alcance social do autorizativo, bem como pelos impactos positivos sobre a economia e a sociedade. Nada que não pudesse ser feito por lei ordinária*”.

aquecer ramos específicos da economia: em 2007, por exemplo, quando o setor de turismo se queixou da queda de faturamento, o governo respondeu com um plano que possibilitava financiar viagens domésticas por meio de crédito consignado ofertado pelos bancos públicos federais<sup>73</sup>. Em 2008, quando os bancos privados reduziram a oferta de crédito em razão da crise mundial, o governo federal atuou para que os bancos públicos suprissem a demanda, como mencionado no capítulo 2.

Dados do DIEESE (2014, p. 2) confirmam a importância do empréstimo consignado para a ampliação do acesso ao crédito no Brasil: “em dezembro de 2002, a relação crédito/PIB era de 23,8%, passando a 55,8% em fevereiro de 2014”; entre 2008 e 2013, o crédito consignado foi a modalidade com maior incremento no saldo de operações, chegando a uma variação real acumulada de 128,9%, atrás somente do cartão de crédito (idem, p. 11). De janeiro de 2014 a dezembro de 2017, o DIEESE registrou variação real positiva de 8,8% nas operações de crédito consignado; nesse período, quase todas as operações de crédito para pessoa física sofreram variação real negativa, como consequência da recessão econômica e da crise política então em curso<sup>74</sup> (DIEESE, 2018, p. 16 e 24).

Além de impulsionar a economia por meio do incremento do consumo, o crédito consignado promoveu uma readequação no mercado de crédito pessoal como um todo (PESSOA, 2012, p. 184):

O impacto do consignado sobre o crédito pessoal repercutiu tanto sobre a taxa de juros média ao ano que descendeu de um patamar de 80% a.a. para aproximadamente 40% a.a. Simultaneamente, houve um aumento no prazo médio de 200 dias para mais de 550 dias. Ou seja, a possibilidade de consignação em folha de pagamento ocasionou a redução do custo dos empréstimos caracterizados como crédito pessoal à pessoa física e, simultaneamente, permitiu um aumento do prazo. Este processo permitiu uma redução expressiva do valor das prestações e, portanto, do comprometimento da renda dos tomadores de crédito.

O crédito consignado a beneficiários do INSS é um ótimo negócio para as instituições financeiras. A parcela devida sequer chega à conta do idoso, sendo destacada pelo INSS e transferida imediatamente ao credor. O único risco é o óbito que, segundo Doll e Cavallazzi (2019, p. 317), é calculado entre 2% e 2,5% ao ano<sup>75</sup>. Ainda que alguns contratos não sejam

<sup>73</sup> Disponível em: <http://revistapegn.globo.com/Empresasenegocios/0,19125,ERA1563274-2674,00.html>. Acesso em: 20 set. 2021.

<sup>74</sup> As outras exceções foram o cartão de crédito (variação real positiva de 8,7%) e o crédito pessoal não consignado vinculado à renegociação de dívidas (variação real positiva de 1,1%).

<sup>75</sup> No caso dos servidores públicos que recebem benefícios previdenciários por regimes próprios e não pelo Regime Geral da Previdência Social (RGPS) do INSS e no caso dos empregados celetistas, a dívida não se extingue com o óbito, mas passa ao espólio ou herdeiros, conforme reiterada jurisprudência do STJ:

integralmente quitados, os juros pagos ao longo das prestações honradas compensam eventuais perdas. Não é à toa que o assédio aos idosos é acachapante. Os correspondentes bancários (conhecidos como “pastinhas” ou “laçadores”) e os gerentes, pressionados a “bater metas” e ganhando por contrato firmado<sup>76</sup>, pressionam os idosos que, sem informação ou educação financeira, acreditam nas promessas de “taxa zero”, “realize seus sonhos” e “ajude a família”, feitas não só pelos funcionários, mas também pela publicidade. Ambos, evidentemente, não divulgam o peso dos encargos financeiros ou os perigos do superendividamento.

Do ponto de vista das vantagens trazidas para os idosos, o crédito consignado deve ser visto com cautela. Doll e Cavallazzi (idem, p. 310) suscitam questões relevantes:

Na prática, o acesso facilitado a um crédito para idosos se mostra bastante ambíguo. O que pode parecer positivo e por consequência garantir direitos, possui, muitas vezes, consequências complicadas. Assim se colocam uma série de perguntas: Como as pessoas idosas lidam com este acesso facilitado ao crédito? Os idosos utilizam este dinheiro para quê? Eles possuem consciência das consequências desta consignação das suas aposentadorias? Como os idosos (sobre)vivem no mundo contemporâneo de consumo com suas práticas agressivas e invasivas de marketing? Estes créditos são, de fato, positivos para os idosos? Quais são os riscos que estes créditos podem trazer? Não se trata, no fundo, de uma exploração econômica de grupo altamente vulnerável da nossa sociedade que chama para uma melhor proteção legal?

Nesse diapasão, o mesmo governo que buscou estimular o consumo por meio do crédito consignado fez um alerta, em 2012, sobre o perigo do endividamento das pessoas idosas<sup>77</sup>. Na ocasião, ressaltou o grande número de filhos e netos que obrigavam os idosos a contratarem o crédito consignado e dar-lhes o dinheiro. A reportagem também menciona o número expressivo de fraudes, sendo a mais comum o uso de documento falso para contratar o empréstimo, caso em que a vítima recebe apenas a dívida, sendo o dinheiro apropriado pelo golpista.

Outro problema é que o crédito consignado retira a possibilidade de que a pessoa em dificuldades financeiras escolha que dívida pagar em determinado mês. Como o valor é descontado antes que o benefício previdenciário chegue à conta corrente, o idoso vê-se impedido de priorizar compromissos mais urgentes, como a quitação da conta de luz ou a necessidade inopinada de um medicamento. Não lhe é permitido postergar o pagamento do

---

[https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisa\\_pronta/toc.jsp?livre=@docn=%27000007340%27](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisa_pronta/toc.jsp?livre=@docn=%27000007340%27). Acesso em: 13 out. 2021. A questão não está pacificada no que tange aos beneficiários do INSS.

<sup>76</sup> A pressão para que os funcionários vendam crédito mesmo para quem não precisa ou não tem condições de honrar a dívida pode causar sofrimento ético, como demonstra a pesquisa “Superendividamento e sofrimento ético de trabalhadores bancários”, disponível em: <https://www3.ufrb.edu.br/seer/index.php/revise/article/view/1869/1500>. Acesso em: 4 mai. 2022.

<sup>77</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/370451-governo-alerta-para-endividamento-de-idosos-com-emprestimo-consignado/>. Acesso em: 20 set. 2021.

empréstimo para um momento de maior alívio financeiro como, por exemplo, o mês de recebimento do décimo-terceiro salário.

Um fator que agrava o superendividamento dos idosos é o aumento periódico na margem consignável, promovido por lei. A redação original da Lei 10.820/2003 previa o limite de 30% para o montante consignável sobre o benefício previdenciário, mas tratava-se de previsão discreta, ao fim da norma legal e por meio de alteração no art. 115 da Lei 8.213/91. A necessidade de deixá-la mais evidente não tardou a se fazer notar, promulgando-se a Lei 10.953/2004, que incluiu o limite no corpo do art. 6º da Lei 10.820/2003. Em julho de 2015, por medida provisória de duvidosa constitucionalidade (MP 681/2015), o limite foi ampliado para 35%, sendo 5% destinados unicamente ao pagamento de dívidas contraídas por meio de cartão de crédito. Da exposição de motivos<sup>78</sup>, extrai-se que o fundamento foi a contração do mercado de crédito. A fim de tentar justificar o preenchimento dos requisitos constitucionais de relevância e urgência exigidos para a edição de medidas provisórias, a exposição de motivos afirma que a MP propiciaria a expansão moderada do mercado de crédito “*com baixo risco para as instituições financeiras e menores taxas de juros aos consumidores*”. A MP 681/2015 foi convertida na Lei 13.172/2015. Em outubro de 2020, durante a pandemia de COVID-19 e a consequente desaceleração da economia, novamente o governo federal aumentou a margem consignável: a MP 1.006/2020 elevou o limite para 40%, sendo 5% para dívidas no cartão de crédito, para contratos firmados até 31 de dezembro de 2020. A exposição de motivos<sup>79</sup> sustentou tratar-se de “*mais uma medida excepcional de proteção social*” e aduziu ser a “*opção mais vantajosa para lidar com a contração no mercado de crédito por ser a que representa menores riscos para as instituições financeiras e a que menos onera os beneficiários do Regime Geral de Previdência Social – RGPS*”, mesmos argumentos utilizados na MP 681/2015. Acrescentou que muitos beneficiários são arrimo de família, sendo os proventos a única fonte de renda das famílias atingidas pela crise gerada pela pandemia.

O aumento da margem consignável levou à expansão do crédito consignado no quarto trimestre de 2020 e contribuiu para o aumento de 11,2% no saldo do estoque de crédito naquele ano, mesmo após o forte recuo no segundo bimestre (BCB, 2021b, p. 7 e 16). “*No final de 2020, a modalidade atingiu saldo de R\$ 439 bilhões, respondendo por 19,6% da carteira ativa total de crédito destinado a pessoas físicas*” (idem, p. 34). Considerando-se o recorte etário, “o

---

<sup>78</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Exm/Exm-MP%20681-15.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Exm/Exm-MP%20681-15.pdf). Acesso em: 24 nov. 2021.

<sup>79</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-1006-20.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-1006-20.pdf). Acesso em: 24 nov. 2021.

*crédito consignado lidera[va] a carteira de crédito dos idosos, representando 40% do saldo total, praticamente o dobro do segundo colocado, o crédito rural, que representa[va] 19% do total”* (BCB, 2021a, p. 99).

A MP 1.006/2020 foi convertida na Lei 14.131/2021, ocasião em que a ampliação da margem consignável foi estendida para contratos firmados até 31 de dezembro de 2021. Também em razão da pandemia, publicou-se a Resolução CNPS 1.338/2020<sup>80</sup>, que permitiu a contratação de crédito consignado em até 84 parcelas mensais, expandindo em um ano o prazo antes vigente, de 72 meses. Essa medida vigorou até 6 de dezembro de 2021, data em que foi revogada pela Resolução CNPS 1.345<sup>81</sup>; não obstante, na Instrução Normativa (IN) 28/2008 do INSS, que regula o crédito consignado<sup>82</sup>, ainda consta a alteração que permitiu o parcelamento em até 84 meses (art. 13, I). Os idosos, portanto, ainda têm a possibilidade de comprometerem seus exíguos proventos por sete anos.

Em 1º de janeiro de 2022, o limite de endividamento via crédito consignado retornou a 35%, porém logo surgiu nova medida provisória: desta feita, a MP 1.106, de 17 de março de 2022<sup>83</sup>, alterou a Lei 10.820/2003 a fim de aumentar definitivamente a margem consignável para 40%. Na exposição de motivos<sup>84</sup>, frisaram-se os juros baixos do crédito consignado, a condição de arrimo de família dos beneficiários do INSS e a necessidade de “*reduzir os efeitos da crise econômica e permitir que o País volte a crescer*”, concluindo-se o seguinte:

13. Os requisitos constitucionais de relevância e urgência estão contempladas tendo em vista que há uma iminente necessidade de facilitar o acesso ao crédito às famílias brasileiras, especialmente àquelas que dependem das rendas oriundas dos benefícios previdenciários ou assistenciais que, atualmente 25% das casas brasileiras [sic].

14. Como visto, as consequências advindas da crise sanitária da pandemia do Covid-19, aliadas ao período de conflito na Europa atualmente vivenciado, provocam altas em preços de produtos de primeira necessidade e influenciam, diretamente, na renda dos mais vulneráveis.

Além de aumentar a margem consignável, a MP 1.106/2022 criou um produto denominado “cartão consignado de benefício”, regulamentado por resolução<sup>85</sup> e definido como

<sup>80</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/resolucao%20n%C2%BA%201.338-cnps.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/resolucao%20n%C2%BA%201.338-cnps.htm). Acesso em: 9 mar. 2022.

<sup>81</sup> Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cnps/mtp-n-1.345-de-6-de-dezembro-de-2021-365415429>. Acesso em: 9 mar. 2022.

<sup>82</sup> Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=77549>. Acesso em: 22 nov. 2022.

<sup>83</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Mpv/mpv1106.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Mpv/mpv1106.htm). Acesso em: 21 mar. 2022.

<sup>84</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Exm/Exm-Mpv-1106-22.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Exm/Exm-Mpv-1106-22.pdf). Acesso em: 21 mar. 2022.

<sup>85</sup> Resolução CNPS 1.348, de 12 de abril de 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cnps-n-1.348-de-12-de-abril-de-2022-394613421>. Acesso em: 7 set. 2022.

“*uma forma de operação para contratação e financiamento de bens, de despesas decorrentes de serviços e saques, e concessão de outros benefícios vinculados ao respectivo cartão*”, a ser operada por instituições financeiras. Trata-se de um cartão de crédito<sup>86</sup> com prazo de amortização igual ao do empréstimo consignado. Por meio da IN 134/2022, o INSS fixou o teto de juros no mesmo índice usado para o empréstimo consignado tradicional<sup>87</sup>. O cartão pode ser usado por titulares de benefícios previdenciários ou do BPC. Pela MP, até 5% da margem consignável poderiam ser comprometidos com o pagamento desse produto, ou do cartão de crédito tradicional. A MP e a resolução deixavam clara a alternatividade desse uso, afastando a cumulatividade:

MP 1.106/2022, art. 6º, § 5º-A. Até cinco por cento do limite de que trata o § 5º poderá ser destinado à:

I - amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito ou cartão consignado de benefício; ou

II - utilização com a finalidade de saque por meio de cartão de crédito ou cartão consignado de benefício.

Resolução CNPS 1.348/2022, art. 3º, X - o segurado poderá optar por utilizar os 5% de RMC no cartão consignado de benefício ou no cartão de crédito consignado.

Em 3 de agosto de 2022, a MP 1.106 foi convertida na Lei 14.431. No novo texto, uma surpresa: a margem consignável foi elevada a incríveis 45%, patamar inédito<sup>88</sup>:

Art. 6º, § 5º. Os descontos e as retenções mencionados no caput deste artigo não poderão ultrapassar o limite de 45% (quarenta e cinco por cento) do valor dos benefícios, sendo 35% (trinta e cinco por cento) destinados exclusivamente a empréstimos, financiamentos e arrendamentos mercantis, 5% (cinco por cento) destinados exclusivamente à amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito consignado ou à utilização com a finalidade de saque por meio de cartão de crédito consignado e 5% (cinco por cento) destinados exclusivamente à amortização de despesas contraídas por meio de cartão consignado de benefício ou à utilização com a finalidade de saque por meio de cartão consignado de benefício.

Além disso, a lei eliminou o caráter alternativo do uso de 5% da margem consignável para o pagamento de cartão de crédito: o idoso pode comprometer 5% da sua renda com um

---

<sup>86</sup> Nos termos da resolução, o cartão deve incluir seguro de vida e auxílio funeral de pelo menos R\$ 2.000,00 cada, além de descontos em farmácias conveniadas, em clara tentativa de atrair o público idoso. As apólices são válidas por apenas dois anos contados da contratação do cartão, da sua utilização ou do último desconto em folha.

<sup>87</sup> A IN 134/2022 alterou a IN 28/2008 para tratar do novo cartão consignado de benefício. Em razão das mudanças operadas em seguida pela Lei 14.431/2022 (comentada adiante), foi necessária uma nova Instrução Normativa, a IN 137, de 14 de setembro de 2022, para ampliar a margem consignável e autorizar o acúmulo da reserva de 5% da margem para o gasto com cartão de crédito com 5% para o cartão consignado de benefício.

<sup>88</sup> A lei também elevou o limite de crédito consignado dos empregados celetistas para 40%. Os militares e servidores públicos ativos e inativos quase foram “contemplados” com essa mesma elevação, mas o dispositivo foi vetado pela Presidência da República.

cartão de crédito comum e mais 5% com o novo cartão consignado de benefício, chegando ao comprometimento de 10% dos seus rendimentos com esses produtos financeiros complexos.

Observa-se que a política de crédito pessoal no Brasil é guiada por duas ideias principais: minimizar a contração econômica em momentos de crise e recompor a renda das famílias. Não há, contudo, preocupação com o endividamento crescente dessas famílias que, justamente em razão de sucessivas crises econômicas, sofrem redução de ganhos e de poder de compra e, portanto, têm dificuldades cada vez maiores para honrar os empréstimos.

A contratação de um empréstimo não deveria ser vista como aumento de renda, mas como diminuição de ingressos. É regra básica de contabilidade que empréstimos não constituem ativo, mas passivo. Na economia doméstica, isso é flagrante no caso de empréstimos feitos não para o incremento do patrimônio (por exemplo, para a compra da casa própria), mas para saldar dívidas de consumo (alimentos, medicamentos, combustível, gás, luz, telefone).

Levantamento do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) realizado em abril de 2021<sup>89</sup> indicou que o número de queixas cresceu 126% após o aumento da margem consignável pela Lei 14.131/2021. É representativo o desabafo de um aposentado de 77 anos:

Peguei um empréstimo consignado em 2018 para pagar em 5 anos. O desconto mensal era de R\$ 335. Mas agora passaram a cobrar R\$ 407. Me ligaram para renovar e pegar mais uma margem mas eu recusei, e mesmo assim começaram a descontar a mais. E o dinheiro que disseram que disponibilizariam, se eu concordasse, também não caiu na conta. Não consigo falar com o INSS ou resolver com o banco. Vivo em uma casa com mais cinco pessoas, todas desempregadas. Só eu recebo pagamento aqui. Pago aluguel e as contas, gasto com remédio e muito com comida, porque tudo subiu. Não consigo nem mais comprar roupas para vestir e ainda me tiram o pouco que recebo.

O crescimento econômico com foco no consumo não é sustentável, como evidenciou a crise de crédito norte-americana em 2008. Tampouco é sustentável – ou ético, do ponto de vista humanitário – incentivar as famílias a tomar empréstimos para pagar as mais básicas contas, lançando-as em um ciclo de endividamento<sup>90</sup>. Almeida *et. al.* (2017, p. 4) ressaltam:

---

<sup>89</sup> Disponível em: <https://idec.org.br/idec-na-imprensa/reclamacoes-sobre-consignado-do-inss-mais-que-dobram-apos-aumento-da-margem>. Acesso em: 20 set. 2021.

<sup>90</sup> É certo que as famílias atingidas pela crise causada pela pandemia de COVID-19 (e, antes disso, por tantas outras crise econômicas) precisam sobreviver e pagar as contas e, para tanto, precisam de suporte do governo. O que se argumenta é que a oferta de crédito consignado não é o instrumento adequado para esse fim, pois apenas adia o colapso da renda familiar, adiamento pelo qual são cobrados juros, terminando por agravar a situação econômica dessas pessoas. O problema seria mais bem equacionado por meio de políticas assistenciais, como o auxílio emergencial que, durante cerca de um ano e meio (de abril de 2020 a novembro de 2021), ajudou a bancar as necessidades básicas de milhões de pessoas e, ainda, colaborou com a manutenção da atividade econômica do país.

A adoção de uma política de crescimento econômico alicerçado no crédito sem associar-se ao bem-estar financeiro, pode ser perversa, pois tem como consequência a inadimplência, o superendividamento e, sobretudo, pode provocar sofrimento, angústia, problemas familiares, perda da capacidade de consumo, entre outros.

Há que registrar com alarme a inovação legislativa que permite a incidência de empréstimo consignado sobre benefícios de natureza assistencial. A MP 1.061, de 9 de agosto de 2021<sup>91</sup>, que instituiu o Programa Auxílio Brasil como substituto do Programa Bolsa Família, permitia a tomada de empréstimo consignado por beneficiários de programas federais de assistência social ou de transferência de renda. Previa-se que a regulação da matéria seria infralegal, sem qualquer balizamento por parte da lei, exceto pela adoção do limite de 30% para a consignação. Ainda, havia a inserção de uma cláusula geral de irresponsabilidade da União. A MP foi convertida na Lei 14.284/2021 e essa modalidade de consignado não foi mantida. Contudo, a já citada MP 1.106/2022, convertida na Lei 14.431/2022, incluiu na Lei 10.820/2022 o art. 6º-B<sup>92</sup>, que autoriza a contratação de crédito consignado por quem recebe o BPC e outros programas federais de transferência de renda, como o Auxílio Brasil. O limite para a consignação foi fixado em 40%. Como na MP 1.061/2021, delegou-se a regulação a parametrização dos descontos e acrescentou-se cláusula de exoneração absoluta de responsabilidade da União. O regulamento foi publicado pelo Ministério da Cidadania na forma da Portaria 816, de 26 de setembro de 2022<sup>93</sup>. A portaria proíbe o assédio, também vedado pelo INSS (vedação tradicionalmente desrespeitada pelas instituições de crédito, como será visto) e sujeita a instituição financeira à assinatura de Acordo de Cooperação Técnica (ACT), valendo, para tanto, o já firmado com o INSS para operar o consignado sobre benefícios previdenciários. Supostamente, a instituição deverá obedecer a uma série de regras e será fiscalizada pelo

---

<sup>91</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1061.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1061.htm). Acesso em: 21 mar. 2022.

<sup>92</sup> *Art. 6º-B. Os beneficiários de programas federais de transferência de renda poderão autorizar a União a proceder aos descontos em seu benefício, de forma irrevogável e irretratável, em favor de instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, para fins de amortização de valores referentes ao pagamento mensal de empréstimos e financiamentos, até o limite de 40% (quarenta por cento) do valor do benefício, na forma estabelecida em regulamento. Parágrafo único. A responsabilidade pelo pagamento dos créditos de que trata o caput deste artigo será direta e exclusiva do beneficiário, e a União não poderá ser responsabilizada, ainda que subsidiariamente, em qualquer hipótese.*

<sup>93</sup> A quem cabe gerir o crédito consignado incidente sobre o Auxílio Brasil, nos termos do Decreto 11.170/2022, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11170.htm), acesso em: 7 set. 2022. O decreto nada diz sobre outros benefícios de transferência de renda. No caso do consignado sobre o BPC, a responsabilidade é do INSS, que regulou o tema por meio da Instrução Normativa 134/2022, com regras semelhantes às do consignado sobre benefícios previdenciários. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-134-de-22-de-junho-de-2022-409704381>, acesso em: 4 out. 2022.

Ministério da Cidadania<sup>94</sup>. O número de parcelas do empréstimo foi limitado a 24 e o teto dos juros foi fixado em 3,5% ao mês. Na data de edição da portaria, os juros do consignado sobre benefícios previdenciários eram de 2,14% ao mês e o parcelamento podia chegar a 84 meses. Os beneficiários do Auxílio Brasil oferecem maior risco de inadimplência, dado o caráter precário do benefício, o que justifica a diferença de tratamento<sup>95</sup>. Importa ressaltar que, se o benefício for cancelado, a dívida permanecerá e poderá ser cobrada por outros meios.

É irresponsável permitir-se a incidência de crédito consignado sobre benefícios de transferência de renda. Todos os beneficiários de programas assistenciais estão, por definição, em situação de vulnerabilidade social e precisam desse dinheiro para atender as mais básicas necessidades de subsistência. Não se trata apenas de vulnerabilidade ou hipervulnerabilidade em decorrência da posição de consumidor ou da idade, mas de pessoas que vivem em situação de miséria, sem rede de apoio familiar e sem direito a benefícios previdenciários. Essas pessoas, em geral analfabetas plenas ou funcionais e sem noções de educação financeira, agora podem contratar empréstimos que comprometerão quase metade do benefício assistencial, sem a possibilidade de revogarem o contrato ou de se tornarem inadimplentes de modo a direcionar os poucos recursos para quitar contas urgentes ou para a compra de alimentos e remédios.

Pode-se argumentar que os bancos não se arriscarão a fornecer empréstimos para pessoas tão pobres. Ademais, ofertar crédito em tais circunstâncias violaria a Lei do Superendividamento, que exige uma postura responsável na concessão de crédito. Contudo, os quase vinte anos de crédito consignado têm revelado o descaso das instituições financeiras com a saúde econômica dos beneficiários do INSS e não há qualquer razão para imaginar que o comportamento será diferente quanto aos beneficiários de programas assistenciais. A ganância e o baixo risco de inadimplência deverão prevalecer e os bancos farão o possível para endividar esse novo grupo de pessoas<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup> O INSS impõe regras semelhantes e deveria de fiscalizar as instituições financeiras que operam o consignado sobre benefícios previdenciários, mas, como será estudado, tal fiscalização não acontece. Presume-se que a mesma omissão ocorrerá no caso do empréstimo consignado sobre o Auxílio Brasil.

<sup>95</sup> Outro aspecto interessante é que, embora o Auxílio Brasil tenha sido pago no valor de R\$ 600,00 de agosto a dezembro de 2022 (EC 123/2022), a margem consignável considera o valor ordinário de R\$ 400,00 fixado pelo art. 17 da Lei 14.342/2022.

<sup>96</sup> Bradesco, Santander e Itaú, os maiores bancos privados do Brasil, declararam que não operarão essa linha de crédito. Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, contudo, sob o controle do governo federal, com grande penetração nas classes mais pobres e com fatia considerável do mercado de crédito consignado (cf. capítulo 7), ofertarão o produto. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/08/17/consignado-do-auxilio-brasil-o-que-pensa-quem-vai-pegar-emprestimo-e-quem-vai-passar-longe.ghtml>. Acesso em: 7 set. 2022.

#### 4.1 Crédito consignado e superendividamento dos idosos

Segundo dados do Banco Central (2021a, p. 101), em 2020 cerca de 19,4 milhões de pessoas tinham algum empréstimo consignado e 5,7 milhões usavam o cartão de crédito consignado. O número de usuários da primeira modalidade vem se mantendo estável desde 2018, enquanto o percentual de usuários do cartão de crédito consignado cresceu 20% no mesmo período, sendo esse aumento causado quase com exclusividade por beneficiários do INSS entre 65 e 70 anos de idade (idem, p. 102). Na carteira de crédito consignado, os aposentados e pensionistas têm 60% de participação (BCB, 2021b, p. 34). Mais da metade (55%) dos idosos que aderem ao consignado *“comprometem entre 21% e 40% da sua renda, enquanto a maior parte da população com menos de 60 anos (55%) compromete sua renda entre 11% e 30% com esta modalidade de crédito”* (BCB, 2021a, p. 103). Importa notar que 73% dos beneficiários do INSS com crédito consignado têm renda de até dois salários mínimos (BCB, 2021b, p. 35). Diante desses números, o Banco Central alerta para o risco de superendividamento dos idosos em razão do crédito consignado (idem, p. 104):

Em suma, o crescimento da utilização do cartão de crédito consignado pelos idosos, principalmente pelos beneficiários do INSS, associado a um perfil de renda mais baixa desses tomadores podem estar contribuindo para o comprometimento de renda maior dessa parte da população. Logo, embora o crédito consignado e o cartão de crédito consignado sejam modalidades de crédito com taxas mais baixas e relevantes para os idosos – este último principalmente para os de baixa renda –, faz-se necessário o acompanhamento do seu uso excessivo, além das possíveis consequências no bem-estar financeiro dessa população e de suas famílias, pois a facilidade de acesso e uso pode, se utilizada de forma inadequada, ser um caminho para o endividamento de risco.

Pesquisa desenvolvida por Doll e Cavallazzi (2016) com idosos de São Paulo/SP e Porto Alegre/RS corrobora a análise. Foram entrevistadas 215 pessoas, cuja idade média era de 69 anos. Dentre os pesquisados, 29,3% tinham renda de até um salário mínimo, 31,6% recebiam entre um e dois salários mínimos e 27,9% recebiam entre dois e quatro salários mínimos. Quanto à escolaridade, 18,6% dos entrevistados nunca estudaram e 47,9% estudaram apenas entre um e quatro anos. Do grupo de idosos ouvidos, 37,7% declararam ter ao menos um crédito consignado e *“durante as entrevistas ficou evidente que a maioria dos idosos teve uma visão muito rudimentar e confusa a respeito de seu crédito e suas características, uma impressão que se confirmou, de forma impressionante, em estudos qualitativos posteriores”* (DOLL; CAVALLAZZI, 2016, p. 321). A maioria contratou o crédito consignado para ajudar um parente. Isso pode ter graves consequências, como salientam os autores (idem, p. 322):

Quando o familiar não consegue devolver o dinheiro, seja por questões de desemprego ou outras razões, a responsabilidade da dívida fica exclusivamente para a pessoa idosa. Um outro ponto problemático deste empréstimo para outras pessoas é que abre a porta para uma violência, que cresceu muito nos últimos tempos: a violência financeira contra a pessoa idosa.

A segunda razão mais citada para contratar empréstimo consignado era a reforma da casa. O terceiro motivo era pagar outras dívidas. Doll e Cavallazzi ponderam que, de fato, pode ser melhor assumir um crédito consignado para quitar dívidas mais caras, “*mas, como ficou evidente nas entrevistas, muitas pessoas idosas se encontram em um círculo vicioso de (contínuo) endividamento*” (idem, ibidem). Destacam que

[...] muitos bancos entram em contato com as pessoas idosas quando o crédito consignado é pago pela metade para comunicar que podem fazer, de novo, um outro crédito. Como a grande maioria das pessoas idosas desconhecem as regras bancárias ou possuem uma visão muito vaga, elas acabam por contratar um outro crédito, às vezes não como crédito consignado, mas como um crédito bancário regular, em condições muito mais desvantajosas para os idosos.

Um grande problema ressaltado pelos pesquisadores “*é o fato que o crédito tornar-se necessário para cobrir os gastos com as necessidades básicas, uma razão que 16,3% dos participantes indicaram*” (idem, p. 323). Esses idosos precisam do empréstimo para fazer frente a despesas diárias e, quando esbarram no teto da margem consignável, não têm a quem recorrer e o estado de necessidade se agrava. Dos entrevistados com crédito consignado, um terço reduziu gastos importantes para pagar a dívida, cortando alimentação ou remédios, atrasando contas ou cancelando planos de saúde (idem, ibidem). A percepção de 41% era de que a vida tinha piorado após fazer o empréstimo. O mesmo sentimento foi relatado por algumas das entrevistadas por Buaes (2011), que pesquisou a educação financeira de mulheres idosas residentes em um bairro muito pobre de Porto Alegre/RS. Uma delas declarou que “*inicialmente se sentiu muito bem com dinheiro na mão e acabou emprestando para alguns amigos. Mas, ao avaliar o passado considera a experiência horrível, pois passou até necessidade*” (idem, p. 82).

Outro estudo, desta feita realizado no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) em Mossoró/RN, constatou que o primeiro motivo para a contratação de empréstimo consignado por idosos era reformar ou construir a própria casa; o segundo motivo era atender a necessidades de parentes, especialmente dos filhos (MOURA; OLIVEIRA; SILVA, 2018, p. 9). O rendimento mensal de quase 75% dos entrevistados era de até dois salários mínimos (idem, p. 10). Quanto à experiência do empréstimo, 38,71% dos idosos avaliaram-na como ruim

ou péssima (idem, ibidem). Em alinhamento com as conclusões de Doll e Cavallazzi, as pesquisadoras constataram o seguinte (idem, p. 12):

No que se refere aos impactos do consignado na qualidade de vida do idoso percebemos que o fato do empréstimo consignado reter uma porcentagem considerável da aposentadoria do idoso por um extenso período de tempo tem impacto direto nas condições de vida dos aposentados e suas famílias. Foram comuns relatos sobre o endividamento a longo prazo, o que faz com que o valor reduzido da aposentadoria frente ao aumento das necessidades impulse os aposentados a contraírem outros empréstimos, aprofundando mais ainda a situação de precariedade e endividamento desse segmento.

Schmitt (2014, p. 137) registra que, dada a natureza do crédito consignado, o superendividamento dele decorrente não se caracteriza pela inadimplência, mas justamente pela deterioração da qualidade de vida: *“o superendividamento desse consumidor, que tem sua renda mensal abatida sistematicamente como forma de pagamento de dívida creditícia, revela-se pela ausência de valores essenciais à sua subsistência”*.

Discorrendo sobre o empréstimo consignado para idosos, Miragem (2019b, s.p.) aborda o dever de cuidado que cumpre aos fornecedores e as consequências de negligenciar esse dever:

Aqui se reforçam os deveres de lealdade, informação e colaboração entre o consumidor idoso e a instituição financeira que realiza o empréstimo, em vista de suas condições de adimplir o contrato sem o comprometimento de necessidades vitais, assim como a se evitar o consumo irresponsável de crédito e o superendividamento. Nesses casos, portanto, a vulnerabilidade agravada do idoso será critério para interpretação das circunstâncias negociais, e do atendimento, pelo fornecedor, do dever de informar, considerando o direito básico do consumidor à informação eficiente e compreensível. A vulnerabilidade agravada do consumidor idoso, neste sentido, será critério para aplicação, na hipótese, de diversas disposições do CDC, como as estabelecidas no artigo 30, 35 (sobre oferta), 39, IV (sobre prática abusiva), 46 (sobre ineficácia das obrigações não informadas), e 51 (nulidade de cláusulas abusivas).

A hipervulnerabilidade dos idosos deveria despertar nas instituições financeiras maior cautela, levando-as a explicar as cláusulas e os riscos de um empréstimo com clareza e paciência, em termos acessíveis. Ao revés, essa fragilidade é explorada com o fito de lucro. Para ilustrar esse ponto, cita-se o estudo conduzido por Almeida *et. al.* (2017) em um centro de convivência para idosos em 2016. De abril a dezembro daquele ano, os pesquisadores participaram de atividades com 120 idosos de baixa renda. Nesse período, entrevistaram dez homens e vinte mulheres com idade entre 62 e 84 anos. Constatou-se a imensa facilidade de contratação dos empréstimos consignados, sem análise de renda ou qualquer exigência, e o assédio dessas instituições financeiras. Uma das transcrições é emblemática desse assédio e de como a vulnerabilidade emocional do idoso é explorada (idem, p. 8): *“Eles me ligam, ligam o*

*tempo todo. Eles contam mil vantagens, né? Eles do banco mesmo oferecem pra gente. Sempre o gerente fala comigo, o gerente também é muito amigo da gente, fala que precisar, é só falar*". Outra idosa disse nem saber por que fez o consignado, afirmando simplesmente que contratou porque o gerente da agência bancária em que recebe a aposentadoria insistiu (idem, p. 10). Os relatos foram corroborados por uma tentativa de captação ocorrida dentro do centro de convivência durante o período de realização da pesquisa (idem, p. 8):

Em uma das reuniões semanais, uma instituição financeira realizou um evento lúdico com os idosos, que envolvia, entre outras atividades, o sorteio de brindes e a distribuição de um lanche especial. Pouco depois dos sorteios, o lanche ainda não tinha sido servido, o ambiente de confraternização foi substituído por um espaço de vendas, no qual a mercantilização do empréstimo foi feita explicitamente, com falas diretas, articuladas pelos organizadores do evento, que eram funcionários da instituição financeira, devidamente uniformizados com sua marca e com apelos despidos de pudor para oferecer empréstimos e cartões de crédito: "Nós somos seus amigos e estamos à disposição para realizarmos empréstimos", "Vocês sabem o endereço e o contato da nossa agência", "Vocês já possuem nosso cartão?". Ao final, distribuíram folhetos lembrando que o empréstimo consignado estava disponível com facilidade de acesso, sem análise financeira ou burocracia. O que parecia um gesto de generosidade, na verdade, era uma ação estratégica de marketing e vendas, vinculada a uma instituição financeira e realizada dentro do projeto – um espaço público vinculado à assistência social do município, que prevê a proteção básica e especial à pessoa idosa.

Na tentativa de coibir o assédio das instituições financeiras, a IN 28/2008 do INSS impõe limites que serão detalhados adiante. Geralmente, no entanto, os idosos desconhecem as regras, as empresas são pródigas em burlá-las e o INSS não exerce qualquer fiscalização.

Atualmente, o idoso não está sujeito apenas ao "gerente amigo" ou a ligações telefônicas, mas também à publicidade agressiva ao usar a internet e as redes sociais. Em 2019, o Banco Inter eliminou os correspondentes bancários a fim de aumentar seus lucros, passando a oferecer crédito consignado diretamente no ambiente digital. Notícia dá conta de que a empreitada foi um sucesso para o banco<sup>97</sup>:

O Inter trabalhava com cerca de 200 correspondentes que vendiam seu consignado, cobrando comissões de até 10%. Com o fim dos contratos, no quarto trimestre o banco economizou R\$ 5,4 milhões em comissões. Mas mais do que a economia, Menin enxerga outras vantagens.

"O tipo do cliente é mais fiel, mais plugado," o CEO disse ao Brazil Journal. "Muitas vezes, o cliente que vem via correspondente bancário nem sabe o que é Inter. **Fazendo a venda dentro do nosso canal, a gente tem mais chance de vender para o cliente outros produtos — investimentos, portabilidade de salário.**" [...]

**Mesmo sem os pastinhas, a produção de crédito consignado do Inter subiu 53% no quarto trimestre, na comparação ano contra ano.** A produção foi de R\$ 182

---

<sup>97</sup> Disponível em: <https://braziljournal.com/o-inter-se-livrou-dos-pastinhas-mas-seu-consignado-continua-bombando>. Acesso em: 17 set. 2021.

milhões no segundo trimestre, caiu para R\$ 82 milhões no terceiro (com a descontinuidade do canal de vendas) e voltou a subir para R\$ 120 milhões no quarto trimestre, com a estruturação do canal próprio (**captação via app e redes sociais**). [Grifos ausentes no original.]

Veja-se a facilidade na venda de crédito consignado por internet, embutindo ainda outros serviços no “pacote”. Pior para a pessoa idosa: se antes tinha a possibilidade (remota, é verdade) de tirar dúvidas com um “pastinha”, agora contrata diretamente com uma tela.

O idoso que acessa o *app* do banco para consultar o saldo ou pagar uma conta, ou que entra em uma rede social ou serviço de mensagens não está, naquele momento, buscando crédito consignado, mas é assediado e, desprevenido e desinformado, pode contratar algo de não precisa ou que não tem capacidade econômica para honrar. É de se pensar, inclusive, quantos idosos não fazem a contratação por engano, confundidos por mensagens automáticas que “pulam” na frente deles, os *pop-ups*. Terminam descobrindo que contrataram um empréstimo consignado apenas ao receber proventos menores no mês seguinte. Como a contratação é irrevogável e irretroatável, o idoso que por erro, desconhecimento ou desinformação faz um crédito consignado *online* não tem sequer direito de arrependimento<sup>98</sup>.

Na plataforma Consumidor.gov.br<sup>99</sup>, o número de reclamações relacionadas ao crédito consignado cresce desde 2018 (único assunto em crescimento contínuo no período) e mais que duplicou em 2020; 86% dessas reclamações foram feitas por beneficiários do INSS (BCB, 2021a, p. 105). Nos Procons, as reclamações atinentes ao crédito consignado são frequentes<sup>100</sup> e o Procon de São Paulo registrou um aumento de 102,6% no número de reclamações feitas nos dez primeiros meses de 2020 em relação ao mesmo período de 2019. A maioria das queixas é de cobrança indevida ou consignado contratado sem a autorização do consumidor. O crédito consignado foi o serviço que registrou o maior número de reclamações no Banco Central em 2020, totalizando 64% de todas as queixas sobre serviços financeiros (idem, p. 25 e 106).

O crédito consignado dirigido a idosos envolve três partes: o próprio idoso, as instituições financeiras e o Estado, que atua tanto no fomento quanto na regulação e operacionalização dos descontos pelo INSS. A posição de hipervulnerabilidade das pessoas idosas foi devidamente sublinhada; a seguir, passa-se a detalhar os papéis das instituições financeiras e do INSS nessa relação tripartite.

---

<sup>98</sup> A Lei do Superendividamento tentou conferir ao consumidor sete dias para desistir da contratação – feita à distância ou presencialmente – mas o dispositivo foi vetado, como será visto adiante.

<sup>99</sup> Disponível em: <https://consumidor.gov.br/>. Acesso em: 9 mar. 2022.

<sup>100</sup> Disponível em: <https://www.procon.sp.gov.br/procon-sp-registra-aumento-de-374-contrata-credito-consignado/> e <https://www.procon.sp.gov.br/reclamacoes-sobre-credito-consignado>. Acesso em: 17 set. 2021.

## 4.2 O comportamento predatório das instituições de crédito

Ressaltou-se que o crédito consignado em benefício previdenciário é um excelente negócio para as instituições financeiras, dado o baixo risco de inadimplência. Não é por outra razão que os bancos investem em publicidade segmentada e contratam correspondentes bancários a fim de aumentar sua capilaridade e obter clientes mesmo nos bairros ou municípios que não contam com agências. Relatório do Banco Central (2021a, p. 10-11) aponta que 408 municípios brasileiros são atendidos exclusivamente por esses correspondentes. Enquanto o número de agências diminui seguidamente e, em 2020, ficou abaixo de dezenove mil, a quantidade de correspondentes bancários aumenta, passando de duzentos e dez mil em 2020 (idem, p. 10). Esses intermediários frequentemente são identificados pelos consumidores como os verdadeiros credores. De todo modo, integram a relação de consumo, conforme o art. 3º do CDC, posição reforçada pelos arts. 54-B e 54-D, introduzidos pela Lei do Superendividamento, que fazem referência direta à figura do intermediário na oferta de crédito.

Em tempo: não há dúvidas de que o CDC se aplica às instituições financeiras. A controvérsia foi superada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2591<sup>101</sup>, a “ADI dos Bancos”. O STJ já adotava esse entendimento desde 2004, fixado na Súmula 297: “*O Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras*”. Hamester (2019, p. 157) frisa que “*com a conjugação do art. 3º, §2º do CDC e a Súmula 297 do STJ, a responsabilidade bancária é objetiva, ou seja, ocorrendo o dano, não se faz necessária a prova de culpa do consumidor*”. O uso de intermediário para a venda de produtos não exime a responsabilidade das instituições de crédito, solidária nos termos do art. 34 do CDC.

O CDC traz uma série de normas protetivas, especialmente quando o consumidor é pessoa idosa. A Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), por sua vez, busca impor parâmetros às operações de crédito consignado por meio de uma norma autorregulatória conhecida como Autorregulação do Consignado<sup>102</sup>. A adesão dos bancos e correspondentes à convenção é livre e, segundo a FEBRABAN, abrange 99% do volume total da carteira de

---

<sup>101</sup> Relator: Min. CARLOS VELLOSO, Relator para o acórdão: Ministro EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 07/06/2006, DJ 29/09/2006.

<sup>102</sup> Disponível em: <https://www.autorregulacaobancaria.com.br/pagina/43/23/pt-br/consignado-apresentacao>. Acesso em: 22 fev. 2022. Tramita na Câmara dos Deputados o PL 2887/21, para que apenas bancos signatários de norma autorregulatória de entidade representativa do setor possam vender crédito consignado. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2294957>. Acesso em: 22 nov. 2022.

crédito consignado. A Federação informa que desde 2020, ano em que a convenção entrou em vigor, 179 correspondentes bancários tiveram suas atividades temporariamente suspensas e 35 foram suspensos em caráter permanente<sup>103</sup>.

O CDC e a autorregulação da FEBRABAN, contudo, não parecem intimidar as instituições financeiras ou seus representantes, que perpetuam diversas condutas abusivas na oferta de crédito consignado. Destacam-se três: a ausência de verificação da saúde financeira do consumidor, a publicidade enganosa ou abusiva e a oferta irresponsável de cartão de crédito.

#### *4.2.1 A ausência de verificação da saúde financeira do consumidor*

Supostamente, é interesse do credor verificar a capacidade de pagamento daqueles a quem empresta. Na prática, porém, como as parcelas do empréstimo consignado são debitadas antes mesmo que o dinheiro chegue à conta do aposentado ou pensionista, o risco para o credor tende a zero e as instituições financeiras não se preocupam em investigar a saúde financeira do cliente, oferecendo inclusive “crédito para negativado”.

Para ter uma estimativa da capacidade de pagamento do idoso, bastaria ao agente financeiro consultar os sistemas de proteção ao crédito, pedir ao interessado no empréstimo o histórico de consignações registradas no INSS (HISCON) ou solicitar que apresentasse o relatório do Registrato, serviço gratuito oferecido pelo Banco Central<sup>104</sup>. Trata-se de medidas simples, que não são tomadas por desinteresse das instituições de crédito. A negligência da instituição financeira não lhe causa prejuízo, mas pode levar o idoso e sua família à ruína.

Em que pese a falta de cuidado do credor, se inexistir margem consignável, o INSS não registrará o empréstimo e o contrato não se aperfeiçoará (a menos que a autarquia incorra em erro, o que eventualmente acontece). Nesse caso, frequentemente o agente financeiro oferece, na sequência, crédito pessoal sem a garantia da consignação e a juros mais elevados, apesar das dívidas já existentes, agravando a situação econômica do consumidor.

#### *4.2.2 A publicidade enganosa ou abusiva*

---

<sup>103</sup> Disponível em: <https://www.autorregulacaobancaria.com.br/noticia/3754/pt-br/>. Acesso em: 22 fev. 2022.

<sup>104</sup> O Registrato relaciona as instituições financeiras em que a pessoa tem conta, seus empréstimos e financiamentos, cheques devolvidos, entre outras informações. Disponível em: <https://registrato.bcb.gov.br>. Acesso em: 2 jun. 2022.

Lipovetsky informa que após os anos 1950 a publicidade começou a receber atenção crescente, como forma de estimular o consumo de massa (2007, p. 36):

Entre 1952 e 1972, o investimento publicitário francês é multiplicado pelo menos por cinco; de 1952 a 1973, as despesas publicitárias americanas são multiplicadas por três. [...] Enquanto se acelera a “obsolescência dirigida” dos produtos, a publicidade e as mídias exaltam os gozos instantâneos, exibindo um pouco por toda parte os sonhos do eros, do conforto e dos lazeres.

Para satisfazer as necessidades criadas pela publicidade, ela própria estimula o crédito “*a fim de comprar as maravilhas da terra de abundância, de realizar desejos sem demora*” (idem, p. 35).

Se antes a publicidade dirigia-se essencialmente à juventude, a partir dos anos 1990 houve marcante segmentação, a fim de seduzir a crescente população idosa: “*a faixa de idade que era objeto de exclusão por parte do marketing começa a ganhar direito de cidadania, aparecendo como uma nova ‘mina de ouro’, o grande mercado do futuro*” (idem, p. 123). No Brasil, esse fenômeno foi estimulado pelo aumento de renda dos idosos nas últimas décadas.

Cabe mencionar que “*a publicidade não implica somente na apresentação de uma ideologia do consumo — aquela na qual o ‘eu’ se realiza no consumo — mas também, na existência imaginária das coisas, impondo uma retórica e poética inerentes às representações*” (FORNASIER; KNEBEL; SILVA, 2020, p. 1.546). Nesse sentido, Schmidt Neto (2010, p. 213) ressalta que “*a propaganda incita as pessoas a pensar que a vida é agora e que devemos deixar o desassossego com as dívidas para depois. Primeiramente devemos realizar nossos sonhos porque a vida é muito curta para nos preocuparmos com o futuro*”. Essa mensagem imediatista tem forte impacto nos consumidores idosos que, após, uma longa vida de dificuldades e trabalho, sentem-se no direito de usufruir o que imaginam ser seus anos finais com algum conforto. A publicidade explora esse desejo, retratando idosos sorridentes após a aquisição de um produto ou serviço, evidentemente sem expor as agruras que podem resultar da dívida contraída para viabilizar a aquisição. Schmitt (2014, p. 132) ressalta o aspecto emocional envolvido na tomada de crédito por idosos: “*o crédito, quando ofertado, transmite a esperança de conquista da felicidade. [...] Para os idosos, tal perspectiva exerce forte pressão emocional, pois imaginam que o crédito possa servir-lhes como ponte para a realização de situações não atingidas ao longo da vida*”. Lipovetsky destaca que, na sociedade de hiperconsumo, consumir reduz a sensação de envelhecer: “*mais ainda que nas outras fases da vida, o hiperconsumo sênior funciona como uma espécie de terapia cotidiana, como uma maneira de conjurar o sentimento de inutilidade, a angústia da solidão e do tempo que passa*” (2007, p. 122). Buaes

(2011, p. 190) pontua que “a linguagem publicitária opera no sentido de produzir certos significados para que o sujeito os invista de sentido conforme suas experiências” e, ao discorrer sobre a oferta de crédito dirigida a idosos, prossegue:

Nesse sentido, a publicidade utiliza a subjetividade do consumidor como meio de atingir seus objetivos. [...] Não se vende meramente um crédito consignado, vende-se beleza, felicidade, tranquilidade, bem-estar [...] como promessa de realização proporcionada pela aquisição desse produto. Portanto, consome-se por antecipação uma situação que se apresenta distante da realidade.

A publicidade de crédito consignado é onipresente: ocupa intervalos nas programações televisivas, polui as ruas e as caixas de correspondência com panfletos, aparece em destaque na internet, perturba o sossego por meio de ligações telefônicas e, mais recentemente, passou a invadir os aplicativos (*apps*) de mensagens, como o *whatsapp*. Vende promessas de felicidade e omite as dores que podem seguir-se à aquisição de uma dívida.

Idosos são particularmente suscetíveis ao abuso publicitário em razão da baixa escolaridade e das fragilidades emocionais, físicas e psíquicas. Exemplo conhecido e mencionado por Schmitt (2009, p. 150) é o “golpe da almofada”, de 2007. A publicidade da “almofada térmica” era direcionada aos idosos e prometia alívio para diversas doenças e dores, ainda afirmando que o INSS pagaria pelo produto, bastando que consumidor telefonasse. O idoso ligava para o número informado e terminava por contratar crédito consignado para comprar a almofada sem a menor ciência de tê-lo feito. Na época, a almofada “milagrosa” custava entre R\$ 600,00 e R\$ 1.500,00 e o salário mínimo era de R\$ 380,00. Grande parte das vítimas era analfabeta. O produto não tinha qualquer efeito terapêutico e sequer era registrado na Agência de Vigilância Sanitária (ANVISA), o que levou à proibição da venda e à condenação do fabricante em R\$ 300.000,00 a título de indenização por dano moral coletivo<sup>105</sup>.

Pasqualotto frisa a importância da publicidade na sociedade contemporânea e a consequente necessidade de regulação estatal da atividade (1997, p. 61 e 69):

Numa sociedade massificada, ela é absolutamente vital para a maioria dos produtos e serviços. Os fornecedores usam-na intensivamente como forma racional e econômica de atingir milhões de consumidores [...]. As mensagens publicitárias são portadoras de ofertas concretas (preço, qualidade), de promessas fantasiosas (*status*, sedução) ou de vantagens acessórias (comodidade nas compras). [...] Diante da importância da publicidade no mundo moderno, não restava outra alternativa ao Estado senão a de intervir para impor limites à sua atuação, como ocorre toda vez que uma atividade privada coloca em risco o interesse público.

---

<sup>105</sup> Processo 2336261-48.2007.8.21.0001, 15ª Vara Cível do Foro Central de Porto Alegre. Sentença prolatada em 13/10/2014.

Verbicaro, Rodrigues e Ataíde (2018, p. 352) destacam a publicidade como meio de seduzir o consumidor, apresentando-lhe apenas vantagens e omitindo informações que, se conhecidas, impediriam que adquirisse o produto ou serviço, “*maculando, em sua gênese, o direito de escolha do consumidor*”. Também frisam a necessidade de controlar essa atividade: “*identificando-se, portanto, a fragilidade da coletividade, diante dos meios de convencimento em massa, das técnicas agressivas de captação de clientela, de que se utilizam os fornecedores, é que se justifica a tutela normativa da oferta e da publicidade*” (idem, ibidem) .

A previsão legal de controle existe. De fato, é direito básico do consumidor a proteção contra publicidade enganosa ou abusiva (CDC, art. 6º, IV), assim definida no art. 37 do CDC:

Art. 37. É proibida toda publicidade enganosa ou abusiva.

§ 1º **É enganosa** qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, **inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor** a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços.

§ 2º **É abusiva**, dentre outras a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeita valores ambientais, **ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial** ou perigosa à sua saúde ou segurança.

§ 3º Para os efeitos deste código, a publicidade é enganosa por omissão quando deixar de informar sobre dado essencial do produto ou serviço. [Grifos ausentes no original.]

A enganabilidade independe do interesse do fornecedor em enganar, é dizer, independe da sua boa-fé. Como ensina Pasqualotto (1997, p. 122), “*é no público-alvo da publicidade que deve ser avaliada a capacidade de indução em erro*”.

Admitem-se exageros de linguagem e metáforas em campanhas publicitárias, mas não se pode tolerar o comportamento irresponsável, a mentira ou a desinformação. Sob esse prisma, a publicidade de crédito consignado é enganosa quando omite o custo efetivo total (CET) da operação, os riscos da inadimplência, as taxas de juros e outros elementos determinantes para que o consumidor tome uma decisão consciente; também é enganosa quando essas informações são veiculadas de modo quase oculto ou ilegível. Importa considerar o público-alvo: se a peça publicitária se dirige a idosos, que em geral têm dificuldades de leitura decorrentes do processo natural de envelhecimento, o uso de letras pequenas claramente afeta a compreensão e tem o potencial de induzir ao erro. Outrossim, considerando-se as já apontadas dificuldades decorrentes do baixo grau de instrução formal, é imprescindível que o material publicitário tenha linguagem acessível, especialmente no tocante aos custos e riscos da contratação.

A publicidade abusiva é a que manipula o consumidor e suscita desejos que podem chegar a ser nocivos, induzindo-o a um comportamento prejudicial. Os exemplos clássicos são a publicidade de álcool e tabaco, por isso mesmo regulada pela Lei 9.294/96, que impõe uma série de restrições na tentativa de tornar esses produtos menos sedutores e de proteger o grupo hipervulnerável de crianças e adolescentes. Também a publicidade de crédito é nociva quando visa a seduzir quem não tem condições de compreender seus riscos ou não pode arcar com a dívida sem comprometer seu mínimo existencial. Embora o § 2º do art. 37 do CDC mencione apenas crianças, a publicidade que se aproveita da deficiência de julgamento dos idosos também é repudiada, pois se trata de dispositivo exemplificativo, como evidencia a expressão “dentre outras” no seu início. É certamente prejudicial à saúde da pessoa idosa a publicidade que busca induzi-la a contrair dívida acima da sua capacidade de pagamento; portanto, é abusiva.

O Idec afirma que “o impacto da oferta do crédito no endividamento das famílias [...] passa pela publicidade explorada pelas instituições de crédito em um cenário preocupante e que não para de crescer” (2019, p. 3). O instituto realizou ampla pesquisa em 2019, analisando mais de cem peças publicitárias de trinta e uma instituições de crédito, e constatou abusos na maioria (idem, ibidem):

Mesmo diante de uma legislação abrangente, os principais abusos e infrações diagnosticados no estudo foram: ausência do custo efetivo total, venda casada de seguros premiados, portabilidade de crédito descaracterizada como troca com troco, omissão de informações relevantes e condições de oferta indicadas por asteriscos e uso de letras miúdas, entre outras, que são praticadas livremente e sem nenhuma fiscalização de órgãos reguladores.

Além das infrações previstas em normas, as mensagens apresentam enunciados que exploram a facilidade e rapidez de acesso, o dinheiro fácil, a felicidade associada ao uso do crédito, sensibilização dos consumidores com uso de imagem de personalidades famosas como fator de credibilidade e confiança aos serviços de crédito, sem informações sobre os riscos da contratação sem planejamento.

O Idec ressalta a exploração do imediatismo, o apelo para o desejo do consumidor e o reforço da ideia do empréstimo como fonte de felicidade, salientando a influência desses argumentos sobre os idosos (idem, p. 16):

Do total de publicidades que trazem imagens de pessoas felizes, 25,3% dos casos eram fotografias das pessoas com membros da família ou amigos, denotando a extensão do sentimento de alívio que o crédito provê também aos entes queridos. Quase metade (45%) deste número refere-se a publicidades de crédito consignado, sabidamente tomado com frequência por idosos para auxiliar seus familiares.

Frisa que “diferentemente de outros segmentos de produtos e serviços, as consequências de más escolhas na contratação de crédito serão percebidas somente no futuro” (idem, p. 4).

A publicidade que estimula o imediatismo contribui para anular o planejamento a longo prazo, o controle das compras por impulso e a administração dos desejos.

A investigação levantou outros pontos interessantes. A palavra “juros” tende a ser omitida ou substituída por “taxas”. Há recorrência de ofertas de “crédito para negativados”. O apelo aos sonhos dos idosos é constante, como no caso de uma peça que proclamava: “*Aproveitar a melhor fase da vida. Você pode. Pague em até 72x.*”. Aliás, o parcelamento em muitos meses é vendido como um dos principais atrativos. Os riscos são omitidos, havendo inclusive uma publicidade do Banco Inter que destaca a frase “*Só tem vantagem*” (idem, p. 22). As campanhas publicitárias “*exploram a participação de personalidades públicas e idosos com grande visibilidade*” (idem, p. 13). No aspecto formal, muitos materiais usam fontes pequenas e asteriscos para dificultar a leitura das condições da oferta, afetando os idosos (idem, p. 16):

As letrinhas pequenas e os asteriscos são grandes inimigos da clareza na publicidade, pois não evidenciam condições ou informações que podem limitar a oferta anunciada em destaque. No caso da publicidade de crédito, foi identificado na amostra que 40,8% do total das publicidades encontradas continha asteriscos e/ou letras pequenas que dificultam a leitura, principalmente nas publicidades impressas e nos cartazes das agências. Em 35,3% desses casos, esse artifício foi usado em anúncios de crédito por consignação (crédito consignado e cartão de crédito consignado). Este achado reforça a vulnerabilidade do público idoso: **apesar de comumente sofrer com dificuldade de leitura e compreensão do processo de contratação, é justamente na publicidade destinada aos idosos onde foram encontradas mais conteúdos com letras pequenas no rodapé e uso do asterisco.** [Grifo ausente no original.]

A pesquisa observa a agressividade e a onipresença da publicidade de crédito consignado, anunciado como a solução para todos os problemas (idem, p. 24). Nota a recente tendência do uso do *whatsapp* para ofertar crédito e faz o seguinte alerta, ressaltando a vulnerabilidade dos idosos (idem, p. 14):

[...] pela facilidade de acesso direto a consumidores, essa alternativa de comunicação indica forte poder de influência e ao mesmo tempo um ambiente com elevada informalidade, podendo aumentar inclusive a situação de desequilíbrio de uma parcela da população em situação de vulnerabilidade na contratação de crédito. Assim, ficam mais suscetíveis a práticas abusivas que exploram a vulnerabilidade de consumidores idosos, com baixo nível de escolaridade e com dificuldade de compreensão dos riscos.

Alguns bancos amenizam a agressividade de seu material publicitário em razão de norma autorregulatória da FEBRABAN que propugna a oferta de crédito responsável, determinando que a publicidade “*deverá envolver elementos e processos que orientem o uso*

*responsável do crédito*”<sup>106</sup>. Contudo, a maioria dos bancos avaliados na pesquisa não segue as recomendações, tampouco exigem que seus correspondentes o façam. No meio digital, os cinco maiores bancos do país adotam boas práticas, com apenas um exemplo em meio impresso (idem, p. 27): “*em um folheto com produtos a aposentados e pensionistas do INSS, o Banco do Brasil coloca dicas de segurança e o aviso ‘Antes de contratar uma operação de crédito, faça as contas para saber se a prestação cabe no seu orçamento’.*” O Idec ressalta o comportamento contraditório das instituições bancárias e cita o exemplo do Banco Bradesco (idem, p. 33):

Frequentemente as mesmas instituições financeiras que têm essas boas práticas desenvolvem publicidade de crédito que induz à contratação do crédito por impulso. Ou ainda terceirizam aos correspondentes bancários a venda de crédito e acabam não sendo responsabilizadas pelo assédio e abusos praticados por esse segmento, precarizando a relação com os consumidores.[...]  
O Banco Bradesco se destaca nos meios digitais porque é o único que coloca conteúdo de educação financeira no rodapé de seu website [...]. Entretanto, sua página de crédito consignado traz a mensagem de que esse produto serve, dentre outros, para “cobrir gastos do dia a dia”, ou seja, induzindo o potencial cliente a utilizar o crédito como complementação de renda ao invés de adequar seus custos do dia-a-dia ao seu nível de renda.

Ora, então não é lícito às instituições financeiras divulgarem os seus serviços? Certamente que sim, desde que nos limites estabelecidos em lei e com especial consideração ao público a que se dirigem. Pasqualotto (1997, p. 94) destaca que “*entre a publicidade e a informação dos consumidores existe um conflito de interesses, que deve ser superado pela observância de regras de interesse público, honestidade e lealdade*”. O CDC é elemento de superação desse conflito de interesses, não só ao regular a publicidade, mas ao reconhecer a vulnerabilidade do consumidor, conseqüentemente exigindo do fornecedor uma atuação responsável desde a oferta publicitária. O autor recorda que o STJ já reconheceu a abusividade na publicidade de doces para crianças, considerando a sua hipervulnerabilidade (2017, p. 92)<sup>107</sup>: “*afirmou o relator, no seu voto, que ‘campanhas publicitárias de fundo comercial que utilizem ou manipulem o universo lúdico infantil’ incidem em publicidade abusiva.*” Não desborda da razoabilidade esperar que, no futuro, a publicidade de crédito que explora a vulnerabilidade dos idosos seja igualmente reconhecida como abusiva pelo Poder Judiciário.

<sup>106</sup> Trata-se do Normativo SARB 010/2013. Disponível em: [https://unctadcompal.org/wp-content/uploads/2017/05/Normativo-SARB-010\\_2013.pdf](https://unctadcompal.org/wp-content/uploads/2017/05/Normativo-SARB-010_2013.pdf). Acesso em: 14 jan. 2022.

<sup>107</sup> REsp 1558086/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, DJe 15/04/2016. O entendimento foi reiterado em caso semelhante, no julgamento do REsp 1613561/SP (Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, DJe 01/09/2020).

#### 4.2.3 A oferta irresponsável de cartão de crédito

O cartão de crédito é um produto mal compreendido pela maior parte dos seus usuários. Pesquisa realizada em 2021 pelo SPC<sup>108</sup> constatou que 52 milhões de brasileiros usam-no como meio de pagamento, mas 96% não têm conhecimento das taxas de juros quando pagam somente o valor mínimo da fatura, percentual que chega a 99% nas classes com menor renda. Considerando-se que 38% já pagaram apenas o mínimo alguma vez, nota-se como esse desconhecimento é potencialmente nocivo para as finanças pessoais.

Forma de endividar o idoso além da margem consignável é oferecer-lhe cartão de crédito com fatura automaticamente debitada em conta corrente. Variação perversa consiste em configurar o débito automático apenas do valor mínimo da fatura, transferindo o restante para o crédito rotativo com juros bem mais altos que os do empréstimo consignado<sup>109</sup>. O idoso, sem experiência com o produto e sem educação financeira, acredita que está pagando integralmente seus gastos mês a mês, mas em verdade está gerando uma dívida cada vez mais alta.

Alguns bancos oferecem ao idoso a possibilidade de “sacar” o valor correspondente ao limite do cartão. Esse valor não é realmente sacado em papel-moeda, mas depositado na conta corrente, sendo amortizado do benefício previdenciário no percentual legal máximo para dívidas feitas com cartão de crédito<sup>110</sup>. Evidentemente, a dívida não é quitada no primeiro mês e se torna rotativa, com juros superiores aos do consignado tradicional<sup>111</sup>. Caso o consumidor nunca use o cartão e pague apenas o mínimo por mês, referente àquele primeiro “saque”, o débito será diluído dentro do prazo máximo permitido para o empréstimo consignado; se utilizar o cartão nesse período, a dívida pode se prolongar por prazo indeterminado. É comum que o idoso sequer perceba a existência da dívida nos primeiros meses, até notar que sua aposentadoria está sendo depositada em valor menor que o habitual. Tem-se um desvirtuamento da finalidade do cartão de crédito, que deveria servir para compras cotidianas, mas passa a ser instrumento de contratação de empréstimo de longo prazo. Em diversos casos, a pessoa sequer desbloqueia o cartão para utilizá-lo no comércio (o desbloqueio é desnecessário para o “saque”).

---

<sup>108</sup> Disponível em: [https://www.spcbrasil.org.br/uploads/st\\_imprensa/release\\_cartao\\_de\\_credito.pdf](https://www.spcbrasil.org.br/uploads/st_imprensa/release_cartao_de_credito.pdf). Acesso em: 24 nov. 2021.

<sup>109</sup> O Unibanco oferecia um cartão de crédito nesses moldes, o Cartão de Crédito Sênior, como se fosse um produto especialmente vantajoso para idosos. O Ministério Público Federal chegou a propor ação civil pública contra o banco, restando derrotado no REsp 1358057/PR, que será comentado adiante.

<sup>110</sup> Atualmente, 5% com cartão de crédito tradicional e 5% com o novo cartão consignado de benefício, criado pelo governo federal em 2022 e comentado anteriormente.

<sup>111</sup> No Tribunal de Justiça de Minas Gerais tramita desde 2020 o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas 6022634-50.2020.8.13.0000, para tratar dos processos iniciados por consumidores lesados pela prática.

Em 2020, a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon)<sup>112</sup> produziu um estudo sobre o cartão de crédito com margem consignável, como é chamado esse produto<sup>113</sup>, verificando que dezenove bancos o forneciam. Embora alguns tenham destacado que não ofertavam o cartão por telefone, todos afirmaram que, após a aquisição, podiam entrar em contato por telefone para oferecer o “saque”. Segundo o estudo, nove milhões de pessoas tinham o produto em 2019 e 42% delas realizaram o “saque” no momento da contratação, percentual que chegou a 80% em alguns bancos; 52% nunca utilizaram o cartão para compras, apenas para o “saque”.

O saque via cartão de crédito consignado chegou a ser vedado pela IN 37/2009<sup>114</sup>, mas em 2015 foi publicada a IN 81 com o fim exclusivo de revogar a vedação<sup>115</sup>.

Prática semelhante é descrita por Faria, Lucca e Abdo (2020, p. 121-122):

O banco credita certa quantia em dinheiro na conta-corrente do aposentado sem sua solicitação e tampouco autorização. Depois envia para sua residência um cartão para utilização da quantia. Se o aposentado quiser utilizar o dinheiro creditado, basta desbloquear o cartão e depois pagar parcelado com juros. Se não quiser utilizar, tem de entrar em contato com a instituição financeira, que lhe enviará um boleto, no valor creditado, com vencimento no prazo de trinta dias para pagamento.

Nesse segundo cenário, não há oferta prévia, mas depósito não solicitado em conta corrente; além disso, o cartão de crédito precisa ser desbloqueado. Note-se como o banco complica o procedimento para a devolução do dinheiro, induzindo o consumidor a optar pela via mais simples, qual seja, desbloquear o cartão e ficar com a quantia que já está na conta. A empresa parte do pressuposto de que muitas pessoas são incapazes de rejeitar dinheiro, em verdadeira manipulação psicológica. Não seria descabido sustentar que o valor creditado sem a solicitação do consumidor equivale a amostra grátis e, portanto, inexistente a obrigação de pagamento, nos termos do art. 39, III e parágrafo único do CDC<sup>116</sup>.

#### 4.2.4 Outras maneiras de superendividar o idoso

---

<sup>112</sup> Órgão vinculado ao Ministério da Justiça e que atua no planejamento, elaboração, coordenação e execução da Política Nacional das Relações de Consumo. A Secretaria foi criada pelo Decreto 7.738/2012 e suas atribuições constam do art. 106 do CDC.

<sup>113</sup> Nota Técnica 28/2020/CGEMM/DPDC/SENACon/MJ. Disponível em: [https://www.defesadoconsumidor.gov.br/images/Notas\\_T%C3%A9cnicas/SEI\\_MJ\\_-\\_11533147\\_-\\_Nota\\_T%C3%A9cnica.pdf](https://www.defesadoconsumidor.gov.br/images/Notas_T%C3%A9cnicas/SEI_MJ_-_11533147_-_Nota_T%C3%A9cnica.pdf). Acesso em: 28 fev. 2022.

<sup>114</sup> Disponível em: <https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=77832>. Acesso em: 4 mar. 2022.

<sup>115</sup> Disponível em: <https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=303545>. Acesso em: 4 mar. 2022.

<sup>116</sup> Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas: [...] III - enviar ou entregar ao consumidor, sem solicitação prévia, qualquer produto, ou fornecer qualquer serviço; [...] Parágrafo único. Os serviços prestados e os produtos remetidos ou entregues ao consumidor, na hipótese prevista no inciso III, equiparam-se às amostras grátis, inexistindo obrigação de pagamento.

Há outras práticas no mercado que agravam o risco de superendividamento do idoso.

Uma delas é a possibilidade de contratar crédito consignado em terminais de autoatendimento ou *apps*. Nesses casos, o cliente se depara com a promessa de dinheiro fácil a apenas uma ou duas telas de distância. A oferta é propositadamente vaga, de modo a induzir o idoso, especialmente o de baixo letramento, a acreditar que se trata de um ótimo negócio.

Para fugir dos limites impostos pela legislação do crédito consignado, os agentes bancários oferecem empréstimos pessoais sem a garantia da consignação. Nessa hipótese, não se aplicam o teto de juros do consignado, o número máximo de prestações ou o limite de margem consignável. O idoso se sujeita a encargos muito mais altos no crédito pessoal não consignado, mas, pouco familiarizado com produtos financeiros, não se dá conta disso.

O credor também pode propor o refinanciamento dos empréstimos consignados já existentes por meio da contratação de um empréstimo pessoal não consignado, usualmente a juros mais altos, mas com prazo de pagamento mais dilatado, de modo que as prestações resultantes tenham valor nominal menor. Ato contínuo, o funcionário oferece novo empréstimo consignado, aproveitando-se da margem recém liberada, ou até embute no refinanciamento um “valor extra”. A prática, popularmente conhecida como “troca com troca”, é vista pelo idoso como um alívio em suas finanças, pois sai do banco “com dinheiro na mão” e com parcelas menores; na verdade, contudo, fica mais endividado do que já estava.

Há que ressaltar o assédio de correspondentes bancários por telefone, com frequência, antes do término do prazo de 180 dias durante o qual a oferta ativa de crédito consignado é proibida<sup>117</sup>. Mesmo após esse prazo, a contratação de empréstimo consignado por telefone é vedada (IN 28/2008, art. 3º, III), proibição frequentemente desrespeitada pelos agentes financeiros. O texto determina que a autorização para o desconto deve ser dada de forma expressa, por escrito ou por meio eletrônico, e a criatividade das instituições de crédito fez surgir uma nova modalidade de contratação: por *whatsapp*, na qual o consumidor envia uma foto de si e outra do documento de identidade e, desse modo, tem-se por firmada a autorização, sem assinatura e sem que o devedor veja o contrato.

---

<sup>117</sup> IN 28/2008, art. 1º, § 3º. *Fica expressamente vedado às instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil que mantenham Convênios e/ou Acordos de Cooperação Técnica com o INSS, diretamente ou por meio de interposta pessoa, física ou jurídica, qualquer atividade de marketing ativo, oferta comercial, proposta, publicidade direcionada a beneficiário específico ou qualquer tipo de atividade tendente a convencer o beneficiário do INSS a celebrar contratos de empréstimo pessoal e cartão de crédito, com pagamento mediante consignação em benefício, antes do decurso de 180 (cento e oitenta) dias contatos a partir da respectiva DDB.*

Outra tática comum é a oferta de um cartão de crédito “próprio” por lojas e supermercados, operado por uma instituição financeira, não pelo varejista<sup>118</sup>. Hamester (2019, p. 134) alerta que isso pode induzir o consumidor a uma má gestão das suas finanças:

Na mesma esteira do cartão de crédito, as lojas - em especial as de varejo - fornecem carnês e até mesmo cartões de crédito vinculados a sua marca [...], o que pode contribuir para que o consumidor não faça escolhas saudáveis em relação a juros e a modalidades de pagamento, uma vez que para ele, a contratação está sendo realizada com a loja do varejo de sua preferência.

Esse ardil rememora as antigas “cadernetas” mantidas junto aos comerciantes (prática ainda encontrada em cidades interioranas) que, por sua vez, evocam memórias agradáveis de uma relação de confiança entre o vendedor e o comprador. Essas memórias são capazes de influenciar os idosos a firmarem contratos de modo irrefletido, sem considerarem que não estão tomando crédito de um comerciante conhecido como era antigamente (não raramente um vizinho e quase amigo), mas de um banco impessoal e, em caso de inadimplência, impiedoso.

Até a edição da malfadada MP 1.106/2022, convertida na Lei 14.431/2022, os contemplados com o BPC estavam a salvo do assédio para a consignação, mas não da sanha dos bancos que já ofertaram a esse público vulnerável empréstimos pessoais não consignados e cartões de crédito. O STJ limitou os descontos a 30% do benefício<sup>119</sup>:

DIREITO CIVIL E BANCÁRIO. OPERAÇÕES DE CRÉDITO PESSOAL. DESCONTO DAS PARCELAS EM CONTA CORRENTE NA QUAL RECEBIDO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL AO IDOSO - BPC. PEDIDO DE LIMITAÇÃO DOS DESCONTOS. ACOLHIMENTO. VERBA DESTINADA ESSENCIALMENTE À SOBREVIVÊNCIA DO IDOSO. PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. RESP 1.555.722/SP. DISTINGUISHING. [...]

3. Segundo o entendimento firmado pela 2ª Seção no REsp 1.555.722/SP (DJe de 25/09/2018), os descontos de parcelas de empréstimos em conta corrente, ainda que usada para recebimento de salário, são lícitos - desde que autorizados pelo correntista - e não comportam limitação por analogia à hipótese de consignação em folha de pagamento de que trata a Lei 10.820/2003.

**4. Hipótese dos autos que, todavia, não trata do recebimento de verbas salariais, mas do Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social ao Idoso, que tem por objetivo suprir as necessidades básicas de sobrevivência do beneficiário, dando-lhe condições de enfrentamento à miséria, mediante a concessão de renda mensal equivalente a 1 (um) salário mínimo.**

<sup>118</sup> Exemplo especialmente interessante é o da varejista “Casas Bahia”, que em 2007 anunciou que passaria a oferecer vendas com crédito consignado, além do crediário tradicional. O consignado era operado pelo Banco BMC, adquirido naquele mesmo ano pelo Bradesco. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2311200727.htm> e <https://oglobo.globo.com/economia/bradesco-compra-bmc-um-dos-lideres-do-credito-consignado-4238581>. Acesso em: 16 fev. 2022.

<sup>119</sup> REsp 1834231/MG, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, Terceira Turma, julgado em 15/12/2020, DJe 18/12/2020.

5. **Necessário *distinguishing* do caso concreto para acolher o pedido de limitação dos descontos na conta bancária onde recebido o BPC, de modo a não privar o idoso de grande parcela do benefício que, já de início, era integralmente destinado à satisfação do mínimo existencial. Ponderação entre o princípio da autonomia da vontade privada e o princípio da dignidade da pessoa humana.**

6. Consoante o disposto no art. 3º da Resolução BACEN nº 3.695, de 26/03/2009 (atual art. 6º da Resolução BACEN nº 4.771, de 23/12/2019), a autorização de desconto de prestações em conta corrente é revogável. Assim, não há razoabilidade em se negar o pedido do correntista para a limitação dos descontos ao percentual de 30% do valor recebido a título de BPC; afinal, o que é válido para o mais, deve necessariamente sê-lo para o menos (*a maiori, ad minus*).

7. Recurso especial conhecido e não provido. [Grifos ausentes no original.]

O acórdão acerta ao sujeitar o princípio da autonomia da vontade privada à proteção da dignidade da pessoa humana. O ideal seria vedar de modo absoluto a contratação de empréstimo incidente sobre verba de natureza assistencial, mas viu-se que o caminho escolhido pelo governo em 2022 foi diametralmente oposto. A decisão do STJ, contudo, proporciona algum alento. A Corte não fez analogia com a Lei 10.820/2003 (antes, ressaltou que a analogia não é cabível), de modo que se pode argumentar que a margem consignável de 40% prevista na Lei 14.431/2022 e eventuais aumentos subsequentes não podem impactar em empréstimos não consignados sobre o BPC e outros programas de transferência de renda, mantendo-se o limite de comprometimento, nesses casos, em 30% do valor recebido<sup>120</sup>.

No campo da fraude pura e simples, não são raros os casos em que o indivíduo contrata um crédito e, posteriormente, é surpreendido com uma série de outros empréstimos que não contraiu. Em tais situações, interpelada em juízo, a instituição financeira com frequência sequer apresenta os contratos, ou os apresenta e constata-se a fraude perpetrada com o uso da assinatura aposta no primeiro instrumento, único reconhecido pelo devedor. Ao tratar do tema, Nerilo (2017) propõe medidas que, se de um lado levariam à “burocratização” do contrato, de outro coibiriam fraudes, como a exigência de que conste em cada folha do contrato a data escrita pelo consumidor e a sua assinatura, além da juntada de um comprovante de residência atualizado e que não possa ser obtido na internet por qualquer pessoa. “*Estas medidas também contribuiriam para que o consumidor tivesse mais tempo de meditação, pois o trâmite estenderia o prazo de efetivação do contrato*” (idem, p. 407), conclui a autora.

#### 4.2.5 Necessidade de regulação do mercado de crédito

---

<sup>120</sup> A questão sobre o limite aceitável para o desconto de empréstimo incidente sobre salários ou benefícios previdenciários tem sido enfrentada pelo STJ com resultados variáveis, como será estudado no capítulo 5.

A autorregulação dos bancos, embora desejável, não tem bastado para evitar condutas tendentes a superendividar os consumidores, especialmente os idosos.

Ante os abusos das instituições financeiras, são frequentes ações individuais que buscam revisão ou anulação de contratos de empréstimo consignado. O capítulo seguinte evidenciará as dificuldades de obter decisão judicial favorável. Ademais, há que considerar que milhares de idosos são prejudicados anualmente por condutas abusivas e, em razão dos diversos fatores que dificultam o acesso à justiça, muitos sequer iniciam uma ação judicial; caso todos o fizessem, o congestionamento no Poder Judiciário seria catastrófico. Na seara judicial, o melhor caminho passa pelo manejo de ações coletivas visando a adequar a atuação das instituições de crédito aos ditames legais e constitucionais. Há iniciativas nesse sentido, algumas das quais serão abordadas neste capítulo e no subsequente, mas uma atuação mais ampla é desejável. Ademais, é imprescindível sensibilizar o Poder Judiciário para que analise o superendividamento de idosos à luz da dignidade da pessoa humana, como será abordado no capítulo 5.

É fundamental, também, a intervenção do Estado no mercado de crédito a fim de resguardar os consumidores. A Lei 14.181/2021 caminha nesse sentido, ao positivar o dever das instituições financeiras de agir com responsabilidade na concessão de crédito e, em outra senda, ressaltar a importância da educação financeira como mecanismo de prevenção do superendividamento. As inovações da lei serão objeto de estudo no capítulo 6. No capítulo 7, serão trazidas proposições para a efetiva proteção do consumidor no mercado de crédito, por meio do uso das funções repressiva e promocional do direito e, ainda, propugnando-se a implementação de uma política pública de educação financeira voltada às pessoas idosas.

Por ora, cumpre discutir o papel do INSS, o terceiro ator no crédito consignado.

### **4.3 A responsabilidade do INSS nas operações de crédito consignado**

No contexto do crédito consignado ofertado a pessoas idosas, é fundamental estudar a responsabilidade do INSS, principal fonte pagadora de benefícios de aposentadoria e pensão no país. Essa responsabilidade decorre do art. 37, § 6º, da Constituição da República<sup>121</sup>, é objetiva e orientada pela teoria do risco administrativo, por meio da qual o Estado responde pelos danos causados a terceiro independentemente de culpa.

---

<sup>121</sup> Art. 37, §6º. *As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.*

É bem verdade que parte da jurisprudência e da doutrina apontam que a teoria do risco administrativo só incidiria sobre condutas comissivas do Estado, sendo aplicável a teoria da culpa administrativa em caso de omissão, a gerar somente responsabilidade subjetiva. Contudo, o art. 37º, § 6º, da Constituição não faz essa distinção e tal interpretação restritiva tem sofrido críticas, havendo doutrina e precedentes judiciais que afastam o argumento. Cavalieri Filho (2014, p. 299-300) cita Hely Lopes Meirelles, Yussef Said Cahali, Celso Ribeiro Bastos e Odete Medauar como exemplos de doutrinadores que enxergam a responsabilidade objetiva do Estado tanto em atos comissivos quanto omissivos, além de mencionar precedentes do STF de mesma inclinação. O autor segue esse entendimento, ainda que restrinja a incidência da responsabilidade objetiva aos casos de omissão específica, que assim define (idem, p. 298):

Haverá omissão específica quando o Estado estiver na condição de garante (ou de guardião) e por omissão sua criar situação propícia para a ocorrência do evento em situação em que tinha o dever de agir para impedi-lo; a omissão estatal se erige em causa adequada de não se evitar o dano. Em outras palavras, a omissão específica pressupõe um dever especial de agir do Estado, que, se assim não o faz, a omissão é causa direta e imediata de não se impedir o resultado. [...] Em contrapartida, a omissão genérica tem lugar nas hipóteses em que não se pode exigir do Estado uma atuação específica; quando a Administração tem apenas o dever legal de agir em razão, por exemplo, do seu poder de polícia (ou de fiscalização), e por sua omissão concorre para o resultado.

Este tópico evidenciará a omissão específica do INSS nos deveres de fiscalizar as instituições de crédito e de proteger os dados pessoais de seus beneficiários, deveres estes positivados e plenamente exigíveis da autarquia previdenciária, justificando-se, desse modo, sua responsabilização objetiva ante o superendividamento em razão do crédito consignado. Contudo, mesmo que assim não se entendesse, remanesceria viável a responsabilização subjetiva em razão da omissão genérica do INSS em fiscalizar as instituições que ofertam crédito consignado e os respectivos contratos, nos termos da legislação a seguir referenciada.

#### *4.3.1 O dever de fiscalização do INSS*

Diferentemente de outras linhas de crédito pessoal (inclusive o consignado a servidores públicos ou empregados), o crédito consignado a beneficiários do INSS é detalhadamente regulado pela IN 28/2008, diversas vezes alterada ao longo dos anos, especialmente pela IN 100/2018. A IN 28/2008 organiza a relação entre INSS, Dataprev e instituições financeiras. A Dataprev figura como mero agente operador, sendo o INSS o responsável por reunir, organizar e repassar à empresa os dados dos segurados.

Ponto de grande interesse da IN 28/2008 é o contato entre o beneficiário do INSS e as instituições financeiras, tanto assim que, como já mencionado, há vedação expressa a quaisquer formas de *marketing* ativo, publicidade ou atividade tendente a convencer o beneficiário a contratar crédito nos primeiros 180 dias de benefício (art. 3º). Durante os primeiros 90 dias, nenhuma consignação é autorizada, em uma tentativa de reduzir o assédio. Exige-se que as instituições interessadas em conceder empréstimo consignado celebrem convênio com o INSS e impõe-se uma série de formalidades ao contrato, valendo frisar a vedação de autorização para desconto dada por telefone (a regra também vigora para o uso da margem consignável com dívida de cartão de crédito). O art. 4º permite a atuação de correspondentes bancários, mas ressalta que a instituição financeira é responsável pelos atos por eles praticados. Os arts. 21 e 21-A enumeram as informações que devem ser transmitidas ao potencial contratante, sem prejuízo de outras exigências previstas no CDC.

O art. 40 ressalta a função fiscalizatória do INSS, frisando que a autarquia poderá “*solicitar a apresentação de contratos das operações de crédito ou mesmo a devolução de importâncias, atualizadas pela Taxa Referencial de Títulos Federais-Remuneração (SELIC), cobradas a maior ou em desacordo com o previsto nesta Instrução Normativa*”. Também nesse sentido, o art. 46 prevê que o beneficiário que se sentir prejudicado, seja por operações irregulares ou inexistentes de consignação, seja por descumprimento de contrato ou das normas da IN, pode registrar reclamação na ouvidoria do INSS. Outros artigos detalham o andamento que deve ser dado a essas reclamações. Finalmente, confirmando que o INSS tem o dever de fiscalizar a atuação das instituições que operam crédito consignado, o art. 52 estatui:

Art. 52. Constatadas irregularidades nas operações de consignação/retenção/RMC realizadas pelas instituições financeiras ou por correspondentes bancários a seu serviço, na veiculação, na ausência de respostas ou na prestação de informações falsas ou incorretas aos beneficiários, sem prejuízo das operações regulares, o INSS aplicará as seguintes penalidades.

O rol de penalidades aplicáveis às instituições ou seus correspondentes vai desde a suspensão do recebimento de novas consignações pelo prazo mínimo de cinco dias até a proibição de atuar nesse mercado por cinco anos.

Cumprir mencionar que o INSS pode cobrar das instituições financeiras o custo operacional gerado pela atividade de consignação, conforme o art. 53, § 3º da IN, que ecoa previsão do art. 6º, V, da Lei 10.820/2003.

A IN 28/2008, desse modo, detalha o dever do INSS de fiscalizar e punir administrativamente as instituições de crédito que atuarem em desconformidade com a própria

norma ou com o CDC, prevendo inclusive a fonte de custeio dessa atividade fiscalizatória. Contudo, a autarquia tem se furtado a esse dever, com graves consequências para os beneficiários, como o assédio financeiro, a contratação de crédito mediante fraude e o superendividamento. Desse modo, o INSS faz tábula rasa do princípio da confiança, como explica Nerilo (2017, p. 402-403):

Pelo princípio da confiança é dado a todos o direito de acreditar que o outro terá o comportamento padronizado e leal que dele, legitimamente, podemos esperar. [...] Para os idosos, o fato de o INSS permitir que sejam feitos descontos em seu benefício/aposentaria, confere à operação uma aparência de proteção. O pensamento é de que o INSS não irá permitir que se façam descontos se não for uma atuação regular. Ou, pior, de que o INSS vai tomar uma providência imediata assim que surgir uma oposição por parte do beneficiário. Não é o que se verifica na realidade.

A conduta do INSS não viola apenas a IN 28/2008, mas também a Lei 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados, ou LGPD). A norma protege a confiança da pessoa natural, assegurando, ressalta Miragem (2019a, p. 178), “*que aquele que tenha acesso aos seus dados, por força do consentimento dado, não se comporte de modo contraditório e respeite a vinculação à finalidade de utilização informada originalmente.*” Protege também a privacidade, pois o detentor dos dados pessoais não pode usá-los de modo diverso da finalidade que motivou o consentimento do titular, tal como compreendida por esse mesmo titular: “*a finalidade da utilização dos dados é requisito do consentimento. O titular dos dados pessoais ao consentir o faz para que sejam utilizados para certa e determinada finalidade, que deve ser expressa.*” (idem, p. 179). Explicam Maldonado e Blum (2020, p. 131) que “*eventual uso secundário somente poderá ser realizado quando for compatível com a finalidade original*”.

O alcance da LGPD não se limita às relações de consumo, mas se estende a quaisquer relações em que pessoas naturais ou jurídicas, de direito público ou privado, façam o tratamento de dados pessoais. Desse modo, aplica-se ao INSS, autarquia federal com personalidade jurídica de direito público responsável por alimentar, gerenciar e operar o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), o maior banco de dados sociais do Brasil, reunindo mais de 32 bilhões de informações previdenciárias e trabalhistas: “*O CNIS contém mais de: 396 milhões de registros de pessoas físicas, 55 milhões de registros de pessoas jurídica, 1 bilhão de dados de vínculos, 26 bilhões de dados de remunerações e outros 5 bilhões de dados de contribuições*”<sup>122</sup>. Reportagens, reclamações, investigações e processos judiciais dão conta de que essa enorme base de dados foi vazada algumas vezes. Eis alguns exemplos:

---

<sup>122</sup> Informação prestada pela Dataprev na ACP 1041189-84.2021.4.01.3800/MG, Id. 625298357, fl. 8.

- Em 2016, o Ministério Público Federal (MPF) em São Paulo iniciou ação civil pública em face do INSS e da financeira TIFIM, que usou dados pessoais dos segurados para ofertar-lhes crédito consignado<sup>123</sup>.
- Em 2017, a Polícia Federal descobriu um esquema de vazamento de informações de aposentados do INSS, mencionando a existência de “*um mercado clandestino grande para esses dados*”<sup>124</sup>.
- Em 2019, o então presidente do INSS disse haver “*um esquema de vazamento de dados de aposentados e beneficiários para agentes do setor financeiro*”<sup>125</sup>.
- Em 2020, um vazamento de dados levou um instituto de defesa do consumidor a manejar ação civil pública em face do INSS e da Dataprev<sup>126</sup>, com lastro na LGPD<sup>127</sup>.

Outrossim, a proibição da IN 28/2008 quanto à oferta ativa de crédito consignado nos primeiros 180 dias do benefício não tem surtido efeito, sendo certo que há idosos que tomam conhecimento do deferimento do pedido por um “pastinha” antes mesmo de receberem a notificação do INSS. Reportagem de 2019<sup>128</sup> dá conta de que a norma não evita o assédio:

Entretanto, casos como o do recentemente aposentado Luiz Gonzaga Alves de Sales, 65, continuam a acontecer. Antes mesmo de obter a resposta de que o pedido de aposentadoria tinha sido aceito pelo INSS, ele já começou a receber ligações de bancos e financeiras com oferta de crédito consignado.

“A partir do momento em que dei entrada no processo de aposentadoria, já comecei a receber ligações de vários bancos. Em uma das ligações, quem me ligou disse que se eu não fizesse o empréstimo naquele momento que tinha crédito pré-aprovado, eu não conseguiria mais fazer no futuro, caso precisasse. Pensei em fazer o empréstimo e deixar o dinheiro guardado, já que não estava precisando<sup>129</sup>. Mas quando disse que ia ligar para o meu filho para me informar melhor, ele desconversou e desligou”, contou Sales.

É de se questionar como o agente financeiro teve conhecimento da concessão da aposentadoria antes do seu titular. A resposta inescapável aponta para o uso não autorizado de

<sup>123</sup> Processo 0017291-65.2016.4.03.6100/SP.

<sup>124</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/pf-investiga-venda-de-dados-de-aposentados-do-inss-e-funcionarios-para-bancos-e-advogados.ghtml>. Acesso em: 25 nov. 2021.

<sup>125</sup> Disponível em: <https://idec.org.br/noticia/apos-denuncia-do-idec-inss-admite-vazamento-de-dados-de-aposentados>. Acesso em: 25 nov. 2021.

<sup>126</sup> Processo 1041189-84.2021.4.01.3800/MG.

<sup>127</sup> Nos termos do art. 5º da LGPD, o INSS se qualifica como agente controlador de dados e a Dataprev é agente operador de dados. Ambos são agentes de tratamento e são objetivamente responsáveis por danos que venham a causar no exercício das suas atividades, à luz do art. 42 da lei.

<sup>128</sup> Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/02/17/bancos-acessam-dados-do-inss-e-bombardeiam-idosos-com-ofertas-de-consignado.htm>. Acesso em: 25 nov. 2021.

<sup>129</sup> Atente-se para a ausência de noções de educação financeira: o entrevistado cogitou deixar “o dinheiro guardado” pagando juros, que não seriam compensados pelos juros de um investimento que porventura fizesse, considerando-se poupança ou renda fixa, investimentos preferidos por grande parte dos brasileiros.

informações pessoais sob a guarda do INSS. Pode-se concluir que a autarquia não fiscaliza as instituições financeiras na atividade de concessão do crédito consignado, violando a IN 28/2008, e não zela pelos dados pessoais dos beneficiários, em ofensa à LGPD.

Entre os deveres dos agentes de tratamento estão o de zelar pela segurança dos dados em seu poder e o de prevenir a ocorrência de danos (LGPD, art. 6º, VII e VIII), inclusive aqueles causados pela difusão indevida de dados pessoais, como acentua Miragem (2019a, p. 185-186):

Um dos principais objetivos da legislação de proteção de dados é assegurar um arcabouço normativo que assegure o tratamento dos dados pessoais de modo compatível aos direitos dos titulares dos dados, evitando seu tratamento sem observância das exigências legais, assim como a prevenção de riscos inerentes à atividade. Neste cenário, o princípio da segurança é definido pela “utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão” (art. 6º, VII, da LGPD). [...]

Reconhecida a possibilidade de o tratamento de dados gerar riscos aos direitos dos titulares dos dados, informa a atividade também o princípio da prevenção. Compreende a “adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais” (art. 6º, VIII, da LGPD).

A LGPD considera que o tratamento de dados é irregular quando não fornece a segurança que o titular pode esperar (art. 44), acrescentando que “*responde pelos danos decorrentes da violação da segurança dos dados o controlador ou o operador que, ao deixar de adotar as medidas de segurança previstas no art. 46 desta Lei, der causa ao dano*” (art. 44, parágrafo único). O art. 46 impõe aos agentes de tratamento a adoção de “*medidas de segurança, técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou qualquer forma de tratamento inadequado ou ilícito*”. O art. 48 obriga a comunicação de incidentes de segurança à Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)<sup>130</sup> e aos titulares dos dados, esclarecendo quais dados foram afetados, os riscos relacionados ao incidente e as medidas adotadas para mitigar ou evitar prejuízos.

Mesmo antes da LGPD já se podia responsabilizar o INSS, nos termos do já citado art. 37, § 6º, da Constituição de 1988, tanto assim que a ação civil pública ajuizada em 2016 pelo MPF foi julgada procedente com base nesse fundamento constitucional. A LGPD, porém, tem crucial importância por atribuir ao INSS o papel de agente de tratamento de dados pessoais e fixar sua responsabilidade objetiva por danos decorrentes da proteção insuficiente dos dados, a

---

<sup>130</sup> Criada pela LGPD em 2018, a ANPD só passou a existir em agosto de 2020, com a aprovação da estrutura regimental pelo Decreto 10.474/2020, disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.474-de-26-de-agosto-de-2020-274389226>. Acesso em: 24 fev. 2022.

teor do art. 42: “*O controlador ou o operador que, em razão do exercício de atividade de tratamento de dados pessoais, causar a outrem dano patrimonial, moral, individual ou coletivo, em violação à legislação de proteção de dados pessoais, é obrigado a repará-lo*”.

O vazamento de dados de beneficiários do INSS tem enorme potencial de dano, mormente quando se trata de informações financeiras da população idosa, frequentemente lançada ao superendividamento em razão do assédio para o consumo e, em não poucos casos, mediante fraude. Não obstante, é difícil imaginar que os milhões de idosos prejudicados por vazamentos de dados do INSS terminem todos por processar judicialmente a Autarquia, ante as barreiras que dificultam o acesso à justiça; lado outro, as consequências de milhares ou milhões de ações individuais seriam nefastas para o sistema judiciário. Como mencionado ao analisar-se as condutas abusivas das instituições financeiras, aqui também é imprescindível o manejo de ações coletivas que busquem não só a reparação dos danos, mas a adoção, pelo INSS, de mecanismos de proteção condizentes com a importância dos dados sob sua responsabilidade. Algumas tentativas nesse sentido serão analisadas a seguir.

#### *4.3.2. Tentativas de responsabilizar o INSS na via judicial*

Registram-se as seguintes ações coletivas que buscam a responsabilização objetiva do INSS pela má gestão dos dados dos seus beneficiários:

- Ação Civil Pública (ACP) 0017291-65.2016.4.03.6100/SP, ajuizada pelo MPF em face do INSS e da instituição financeira TIFIM;
- ACP 1012891-44.2019.4.01.3803/MG, manejada pelo MPF em face do INSS e da empresa Perfecta Intermediações de Negócios;
- Ação Coletiva 0801077-29.2021.4.05.8300/PE, iniciada pelo Instituto Brasileiro de Política e Direito da Informática (IBDI) em face do INSS e da Dataprev;
- ACP 1041189-84.2021.4.01.3800/MG, movida pelo Instituto Defesa Coletiva (IDC) em desfavor do INSS e da Dataprev.

As ações estão lastreadas em farto material probatório e visam a responsabilizar o INSS por vazamentos de dados pessoais dos segurados, favorecendo o assédio bancário e as fraudes. Pedem a condenação da autarquia em obrigações de fazer tendentes a proteger os dados, bem como a indenização por danos morais coletivos. A ação do IDC aponta a omissão do INSS em aplicar as sanções previstas na IN 28/2008 e aborda os danos sociais decorrentes dessa omissão, enfatizando o problema do superendividamento.

Os dois primeiros feitos foram ajuizados antes da vigência da LGPD; os dois últimos a utilizam em suas alegações. Outros fundamentos legais citados são o CDC, o Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014) e a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011 – LAI). As iniciativas são todas louváveis, mas cumpre tecer algumas críticas.

Entende-se a inclinação de fundamentar as ações no CDC, especialmente antes da vigência da LGPD, mas o Código não se presta a responsabilizar judicialmente o INSS ou a Dataprev. A relação entre INSS e segurado ou beneficiário não é de consumo. A autarquia não oferece no mercado produtos ou serviços, mas atua em atividade típica de Estado, consistente na arrecadação de contribuições e na concessão, gestão, pagamento e fiscalização de benefícios previdenciários e assistenciais. Tampouco a Dataprev pode ser considerada fornecedora, já que processa dados coletados pelo INSS, sem atuação no mercado. Ademais, tais entidades não atuam com o intuito de lucro direto ou indireto, afastando-se decididamente a incidência do CDC. Por fim, não se pode equiparar beneficiários a consumidores nessa relação; pode-se sustentar com êxito a qualidade de consumidor equiparado ante instituições financeiras e correspondentes bancários, com fulcro no art. 29 do CDC, mas não perante entes que não desenvolvem prática comercial.

Quanto ao Marco Civil da Internet, trata-se de lei criada para democratizar e fiscalizar, dentro de parâmetros mínimos, o uso da internet no Brasil, sobretudo a fim de garantir a liberdade de expressão e a proteção da privacidade na rede. A lei é importante para garantir a privacidade e as liberdades individuais e para o combate a crimes cometidos no ambiente *online* ou por ele facilitados. Regula, ainda, a atividade dos provedores de acesso à internet e dos provedores de aplicação<sup>131</sup>. O INSS pode ser considerado provedor de aplicação, já que disponibiliza serviços no portal “Meu INSS”. O acesso ocorre por *login* e senha e, à luz do Marco Civil, é dever do INSS proteger essas informações e guardar dados referentes ao IP de onde partiu o acesso, data e hora da atividade e informações correlatas. Pode-se pensar no uso do Marco Civil para sancionar pessoas que tenham invadido o banco de dados do INSS ou disponibilizado esses dados na *dark web*; o INSS ou a Dataprev poderiam ser intimados a divulgar os IPs de eventuais suspeitos da invasão ou do vazamento de dados. Contudo, não se afigura possível punir esses entes com base no Marco Civil, exceto na eventual hipótese de desrespeitarem o dever de guarda dos registros de conexão pelos prazos legais<sup>132</sup>. Veja-se que,

---

<sup>131</sup> Provedores de acesso são as companhias de telecomunicações que pessoas físicas ou jurídicas contratam para que possam navegar no ambiente virtual. Provedores de aplicação são todos que oferecem serviços online, aí incluídas empresas de notícias, sites de compra e venda, redes sociais, motores de busca etc.

<sup>132</sup> Um ano para o administrador de sistema autônomo, seis meses no caso do provedor de aplicações de internet, nos termos dos arts. 13 e 15 do Marco Civil.

à luz do art. 10, os dados que devem ser preservados são apenas os usados para conexão e acesso aos serviços e, eventualmente, os dados de comunicação privada entre usuários. Informações sobre empregadores e empregados, salários e benefícios, laudos periciais etc. (em suma, os dados controlados pelo INSS) não configuram dados de navegação ou de acesso, tampouco comunicação privada, portanto não são objeto do Marco Civil.

A Lei de Acesso à Informação (LAI) também é citada na tentativa de responsabilizar o INSS pelos vazamentos de dados pessoais. Seu escopo, contudo, é diverso: a LAI visa a *comunicar* dados ao público, não a ocultá-los. A norma busca dar a conhecer dados de relevância pública, definição inaplicável aos dados pessoais dos beneficiários do INSS, exceto em caráter estatístico e anonimizado. A LAI é um marco na democracia brasileira e uma das mais avançadas leis do mundo sobre o tema, mas de relevância limitada para a defesa dos dados privados dos segurados do INSS e para a responsabilização da autarquia: os arts. 32<sup>133</sup> e 34<sup>134</sup> fixam a responsabilidade de entes públicos caso usem indevidamente ou divulguem voluntariamente e sem autorização informações pessoais a que tenham acesso. Afigura-se difícil ampliar o escopo da lei a ponto de justificar a aplicação de sanções em caso de acesso clandestino (portanto contra a vontade do INSS e da Dataprev) aos bancos de dados<sup>135</sup>.

O que se percebe, então, é que o ordenamento jurídico brasileiro carecia de uma lei destinada à proteção de dados pessoais, com a consequente responsabilização em caso de falha nessa proteção. Essa lacuna foi preenchida pela LGPD, que se revela apta a servir de instrumento sancionatório ao INSS. Após a entrada em vigor da LGPD, é despiciendo argumentar pela responsabilidade da autarquia com base no CDC, no Marco Civil da Internet ou na LAI, sendo a LGPD mais adequada, completa e específica na proteção de dados pessoais e, ainda, mais minuciosa no que se refere às sanções pela má gestão desses dados. À guisa de exemplo, o art. 33 da LAI prevê sanções que se destinam a ressarcir apenas o Poder Público em

---

<sup>133</sup> Art. 32. *Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar: [...] IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal [...] § 2º Pelas condutas descritas no caput, poderá o militar ou agente público responder, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto nas Leis nºs 1.079, de 10 de abril de 1950, e 8.429, de 2 de junho de 1992.*

<sup>134</sup> Art. 34. *Os órgãos e entidades públicas respondem diretamente pelos danos causados em decorrência da divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou informações pessoais, cabendo a apuração de responsabilidade funcional nos casos de dolo ou culpa, assegurado o respectivo direito de regresso. Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se à pessoa física ou entidade privada que, em virtude de vínculo de qualquer natureza com órgãos ou entidades, tenha acesso a informação sigilosa ou pessoal e a submeta a tratamento indevido.*

<sup>135</sup> Por outro lado, o parágrafo único do art. 34 (supra) permite a responsabilização da instituição financeira que, tendo acesso a dados pessoais em razão de seu vínculo com o INSS, repassa esses dados a outras instituições ou deles se vale para assediá-los.

caso de uso indevido de dados, ao passo que o art. 42 da LGPD estatui o dever de indenizar as pessoas naturais que sofrerem prejuízos em razão desse mau uso.

Não se olvide, porém, que a responsabilidade do INSS decorre, primeiramente, da Constituição (art. 37, § 6º). A LGPD densificou essa responsabilidade, não a criou.

É empecilho a um resultado judicial favorável aos interesses das pessoas idosas o fato de que a prova da ocorrência de vazamentos de dados é de difícil produção, mormente porque somente INSS e Dataprev poderiam indubitavelmente confirmar a ocorrência desses incidentes. Os indícios, contudo, são inúmeros e fartamente documentados nas ações coletivas. Ademais, prevendo a dificuldade de produção de provas, o inc. X do art. 6º, da LGPD determina que cabe ao agentes de tratamento a demonstração “*da adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas*”. Assim, é seu dever provar que adotam todas as medidas possíveis para a proteção dos dados pessoais, e que essas medidas são eficazes. O art. 42, § 2º, por sua vez, traz regra de inversão do ônus probatório: “*O juiz, no processo civil, poderá inverter o ônus da prova a favor do titular dos dados quando, a seu juízo, for verossímil a alegação, houver hipossuficiência para fins de produção de prova ou quando a produção de prova pelo titular resultar-lhe excessivamente onerosa*”. Em complemento, o art. 43 especifica as hipóteses em que os agentes de tratamento de dados se eximem de responsabilidade:

Art. 43. Os agentes de tratamento só não serão responsabilizados quando provarem:  
I - que não realizaram o tratamento de dados pessoais que lhes é atribuído;  
II - que, embora tenham realizado o tratamento de dados pessoais que lhes é atribuído, não houve violação à legislação de proteção de dados; ou  
III - que o dano é decorrente de culpa exclusiva do titular dos dados ou de terceiro.

Veja-se que, em cotejo com o art. 6º, X, a alegação de culpa exclusiva do titular dos dados ou de terceiro só é cabível “*mediante a comprovação de que os sistemas envolvidos no incidente eram efetivamente seguros, e adotavam o que há de melhor no estado da técnica de segurança*” (MALDONADO; BLUM, 2020, s.p.). Não serve que INSS e Dataprev empurrem a responsabilidade entre si, tampouco que a atribuam aos bancos, posto que só se exoneram se apresentarem provas de que as medidas de segurança por eles adotadas são efetivas.

Até a conclusão deste estudo, somente a ACP 0017291-65.2016.4.03.6100 recebera sentença de mérito. O juízo delimitou precisamente a matéria (Id. 150405001, fl. 265):

[...] a questão que se coloca não é a relação entre as instituições financeiras e o INSS ou a DATAPREV, mas sim como que terceiros — intermediários entre as instituições

bancárias e o beneficiário — têm acesso a dados de pessoas que estão pleiteando ou prestes a receber o benefício previdenciário.

Entendeu que restou demonstrado o vazamento de dados pessoais de beneficiários a empresas que atuam na oferta de crédito consignado e julgou procedente o pedido em face do INSS, condenando-o nas seguintes obrigações de fazer (Id. 150405001, fl. 267):

1. Implementar medidas administrativas tendentes a evitar a violação de dados pessoais sob sua tutela;
2. Divulgar — em seu sítio eletrônico em local de fácil acesso e visibilidade assim como em mídia eletrônica e jornais de grande circulação — os incidentes de segurança relacionados à violação de dados pessoais que estejam sob sua tutela e
3. Tomar todas as medidas necessárias a responsabilizar administrativa e civilmente os servidores e terceiros que concorram para a violação de dados pessoais sob sua tutela.

Não há notícia do cumprimento das medidas. O processo está em sede de apelação.

Na ACP 1012891-44.2019.4.01.3803/MG, o Juízo Federal declarou-se absolutamente incompetente e remeteu os autos à Justiça do Estado de Minas Gerais, decisão da qual se discorda; contudo, não houve oposição por parte do MPF. A ACP 1041189-84.2021.4.01.3800/MG também sofreu alteração de competência, sendo remetida à Justiça Federal de Pernambuco, em razão de conexão com o Processo 0801077-29.2021.4.05.8300/PE que, por sua vez, aguarda julgamento.

#### *4.3.3 Propostas para a proteção dos beneficiários do INSS*

O primeiro passo no combate a abusos e fraudes por parte de instituições financeiras deve ser dado pelo INSS, aplicando a IN 28/2008 e, conseqüentemente, apurando as irregularidades das quais tem notícia e punindo adequadamente instituições de crédito e correspondentes bancários, assim cumprindo seu dever fiscalizatório e colaborando para o saneamento do mercado de crédito consignado. Em outra frente, deve fiscalizar os requerimentos de consignação, a fim de verificar se cumprem os requisitos do art. 3º da IN 28/2008: contrato assinado; documento de identidade; conferência dos dados do tomador do crédito e da sua assinatura; cumprimento das mesmas exigências caso o empréstimo seja contraído por representante legal, acrescidas da necessidade de autorização judicial. A fiscalização efetiva reduziria o assédio de consumo e a prática de fraudes.

Sugere-se que o INSS implemente a necessidade de desbloqueio do benefício a cada nova consignação. Hoje, o desbloqueio é feito uma única vez; a exigência de desbloqueio pelo

beneficiário a cada contrato minimizaria a ocorrência de fraudes. Por outro lado, atualmente o beneficiário pode requerer o bloqueio, mas o pedido demora, em média, trinta dias para ser atendido, durante os quais podem ser implantados benefícios fraudulentos. O desbloqueio, aliás, também tem prazo de trinta dias para ser implementado<sup>136</sup>. Esses prazos dilatados não se justificam, especialmente considerando-se que a averbação do empréstimo é feita pelo INSS em cerca de 3 dias, como informam as instituições de crédito<sup>137</sup>: se averbar a dívida é tão rápido, não há razão para tamanha lentidão na análise dos pedidos de bloqueio e desbloqueio do benefício, mormente tratando-se de procedimento automático, sem interferência humana<sup>138</sup>.

Em outra frente, sugere-se a criação de uma rotina em que o beneficiário tenha de confirmar a inclusão de cada consignação via celular ou email, em procedimento semelhante ao exigido pelos bancos para o cadastramento do pagamento de contas com débito automático. Haveria, de saída, redução da ocorrência de fraudes, e um efeito colateral positivo seria o de fornecer ao beneficiário uma última oportunidade de refletir e não celebrar o contrato, que não se aperfeiçoaria sem essa confirmação.

Recomenda-se que o INSS volte a proceder às exclusões de consignações não reconhecidas pelos beneficiários. Essa tarefa cabia à Autarquia até 2019, quando acordo firmado entre o INSS e a Senacon, passou a obrigar o beneficiário a requerer a exclusão por meio de reclamação no site Consumidor.gov.br<sup>139</sup>. Ocorre que parcela considerável dos beneficiários é pobre, sem acesso à informação e sem meios para registrar a reclamação *online*. A única via a que podem recorrer quando detectam alguma irregularidade em seu benefício é a do balcão de atendimento do INSS, razão pela qual entende-se que a autarquia deve voltar a fornecer o serviço, tanto pelo site e *app* “Meu INSS” quanto pelo número de telefone 135 e, principalmente, em suas agências, presencialmente.

A propósito, é fundamental que as ligações efetuadas de telefone celular para o número 135 passem a ser gratuitas. Hoje, ligações originadas de telefone fixo são isentas de custos, mas é notória a substituição das linhas fixas por celulares nas residências brasileiras e a maioria

---

<sup>136</sup> Informação disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/bloquear-ou-desbloquear-beneficio-para-emprestimo>. Acesso em: 16 jun. 2022.

<sup>137</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/bloquear-ou-desbloquear-beneficio-para-emprestimo>, <https://empresta.com.br/o-que-e-averbacao-do-emprestimo-consignado> e <https://bxblue.com.br/aprenda/quanto-tempo-demora-para-o-inss-aprovar-um-emprestimo-consignado>. Acesso em: 3 mar. 2022.

<sup>138</sup> Como informa o art. 5º, §2º, da Portaria 929/2021, disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-929-de-24-de-setembro-de-2021-347618131>. Acesso em: 3 mar. 2022.

<sup>139</sup> Trata-se do ACT 5/2019, disponível em [https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/defesadoconsumidor/Biblioteca/acordos-de-cooperacao-upload/inss\\_-\\_2019\\_1.pdf](https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/defesadoconsumidor/Biblioteca/acordos-de-cooperacao-upload/inss_-_2019_1.pdf). Acesso em: 4 mar. 2022.

desses celulares opera por meio de crédito pré-pago<sup>140</sup>, o que termina por inviabilizar o acesso de parte considerável da população ao 135, já que os créditos são caros e usualmente se esgotam antes da conclusão do atendimento. Mesmo quando se trata de celular pós-pago, o custo do minuto e a duração da chamada tornam o atendimento demasiadamente oneroso para a população de baixa renda<sup>141</sup>. Mesmo quando o atendimento presencial está disponível, o INSS exige, em regra, agendamento por telefone. A cobrança da ligação é fator de exclusão das pessoas mais necessitadas dos serviços da autarquia, dentre as quais estão milhões de beneficiários idosos, vulneráveis não somente em razão da renda, mas pela dificuldade de usar os canais *online* e, em alguns casos, por limitações auditivas e de fala para o uso do telefone, o que reforça a necessidade do oferecimento de atendimento presencial de modo amplo pela autarquia<sup>142</sup>.

Não se alegue que tais medidas imporiam custos proibitivos à autarquia previdenciária, vez que o art. 6º, V, da Lei 10.820/2003 prevê que o INSS faça incidir encargos sobre os contratos de crédito consignado, de modo a se ressarcir dos custos operacionais; ao não fazê-lo, a autarquia viola o princípio da legalidade que, para o Estado, traduz-se no dever de cumprir os comandos legais. A omissão fere, ainda, o princípio da indisponibilidade do interesse público, configurando renúncia a arrecadação que possibilitaria melhor atuação do INSS, em prol de toda a sociedade. Nesse sentido, Pietro e Martins Júnior (2019, s.p.) assinalam que

[...] a Administração Pública não age porque quer ou pode; não se trata de vontade pessoal nem de faculdade. [...] Ora, decorrendo o interesse público da Lei como expressão da vontade geral, se a Administração dela pudesse dispor, amesquinhari-a a própria legalidade. [...] A indisponibilidade congrega tanto a vedação de renúncia expressa quanto tácita, assim como o retardamento injustificado na tomada de providências que signifique integral ou parcial abdicação. [...] A indisponibilidade do interesse público implica para agentes, entidades e órgãos da Administração Pública o dever-poder de agir e foi apropriada na parte final do inc. II do art. 2.º da Lei 9.784/1999 (Processo Administrativo Federal) com a expressão “vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei”.

---

<sup>140</sup> Sobre o tema, indica-se a leitura do estudo “Sistema de Indicadores de Percepção Social – Serviços de Telecomunicações”, do IPEA. Mais da metade das residências substituíram a linha fixa pelo celular. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/140313\\_sips\\_telecomunicacoes.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/140313_sips_telecomunicacoes.pdf). Acesso em: 16 set. 2022.

<sup>141</sup> Ademais, noticia-se que inclusive usuários de celular pós-pagos recebem a mensagem de “saldo insuficiente” ao ligar para o 135. Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/es/economia/telefone-135-do-inss-diz-nao-aceitar-ligacao-por-falta-de-saldo-0920>. Acesso em: 4 mar. 2022.

<sup>142</sup> A Defensoria Pública da União está em tratativas com o INSS desde 2020, em busca de uma solução extrajudicial para a ampliação do atendimento presencial. A Defensoria também insistiu por anos na necessidade de que as ligações para o número 135 fossem sempre gratuitas e em 22 de dezembro de 2022 o INSS anunciou a assinatura de contrato nesse sentido, com início de vigência em 22 de fevereiro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/ligacoes-de-celular-para-a-central-telefonica-do-inss-passam-a-ser-gratuitas>. Acesso em: 23 jan. 2023.

Bancos são altamente lucrativos<sup>143</sup> e parte considerável desse lucro advém dos juros cobrados no crédito consignado: em 2020 a carteira do consignado a beneficiários do INSS somava R\$ 175,15 bilhões (BCB, 2021, p. 102). É adequado que uma fração dos lucros obtidos por meio dessa imensa carteira venha a ressarcir o Estado dos custos operacionais gerados pelo produto, mormente quando esse ressarcimento resultará em melhor serviço para o cidadão.

Medida ainda mais simples é determinar que apenas o banco no qual seja feito o pagamento do benefício tenha acesso aos dados do beneficiário, em lugar de permitir que todos os bancos conveniados tenham acesso a todos os dados de todos os beneficiários, como ocorre atualmente<sup>144</sup>, em flagrante contrariedade à LGPD, eis que o segurado não consentiu expressamente com essa ampla divulgação. Nos termos do art. 26, §1º, da LGPD, “*é vedado ao Poder Público transferir a entidades privadas dados pessoais constantes de bases de dados a que tenha acesso*”, exceto se necessário para a execução descentralizada da atividade pública, se os dados forem acessíveis publicamente, se houver previsão legal, contratual ou por convênio para a transferência, ou caso a transferência vise a prevenir fraudes e irregularidades ou garantir a segurança e a integridade do titular dos dados. Nenhuma dessas exceções se aplica ao caso, e nem se diga que o convênio firmado para a operação do consignado permitiria essa transferência irrestrita e em verdadeiro desvio de finalidade<sup>145</sup>. Certo é que o banco que usa esses dados para importunar o idoso oferecendo crédito também está em desacordo com a LGPD; contudo, é mais simples para o Estado controlar a conduta de sua autarquia previdenciária do que a de dezenas de instituições de crédito e milhares de correspondentes bancários. Impedir-se a derrama de dados representaria o proverbial corte do mal pela raiz.

Em outra vertente, há que aprimorar a segurança dos dados sob a guarda do INSS. Isso pode ser feito por meio de auditorias externas, ou por baterias de testes e concursos periódicos entre *hackers*, para que pontos de vulnerabilidade sejam localizados, reportados e corrigidos. Procedimento semelhante é realizado desde 2009 pela Justiça Eleitoral, a fim de certificar a confiabilidade das urnas eletrônicas de votação<sup>146</sup>. Frequentes alterações de senhas, perfis de acesso tão restritos quanto possível e um monitoramento rígido para detectar excesso de tráfego ou consultas injustificáveis contribuiriam para coibir os vazamentos de dados por agentes do

---

<sup>143</sup> Os bancos brasileiros não sentiram a crise gerada pela pandemia de COVID-19: o lucro no segundo trimestre de 2021 foi o maior da história, mais de 23 bilhões de reais somando-se os quatro maiores bancos, Bradesco, Itaú, Banco do Brasil e Santander. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/08/05/lucro-trimestral-dos-grandes-bancos-e-o-maior-da-historia-chegando-a-r-231-bilhoes.ghtml>. Acesso em: 16 set. 2021.

<sup>144</sup> Na Ação Coletiva 0801077-29.2021.4.05.8300/PE, o INSS informou que todas as instituições financeiras conveniadas (é dizer, autorizadas a realizar empréstimos consignados) recebem os dados dos segurados.

<sup>145</sup> Esta foi uma das alegações defensivas do INSS no bojo da Ação Coletiva 0801077-29.2021.4.05.8300/PE.

<sup>146</sup> Trata-se do Teste Público de Segurança: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tps>. Acesso em: 21 fev. 2022.

próprio INSS. A incorporação das cautelas sugeridas atenderia ao princípio da prevenção que, nos termos do art. 6º, VIII, da LGPD, exige a “*adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais*”.

Finalmente, importa salientar a importância da atuação do Ministério Público, da Defensoria Pública e de outros legitimados no ajuizamento de ações coletivas a fim de buscar a adequação das práticas e da estrutura do INSS, bem como a reparação dos danos, especialmente pela via da indenização por danos morais coletivos. Extrai-se a legitimação do Ministério Público do art. 129 da Constituição<sup>147</sup>, e especialmente do art. 74 do Estatuto da Pessoa Idosa<sup>148</sup>, uma vez que os maiores afetados pelas irregularidades no uso de dados para a oferta de empréstimos consignados são idosos. A legitimidade da Defensoria Pública deriva do art. 134 da Constituição<sup>149</sup> e do art. 4º da Lei Complementar 80/94<sup>150</sup>. Instituições de proteção dos direitos das pessoas idosas não precisam socorrer-se do CDC para propor ações civis públicas, bastando que apresentem ações coletivas com fulcro no art. 81, IV, do Estatuto da Pessoa Idosa<sup>151</sup>. O art. 82 autoriza o uso de ACP, eis que “*para defesa dos interesses e direitos protegidos por esta Lei, são admissíveis todas as espécies de ação pertinentes*”; nesse caso, convém ter autorização assemblear ou estatutária, para evitar arguição de ilegitimidade ativa<sup>152</sup>.

O arcabouço legislativo para impedir, minimizar e corrigir vazamentos de dados e más práticas de instituições de crédito existe. Cabe ao INSS utilizá-lo para garantir a higidez do mercado de crédito consignado, sob pena de responsabilização na via judicial.

---

<sup>147</sup> Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:[...] III-promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

<sup>148</sup> Art. 74. Compete ao Ministério Público: I- instaurar o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos direitos e interesses difusos ou coletivos, individuais indisponíveis e individuais homogêneos da pessoa idosa.

<sup>149</sup> Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

<sup>150</sup> Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: [...] VII – promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes.

<sup>151</sup> Art. 81. Para as ações cíveis fundadas em interesses difusos, coletivos, individuais indisponíveis ou homogêneos, consideram-se legitimados, concorrentemente: [...] IV – as associações legalmente constituídas há pelo menos 1 (um) ano e que incluam entre os fins institucionais a defesa dos interesses e direitos da pessoa idosa, dispensada a autorização da assembleia, se houver prévia autorização estatutária.

<sup>152</sup> Arguição que ocorreu no Processo 0801077-29.2021.4.05.8300/PE e ainda pende de decisão, com a tendência de que a objeção seja acolhida pelo juízo, que rejeitou, em 14/06/2022, embargos de declaração opostos pelo Instituto Brasileiro de Política e Direito da Informática (IBDI), autor da ação. Não obstante, pode-se argumentar que, uma vez que a Lei da ACP dispensa o requisito da autorização, por uma interpretação integrativa a ACP ajuizada por associação com lastro no art. 82 do Estatuto da Pessoa Idosa também dispensaria esse requisito.

## 5 OS TRIBUNAIS SUPERIORES E O SUPERENDIVIDAMENTO DE IDOSOS

O direito não cria fenômenos sociais, é criado em razão deles: primeiro detectam-se conflitos na sociedade, posteriormente são formuladas normas jurídicas a fim de pacificá-los. Com o superendividamento não foi diferente: a Lei 14.181/2021, promulgada após debates doutrinários e legislativos, tem o objetivo de prevenir e tratar o já existente e conhecido problema do endividamento excessivo de pessoas naturais em razão da crescente oferta de crédito, frequentemente concedido sem uma análise responsável por parte das instituições financeiras.

No que tange ao direito material, a Lei do Superendividamento sistematizou e detalhou direitos e deveres que já constavam do CDC e já eram passíveis, portanto, de aplicação pelo Poder Judiciário. De fato, inúmeras situações de superendividamento foram levadas ao Judiciário nas últimas décadas. Segundo o relatório Justiça em Números (CNJ, 2021, p. 274), o terceiro assunto mais demandado na Justiça Estadual de segundo grau são os contratos bancários de consumo<sup>153</sup> e, embora não haja detalhamento estatístico, é de se supor que um número considerável dessas demandas se refira a endividamento excessivo ou inadimplência. Alguns desses casos chegam ao STJ e ao STF. Este capítulo analisará os precedentes dessas Cortes sobre a matéria.

É útil mapear as tendências dos Tribunais Superiores em razão da sua faculdade de criar precedentes vinculantes; quando menos, suas decisões orientam a atuação dos órgãos de primeira e segunda instâncias. Acredita-se que a eficácia das novas disposições legais dependerá, em boa medida, da sensibilidade dessas Cortes para a questão do superendividamento dos consumidores em geral e dos idosos em particular. Nesse passo, justifica-se a análise de precedentes judiciais, em que pese o foco deste estudo seja a prevenção e não o tratamento do superendividamento, pela carga de efetividade que a jurisprudência pode conferir a (ou retirar de) uma norma. Se o Poder Judiciário aderir às disposições da Lei 14.181/2021, aplicando-as de modo a coibir os abusos e a irresponsabilidade das instituições financeiras, o efeito sobre o mercado será pedagógico, contribuindo para a autocontenção de comportamentos predatórios. Desse modo, ao tratar o superendividamento, o Poder Judiciário auxiliará, por via transversa, na prevenção dessa condição.

---

<sup>153</sup> Em primeira instância, o assunto mais demandado na Justiça Estadual é o grupo “Obrigações/Espécies de Contrato”, não havendo a subdivisão em contratos bancários de consumo. Tampouco há essa discriminação na estatística do Juizado Especial Cível.

Buscar-se-á averiguar se, à luz das disposições preexistentes à Lei do Superendividamento, as Cortes Superiores inclinavam-se à manutenção dos contratos como originalmente avençados ou se, por outro lado, estavam dispostas a revê-los em prol da preservação da dignidade dos superendividados. Detectada essa inclinação, será possível aventar se a nova lei encontrará receptividade espontânea, ou se será necessário abordar o tema mais profundamente com os integrantes do Poder Judiciário, discutindo a questão do superendividamento e enfatizando suas repercussões sociais, além das individuais.

Serão comentados somente acórdãos, pois, em comparação com decisões monocráticas, representam mais fielmente as tendências das Cortes Superiores. De modo a coletá-los, foram consultadas as bases de dados públicas *online* do STJ<sup>154</sup> e do STF<sup>155</sup>. As palavras-chave utilizadas em diversas combinações foram “idoso”, “empréstimo”, “consignado”, “contrato bancário”, “crédito” e “superendividamento”, com as respectivas variações de gênero e número. No STJ, foram encontrados treze acórdãos. No STF, apenas dois. A escassez de precedentes decorre da necessidade de cumprimento de uma série de requisitos formais para a admissão dos recursos. Possivelmente também é influenciada por outros fatores, como a demora dos processos judiciais e a necessidade de contratar advogados especializados nas cortes superiores, despesa inacessível a muitos que se encontram superendividados. Essa dificuldade de acesso à justiça é fenômeno multifacetado, cuja discussão não cabe no presente estudo.

Em que pesem as poucas decisões, é possível notar tendências relevantes ao analisá-las.

## 5.1 Precedentes do Superior Tribunal de Justiça

### 5.1.1 A preservação da dignidade e do mínimo existencial

Em quatro processos julgados pelo STJ, a dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial foram argumentos de destaque: AgRg no AREsp 354720/SP, AgRg na MC 16128/RS, REsp 1584501/SP e REsp 1586910/SP.

a) *AgRg no AREsp 354720/SP*<sup>156</sup>: a contratante, aposentada e idosa, buscou o Poder Judiciário a fim de assegurar a preservação do mínimo existencial após uma série de empréstimos consignados levarem-na ao superendividamento. Pretendia anular os contratos

---

<sup>154</sup> Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 11 out. 2021.

<sup>155</sup> Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 11 out. 2021.

<sup>156</sup> Rel. Ministro SIDNEI BENETI, Terceira Turma, julgado em 27/08/2013, DJe 09/09/2013.

posteriores ao primeiro. O tribunal de origem considerou a pretensão “simplista” e afirmou que apenas caberia eventual ação revisional<sup>157</sup>. Em sede de Recurso Especial, a devedora reiterou o pedido, que foi rejeitado por unanimidade ao argumento de que a análise demandaria reexame de matéria fático-probatória, inviável no STJ.

Conquanto se possa concordar com o tribunal de origem sobre inviabilidade do pedido de anulação dos contratos posteriores ao primeiro, critica-se o STJ por ter-se utilizado de jurisprudência defensiva<sup>158</sup> para não adentrar o mérito do debate. A prestação jurisdicional seria mais bem entregue caso fosse discutida a legalidade das contratações posteriores, mormente em face da dignidade da pessoa humana, argumento suscitado pela autora desde a primeira instância e passível de apreciação independentemente da questão fática. A devedora tentou levar a questão ao STF<sup>159</sup>, mas a Corte entendeu que não estava preenchido o requisito da repercussão geral, decisão da qual igualmente se discorda, como será visto oportunamente.

*b) AgRg na MC 16128/RS*<sup>160</sup>: servidora pública idosa contratou empréstimo consignado junto a uma cooperativa<sup>161</sup>. As prestações superavam 70% do seu vencimento e a servidora requereu a limitação a 30%, alegando que o salário é verba de natureza alimentar e indispensável à manutenção da dignidade. O tribunal de origem não acolheu a pretensão, sobrevivendo recurso.

Do voto do Ministro relator, extrai-se o seguinte:

A vingar a tese da recorrente, da prevalência da dignidade da pessoa humana, em face do “superendividamento”, estar-se-á institucionalizando o calote consentido, ou seja, bastará a pessoa se endividar, deliberadamente, além das suas possibilidades de pagamento, adquirindo bens de consumo de forma desarrazoada e, depois, alegar, pura e simplesmente, aviltada na sua dignidade, suprimindo, então, os descontos dos empréstimos consignados na sua folha de pagamento.

O relator pareceu pressupor a ocorrência de superendividamento ativo consciente e, conseqüentemente, a má-fé da contratante, mas não apontou elementos concretos nesse sentido,

---

<sup>157</sup> Por razões que serão explicitadas no capítulo 6, a ação revisional não é útil ao superendividado.

<sup>158</sup> “A jurisprudência defensiva consiste, nos dizeres do ministro Humberto Gomes de Barros, em referência ao Superior Tribunal de Justiça, ‘na criação de entraves e pretextos para impedir a chegada e o conhecimento dos recursos que lhe são dirigidos.’ Muitos desses entraves e pretextos são ofensivos a garantias constitucionais basilares, tais como o acesso à justiça e o devido processo legal”. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-08/gustavo-favero-vaughn-jurisprudencia-defensiva>. Acesso em: 14 out. 2021.

<sup>159</sup> ARE 783976 AgR, Rel. Ministro TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, DJe 18/02/2014.

<sup>160</sup> Rel. Ministro FERNANDO GONÇALVES, Quarta Turma, julgado em 04/02/2010, DJe 08/03/2010.

<sup>161</sup> Este é o único processo do STJ analisado em que a parte oposta não era instituição bancária, e o único que envolve desconto consignado em folha de salário, não de proventos.

limitando-se a falar abstratamente em “pessoa”. O ponto de partida deveria ter sido a presunção de boa-fé, regra do art. 113 do Código Civil<sup>162</sup> e pedra de toque do direito dos contratos. Com mais razão, a boa-fé deveria ter guiado a interpretação do caso em comento por se tratar de relação de consumo, eis que o CDC a consagra textualmente (arts. 4º, III, e 51, IV). Era fundamental, ainda, levar em conta a vulnerabilidade ínsita à condição de idosa. Vale notar que a servidora não pretendia deixar de pagar a dívida (não sugeria o “calote”, como entendeu o Ministro), apenas pleiteava a limitação dos descontos mensais a patamar razoável.

O agravo regimental na medida cautelar foi desprovido por unanimidade. O processo terminou por retornar ao STJ pela via do Recurso Especial<sup>163</sup>, que teve o seguimento negado por decisão monocrática.

c) *REsp 1584501/SP*<sup>164</sup>: discutia-se contrato de renegociação de empréstimos consignados, firmado em 72 prestações por idosa que recebia aposentadoria de R\$ 1.673,91. A prestação mensal era de R\$ 1.697,35 quando foi ao Poder Judiciário. Os empréstimos originários foram feitos em terminais de autoatendimento e a idosa sequer reconhecia tê-los contratado. O tribunal de origem decidiu pela limitação dos descontos a 30% dos rendimentos líquidos. O banco pediu ao STJ o restabelecimento das condições originais ou, subsidiariamente, o desconto no patamar de 50% da remuneração bruta mensal da contratante. Chegou a alegar que a limitação imposta pelo tribunal *a quo* geraria o enriquecimento sem causa da idosa, em que pese o flagrante excesso da prestação, a ponto de superar os proventos.

O voto do Ministro relator foi preciso na delimitação do problema:

A questão devolvida ao conhecimento desta instância especial deve ser abordada à luz do princípio da dignidade da pessoa humana, relacionando-se com o fenômeno do superendividamento, que tem sido uma preocupação atual do Direito do Consumidor em todo o mundo, decorrente da imensa facilidade de acesso ao crédito nos dias de hoje. CLÁUDIA LIMA MARQUES, em seu *Contratos no Código de Defesa do Consumidor* (São Paulo: Ed. RT, 2002. pp. 590-591), ao tecer considerações acerca da oferta em massa de produtos e serviços diante da hipossuficiência do consumidor, refere:

[...] Não há como negar que o consumo massificado de hoje, pós-industrial, está ligado faticamente a uma série de perigos para o consumidor, vale lembrar os fenômenos atuais de superendividamento, de práticas comerciais abusivas, de abusos contratuais, da existência de monopólios naturais dos serviços públicos concedidos ou privatizados, de falhas na concorrência, no mercado, na informação e na liberdade material do contratante mais fraco na elaboração e conclusão dos contratos.

<sup>162</sup> Art. 113. *Os negócios jurídicos devem ser interpretados conforme a boa-fé e os usos do lugar de sua celebração.*

<sup>163</sup> REsp 1162538/RS, Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, decisão monocrática, DJe 14/10/2010.

<sup>164</sup> Rel. Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, Terceira Turma, julgado em 06/10/2016, DJe 13/10/2016.

Apesar de todos estes perigos e dificuldades, o novo direito contratual visa concretizar a função social dos contratos, impondo parâmetros de transparência e boa-fé.

O relator sustentou que “*constitui dever do Poder Judiciário o controle desses contratos de empréstimo para evitar que abusos possam ser praticados pelas instituições financeiras interessadas, especialmente nos casos de crédito consignado*”. Fez prevalecer a dignidade da pessoa humana sobre o princípio da autonomia da vontade privada. Votou pela manutenção da decisão do tribunal de origem e foi acompanhado à unanimidade pelos demais Ministros.

Considerando que a devedora vinha pagando prestações maiores que seu benefício previdenciário, evidencia-se que faltou ao banco responsabilidade na concessão do crédito e na posterior renegociação. De um lado, a instituição não se preocupou com o patente risco de inadimplemento ao conceder os empréstimos originários; de outro, não teve o menor cuidado em preservar o mínimo existencial e a dignidade da idosa ao renegociar a dívida, apresentando um plano de pagamento inviável ante a sua capacidade financeira. Ainda, sentiu-se suficientemente confortável para alegar, em Recurso Especial, que a repactuação levaria ao enriquecimento sem causa da aposentada, mesmo tendo o tribunal de origem decidido não pelo perdão do débito, mas por condições razoáveis de pagamento.

*d) REsp 1586910/SP*<sup>165</sup>: policial militar aposentado contraiu empréstimo a fim de quitar dívidas antigas, por sugestão do gerente bancário. A avença previa o pagamento de 85 parcelas mensais de R\$ 2.543,56. Esse valor, contudo, equivalia a quase 50% dos proventos do servidor, comprometendo a subsistência da sua família. O tribunal de origem limitou o desconto a 30% dos proventos líquidos, em analogia expressa com a Lei 13.820/2003, entendendo que o valor original era desarrazoado e destacando o caráter alimentar dos proventos. A instituição financeira recorreu.

Trata-se de caso semelhante ao da alínea *c*, mas com desfecho em sentido oposto.

O Ministro relator sustentou que o STJ tem limitado os descontos a 30% dos salários ou proventos sem maior reflexão e registrou que, no seu entendimento, “*a questão não vem recebendo tratamento adequado no âmbito desta Corte Superior, com a consequente dispersão da jurisprudência*”. Ressaltou que o contrato não era de consignação, mas de empréstimo pessoal, descabendo a equiparação entre as modalidades. Afirmou que não há, no direito comparado, exemplos que limitem o desconto de empréstimos pessoais do modo como o STJ

---

<sup>165</sup> Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Quarta Turma, julgado em 29/08/2017, DJe 03/10/2017.

tem feito, e que mesmo o (então) Projeto de Lei 3.515/2015, atinente ao superendividamento, teria aplicação apenas em contratos de crédito consignado. Argumentou que a limitação dos descontos não solucionaria o superendividamento, mas operaria no sentido oposto, “*tendo o condão de eternizar a obrigação*”, gerando a “*amortização negativa do débito, resultando em aumento mês a mês do saldo devedor*”. Sustentou que “*é desarrazoado que apenas o banco não possa lançar mão de procedimentos legítimos para satisfação de seu crédito e que, eventualmente, em casos de inadimplência, seja privado, em contraposição aos demais credores, do acesso à justiça*”. Aduziu que a analogia entre empréstimo pessoal e empréstimo consignado limita a autonomia privada sem autorização legislativa e afirmou que tal limitação não seria razoável ou isonômica. Concluiu que a concretização dos direitos fundamentais no âmbito das relações privadas é papel do legislador, cabendo ao Poder Judiciário manter a segurança jurídica sem violar a confiança do jurisdicionado.

Um dos Ministros que acompanhou o voto do relator indicou, como possível solução, que o devedor transferisse o recebimento dos proventos para outro banco, a fim de evitar os descontos.

O Ministro Marco Buzzi abriu divergência, lembrando que as taxas de juros praticadas no Brasil estão entre as mais altas do mundo e ressaltando que não se tratava de impedir a cobrança da dívida, mas de balizá-la de modo a preservar a dignidade do devedor e de sua família. Destacou que “*não se pode apenar a inadimplência com a condenação à penúria financeira, à completa ausência do mínimo existencial para a vida, pois essa seria uma sanção absolutamente desumana*”. Afirmou que o princípio da autonomia privada não é ilimitado, devendo ser exercido com respeito à função social do contrato, à boa-fé objetiva e à dignidade da pessoa humana. Votou pela manutenção do acórdão de origem.

Ao final, o Ministro relator ratificou seu voto e acrescentou que a limitação dos descontos teria a consequência de “banir o consumidor do mercado”, pois todas as operações passariam a ser a vista, gerando prejuízo ao mercado e aos consumidores.

O caso merece um comentário mais extenso, em virtude das questões trazidas nos votos.

O PL 3.515/2015<sup>166</sup> nunca cuidou exclusivamente de crédito consignado, mas tratou o superendividamento como fenômeno com origem na concessão de crédito em suas múltiplas

---

<sup>166</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2052490>. Acesso em: 14 out. 2021. O PL do Senado 283/2012 tampouco se limitava ao crédito consignado, tratando da oferta de crédito de modo geral: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/106773>. Acesso em: 14 out. 2021.

formas, pugnando, sobretudo, por uma política de crédito responsável. Eis o texto dos §§ 1º e 2º, do art.54-A da Lei 14.181/2021, cuja redação era idêntica no citado projeto de lei:

§ 1º Entende-se por superendividamento a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação.  
 § 2º As dívidas referidas no § 1º deste artigo englobam **quaisquer compromissos financeiros assumidos decorrentes de relação de consumo, inclusive operações de crédito, compras a prazo e serviços de prestação continuada.** [Grifo ausente no original.]

A limitação dos descontos em 30% dos proventos não visava a “solucionar” o superendividamento, como aventou o Ministro relator, problema complexo e cuja solução demandaria uma série de outras medidas. Buscava apenas permitir que o devedor pagasse a dívida sem sacrificar sua dignidade e a de sua família. Também se equivocou o Ministro ao igualar eventual limitação do desconto mensal à vedação de que o banco cobrasse a dívida ou acessasse o Poder Judiciário em caso de inadimplemento. O tribunal de origem não vedou a cobrança, somente estabeleceu algum equilíbrio na relação entre o fornecedor e o consumidor.

Estivesse a instituição financeira preocupada com eventual inadimplemento, teria sido cautelosa na oferta do crédito, em vez de liberar soma vultosa a ponto de comprometer metade da renda do devedor por mais de sete anos. Faltou ao banco responsabilidade. O voto do Ministro Raul Araújo, que acompanhou a divergência, tocou exatamente nesse ponto:

O desconto previsto no empréstimo, no valor mensal de R\$2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), mostrava-se desde já, logo de partida, bastante elevado. Tinha-se, por meses seguidos, um comprometimento de percentual que alcançava aproximadamente 50% (cinquenta por cento) da remuneração líquida do correntista. [...] O banco arriscou em demasia no caso desse empréstimo.

É certo que também cabia ao aposentado ser cauteloso. Nesse ponto, contudo, o Ministro Raul Araújo destacou que “*o banco, que é o profissional na concessão de créditos, devia ter tido maiores cuidados na concessão do empréstimo*”. O risco do negócio é do banco, a ele cabendo ser precavido quando o cliente, por falta de experiência ou de cuidado, não o é. Há muito está superado o *caveat emptor*<sup>167</sup> nas relações de consumo, sendo hoje pacífico que é dever do fornecedor, que sabe mais, agir com mais cautela que o consumidor. Vale citar Mian e Sufi (2014, p. 177): “*a ideia de que instituições financeiras nunca devem suportar perdas é*

---

<sup>167</sup> Expressão latina que se traduz como “cuidado, comprador”, querendo dizer que o risco quanto à má qualidade de um produto ou serviço deve ser assumido pelo comprador.

*indefensável. O negócio deles é assumir riscos*”<sup>168</sup>. Se agem de modo irresponsável por livre e espontânea vontade, concedendo crédito a quem evidentemente não tem capacidade de pagamento, devem arcar com os prejuízos advindos dessa conduta.

Ao afirmar que não existiria base legal para a limitação das prestações, o Ministro relator desconsiderou que a boa-fé e o equilíbrio das relações de consumo são princípios positivados no CDC. Ao decidir que a limitação pretendida não seria razoável ou isonômica, olvidou que razoável e isonômico seria permitir a subsistência de uma família, algo que o desconto de 50% dos proventos comprometia seriamente.

No que tange à preocupação de que eventual atuação do Judiciário poderia aniquilar o mercado de crédito, há que ressaltar dois pontos. O primeiro é que se julgava um caso concreto, demandando resposta pontual, não se tratando de controle abstrato de legalidade. O processo sequer estava afeto à sistemática dos recursos repetitivos. Assim, a probabilidade de que uma decisão favorável àquele aposentado interferisse em todo o mercado de crédito era remota. O segundo ponto é que, ainda que eventual acórdão favorável ao devedor tivesse o potencial de influenciar o mercado de crédito, tal influência seria, com maior probabilidade, no sentido de motivar as empresas a adotarem comportamento mais responsável na concessão do crédito, com o que o mercado só teria a ganhar.

Outrossim, se mesmo fazendo os pagamentos mensais o débito aumentasse, como especulou o Ministro que aconteceria, estar-se-ia diante de contrato de consumo abusivo, a exigir atuação mais incisiva do Judiciário, inclusive com a declaração de nulidade das cláusulas iníquas.

Finalmente, não se afigura adequada a sugestão de que o devedor simplesmente poderia transferir o recebimento dos proventos para outro banco. Esse comportamento levaria, aí sim, à perpetuação da dívida, ante o não-pagamento mensal de sequer parte do débito. A migração de banco seria pior, para credor e devedor, do que a limitação do desconto mensal em patamar razoável que possibilitasse o adimplemento. Além disso, há que levar em conta que o relacionamento com instituições financeiras tende a ser de longa duração e a envolver uma série de contratos (conta corrente, cheque especial, cartão de crédito, financiamentos, entre outros), o que dificulta a migração, em que pese a atuação do Banco Central do Brasil no sentido de buscar facilitar a portabilidade bancária<sup>169</sup>. Ademais, embora se tratasse de policial militar

---

<sup>168</sup> No original: “*The idea that financial firms should never take losses is indefensible. They are in the business of taking risk.*”

<sup>169</sup> A Resolução BCB 3.402/2006 instituiu a portabilidade bancária a partir de janeiro de 2007. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48213/Res\\_3402\\_v1\\_O.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48213/Res_3402_v1_O.pdf). Acesso em: 11 jan. 2022.

aposentado – portanto, beneficiário de regime próprio de previdência social –, no caso de beneficiário do RGPS, a transferência dos proventos para outro banco na vigência de contrato de crédito consignado é ilegal, a teor do art. 6º, § 3º, da Lei 10.820/2003: “*É vedado ao titular de benefício que realizar qualquer das operações referidas nesta Lei solicitar a alteração da instituição financeira pagadora, enquanto houver saldo devedor em amortização*”.

### 5.1.2 Idosos analfabetos

O STJ tem sete acórdãos envolvendo concessão de crédito a pessoa idosa e analfabeta: AgInt no REsp 1813751/PB, AgInt no AREsp 1555559/MS, AgInt no REsp 1847819/PB, REsp 1862330/CE, REsp 1862324/CE, REsp 1868099/CE e REsp 1907394/MT. Dados os contornos dos julgados, é possível agrupá-los em dois blocos.

No primeiro bloco, incluem-se os seguintes processos: AgInt no REsp 1813751/PB<sup>170</sup>, AgInt no REsp 1847819/PB<sup>171</sup> e AgInt no AREsp 1555559/MS<sup>172</sup>. Os consumidores defendiam a necessidade de escritura pública para a validade do contrato de crédito firmado por pessoa analfabeta. Nos três casos, o tribunal de origem reconheceu a existência e a validade do empréstimo porque o dinheiro tinha sido depositado na conta corrente do consumidor. O STJ, então, não adentrou o mérito, negando seguimento aos recursos ao fundamento de que sua apreciação demandaria o revolvimento de matéria fático-probatória<sup>173</sup>.

Esses são os acórdãos mais antigos sobre o tema. Depois deles, o STJ abandonou a jurisprudência defensiva e passou a decidir o mérito de demandas similares. Fez bem, já que, em tais casos, debate-se a validade de contrato bancário firmado por pessoa idosa e analfabeta, elementos provados desde a exordial, dispensando-se qualquer análise probatória pela Corte Superior. Essa mudança de posicionamento é retratada no segundo bloco de precedentes.

---

<sup>170</sup> Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, Terceira Turma, julgado em 25/11/2019, DJe 27/11/2019.

<sup>171</sup> Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, Terceira Turma, julgado em 31/08/2020, DJe 03/09/2020.

<sup>172</sup> Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, Quarta Turma, julgado em 11/02/2020, DJe 03/03/2020.

<sup>173</sup> Não é objeto do capítulo a análise dos julgados de tribunais de segundo grau, mas é inescapável um comentário a respeito destes três processos. No caso do AgInt no REsp 1813751/PB, o tribunal de origem decidiu pela validade da aposição de impressão digital da contratante, prática que não é acolhida pelo STJ, como será visto a seguir. No AgInt no AREsp 1555559/MS, o contrato de empréstimo sequer chegou a ser apresentado em juízo. O tribunal de origem, mesmo sem ver o contrato, decidiu pela sua validade tão-somente porque o valor foi depositado na conta e foi sacado. Além de idosa e analfabeta, tratava-se de pessoa indígena. Pode ter sido ludibriada, sendo o valor sacado por outra pessoa; pode nem ter existido contrato escrito; pode ter havido contratação diretamente no caixa eletrônico sem que a idosa tivesse plena ciência do que fazia. Por fim, no AgInt no REsp 1847819/PB, não houve a apresentação do contrato em primeira instância, sobrevivendo sentença favorável à devedora; o tribunal reformou a sentença, entendendo que o contrato não apresentado era válido por ter ocorrido o depósito do valor na conta da idosa.

Neste segundo bloco, estão os seguintes processos: REsp 1862324/CE<sup>174</sup>, REsp 1862330/CE<sup>175</sup>, REsp 1868099/CE<sup>176</sup> e REsp 1907394/MT<sup>177</sup>. Os três primeiros recursos foram interpostos pelos devedores, sustentando a necessidade de escritura pública ou de procuração pública para a validade do negócio jurídico firmado por analfabeto. O último foi apresentado pelo banco em face de acórdão que tinha, exatamente, declarado nulo o contrato de empréstimo em razão da ausência de procuração por instrumento público. Nos quatro casos, o STJ entendeu que a lei não exige instrumento público e reconheceu a validade dos contratos.

No REsp 1862330/CE, a pessoa idosa assinara o contrato de próprio punho, o que levou o STJ a afastar a alegação de analfabetismo, constando do voto condutor que a situação de “letramento incompleto ou deficiente” (é dizer, analfabetismo funcional) inviabiliza a exigência de assinatura a rogo, aplicável apenas em caso de analfabetismo absoluto. Nos outros três processos, o contrato tinha sido assinado a rogo e, ainda, por duas testemunhas, o que foi considerado suficiente, pelo STJ, para a validade do empréstimo, com amparo no art. 595 do Código Civil<sup>178</sup>.

No correr desses quatro julgamentos, os Ministros destacaram que a aposição de impressão digital, embora prática corrente, é “*insuficiente para assegurar o conhecimento das cláusulas e o consentimento aos termos escritos a que se vincularam as partes, o que afasta por consequência sua recepção como expressão inequívoca da vontade livre de contratar – elemento essencial ao negócio jurídico*”<sup>179</sup>. A aposição de impressão digital não supre, portanto, a necessidade de assinatura a rogo no caso de contratante analfabeto.

Chama a atenção que os feitos tenham sido decididos precipuamente com base em artigo do Código Civil, embora se tratasse, incontestavelmente, de contratos de consumo. Tampouco levou-se em conta o fato de que as testemunhas em contratos de crédito costumam ser funcionários do próprio banco, que não leem as cláusulas para si e muito menos para o cliente. O CDC foi citado nos julgamentos para destacar a hipervulnerabilidade de analfabetos e idosos e chegou a ser lembrado na sua finalidade de reduzir a assimetria informacional, cabendo ao fornecedor prestar todos os esclarecimentos, de maneira clara, precisa, ostensiva e correta<sup>180</sup>. A

---

<sup>174</sup> Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, Terceira Turma, julgado em 15/12/2020, DJe 18/12/2020.

<sup>175</sup> Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, Terceira Turma, julgado em 15/12/2020, DJe 18/12/2020.

<sup>176</sup> Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, Terceira Turma, julgado em 15/12/2020, DJe 18/12/2020.

<sup>177</sup> Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, Terceira Turma, julgado em 04/05/2021, DJe 10/05/2021.

<sup>178</sup> Art. 595. *No contrato de prestação de serviço, quando qualquer das partes não souber ler, nem escrever, o instrumento poderá ser assinado a rogo e subscrito por duas testemunhas.*

<sup>179</sup> Por todos, cita-se o acórdão no REsp 1868099/CE.

<sup>180</sup> O déficit informacional e a hipervulnerabilidade dos idosos e dos analfabetos foram especialmente destacados pela Ministra Nancy Andrihgi nos seus votos-vista e no voto que proferiu como relatora do REsp 1907394/MT.

prática bancária não é essa, porém, sobretudo em contratos de adesão. O mais provável é que os idosos não tivessem plena noção do que estavam assinando, especialmente no tocante aos encargos financeiros e aos riscos da inadimplência.

Por outro lado, recorde-se que analfabetos são plenamente capazes para a prática dos atos da vida civil. Desse modo, a exigência de instrumento público para que contratem não encontra amparo legal. Outrossim, não podem ser tratados como cidadãos de segunda classe por não saberem ler, tendo o direito de acessar bens de consumo e de firmar contratos tanto quanto as pessoas alfabetizadas. Diga-se o mesmo das pessoas idosas, que apenas em caráter excepcional e após processo judicial de interdição podem sofrer restrições na sua capacidade civil, como qualquer outra pessoa.

À luz da dignidade da pessoa humana e da vulnerabilidade agravada dos idosos analfabetos, a solução para o impasse exigiria maior cautela do fornecedor, que deveria ter a paciência, o material e o treinamento adequados para informar plenamente o contratante acerca do negócio diante dele. A Lei do Superendividamento frisa a responsabilidade dos fornecedores na oferta de crédito e destaca a necessidade de considerarem a especial vulnerabilidade de analfabetos e idosos. O CDC já trazia essas previsões e espera-se que com o reforço da Lei do Superendividamento haja mais aderência das instituições financeiras. Espera-se, ainda, que o Poder Judiciário, ao analisar casos vindouros, faça bom uso do art. 54-D do CDC, introduzido pela referida lei, que prevê sanções para o descumprimento do dever de informação<sup>181</sup>.

Importa registrar que em novembro de 2021 o STJ instaurou o Tema Repetitivo 1116 nos seguintes termos: “*Validade (ou não) da contratação de empréstimo consignado por pessoa analfabeta, mediante instrumento particular assinado a rogo e subscrito por duas testemunhas*”. Os processos que envolvem a questão estão suspensos em segunda instância. A decisão da Corte Superior terá impacto na vida de milhões de brasileiros hipervulneráveis.

### 5.1.3 Duas Ações Civis Públicas

Passa-se a comentar o REsp 1358057/PR e o REsp 1783731/PR, na origem ACPs apresentadas pelo Ministério Público Federal. Seus objetivos eram opostos: enquanto na

---

<sup>181</sup> Art. 54-D, parágrafo único. O descumprimento de qualquer dos deveres previstos no caput deste artigo e nos arts. 52 e 54-C deste Código poderá acarretar judicialmente a redução dos juros, dos encargos ou de qualquer acréscimo ao principal e a dilação do prazo de pagamento previsto no contrato original, conforme a gravidade da conduta do fornecedor e as possibilidades financeiras do consumidor, sem prejuízo de outras sanções e de indenização por perdas e danos, patrimoniais e morais, ao consumidor.

primeira ACP o MPF buscava regular o acesso da população idosa ao crédito, na segunda o escopo era a desregulação desse acesso.

Em 2007, o *Parquet* propôs Ação Civil Pública<sup>182</sup> contra o Unibanco<sup>183</sup> a fim de invalidar parte do contrato de adesão ao produto denominado Cartão de Crédito Sênior, ofertado a idosos. Alegava que o contrato favorecia o superendividamento ao debitar da conta corrente somente o pagamento de parcela mínima da dívida, com o refinanciamento automático do restante. Pelo contrato, cabia ao idoso fazer o pagamento “facultativo” do total da fatura separadamente; se não o fizesse, o débito seria automaticamente financiado com juros de mora entre 8,99% e 11% ao mês. Um dos pedidos era que os juros desse cartão seguissem os do empréstimo consignado, à época 2,9% ao mês. O MPF destacou a insuficiência das informações prestadas no contrato, a impedir que o idoso compreendesse o produto.

A sentença foi de improcedência e sofreu reforma no tribunal. O banco, então, interpôs Recurso Especial 1358057/PR<sup>184</sup>.

O Ministro relator afastou qualquer analogia entre o Cartão Sênior e o empréstimo consignado, já que não se tratava de desconto em folha de pagamento, mas em conta corrente. Refutou o acórdão recorrido, que registrara a necessidade de especial proteção ao idoso nos termos do CDC. Destacou que “*idoso não é sinônimo de tolo*”, argumentando que o tribunal de origem, ao considerar que os idosos são hipervulneráveis, ter-lhes-ia atribuído um discernimento menor do que o da população em geral, razão pela qual deveriam, segundo aquele tribunal, ser tutelados em suas relações com entes financeiros. Sustentou que esse entendimento violaria o princípio da isonomia e daria vazão a uma atitude preconceituosa contra idosos:

Todavia, a orientação em referência, a pretexto de realizar os fins protetivos colimados pela Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) e também pela Lei nº 8.078/1990 (CDC), acabou por dispensar tratamento discriminatório indevido a essa parcela da população. O princípio da igualdade, previsto no art. 5º, caput, da CF, estabelece, por sua dimensão material, que os desiguais devem ser tratados desigualmente, na medida dessa desigualdade, a fim de se alcançar uma verdadeira e substancial isonomia. Pelo seu conteúdo político-ideológico, o postulado veda não apenas que o tratamento diferenciado dispensado pela norma se converta em um privilégio, mas empece, igualmente, que ele se transmude em uma perseguição ou prejuízo.

Idoso não é sinônimo de tolo, repita-se.

No caso concreto, negar aos aposentados e pensionistas em geral a possibilidade de contratar um cartão de crédito com as características do Cartão Sênior, ao invés de promover uma isonomia material, acaba por cercear, indevidamente, a liberdade contratual desses que lhes deve ser preservada.

---

<sup>182</sup> ACP 0010077-27.2007.4.04.7000/PR.

<sup>183</sup> No polo passivo também estava a Unicard, empresa responsável pelo financiamento do débito no cartão de crédito e da qual o Unibanco era sócio. O INSS foi citado e optou por integrar o polo ativo.

<sup>184</sup> Rel. Ministro MOURA RIBEIRO, Terceira Turma, julgado em 22/05/2018, DJe 25/06/2018.

Presumir que a sistemática de funcionamento do Cartão Sênior se aproveita do pouco esclarecimento ou discernimento desse público, ou então que os idosos não são plenamente capazes de gerir suas obrigações financeiras e bancárias apenas reforça o estigma e o preconceito que, infelizmente, já é difundido na sociedade.

Em síntese, o Ministro entendeu que a proteção ao idoso, pretendida pelo MPF e acolhida pelo acórdão recorrido, configuraria tratamento discriminatório e cercearia a liberdade de contratar. Destacou:

Ora, não há como presumir, geral e abstratamente, que todos os idosos, por sua constituição física mais frágil, sejam intelectualmente débeis e, por isso, vítimas fáceis da armadilha alegadamente criada pelo UNIBANCO e pelo UNICARD de modo a se lhes interditar a contratação do Cartão Sênior.

Salientou que *“sempre ficou à disposição dos clientes do cartão sênior a possibilidade de pagar integralmente o valor indicado na fatura, hipótese em que estaria afastada, por completo, a incidência de qualquer encargo”*. Afastou o argumento de que as taxas de juros seriam abusivas, pois estavam em patamar abaixo do praticado por outras empresas de cartão de crédito, e frisou que não se poderia pretender aplicar os mesmos juros do empréstimo consignado, porque de empréstimo consignado não se tratava. Afirmou ser *“muito mais razoável sustentar que eventual superendividamento de um ou outro contratante, bem como as causas desse lastimável fenômeno, devam ser examinados separadamente, em processos individuais”*.

Em voto divergente, o Ministro Paulo de Tarso Sanseverino pugnou pela equiparação do contrato de cartão de crédito em exame ao empréstimo consignado, no tocante aos juros.

Concordando com o Ministro relator, a Ministra Nancy Andrighi entendeu que *“o fato dos contratantes serem idosos não lhes retira, por si só, a plena capacidade para a vida civil e o tornam absolutamente vulneráveis”*. Apontou que *“além da justificativa da idade avançada, não foi evidenciado nos autos qualquer ponto adicional, que demonstrasse vício na manifestação de vontade”*.

Ao final, restou provido o recurso da instituição financeira, por maioria.

Em que pese a razoabilidade dos argumentos do relator, a decisão merece críticas.

De fato, não se pode equiparar o Cartão de Crédito Sênior ao empréstimo consignado. Neste, os descontos incidem diretamente no benefício previdenciário; no caso do cartão de crédito, o desconto é feito em conta corrente. Se o idoso transferisse o recebimento dos proventos para outro banco, o credor não mais poderia satisfazer o débito por meio dos descontos automáticos, tendo que lançar mão de formas de cobrança mais onerosas. A diferença

na garantia dos débitos é apta a justificar a diferença nas taxas de juros dos produtos. Por outro lado, o endividamento no crédito consignado é, por lei, limitado a um percentual dos proventos, enquanto no caso do cartão de crédito não há qualquer limitador.

Feitos esses esclarecimentos, fato é que o chamado Cartão de Crédito Sênior se valia de práticas tendentes a confundir o idoso. Note-se, a propósito, que a ACP não pretendia impedir os idosos de contratarem, tampouco tinha a finalidade de reduzir-lhes de qualquer modo a capacidade civil; visava somente a afastar cláusulas contratuais propensas a confundir e levar ao superendividamento. Outrossim, não havia a pretensão de tolher a livre iniciativa, mas apenas de balizá-la à luz do CDC.

É verdade que “idoso não é sinônimo de tolo”, mas deve-se considerar que parcela significativa dos idosos no Brasil tem baixa ou nenhuma escolaridade, não teve acesso à educação financeira e tem dificuldades em compreender contratos bancários, tudo a impedir o exato entendimento do produto que o banco oferecia.

Vale recordar, ainda, que cerca de 70% dos aposentados pelo INSS recebem apenas um salário mínimo. A mera oferta de cartão de crédito a quem ganha um salário mínimo já deveria ser considerada uma irresponsabilidade da instituição financeira, dado o comprometimento integral desses proventos com o mínimo existencial,<sup>185</sup> nos termos da Constituição. Não se pode desejar que o cartão de crédito volte a ser um produto acessível apenas à elite, como no passado. Por outro lado, sendo o salário mínimo destinado a atender necessidades vitais básicas, e sendo o cartão de crédito um produto que sabidamente contribui para o superendividamento, especialmente em razão dos juros altos e do limite concedido em montante superior aos rendimentos do seu titular, há clara irresponsabilidade na oferta desse produto a quem sobrevive com apenas um salário mínimo.

Na forma como era feita a cobrança do débito, com desconto em conta corrente apenas da parcela mínima e refinanciamento automático do saldo devedor, a concessão do crédito era, no mínimo, temerária. Será que esse idoso tinha ciência de que devia valor superior àquele descontado em sua conta? Percebia a rolagem do débito, ou acreditava que estava com o pagamento em dia? Dada a escassa educação formal e financeira, é provável que parte dos idosos sequer tivesse noção de que ocorria um refinanciamento automático. Mesmo entre os que percebiam o fenômeno, quantos entenderiam que 11% ao mês sobre a dívida, com acúmulo

---

<sup>185</sup> Assim é definido o salário mínimo na CR/88: “Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim”.

mensal tanto das faturas quanto dos juros compostos, tornariam o débito impagável em pouco tempo?

O simples fato de tratar-se de produto destinado à terceira idade deveria bastar para justificar a exigência de que o banco tivesse maior responsabilidade no seu fornecimento, não com lastro em preconceitos ou suposições sobre a inteligência dos idosos, mas com apoio na própria Constituição, no Estatuto do Idoso e no CDC, pelos motivos expostos no capítulo 3. A relutância do STJ em reconhecer a hipervulnerabilidade dos consumidores idosos contraria o ordenamento jurídico brasileiro. Lado outro, o acórdão reformado pelo STJ, ao presumir em caráter geral a vulnerabilidade do público a que se dirigia o Cartão de Crédito Sênior, não fizera nada além de dar cumprimento ao ordenamento jurídico.

Segue-se a análise do REsp 1783731/PR<sup>186</sup>.

Tratava-se de Ação Civil Pública<sup>187</sup> ajuizada pelo MPF em face da Caixa Econômica Federal (CEF). Pretendia o *Parquet* que CEF retirasse dos seus manuais normativos um dispositivo que vedava a contratação ou renovação de empréstimo consignado por consumidor cuja soma da idade com a duração do empréstimo em anos ultrapassasse o número 80. O Ministério Público entendia que a conduta era abusiva e chegou a apontar que constituiria crime, nos termos do art. 96 do Estatuto do Idoso: “*discriminar pessoa idosa, impedindo ou dificultando seu acesso a operações bancárias, aos meios de transporte, ao direito de contratar ou por qualquer outro meio ou instrumento necessário ao exercício da cidadania, por motivo de idade*”<sup>188</sup>. Nessa ACP, portanto, o MPF demonstrou alinhamento com os Ministros que, no REsp 1358057/PR, argumentaram pela liberdade de contratação do idoso, afastando-se da defesa pela preservação do mínimo existencial desse grupo hipervulnerável.

A CEF, por outro lado, lembrou o caráter irrevogável do empréstimo consignado e a contratação facilitada, inclusive por meio de autoatendimento, o que justificaria a limitação como forma de evitar o superendividamento dos idosos. Alegou, ainda, o risco inerente à atividade, ponderando que não se pode exigir que a instituição financeira assuma incondicionalmente todo e qualquer risco. Mencionou pesquisas de Defensorias Públicas estaduais sobre o superendividamento de idosos e as pressões a que são submetidos, dentro das próprias famílias, para que obtenham empréstimos a fim de ajudar parentes. Sustentou que a

---

<sup>186</sup> Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, Terceira Turma, julgado em 23/04/2019, DJe 26/04/2019.

<sup>187</sup> ACP 5031627-75.2016.4.04.7000/PR.

<sup>188</sup> A Lei 14.181/2021 alterou o dispositivo, mas apenas para estatuir que a negativa de crédito ao idoso não constitui crime se motivada pelo superendividamento. A alteração não repercutiria no caso em análise, já que o regulamento da CEF resultava em negativa de crédito ainda que não estivesse instalada a situação de superendividamento.

limitação configuraria discriminação positiva, não negativa, posto que destinada a garantir o mínimo existencial do idoso.

O tribunal de origem acolheu os argumentos da CEF e o MPF recorreu.

A Ministra relatora citou a proteção internacional e nacional ao envelhecimento saudável e afirmou que a conduta do banco não configurava discriminação negativa, tampouco representava desvantagem excessiva para os idosos, já que poderiam acessar outras modalidades de crédito. Destacou que

[...] os elementos admitidos como fator de discriminação, idade do contratante e prazo do contrato, guardam correspondência lógica abstrata entre o fator colocado na apreciação da questão (*discrímen*) e a desigualdade estabelecida nos diversos tratamentos jurídicos, bem como há harmonia nesta correspondência lógica com os interesses constantes do sistema constitucional e assim positivados (segurança e higidez do sistema financeiro e de suas instituições individualmente consideradas).

Afirmou que a adoção do critério etário “*em geral é válida quando adequadamente justificada e fundamentada no Ordenamento Jurídico, sempre atentando-se para a sua razoabilidade diante dos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana*”. Reconheceu a existência de justificativas razoáveis para a existência do limite. Assim, manteve o acórdão originário, negando provimento ao recurso do MPF. O voto foi acompanhado pela unanimidade da Turma.

Nesse julgamento, portanto, o STJ entendeu que limitar a contratação de empréstimo consignado em razão da idade é válido, pois a medida tem como resultado a proteção da dignidade da pessoa idosa e, ao mesmo tempo, colabora para a saúde do sistema financeiro.

Essa decisão é consentânea com o espírito da Constituição e do CDC. A autonomia da vontade privada cede ante outros valores, como a preservação do mínimo existencial. A limitação criada pela CEF denota responsabilidade na concessão do crédito, o que colabora tanto para a estabilidade da economia de mercado quanto para a dignidade da população idosa.

Certo é que a restrição da CEF não evita, em caráter absoluto, o superendividamento, já que os idosos podem contratar outros tipos de crédito. Contudo, nesses casos a contratação não será automática, mas precedida de análise individualizada, presumivelmente avaliando-se a capacidade financeira da pessoa idosa. Tampouco será irrevogável, nem terá juros menores que aqueles acessíveis aos demais membros da família do idoso, reduzindo-se a pressão para que ele assuma dívida em nome próprio para ajudar terceiro. Não se trata, assim, de impedir que a pessoa idosa tenha acesso ao crédito, mas de evitar que, por falta de cautela do agente

financeiro, desconhecimento do idoso ou abuso de familiares crie-se uma situação de grave comprometimento de renda, primeiro passo para o superendividamento.

#### 5.1.4 A *finada* Súmula 603/STJ

Houve quem defendesse a proibição do débito automático em conta para saldar empréstimos, com fundamento em precedentes do STJ. Era esse o argumento de Bueno (2018), com lastro na Súmula 603 do STJ, editada em fevereiro de 2018 e assim redigida:

É vedado ao banco mutuante reter, em qualquer extensão, os salários, vencimentos e/ou proventos de correntista para adimplir o mútuo (comum) contraído, ainda que haja cláusula contratual autorizativa, excluído o empréstimo garantido por margem salarial consignável, com desconto em folha de pagamento, que possui regramento legal específico e admite a retenção de percentual.

O enunciado foi construído a partir de decisões que vedavam à instituição financeira reter qualquer parte do salário do correntista para quitar débitos contraídos com a mesma instituição, tais como cheque especial ou contratos de mútuo inadimplidos. Bueno (2018, p. 16) concluía que a vedação deveria se estender a qualquer espécie de contrato bancário, inclusive o de empréstimo firmado especificamente para débito em conta. Argumentava que o débito automático em conta corrente representaria burla à garantia da impenhorabilidade do salário (CP, art. 833, IV) e terminaria por violar o mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana. Sustentava que esse produto só poderia existir

se o débito em conta correspondente for considerado facultativo, ou seja, se for meramente uma forma de pagamento, não inerente ao contrato (comumente chamada de “débito automático”), de modo que o consumidor possa optar por suspender o pagamento do mútuo temporária ou definitivamente, como sói acontecer com todo e qualquer pagamento feito mediante débito em conta corrente.

Feita a opção de não-quitação mediante débito automático em conta, caberia à instituição financeira buscar a satisfação do crédito por meio da renegociação ou, em último caso, na via judicial.

À luz da Súmula 603/STJ, o argumento se sustentava. Ocorre que a Súmula foi cancelada em agosto de 2018, meros seis meses após a sua publicação, no julgamento do Recurso Especial 1555722/SP<sup>189</sup>, assim ementado:

---

<sup>189</sup> Rel. Ministro LÁZARO GUIMARÃES (Desembargador convocado do TRF 5ª Região), Segunda Seção, julgado em 22/08/2018, DJe 25/09/2018.

RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. EMPRÉSTIMO BANCÁRIO. MÚTUO FENERATÍCIO. DESCONTO DAS PARCELAS. CONTA-CORRENTE EM QUE DEPOSITADO O SALÁRIO. AUSÊNCIA DE ATO ILÍCITO. INTERPRETAÇÃO DA SÚMULA 603/STJ. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO.

1. A discussão travada no presente é delimitada como sendo exclusiva do contrato de mútuo feneratício com cláusula revogável de autorização de desconto de prestações em conta-corrente, de sorte que [rectius: não] abrange outras situações distintas, como as que autorizam, de forma irrevogável, o desconto em folha de pagamento das “prestações empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil” (art. 1º da Lei 10.820/2003).

2. Dispõe a Súmula 603/STJ que “é vedado ao banco mutuante reter, em qualquer extensão, os salários, vencimentos e/ou proventos de correntista para adimplir o mútuo (comum) contraído, ainda que haja cláusula contratual autorizativa, excluído o empréstimo garantido por margem salarial consignável, com desconto em folha de pagamento, que possui regramento legal específico e admite a retenção de percentual”.

3. **Na análise da licitude do desconto em conta-corrente de débitos advindos do mútuo feneratício, devem ser consideradas duas situações distintas: a primeira, objeto da Súmula, cuida de coibir ato ilícito, no qual a instituição financeira apropria-se, indevidamente, de quantias em conta-corrente para satisfazer crédito cujo montante fora por ela estabelecido unilateralmente e que, eventualmente, inclui tarifas bancárias, multas e outros encargos moratórios, não previstos no contrato; a segunda hipótese, vedada pela Súmula 603/STJ, trata de descontos realizados com a finalidade de amortização de dívida de mútuo, comum, constituída bilateralmente, como expressão da livre manifestação da vontade das partes.**

4. É lícito o desconto em conta-corrente bancária comum, ainda que usada para recebimento de salário, das prestações de contrato de empréstimo bancário livremente pactuado, sem que o correntista, posteriormente, tenha revogado a ordem. Precedentes.

5. Não ocorrência, na hipótese, de ato ilícito passível de reparação.

6. Recurso especial não provido. [Grifo ausente no original.]

Afirmou-se, então, que a Súmula 603 vinha sendo mal interpretada, posto que as instâncias de origem estariam impedindo todo e qualquer desconto em conta corrente, ainda que previamente autorizado pelo correntista. Para o STJ, seria vedado apenas o desconto calculado unilateralmente pelo banco, sem a participação do cliente e sem sua autorização expressa. É dizer, a Súmula vedaria apenas a autotutela. Extraí-se do voto do Min. Luis Felipe Salomão o seguinte:

Nesses termos, percebe-se do enunciado da Súmula 603/STJ que sua redação invoca o termo “reter”, largamente utilizado pela jurisprudência, por dispositivos legais e institutos de direito civil, para situações de autotutela, em que uma parte (credora) se sobrepõe – isto é, contrariamente ou pelo menos independentemente da vontade daquele que a ela se submete – a outra, retendo coisa do devedor consigo para o adimplemento de seu crédito (v.g., direito do hoteleiro de reter consigo bem do devedor até que ocorra o pagamento, retenção por benfeitorias). [...]

O que a súmula 603/STJ desejou proibir, a meu juízo, foi que, existindo o débito, ainda que o correntista autorize, o Banco possa fazer o cálculo do que é devido e, sem autorização judicial, invada o patrimônio bancário do consumidor e satisfaça o seu

crédito, o que é bem diferente de contratar um mútuo e permitir o desconto autorizado das prestações contratadas.

Sobre a afirmação de que o uso do verbo “reter” evidenciaria que a Súmula visava a proibir apenas a autotutela, importa notar que o argumento semântico não se sustenta, pois a Lei 10.820/2003 usa o mesmo verbo ao tratar do crédito consignado:

Art. 6º Os titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social poderão autorizar o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS a proceder aos descontos referidos no art. 1º e autorizar, de forma irrevogável e irretratável, que a instituição financeira na qual recebam seus benefícios **retenha**, para fins de amortização, valores referentes ao pagamento mensal de empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil por ela concedidos, quando previstos em contrato, nas condições estabelecidas em regulamento, observadas as normas editadas pelo INSS.

O mais funesto é que o cancelamento do enunciado dá a entender que até mesmo a autotutela é permitida. Melhor seria que a Súmula 603 não tivesse sido cancelada e que o STJ ampliasse o seu alcance, como defendia Bueno (2018); ou, alternativamente, que a Corte tivesse editado nova Súmula, de modo a, pelo menos, vedar expressamente a autotutela, a fim de não retroceder na proteção ao consumidor concedida durante seis breves meses.

### *5.1.5 O Tema Repetitivo 1085*

O debate sobre o limite para desconto de empréstimo não consignado em conta corrente, a exemplo do que foi discutido no julgamento do citado RE 1586910/SP, levou à instauração, em março de 2021, do Tema Repetitivo 1085, julgado em 9 de março de 2022<sup>190</sup>. Firmou-se, então, a seguinte tese:

São lícitos os descontos de parcelas de empréstimos bancários comuns em conta-corrente, ainda que utilizada para recebimento de salários, desde que previamente autorizados pelo mutuário e enquanto esta autorização perdurar, não sendo aplicável, por analogia, a limitação prevista no § 1º do art. 1º da Lei n. 10.820/2003, que disciplina os empréstimos consignados em folha de pagamento.

Os argumentos do Ministro relator guardam semelhança com os apresentados nos julgados já comentados. Em síntese, novamente o STJ privilegiou o princípio da autonomia da vontade em detrimento da dignidade da pessoa humana.

---

<sup>190</sup> REsp 1863973/SP, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, Segunda Seção, julgado em 09/03/2022, DJe 15/03/2022. Foi protocolado Recurso Extraordinário em 12/08/2022, pendente de autuação e julgamento.

A Corte alegou que empréstimos pessoais não consignados têm caráter revogável, diferentemente do crédito consignado, e que, ademais, o devedor teria a opção de levar seu salário para outra instituição bancária caso desejasse interromper os pagamentos, alternativas indisponíveis ao contratante de empréstimo consignado e em razão das quais seria desnecessária a limitação dos descontos nos moldes constantes da Lei 10.820/2020.

Acrescentou-se que seria impossível ao banco detectar quais ingressos em conta corrente corresponderiam ao salário do devedor, o que inviabilizaria a proteção pretendida. Causa espécie essa alegação, já que verbas salariais são claramente discriminadas em extratos bancários e, ademais, o salário do correntista é usado como garantia no contrato de empréstimo, sendo evidente, portanto, que seu montante é de conhecimento da instituição bancária.

Afirmou-se que a limitação pretendida levaria a uma *“infindável amortização negativa do débito, com o aumento mensal e exponencial do saldo devedor”*, argumento já refutado neste capítulo. Aduziu-se que tal limitação impediria *“a devida conscientização do devedor a respeito do dito ‘crédito responsável’, o qual, sob a vertente do mutuário, consiste na não assunção de compromisso acima de sua capacidade financeira, sem que haja o comprometimento de seu mínimo existencial”*. Assim agindo, os Ministros transferiram ao consumidor vulnerável o dever que seria dos bancos, consistente em somente conceder empréstimos após uma análise responsável da saúde financeira do contraente; desconsideraram, ainda, que por diversas situações imprevistas – como a perda do emprego, a redução salarial ou uma doença em família – o comprometimento de renda inicialmente aceitável pode tornar-se insustentável, lançando o consumidor e sua família na indigência.

O voto condutor salientou que *“a prevenção e o combate ao superendividamento, com vistas à preservação do mínimo existencial do mutuário, não se dão por meio de uma indevida intervenção judicial nos contratos, em substituição ao legislador”*, ignorando que o CDC (art. 51) já clamava por essa intervenção e que a Lei 14.181/2021, já em vigor quando do julgamento do Tema Repetitivo, explicitamente convoca o Judiciário a atuar (art. 54-D, parágrafo único, e art. 104-A). Afirmou que *“não houve por parte da Lei n. 14.181/2021, como se poderia supor – já que consonante com o ordenamento jurídico – nenhuma alusão ao desconto em conta-corrente, em empréstimos bancários comuns”*, em que pese a textual disposição do art. 54-A, §2º, introduzido no CDC pela citada lei, segundo o qual *“as dívidas referidas [...] englobam quaisquer compromissos financeiros assumidos decorrentes de relação de consumo, inclusive operações de crédito”*, o que abrange, evidentemente, compromissos financeiros que resultem em desconto em conta corrente.

O julgamento do Tema Repetitivo 1085 foi um duro golpe para os superendividados que viam no Judiciário a possibilidade de salvaguardar o mínimo indispensável à sua subsistência.

## 5.2 Precedentes do Supremo Tribunal Federal

Foram encontrados apenas dois processos sobre o tema em estudo com decisão colegiada, ambos julgados em plenário. Trata-se do Agravo Regimental na ADI 6111/DF e da ADI 6727/PR.

No caso da ADI 6111 AgR/DF<sup>191</sup>, a Central Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos buscava a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos das Instruções Normativas 28/2008 e 100/2018 do INSS, que regulam a concessão do empréstimo consignado. Pretendia afastar comandos introduzidos para proteger as pessoas idosas, como o que veda a oferta de crédito consignado por um período de 180 dias após o deferimento do benefício previdenciário. O Ministro relator consignou que as INs, por serem atos normativos secundários referentes à Lei 10.820/2003, desafiariam controle de legalidade, não de constitucionalidade. Por unanimidade, o STF negou provimento ao agravo regimental.

A ADI 6727/PR<sup>192</sup> foi proposta pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro (COSINF) a fim de afastar a Lei 20.276/2020, do Estado do Paraná, que proíbe instituições financeiras, correspondentes bancários e sociedades de arrendamento mercantil de oferecerem empréstimo a aposentados e pensionistas por meio de *telemarketing*.

A Ministra relatora destacou a vulnerabilidade do consumidor e os mandamentos do CDC atinentes à obrigação do fornecedor de prestar informação adequada e clara, bem como a proibição de publicidade enganosa ou abusiva. Ressaltou que “*o consumidor aposentado ou pensionista, em geral ou, pelo menos, em grande parte, põe-se em situação de inquestionável vulnerabilidade econômica e social, dependendo dos proventos para a sua subsistência e da família e para a manutenção dos cuidados com a saúde*”. Salientou que o STF prestigia o federalismo cooperativo, cabendo a todos os entes políticos atuarem para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, nos termos do art. 3º da Constituição de 1988. Apontou que a norma atacada respeitou os limites da competência legislativa concorrente voltada à proteção do consumidor. Asseverou que o princípio da livre iniciativa não é absoluto e, portanto, não obsta a regulação das atividades econômicas pelo Estado, a fim de resguardar a dignidade da

---

<sup>191</sup> Relator: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 06/05/2019, DJe 17/05/2019.

<sup>192</sup> Relatora: CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 12/05/2021, DJe 20/05/2021.

pessoa humana, a defesa do consumidor e outros valores constitucionais, acrescentando que o STF “*tem assentado que o princípio da livre iniciativa não pode ser invocado para afastar regras de regulamentação do mercado e de defesa do consumidor*”. Por fim, a Ministra afirmou que a lei estadual não interferiu na liberdade econômica, mas apenas fixou regras para garantir a segurança jurídica e a transparência na concessão de empréstimos a aposentados e pensionistas, como a exigência de que os termos do contrato sejam encaminhados por *email*, carta ou outro meio físico e a imprescindibilidade, para o aperfeiçoamento do negócio jurídico, da assinatura do consumidor e da apresentação de documento de identidade. Por unanimidade, a ação foi julgada improcedente.

A decisão na ADI 6727 prestigiou a proteção ao consumidor idoso, considerando sua especial vulnerabilidade, e rechaçou o *telemarketing* ativo, comportamento abusivo das instituições de crédito. O acórdão tem potencial para se tornar referência, já que outros estados adotam leis semelhantes. A esse respeito, cita-se a ADI 6418/RO, proposta por uma associação de empresas de crédito contra a Lei 4.620/2019, do Estado de Rondônia, que impõe vedação similar à da lei paranaense. O pedido de liminar foi indeferido e aguarda-se o julgamento. Em agosto de 2021, o Distrito Federal promulgou a Lei 6.930, proibindo as instituições financeiras locais de ofertarem empréstimos de qualquer natureza ou cartão de crédito consignado a idosos, aposentados e pensionistas por meio de ligação telefônica. O Estado de São Paulo promulgou a Lei 17.458 em novembro de 2021, impedindo que instituições financeiras ofertem e celebrem contratos de empréstimo de qualquer natureza, por meio de telefonema, com aposentados e pensionistas. Até a data de conclusão deste estudo, não havia notícia de ajuizamento de ações diretas de inconstitucionalidade contra essas normas.

A propósito, poderiam as leis estaduais proibir, também, o envio de mensagens de texto ou de *whatsapp*, recursos cada vez mais utilizados pelas instituições de crédito. Em verdade, seria desejável uma redação aberta, que vedasse o *telemarketing* ativo em todas as suas formas, não somente por ligação telefônica. De todo modo, o art. 54-C, IV do CDC, introduzido pela Lei do Superendividamento, passou a vedar o assédio de consumo de modo amplo, especialmente quando se tratar de consumidor idoso, em proteção mais abrangente do que a concedida pelas normas locais pioneiras.

Importa mencionar que, em consulta à base de dados do STF, foram localizadas catorze decisões monocráticas em processos envolvendo a contratação de crédito por pessoas idosas<sup>193</sup>, todas pelo não conhecimento dos recursos, valendo-se dos seguintes fundamentos:

- a) uma por irregularidade na representação processual do recorrente;
- b) uma porque não foram impugnados todos os fundamentos da decisão agravada;
- c) uma por ofensa meramente reflexa a dispositivos constitucionais;
- d) uma por ausência de prequestionamento;
- e) três por necessidade de revolvimento de matéria fático-probatória;
- f) três por não ausência de repercussão geral;
- g) quatro por mais de um fundamento dentre os acima listados.

Seria interessante que o STF abandonasse a jurisprudência defensiva e passasse a analisar os processos sobre a matéria que chegam à Corte pela via do controle difuso de constitucionalidade. Admite-se que o esforço argumentativo para superar as barreiras formais cabe ao recorrente, mas causa espécie o entendimento de que o tema da contratação de crédito por pessoas idosas careça de repercussão geral. Nesse ponto, ressalta-se que, em um dos processos com seguimento negado por esse motivo<sup>194</sup>, o agravante assim se manifestou:

No caso em apreço, discute-se, a nulidade da contratação de empréstimo consignado por pessoa analfabeta sem o respeito aos requisitos legais exigidos em lei e SEM A EXISTÊNCIA DE CONTRATO! E, atualmente, no Brasil, tem-se pouco mais de 19 milhões de aposentados pelo INSS, segundo a Secretaria da Previdência Social. Logo, é notório que, diante de discussão acerca da possibilidade de contratação de empréstimo por aposentados sem atendimento aos requisitos determinantes na Constituição Federal, no Código Civil e no Código de Defesa do Consumidor, que abarca um número tão expressivo de pessoas, conforme registrado acima, resta claramente configurada a chamada repercussão geral da matéria.

Tem-se, portanto, que o agravante defendeu a existência de repercussão geral ante vulnerabilidade dos indivíduos envolvidos na contratação e o número elevado de aposentados vítimas de abusos na concessão de empréstimo consignado, argumentos consentâneos com o § 1º do art. 1.035 do Código de Processo Civil<sup>195</sup>, especialmente do ponto de vista social, e que

---

<sup>193</sup> ADPF 589/DF, AI 817458/SP, ARE 1140611/PE, ARE 717899/MA, ARE 910135/RS, ARE 1071051/PE, ARE 666554/PR, ARE 640923/PR, ARE 1248947/SE, ARE 1162112/BA, ARE 1167059/BA, ARE 1164218/BA, ARE 1146647/RS, RCL 46842/SP.

<sup>194</sup> ARE 1167059/BA.

<sup>195</sup> Art. 1.035. *O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecorrível, não conhecerá do recurso extraordinário quando a questão constitucional nele versada não tiver repercussão geral, nos termos deste artigo. § 1º Para efeito de repercussão geral, será considerada a existência ou não de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo.*

vão ao encontro dos dados apresentados nesta pesquisa. A Ministra relatora, contudo, considerou-os insuficientes sem maiores considerações.

Cumprе lembrar que a defesa do consumidor é, nos termos da Constituição, garantia fundamental (art. 5º, XXXII) e princípio da ordem econômica (art. 170, V) e que a pessoa idosa faz jus a proteção especial no art. 230 da Constituição. Sua dignidade é gravemente ameaçada pela concessão irresponsável de crédito, que tantas vezes resulta no superendividamento. Entende-se que o tema deveria ser debatido com mais profundidade pela Corte Constitucional.

### **5.3 Síntese da análise de precedentes**

Observa-se que, dos treze acórdãos do STJ analisados, apenas em dois a decisão da Corte favoreceu, em alguma medida, a prevenção ao superendividamento: no REsp 1584501/SP, o desconto incidente sobre os proventos de idosa em razão de dívidas de crédito foi limitado a 30% da aposentadoria; no REsp 1783731/PR, o Tribunal referendou regra interna da CEF que impede a contratação de empréstimo consignado por pessoa próxima dos 80 anos. Este último acórdão, prolatado em sede de ação civil pública, milita em favor da concessão responsável do crédito e da prevenção ao superendividamento. Não é demais lembrar que entendimento oposto foi adotado no julgamento do REsp 1358057/PR, em que se buscava coibir a oferta de cartão de crédito cujas características tendiam a gerar o endividamento de risco de pessoas idosas.

Ainda em desabono da prevenção do superendividamento, o julgamento do Tema 1085 terminou por admitir o desconto em conta corrente de valores devidos em razão de empréstimos bancários sem qualquer limitação, mesmo tratando-se de conta utilizada para receber salário, desconsiderando a necessidade de preservação de um montante mínimo para a subsistência do devedor.

É certo que em primeira e segunda instância vários devedores colhem vitórias em face das instituições de crédito, mas outros tantos são derrotados justamente com base em precedentes que privilegiam o lucro dos bancos em detrimento da subsistência do consumidor. Note-se que, dos onze casos individuais apresentados ao STJ, oito ali chegaram pelas mãos dos consumidores, a indicar que a probabilidade de derrota em segunda instância é maior que a de vitória. Além disso, os devedores que têm suas pretensões atendidas nas instâncias ordinárias provavelmente sofrerão uma virada no STJ caso a instituição de crédito apresente Recurso Especial: a empresa saiu derrotada somente em um dos três casos em que esse recurso foi por ela manejado.

No que tange às duas ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público Federal, há que notar que em ambas a decisão foi contrária à tese encampada pelo *Parquet*, embora em uma delas o resultado tenha sido, de fato, protetivo à pessoa idosa. A pequena amostragem impede qualquer conclusão sobre o possível sucesso no manejo de ações coletivas para a prevenção ao superendividamento de idosos, mas acredita-se, como exposto no capítulo anterior, que essa via seja mais promissora que a das ações individuais, desde que percorrida com cautela pelos legitimados e em prestígio dos consumidores hipervulneráveis.

Em sede de controle difuso de constitucionalidade, o STF não conheceu catorze recursos que tratavam de revisão de contrato de crédito firmado por pessoa idosa. Quando chamado a decidir em sede de controle abstrato, o Tribunal pareceu atento à proteção do consumidor, visto que no julgamento da ADI 6727/PR declarou a constitucionalidade de lei que veda o *marketing* ativo de instituições financeiras direcionado a aposentados e idosos. Esse é, contudo, um precedente isolado.

O que se pode inferir é que, em ações individuais iniciadas por pessoas idosas em razão de dívidas de crédito, STJ e STF quase sempre decidem contrariamente aos interesses dos mais fracos: das vinte e cinco ações individuais comentadas, em apenas um único caso a pessoa idosa obteve alívio, reduzindo de 50% para 30% o desconto mensal incidente sobre os proventos para o pagamento da dívida. Os outros vinte e quatro consumidores idosos tiveram frustradas as suas pretensões, seja pela aplicação de jurisprudência defensiva sem análise do mérito (em dezoito processos), seja porque os julgadores concluíram pela manutenção dos contratos de crédito sem quaisquer alterações. Contando com tamanha probabilidade de vitória na via judicial, não é de espantar que as instituições financeiras tenham pouca ou nenhuma preocupação em conceder empréstimos de forma responsável, analisando a capacidade de pagamento do consumidor e, sendo o caso, renegociando os contratos em bases que preservem o mínimo existencial do superendividado.

#### **5.4 A necessidade de um Poder Judiciário atuante**

Ao julgar o citado RE 586316, o Ministro Benjamin sublinhou que “*são exatamente os consumidores hipervulneráveis os que mais demandam atenção do sistema de proteção em vigor*”, incluindo nesse sistema de proteção o Poder Judiciário. Seria de esperar que, ante o abuso de direito das instituições financeiras e a vulnerabilidade agravada das pessoas idosas, o Judiciário atuasse no sentido de reequilibrar a relação de consumo entre elas e as instituições financeiras. Contudo, a análise dos precedentes do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo

Tribunal Federal demonstra que, de modo geral, essas Cortes não têm colaborado para a efetiva proteção do consumidor idoso nos contratos de crédito. De um lado, os Tribunais habitualmente manejam jurisprudência defensiva para negar seguimento a recursos que visam ao exame desses contratos. De outro, quando a questão chega a ser examinada, as decisões tendem a privilegiar os princípios da livre iniciativa e da autonomia da vontade privada, protegendo as instituições financeiras e desconsiderando a posição de hipervulnerabilidade dos idosos.

Falta às Cortes Superiores sensibilidade para os temas da dignidade da pessoa idosa e da preservação do mínimo existencial. A ideia de que o endividamento excessivo é culpa do indivíduo, que teria contratado porque quis, tendo plena consciência do que fazia, e depois pretenderia deixar de pagar porque quer, não porque não consegue se manter e enfrentar o débito ao mesmo tempo, predomina no senso comum e parece influenciar os julgadores. Desconsideram-se dados como o assédio de consumo, as pressões familiares para a contratação de empréstimos, a baixa escolaridade das pessoas idosas, a incompreensão dos termos financeiros envolvidos nas operações de empréstimo e as dificuldades que podem surgir durante a execução de contratos de longo prazo, todos fatores que dificultam que os idosos adotem uma postura esclarecida e cautelosa quanto aos riscos da contratação de crédito.

Não se pode presumir que o idoso superendividado tivesse noção dos riscos no momento do empréstimo. “*A velhice é um fenômeno heterogêneo por excelência*” (RAMOS, 2013, p. 19) e no Brasil, como demonstrado nos capítulos anteriores, boa parte dos idosos não lida apenas com o decaimento natural das faculdades físicas e mentais, mas também com a falta de educação formal, com os baixos rendimentos e com a situação de se tornarem arrimo de família justamente na fase da vida em que mais precisariam de suporte financeiro. “*Envelhecer na sociedade brasileira ainda é um grande risco*” (idem, p. 21), o que justifica que o ponto de partida para a análise de questões relativas ao superendividamento de pessoas idosas seja a sua posição de hipervulnerabilidade, tanto por comando insculpido no CDC e pela proteção garantida no Estatuto da Pessoa Idosa e na Constituição, quanto em razão da realidade fática e social em que essas pessoas estão inseridas.

No tocante ao cuidado dos Tribunais Superiores em preservar os contratos com fulcro no princípio da autonomia da vontade, salienta-se que só há autonomia real quando ambos os contratantes têm acesso a informações adequadas, capacitando-os a tomar uma decisão consciente após o sopesamento de riscos e benefícios. Como recorda Lima, “*a noção clássica de uma vontade livre, dirigida pelo próprio indivíduo, pressupõe uma igualdade de forças e liberdade de discussão entre as partes, o que não ocorre nas relações de consumo, marcadas pela desigualdade entre seus atores*” (2009, p. 14). Pellegrino ensina que “*quanto maior a*

*assimetria (jurídica, econômica, informativa ou política) mais diminuto será o espaço de exercício da autonomia, e mais fortemente serão irradiados os deveres e limites decorrentes da boa-fé*” (2014, p. 116). Na contratação de crédito por pessoa idosa, a desigualdade entre os polos da relação de consumo é particularmente agravada, a uma porque se trata de um contrato de adesão, a duas porque o idoso brasileiro muitas vezes carece de educação financeira e informação suficientes para compreender os termos do contrato. Ademais, deve-se avaliar o papel desempenhado pela publicidade de crédito no sentido de nublar a vontade, induzindo a pessoa idosa a adquirir um serviço sobre o qual não tem qualquer conhecimento ou experiência e cujos riscos ignora. Na outra ponta, aproveitando-se desses obstáculos, estão as instituições financeiras, ávidas em conceder empréstimo sem verificar a capacidade de pagamento do cliente, em conduta irresponsável. A vontade do consumidor é manipulada nas fases pré-contratual e contratual, sendo um contrassenso justificar-se a manutenção do contrato assim formado e que o está levando à ruína com base no princípio da autonomia da vontade. Ainda, há casos em que sequer há contrato, como ilustram alguns precedentes citados neste capítulo.

Há que considerar, ademais, que *“as escolhas de mercado não são livres se determinadas pessoas estão em situação de pobreza desesperadora ou sem condições de barganhar em termos justos”* (SANDELL, 2016, p. 124). Foi o que ocorreu com os devedores representados no REsp 1584501/SP e no REsp 1586910/SP que, em situação de vulnerabilidade financeira, renegociaram suas dívidas e, ao fim e ao cabo, viram-se privados do mínimo existencial. É o que ocorre com inúmeros idosos que contratam empréstimos na tentativa de fazer frente a despesas básicas e sucumbem em uma espiral de dívidas.

Nas palavras de Sen (2010, p. 311), *“a visão arbitrariamente restrita de responsabilidade individual – com o indivíduo posto em uma ilha imaginária, sem ser ajudado nem estorvado por outros – tem de ser ampliada, reconhecendo-se não meramente o papel do Estado, mas também as funções de outras instituições e agentes”*. Entre esses agentes estão as instituições financeiras, em posição de destaque quando se trata da concessão de crédito; e é papel do Estado-juiz atuar no reequilíbrio das relações entre idosos e essas instituições.

No julgamento do Tema 979<sup>196</sup>, o STJ limitou a 30% o desconto que o INSS pode impor sobre benefícios a fim de se ressarcir de pagamentos feitos a segurados por erro administrativo. No julgamento do REsp 1834231/MG, mencionado no capítulo anterior, a Corte fixou em até 30% o desconto de empréstimo pessoal sobre o BPC. Por que negar ao idoso que contrata

---

<sup>196</sup> STJ, REsp 1381734/RN, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 10/03/2021, DJe 23/04/2021.

empréstimo consignado a mesma proteção? Por que permitir que os bancos possam invadir o mínimo existencial desse grupo vulnerável, quando nem mesmo ao INSS essa permissão é concedida a fim de recompor prejuízos ao erário? Trata-se de *discrímen* injustificado, em prejuízo das pessoas idosas e em favor de grupos empresariais poderosos que se conduzem de modo abusivo e irresponsável no mercado de crédito.

A omissão do Poder Judiciário em corrigir as distorções que levam ao superendividamento configura, em si mesma, ofensa à dignidade da pessoa humana. A esse respeito, Brauner (2014, p. 273) afirma que “*a falta de intervenção do Poder Judiciário na análise do conteúdo do contrato, condizente com a Constituição, constitui uma violação de direito humano, posto que apenas uma atuação positiva do Poder Judiciário é capaz de realizar os valores constitucionais*”. Retomando a lição de Negreiros (2006), é de rigor considerar os contratos de crédito sob o paradigma da essencialidade, a demandar do Judiciário uma atuação dirigida à tutela do contratante vulnerável e em vias de ser vitimado pela indigência.

Reitera-se que mesmo antes da edição da Lei 14.181/2021 os tribunais já tinham meios para coibir os excessos das instituições financeiras, como salientou Marques em artigo publicado vinte anos antes da promulgação do diploma legal (2001, p. 59):

O princípio da boa-fé objetiva e a figura da onerosidade excessiva (para alguns, lesão enorme ou *laesio enormis*), ambos previstos pelo Código de Defesa do Consumidor (arts. 4, III, 6.º, IV, V, CDC), deram aos tribunais brasileiros o poder de controlar, proibir e modificar cláusulas dos contratos concluídos entre os consumidores e os bancos.

Ainda, o art. 46 do CDC informa que o contrato não obriga o consumidor que não tomar conhecimento de seu conteúdo ou que não for capaz de compreender seu sentido e alcance. O art. 51, por sua vez, prescreve a nulidade absoluta de cláusulas abusivas presentes em contratos de consumo, dispositivo contra o qual rebelam-se os tribunais, como demonstra a Súmula 381, do STJ, datada de 2009 e ainda em vigor, a prescrever que “*nos contratos bancários, é vedado ao julgador conhecer, de ofício, da abusividade das cláusulas*”<sup>197</sup>.

Nesse contexto tão desfavorável ao consumidor, é alvissareira a inclusão dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 (ONU, 2015) no rol de conhecimentos exigidos para ingresso na magistratura, conforme determinado pelo Conselho Nacional de

---

<sup>197</sup> A súmula chegou a ser objeto do Tema Repetitivo 940 (decisão de afetação em 15/09/2015), assim formulado: “*Discute-se a possibilidade de o juiz ou o Tribunal reconhecer de ofício a abusividade de cláusulas contratuais*”. A decisão de afetação, contudo, foi cancelada em 22 de março de 2017.

Justiça no Ato Normativo 0006767-49.2021.2.00.0000, de setembro de 2021<sup>198</sup>. Sayeg e Balera (2019, p. 53) frisam que “*todos os Objetivos declarados [na Agenda 2030] fazem referência direta ao conceito de desenvolvimento, indissociável da questão econômica, inequivocamente estatuído como pilar transversal de toda a Agenda 2030*”. É de suma importância que a economia e o mercado sejam analisados pelos juízes à luz do desenvolvimento sustentável, valorizando-se a igualdade material, a justiça social e a solidariedade. Do contrário, terá continuidade um projeto de “desenvolvimento” para poucos, à custa da dignidade de muitos.

Espera-se que a Lei do Superendividamento, ao organizar o tema e introduzir sanções judiciais para os casos em que o fornecedor optar pela oferta irresponsável de crédito (CDC, art. 54-D, parágrafo único), desperte o Poder Judiciário para reconhecer o superendividamento não como uma falha de caráter do consumidor, mas como um problema social capaz de gerar graves danos não só ao endividado, mas à sua família, à sociedade e à economia. Assim despertos, acredita-se que os julgadores estarão interessados em corrigir o comportamento abusivo dos fornecedores, educando o mercado de crédito e orientando as empresas que nele operam na direção de um comportamento mais responsável e cauteloso, como prescreve o CDC. A atuação firme do Poder Judiciário no julgamento de demandas em que claramente os direitos do consumidor foram vilipendiados em razão da oferta irresponsável de crédito é necessária não somente para a correção de injustiças nos casos concretos, mas especialmente em razão do efeito pedagógico das decisões judiciais. Caso passe a sinalizar para o mercado de crédito que condutas abusivas não serão toleradas, o Judiciário exercerá importante papel na prevenção do superendividamento.

Não se olvide que o intuito das instituições financeiras, como atividades empresariais que são, é o lucro, e uma das principais fontes desse lucro é o endividamento, que beneficia os bancos com o pagamento de juros e outros encargos, sabidamente elevadíssimos no Brasil. É de rigor a existência de balizamento legislativo e a aplicação dessas normas pelo Judiciário, para que a busca pelo lucro não atrepele a dignidade da pessoa humana.

---

<sup>198</sup> Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/lista-de-processos-da-sessao/?sessao=722>. Acesso em: 16 dez. 2021.

## 6 A LEI 14.181/2021 E A PREVENÇÃO AO SUPERENDIVIDAMENTO

A Lei 14.181/2021, ou Lei do Superendividamento, alterou o CDC para abordar o fenômeno por dois flancos: primeiro, a prevenção, evitando tanto quanto possível que o consumidor comprometa seu mínimo existencial em razão de dívidas; falhando a prevenção, é dizer, instalada a situação de superendividamento, a norma criou mecanismos processuais a fim de tratar o problema, permitindo que o consumidor pague seus débitos ao tempo em que conserva sua dignidade e se reinsere no mercado de consumo e na sociedade. Essa reinserção é uma das grandes preocupações da lei, como se depreende do princípio introduzido na Política Nacional das Relações de Consumo (CDC, art. 4º): “X - *prevenção e tratamento do superendividamento como forma de evitar a exclusão social do consumidor.*” Outrossim, a lei consagra a prevenção e o tratamento do superendividamento como direitos básicos do consumidor, em conjunto com o crédito responsável e a educação financeira (CDC, art. 6º, XI)

Inspirando-se no direito francês, a norma conceitua superendividamento como “*a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação*” (CDC, art. 54-A, § 1º). Se os débitos não tiverem sido contraídos de boa-fé, não é possível ao devedor beneficiar-se das novas disposições, mormente no que diz respeito ao procedimento de conciliação voltado à repactuação das dívidas. Vale lembrar que a boa-fé é presumida no ordenamento jurídico brasileiro, devendo a má-fé ser provada por quem nisso tenha interesse – no caso, pelos credores. Por outro lado, é irrelevante que o superendividamento tenha se dado por uma conduta ativa ou passiva do devedor.

O texto legal não exige a inadimplência para que seja reconhecida a situação de superendividamento, bastando que o mínimo existencial esteja comprometido em razão das dívidas. Isso é fundamental para a proteção dos tomadores de empréstimos consignados: nesses contratos, é quase impossível a inadimplência, uma vez que o valor devido é repassado à instituição financeira antes do depósito do benefício previdenciário ou salário em conta corrente. É comum que essa retenção termine por comprometer a dignidade do devedor que, embora adimplente, pode ver-se em situação de superendividamento.

A Lei do Superendividamento inclui especial menção a consumidores hipervulneráveis, proibindo assédio ou pressão sobre o consumidor idoso, analfabeto, doente ou em estado de especial vulnerabilidade por qualquer razão:

Art. 54-C. É vedado, expressa ou implicitamente, na oferta de crédito ao consumidor, publicitária ou não: [...]

IV - assediado ou pressionar o consumidor para contratar o fornecimento de produto, serviço ou crédito, principalmente se se tratar de consumidor idoso, analfabeto, doente ou em estado de vulnerabilidade agravada ou se a contratação envolver prêmio;

Pela primeira vez, o assédio de consumo é proibido na legislação pátria; também é a primeira vez que a condição de hipervulnerabilidade de certos grupos é expressamente reconhecida no CDC, sob o termo “vulnerabilidade agravada”. O art. 39, IV já reconhecia a existência de consumidores particularmente frágeis e vedava a insistência<sup>199</sup>. Contudo, a redação do art. 54-C, IV, por ser mais direta, é verdadeiro avanço que, espera-se, resultará em decisões judiciais favoráveis aos hipervulneráveis.

A Lei 14.181/2021 promoveu importante alteração no Estatuto do Idoso (único texto legal por ela modificado, além do próprio CDC), incluindo o parágrafo terceiro no art. 96:

Art. 96. Discriminar pessoa idosa, impedindo ou dificultando seu acesso a operações bancárias, aos meios de transporte, ao direito de contratar ou por qualquer outro meio ou instrumento necessário ao exercício da cidadania, por motivo de idade:

Pena – reclusão de 6 (seis) meses a 1 (um) ano e multa. [...]

§ 3º Não constitui crime a negativa de crédito motivada por superendividamento do idoso.

Novamente, tem-se o reconhecimento da especial vulnerabilidade desse grupo, impondo-se maior dever de cautela a quem fornece crédito e autorizando-se mesmo a negativa, a fim de evitar o comprometimento do mínimo existencial da pessoa idosa.

No que toca à prevenção do superendividamento, a Lei 14.181/2021 erigiu como pilares a concessão responsável do crédito e a educação financeira (CDC, art. 54-A). No próximo item, tratar-se-á do crédito responsável, eis que a norma trouxe elementos aptos a precisar o conceito. A questão da educação financeira, por outro lado, está a exigir a criação e implementação de política pública específica, tema que será aprofundado no capítulo seguinte.

## 6.1 A concessão responsável de crédito

Em geral, o fornecedor de crédito não tem interesse em analisar as condições de pagamento do consumidor ou prestar-lhe esclarecimentos quanto aos riscos da inadimplência, vez que é mais lucrativo o cliente que fica devendo um pouco todos os meses do que o pagador

---

<sup>199</sup> Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas: [...] IV - prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para impingir-lhe seus produtos ou serviços.

pontual, que não incorre em encargos moratórios. Pela mesma razão, o credor não encerra o relacionamento com quem não consegue manter os pagamentos em dia, mas, ao contrário, oferece novo empréstimo para quitar o anterior, a juros mais altos e/ou acrescendo ao valor refinanciado uma quantia extra, um “troco”, como apregoam as peças publicitárias. Aumenta, assim, o endividamento de quem já não podia pagar, em franca violação ao dever de não causar dano que decorre da boa-fé objetiva. Bauman (2010, p. 18) ressalta que, para a instituição financeira, “*a ausência de débitos não é o estado ideal*”, e prossegue (idem, p. 19):

O que nenhuma publicidade declarava abertamente, deixando a verdade a cargo das mais sinistras premonições dos devedores, era que os bancos credores realmente não queriam que seus devedores pagassem suas dívidas. Se eles pagassem com diligência os seus débitos, não seriam mais devedores. E são justamente os débitos (os juros cobrados mensalmente) que os credores modernos e benevolentes (além de muito engenhosos) resolveram e conseguiram transformar na *principal fonte de lucros constantes*. O cliente que paga prontamente o dinheiro que pediu emprestado é o pesadelo dos credores. [...] Para eles, o “devedor ideal” é aquele que jamais paga integralmente suas dívidas. [...] [Os bancos] alcançaram seu objetivo: uma raça de devedores eternos e a autopropetuação do “estar endividado”, à medida que fazer mais dívidas é visto como o único instrumento verdadeiro de salvação das dívidas já contraídas.

Buaes (2015, p. 107) aponta que “*no Brasil, os bancos não apenas oferecem créditos especiais como procuram convencer as pessoas a contratar empréstimos mesmo se estas não têm necessidade*”. Com um *spread* bancário situado entre os maiores do mundo<sup>200</sup>, o interesse dos bancos em endividar seus clientes além das possibilidades de pagamento se fortalece, já que o adimplemento de parte das dívidas compensa a inadimplência do restante graças aos juros cobrados. Por meio do *spread*, as instituições financeiras transferem a todos os consumidores o risco da inadimplência. Esse cenário se mantém mesmo no caso do empréstimo consignado, embora os juros sejam menores, em média, em comparação com outras linhas de crédito.

Segundo Oliveira (2015, p. 202), a inadimplência contribui para o lucro das instituições financeiras de três modos: pelo uso desse argumento para justificar o elevado *spread* bancário;

---

<sup>200</sup> *Spread* bancário é a diferença entre os juros que o banco cobra ao emprestar dinheiro e os juros que o banco paga ao cliente que nele investe. Em 2019, o Brasil tinha o segundo maior *spread* do mundo, 39,6% (Madagascar foi o campeão, com 45%; no mesmo ano, o *spread* na Argentina, por exemplo, era de 6,9%). A FEBRABAN atribui o enorme *spread* às altas taxas de inadimplência; por outro lado, se o *spread* fosse menor, menos dívidas se tornariam impagáveis: pesquisa realizada em 2018 apontou que as três principais causas da inadimplência são o desemprego, a inflação e os juros. Ademais, se os bancos fossem responsáveis ao conceder crédito haveria menos inadimplência e, assim, menos justificativa para tamanho *spread*. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2051:catid=28&Itemid=](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2051:catid=28&Itemid=); <https://www.infomoney.com.br/minhas-financas/spread-bancario-do-brasil-e-o-2o-mais-alto-do-mundo-entenda-por-que>; <https://veja.abril.com.br/economia/superendividados-30-milhoes-ja-nao-podem-mais-pagar-suas-dividas>; <https://www.abecip.org.br/imprensa/noticias/bancos-culpam-inadimplencia-por-brasil-ter-segundo-maior-spread>. Acesso em: 30 abr. 2022.

pela cobrança de diversos encargos moratórios, tais como juros, correção monetária, multa e comissão de permanência; e porque, ao renegociarem débitos oferecendo descontos substanciais, os bancos contabilizam a diferença entre o valor atualizado da dívida (superfaturada em razão dos mencionados encargos) e o valor efetivamente pago como prejuízo, que se transforma em abatimento no imposto de renda a ser pago pela instituição naquele exercício. Não espanta, portanto, que essas empresas concedam crédito de modo irresponsável: elas não têm nada a perder, só a ganhar. Lado outro, no crédito consignado a inadimplência tende a zero, uma vez que o devedor não tem a possibilidade de postergar o pagamento desse tipo de empréstimo. Desse modo, também nesse produto não há qualquer estímulo às instituições financeiras para que analisem a situação financeira do consumidor antes de conceder o empréstimo. É o que destacam Cavallazzi, Silva e Lima (2010, p. 92), sustentando que a modalidade opera “*total e irrevogável transferência de riscos do contrato exclusivamente para o consumidor e redução deste à impossibilidade de controle de suas obrigações e liberdade*”.

Considerando-se as más práticas das instituições financeiras, não causa espécie que o Poder Judiciário frequentemente seja provocado a resolver questões referentes a contratos de crédito. Na via extrajudicial, as demandas também são numerosas. Levantamento do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor realizado no começo de 2021 listou as reclamações mais comuns, em ordem decrescente de número de registros e segundo dados de 2020<sup>201</sup>:

- cobrança por serviço/produto não contratado, não reconhecido ou não solicitado;
- não entrega do contrato ou documentação relacionada ao serviço;
- cobrança de tarifas, taxas ou valores não previstos/não informados;
- cobrança indevida/abusiva para alterar ou cancelar o contrato;
- dificuldade para obter boleto de quitação ou informações sobre cálculos, pagamentos ou saldo devedor.

O foco do PL 283/2012, antecedente da Lei do Superendividamento, era a responsabilidade do fornecedor na concessão de crédito, como se depreende da justificativa ao fim do projeto: “*em resumo, a proposta cria patamares de boa-fé e de conduta responsável dos fornecedores e intermediários na concessão de crédito ao consumidor e seu pagamento*”. A preocupação com a educação financeira já constava do projeto, mas a ênfase estava posta no comportamento do credor. É louvável essa opção, já que se mostra um caminho mais simples e

---

<sup>201</sup> Disponível em: <https://idec.org.br/idec-na-imprensa/reclamacoes-sobre-consignado-do-inss-mais-que-dobram-apos-aumento-da-margem>. Acesso em: 20 set. 2021.

rápido para prevenir o superendividamento, em comparação com o investimento e o tempo necessários para educar toda a população com noções de finanças e de consumo consciente.

Note-se que mesmo antes da promulgação da Lei 14.181/2021 havia vozes que frisavam a necessidade de que os fornecedores agissem com responsabilidade na oferta de crédito. Alguns acórdãos de segunda instância se referem à chamada teoria do crédito responsável:

A apelante contratou empréstimo pessoal junto à CREFISA S.A. CRÉDITO FINANCIAMENTO E INVESTIMENTOS com previsão de pagamento das prestações mediante débito mensal em conta corrente; segundo suas alegações, o desconto alcança 54% de seu benefício previdenciário “de apenas um salário mínimo”, por isso, pede seja limitado em 30%.

[...] É incontroverso o risco de sobrevir verdadeiro confisco dos proventos da apelante, pois, conforme revelam os documentos de Id. nº 7398533 – Pág. 1/9, ela recebe mensalmente apenas R\$ 954,00, e o valor das parcelas referente aos dois empréstimos é de R\$ 514,93, o que, invariavelmente poderá evoluir para uma situação insustentável de quase total comprometimento da renda mensal e da subsistência.

A credora/apelada pode dar de ombros e objetar, perguntando, indiferente, o que é que ela tem a ver com a cupidez associada ao descontrole da vida financeira da tomadora de empréstimo; contudo, deve-se invocar na presente demanda, a Teoria do Crédito Responsável, segundo a qual as instituições financeiras devem, na contratação de empréstimos, não apenas adotar cautelas destinadas a garantir o retorno financeiro esperado, mas também, e sobretudo, observar medidas que evitem o superendividamento dos consumidores, de modo a contribuir para a preservação do patrimônio mínimo a garantir a dignidade humana. Sob esse enfoque, e sob as bênçãos de normas e princípios do CDC, é que o princípio da obrigatoriedade dos contratos é drasticamente relativizado, e, para essa pescaria em águas turvas, um dos mais requisitados cavalos de batalha é justamente o princípio da dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III) [...]

(Apelação 1039369-48.2018.8.11.0041/MT, Relator Des. JOSÉ FERREIRA FILHO, Primeira Câmara de Direito Privado, julgado em 11/06/2019, DJe 17/06/2019)

[...] Levando-se em consideração também as noções de cooperação, lealdade e boa-fé objetiva, cabe à instituição financeira avaliar as condições de pagamento por parte do contratante no momento da celebração de contrato de mútuo.

Prepondera o fato de que as instituições bancárias possuem ferramentas eficientes de avaliar as possibilidades financeiras de seus correntistas, de modo que, ultrapassando a capacidade de endividamento do consumidor, deverão assumir os riscos do inadimplemento. Trata-se da aplicação da teoria do crédito responsável, segundo a qual as empresas, ao concederem o crédito, podem adotar as cautelas necessárias ao efetivo recebimento do retorno financeiro e, somado a isso, devem tomar medidas visando coibir a superveniência do superendividamento dos consumidores, preservando, assim, o patrimônio mínimo a garantir a dignidade humana.

A limitação vem ao encontro do princípio da dignidade da pessoa humana garantido constitucionalmente, que impõe seja dado a todo indivíduo condições mínimas de subsistência. [...]

(Apelação 0703531-37.2017.8.07.0018/DF, Relator Des. ALFEU MACHADO, 6ª Turma Cível, julgado em 17/5/2018, DJe 04/06/2018.)

Não obstante, a posição do STJ sobre o tema é controvertida, como visto no capítulo anterior, tendendo a dar prevalência ao princípio da autonomia da vontade privada.

Ante os abusos das instituições financeiras, é bem-vindo o empenho da Lei 14.181/2021 em ressaltar o dever de responsabilidade do fornecedor, como ocorre na legislação europeia. Sobre o tema, Marques (2011, p. 572) informa:

Segundo a primeira ideia [a do crédito responsável], nascida de uma diretiva europeia, “antes da celebração do contrato de crédito, o fornecedor deve avaliar de forma responsável e leal a situação do consumidor que solicita um contrato de crédito e se terá condições de respeitar as obrigações decorrentes do contrato; podendo para tal fim, e sob os limites da legislação específica sobre o tratamento de dados pessoais, requerer as informações necessárias e completas a fim de apreciar a sua situação financeira e sua capacidade de reembolso e, em qualquer caso, os seus compromissos financeiros em andamento” (art. 13<sup>202</sup>).

Em razão dos comandos claros da lei, à luz da boa-fé objetiva e com amparo na dignidade da pessoa humana, passa a ser dever inescapável do fornecedor observar a capacidade de pagamento do consumidor antes de firmar o contrato de crédito. A instituição financeira não pode mais omitir-se, fiando-se na certeza do lucro mesmo na hipótese de inadimplência ou no fato de que, no caso do crédito consignado, as parcelas são adimplidas mesmo contra a vontade do devedor. Essa omissão, que tanto contribuiu para o superendividamento e já configurava má-fé antes da edição da lei, agora encontra sanção no art. 54-D, parágrafo único, do CDC:

Art. 54-D, parágrafo único. O descumprimento de qualquer dos deveres previstos no caput deste artigo e nos arts. 52 e 54-C deste Código poderá acarretar judicialmente a redução dos juros, dos encargos ou de qualquer acréscimo ao principal e a dilação do prazo de pagamento previsto no contrato original, conforme a gravidade da conduta do fornecedor e as possibilidades financeiras do consumidor, sem prejuízo de outras sanções e de indenização por perdas e danos, patrimoniais e morais, ao consumidor.

Os citados deveres do art. 52 relacionam-se à informação prévia e adequada que o fornecedor deve transmitir ao consumidor e já constavam do CDC; já os arts. 54-B, 54-C e 54-D trazem novos deveres:

Art. 54-B. No fornecimento de crédito e na venda a prazo, além das informações obrigatórias previstas no art. 52 deste Código e na legislação aplicável à matéria, o fornecedor ou o intermediário deverá informar o consumidor, prévia e adequadamente, no momento da oferta, sobre:

- I - o custo efetivo total e a descrição dos elementos que o compõem;
- II - a taxa efetiva mensal de juros, bem como a taxa dos juros de mora e o total de encargos, de qualquer natureza, previstos para o atraso no pagamento;
- III - o montante das prestações e o prazo de validade da oferta, que deve ser, no mínimo, de 2 (dois) dias;
- IV - o nome e o endereço, inclusive o eletrônico, do fornecedor;

---

<sup>202</sup> Tratava-se do texto do art. 13 do Anteprojeto de Lei da Comissão de Juristas do Senado Federal sobre prevenção e tratamento do superendividamento, instalada em fevereiro de 2011.

V - o direito do consumidor à liquidação antecipada e não onerosa do débito, nos termos do § 2º do art. 52 deste Código e da regulamentação em vigor.

§ 1º As informações referidas no art. 52 deste Código e no caput deste artigo devem constar de forma clara e resumida do próprio contrato, da fatura ou de instrumento apartado, de fácil acesso ao consumidor.

§ 2º Para efeitos deste Código, o custo efetivo total da operação de crédito ao consumidor consistirá em taxa percentual anual e compreenderá todos os valores cobrados do consumidor, sem prejuízo do cálculo padronizado pela autoridade reguladora do sistema financeiro.

§ 3º Sem prejuízo do disposto no art. 37 deste Código, a oferta de crédito ao consumidor e a oferta de venda a prazo, ou a fatura mensal, conforme o caso, devem indicar, no mínimo, o custo efetivo total, o agente financiador e a soma total a pagar, com e sem financiamento.

Art. 54-C. É vedado, expressa ou implicitamente, na oferta de crédito ao consumidor, publicitária ou não:

I - (VETADO);

II - indicar que a operação de crédito poderá ser concluída sem consulta a serviços de proteção ao crédito ou sem avaliação da situação financeira do consumidor;

III - ocultar ou dificultar a compreensão sobre os ônus e os riscos da contratação do crédito ou da venda a prazo;

IV - assediar ou pressionar o consumidor para contratar o fornecimento de produto, serviço ou crédito, principalmente se se tratar de consumidor idoso, analfabeto, doente ou em estado de vulnerabilidade agravada ou se a contratação envolver prêmio;

V - condicionar o atendimento de pretensões do consumidor ou o início de tratativas à renúncia ou à desistência de demandas judiciais, ao pagamento de honorários advocatícios ou a depósitos judiciais.

Parágrafo único. (VETADO).

Art. 54-D. Na oferta de crédito, previamente à contratação, o fornecedor ou o intermediário deverá, entre outras condutas:

I - informar e esclarecer adequadamente o consumidor, considerada sua idade, sobre a natureza e a modalidade do crédito oferecido, sobre todos os custos incidentes, observado o disposto nos arts. 52 e 54-B deste Código, e sobre as consequências genéricas e específicas do inadimplemento;

II - avaliar, de forma responsável, as condições de crédito do consumidor, mediante análise das informações disponíveis em bancos de dados de proteção ao crédito, observado o disposto neste Código e na legislação sobre proteção de dados;

III - informar a identidade do agente financiador e entregar ao consumidor, ao garante e a outros coobrigados cópia do contrato de crédito.

Veja-se que são deveres que percorrem as fases pré-contratual, contratual e pós-contratual e que a maioria deles vincula-se às obrigações de informar e de analisar a saúde financeira do consumidor<sup>203</sup>, em aplicação do princípio da boa-fé objetiva.

Merece especial atenção o art. 54-C, II, que proíbe ao fornecedor “*indicar que a operação de crédito poderá ser concluída sem consulta a serviços de proteção ao crédito ou sem avaliação da situação financeira do consumidor*”. O inciso II do art. 54-D complementa o dispositivo ao ordenar que o fornecedor consulte serviços de proteção ao crédito antes de fazer sua proposta. Passa a ser obrigação da empresa, desse modo, verificar tais serviços a fim de analisar se o valor que pretende emprestar poderá ser adimplido sem causar o

---

<sup>203</sup> As exceções são os incisos IV e V do art. 54-C, que cuidaram de proibir expressamente o assédio de crédito e as cláusulas contratuais que vedam ao consumidor o acesso ao Judiciário.

superendividamento do consumidor, isto é, sem comprometer-lhe o mínimo existencial. Apenas se tomadas essas providências será possível afirmar que a concessão de crédito se deu de modo responsável. A expectativa é que as novas regras coíbam a prática do “crédito para negativado”, amplamente disseminada e de uma temeridade óbvia, já que convida a pessoa já inadimplente a endividar-se ainda mais.

O dever de avaliar com responsabilidade as condições de crédito do consumidor não se dirige apenas às instituições financeiras, mas a todo fornecedor de produto ou serviço mediante pagamento parcelado ou em cartão de crédito próprio, a teor do art. 54-F:

Art. 54-F. São conexos, coligados ou interdependentes, entre outros, o contrato principal de fornecimento de produto ou serviço e os contratos acessórios de crédito que lhe garantam o financiamento quando o fornecedor de crédito:

I - recorrer aos serviços do fornecedor de produto ou serviço para a preparação ou a conclusão do contrato de crédito;

II - oferecer o crédito no local da atividade empresarial do fornecedor de produto ou serviço financiado ou onde o contrato principal for celebrado.

Como consequência dessa interdependência e da solidariedade imposta pelo CDC a todos os envolvidos no fornecimento de produtos ou serviços (art. 7º, parágrafo único; art. 25, § 1º; art. 34), a concessionária que financia o veículo em seu próprio estabelecimento, o varejista que abre um “carnê” para o consumidor adquirir uma geladeira ou a loja de departamentos que oferece cartão de crédito com seu nome impresso no plástico têm o dever de informar adequadamente o consumidor e de verificar se ele tem condições de assumir a dívida sem comprometer sua subsistência.

Pode-se contrapor que o consumidor talvez minta sobre sua capacidade de pagamento, impedindo a correta análise da sua saúde financeira. Nessa hipótese, não se pode responsabilizar o fornecedor, desde que tenha atuado com cautela e diligência no sentido de solicitar a apresentação de documentos comprobatórios de renda e de checar os serviços de proteção ao crédito, as referências bancárias e o Registrato. Exige-se que o fornecedor adote comportamento condizente com a boa-fé objetiva; tomadas as devidas cautelas, não se deve puni-lo por eventuais mentiras ou omissões do consumidor e não é essa a intenção da lei. A Lei do Superendividamento foi pensada para o consumidor de boa-fé, que não somente tinha intenção de pagar a dívida no momento que a contraiu e acreditava que seria capaz de fazer o pagamento, como também prestou as informações solicitadas pelo fornecedor de forma completa e correta. O § 3º do art. 54-A não deixa margem a dúvida:

Art. 54-A, § 3º. O disposto neste Capítulo não se aplica ao consumidor cujas dívidas tenham sido contraídas mediante fraude ou má-fé, sejam oriundas de contratos celebrados dolosamente com o propósito de não realizar o pagamento ou decorram da aquisição ou contratação de produtos e serviços de luxo de alto valor.

Age de boa-fé o consumidor que presta informações acuradas sobre sua real condição financeira. Cabe-lhe também informar seu estado civil e o regime de bens, já que em caso de inadimplemento a parcela do patrimônio cabível ao cônjuge ou companheiro não poderá ser apropriada pelo credor, o que pode impactar nas condições da oferta de crédito. Por outro lado, há que considerar que nem sempre o consumidor tem a exata dimensão legal do seu estado civil, declarando-se solteiro quando, em verdade, vive em união estável, sem a intenção de ludibriar o fornecedor. Embora isso agregue um risco ao negócio do ponto de vista do credor, não se pode penalizar o consumidor por eventual ignorância ou pela falta de clareza dos questionamentos formulados pelo fornecedor. Tampouco se pode pretender que o consumidor diga o que não lhe foi perguntado: *“a condição de leigo do consumidor faz com que ele não saiba qual informação pode ser relevante ao fornecedor, incumbindo a este, por seu caráter profissional, o encargo de questionar o que entenda necessário para avaliar a situação financeira daquele cliente”* (SCHMIDT NETO, 2010, p. 299).

Note-se, ainda, que a exceção da parte final do § 3º do art. 54-A deve ser interpretada com cautela, pois o simples fato de ter o consumidor adquirido um produto dito de luxo não tem o condão de afastar a boa-fé no momento da compra. “A boa-fé se presume, a má-fé se prova”, independentemente de classe social ou poder aquisitivo. Ademais, como mencionado anteriormente, não subsiste no direito consumerista o *caveat emptor*, razão pela qual não se pode culpar o consumidor por eventual falta de previdência ou cuidado ao contratar crédito. Como explica Benacchio (2006, p. 436), *“aquele que exerce uma atividade econômica e com ela cria riscos para as outras pessoas deve suportar os danos causados pelo desdobramento não permitido (ilícito) de sua atuação”*. O risco do negócio é sempre do fornecedor. Nesse sentido, frisa o autor que *“a atividade de concessão de crédito encerra risco à órbita jurídica dos demais sujeitos de direito, é portadora de periculosidade, face às situações ínsitas a seu exercício quando efetivado fora dos limites concedidos pelo ordenamento jurídico”*, devendo o fornecedor ser responsabilizado em caráter objetivo pelos danos porventura causados (idem, p. 438). Afirma que caberá investigar se a concessão de crédito foi feita dentro dos limites da boa-fé objetiva e dos mandamentos constitucionais de solidariedade, *“se o banco atuou de forma leal e cuidadosa, sob um prisma objetivo, na verificação das possibilidades da financiada no*

*pagamento do crédito concedido, sendo vetado ao banco uma atuação sem qualquer cuidado, desmedida e somente em seu interesse próprio*” (idem, p. 444).

Em síntese, o dever de agir com responsabilidade é do fornecedor, considerando-se o caráter profissional da sua atividade, a posição de superioridade na relação de consumo e a facilidade de consulta a sistemas de proteção ao crédito. Ademais, é do fornecedor a responsabilidade objetiva pelos danos que seus produtos e serviços vierem a causar (CDC, arts. 12 e 14), portanto deve ter o maior interesse em evitar a ocorrências de tais danos, dentre os quais figura o superendividamento.

Se for cumprido, o dever de responsabilidade na concessão do crédito não somente ajudará a proteger o consumidor dos riscos da inadimplência como também concretizará o “*duty to mitigate the loss*”, ou o dever do fornecedor de mitigar o próprio prejuízo. Trata-se de conceito estritamente vinculado ao princípio da boa-fé objetiva, como salienta o Enunciado 169 do Conselho de Justiça Federal, datado de 2004: “*O princípio da boa-fé objetiva deve levar o credor a evitar o agravamento do próprio prejuízo*”. Faria, Lucca e Abdo (2020, p. 103) destacam o conceito jurídico de dever que envolve esse instituto, afirmando que “*não agindo de maneira a mitigar o prejuízo, ainda que se trate de direito disponível de propriedade do credor, encontra-se violada a boa-fé, respondendo pelo excesso*”.

O “*duty to mitigate the loss*” tem sido mais comumente associado à situação de inadimplemento contratual, significando que o credor não pode quedar-se inerte e deixar que a dívida aumente mais e mais, com o intuito de, posteriormente, obter indenização no valor total dos prejuízos que suportou; ao contrário, deve agir rapidamente, cobrando logo o débito e evitando que os danos ao seu patrimônio se multipliquem. Nesse sentido, é paradigmático o acórdão prolatado no julgamento do REsp 758518/PR<sup>204</sup>, assim ementado:

DIREITO CIVIL. CONTRATOS. BOA-FÉ OBJETIVA. STANDARD ÉTICO-JURÍDICO. OBSERVÂNCIA PELAS PARTES CONTRATANTES. DEVERES ANEXOS. *DUTY TO MITIGATE THE LOSS*. DEVER DE MITIGAR O PRÓPRIO PREJUÍZO. INÉRCIA DO CREDOR. AGRAVAMENTO DO DANO. INADIMPLEMENTO CONTRATUAL. RECURSO IMPROVIDO.

1. Boa-fé objetiva. *Standard* ético-jurídico. Observância pelos contratantes em todas as fases. Condutas pautadas pela probidade, cooperação e lealdade.
2. Relações obrigacionais. Atuação das partes. Preservação dos direitos dos contratantes na consecução dos fins. Impossibilidade de violação aos preceitos éticos insertos no ordenamento jurídico.
3. Preceito decorrente da boa-fé objetiva. *Duty to mitigate the loss*: o dever de mitigar o próprio prejuízo. Os contratantes devem tomar as medidas necessárias e possíveis para que o dano não seja agravado. A parte a que a perda aproveita não pode

---

<sup>204</sup> Rel. Ministro VASCO DELLA GIUSTINA (Desembargador convocado do TJ/RS), Terceira Turma, julgado em 17/06/2010, DJe 28/06/2010.

permanecer deliberadamente inerte diante do dano. Agravamento do prejuízo, em razão da inércia do credor. Infringência aos deveres de cooperação e lealdade.

4. Lição da doutrinadora Véra Maria Jacob de Fradera. Descuido com o dever de mitigar o prejuízo sofrido. O fato de ter deixado o devedor na posse do imóvel por quase 7 (sete) anos, sem que este cumprisse com o seu dever contratual (pagamento das prestações relativas ao contrato de compra e venda), evidencia a ausência de zelo com o patrimônio do credor, com o conseqüente agravamento significativo das perdas, uma vez que a realização mais célere dos atos de defesa possessória diminuiria a extensão do dano.

5. Violação ao princípio da boa-fé objetiva. Caracterização de inadimplemento contratual a justificar a penalidade imposta pela Corte originária, (exclusão de um ano de ressarcimento).

6. Recurso improvido.

Não obstante, o “*duty to mitigate the loss*” também pode ser arguido para, durante a execução do contrato e mesmo antes do inadimplemento, incitar o credor a renegociar a dívida, prevenindo que o devedor se torne superendividado. Marques (2002, p. 230) defende a existência do dever de renegociação a favor do consumidor com fulcro no princípio da boa-fé, de modo a corrigir eventual onerosidade excessiva (CDC, art. 6º, V). Trata-se também de conduta preventiva, a bem da manutenção do contrato, da continuidade do pagamento e da preservação do mínimo existencial. Faria, Lucca e Abdo (idem, p. 97) apontam que nos países que adotam a *common law* o instituto do “*duty to mitigate the loss*” insere-se na doutrina das consequências evitáveis, tendo utilidade preventiva. Ressaltam que, tratando-se de contrato de crédito, a aplicação do instituto não visa a fazer apologia da inadimplência, mas sim “*incentivar a concessão responsável de crédito e vedar o enriquecimento ilícito tanto das instituições financeiras quanto dos correntistas vítimas de erros ocasionados pelos bancos*” (idem, p. 105).

Com a promulgação da Lei do Superendividamento, a instituição de crédito que não cumprir o dever de mitigar o próprio prejuízo, incluindo-se aí a obrigação de avaliar a saúde financeira do consumidor, estará sujeita à aplicação judicial do parágrafo único do art. 54-D do CDC, a fim de podar qualquer acréscimo indevido ao principal, em verdadeira aplicação das consequências decorrentes do “*duty to mitigate the loss*”.

A oferta de crédito será responsável quando o fornecedor, além de analisar a saúde financeiras e a capacidade de pagamento do consumidor, cumprir fielmente o dever de informação, como será detalhado a seguir.

### 6.1.1 Dever de informação

A falta de informação adequada e completa contribui para o superendividamento, eis que o consumidor não tem uma ideia precisa do produto que está adquirindo, dos juros e custos

embutidos e do impacto da contratação em sua vida financeira, impacto este que pode se estender por vários anos. Quando se vê excessivamente endividado e busca os órgãos de defesa do consumidor ou do Poder Judiciário muitas vezes sequer tem uma cópia do contrato. Por outro lado, Konder (2021, p. 93) alerta que apenas entregar uma pilha de papéis ao cliente não atende ao dever de informação:

Não basta apenas apresentar ao provável tomador de crédito uma série de informações em formulários ou folhetos, sem que esteja em um linguajar acessível e que exista uma conversa honesta e simples por parte do concedente sobre os juros, o número de prestações, o efeito do não pagamento de uma delas, entre tantas outras informações que o consumidor deve ter antes de decidir se deve contratar.

Não por outra razão, o art. 54-B ressalta que a informação deve ser adequada e clara, e o art. 54-D destaca que o fornecedor deve levar em conta a idade do consumidor ao prestá-la. No julgamento do REsp 586316<sup>205</sup>, o Min. Herman Benjamin, ao tratar do dever de cuidado frente aos hipervulneráveis, ressaltou:

O que se espera dos agentes econômicos é que, da mesma maneira que produzem sandálias e roupas de tamanhos diferentes, produtos eletrodomésticos das mais variadas cores e formas, serviços multifacetários, tudo em atenção à diversidade das necessidades e gosto dos consumidores, também atentem para as peculiaridades de saúde e segurança desses mesmos consumidores, como manifestação concreta da função social da propriedade e da ordem econômica ou, se quiserem uma expressão mais em voga, de responsabilidade social.

Quando se trata de produtos inofensivos de modo geral, mas com potencial lesivo a grupos hipervulneráveis, o dever de informar é reforçado. É o caso, por exemplo, do dever de alertar sobre a presença de glúten em alimentos industrializados, dado o potencial risco a celíacos, dever este consagrado no julgamento do citado Recurso Especial.

O art. 54-G frisa a necessidade de informação prévia nos contratos de adesão, caso do contrato de crédito:

Art. 54-G, § 2º Nos contratos de adesão, o fornecedor deve prestar ao consumidor, previamente, as informações de que tratam o art. 52 e o caput do art. 54-B deste Código, além de outras porventura determinadas na legislação em vigor, e fica obrigado a entregar ao consumidor cópia do contrato, após a sua conclusão.

---

<sup>205</sup> REsp 586316, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/04/2007, DJe 19/03/2009.

A informação deve ser personalizada o suficiente para esclarecer o público ao qual o produto ou serviço é dirigido. O dever de informação não está cumprido, portanto, com a mera entrega de panfletos com letras quase ilegíveis, ou de um contrato de vinte folhas repletas de jargão jurídico e matemática financeira, ininteligível ao grande público e especialmente aos idosos; ao contrário, tal dever só estará satisfeito se o consumidor entender, de fato, o que está contratando. Tratando-se de pessoa idosa, o fornecedor deve considerar a sua vulnerabilidade agravada, que pode manifestar-se em uma dificuldade de compreensão da tecnologia, em limitações no uso da internet, na insegurança advinda das mudanças econômicas dos últimos vinte anos, em dificuldades físicas de leitura ou no analfabetismo absoluto ou funcional. Em razão da inversão do ônus da prova promovida pelo CDC (art. 6º, VIII), é o fornecedor que deve provar que prestou todas as informações cabíveis e que o consumidor as compreendeu.

O dever de informação inclui conceder ao consumidor o prazo mínimo de dois dias para pensar na oferta de crédito antes de aceitá-la, garantindo que as condições da oferta serão mantidas durante esse período, nos termos do art. 54-B, III. Objetiva-se reduzir a pressão do agente bancário e a sensação do consumidor de que tem que decidir naquele minuto, de que é “pegar ou largar”. No momento da oferta, o consumidor deverá receber todos os detalhes da proposta, inclusive seu custo total; durante dois dias poderá, então, conversar com amigos e familiares, consultar pessoas mais habituadas a transações financeiras e, inclusive, terá a oportunidade de desistir do negócio, passado o primeiro impulso. Trata-se do que se denomina em inglês *cooling-off period*, um tempo para que o consumidor reflita e decida se assina ou não o contrato, sem ônus em caso de desistência. Uma vantagem adicional do *cooling-off period* é dar ao consumidor a oportunidade de negociar melhores condições com outra instituição financeira, tendo a proposta da primeira em mãos. Esse período de reflexão não equivale ao direito de arrependimento, já que o contrato ainda não foi celebrado. Idealmente, deveria ser um pouco maior – talvez de sete dias, como o mencionado direito de arrependimento – mas trata-se, de todo modo, de importante avanço na legislação consumerista. Não obstante, Lima (2010, p. 213) alerta para o fato de que previsão equivalente consta da legislação francesa e é frequentemente desrespeitada, pois o agente de crédito incita o consumidor a aderir imediatamente, uma vez que a lei não proíbe a aceitação imediata da oferta. O mesmo problema tende a ocorrer no Brasil, especialmente considerando-se que muitos consumidores desconhecem esse novo direito e que não é interesse das empresas divulgá-lo.

Nos termos do art. 54-D, I, a informação a ser prestada não se limita ao conteúdo do contrato – encargos, juros, formas de pagamento e afins – mas deve abranger também “*as consequências genéricas e específicas do inadimplemento*”. Mesmo ao custo de eventualmente

não concluir o negócio, o fornecedor deve explicar com calma e clareza o que pode acontecer caso o consumidor atrase o pagamento: a incidência de encargos, a inscrição em serviço de proteção ao crédito e as restrições daí advindas, o risco de um processo judicial e da subsequente perda de patrimônio para saldar a dívida (acrescida de honorários e custas processuais), enfim, todas as mazelas decorrentes do superendividamento.

Konder (2021, p. 94) destaca a necessidade de informação específica quando se tratar da oferta de crédito consignado. O dever de informação específica é detalhado na Diretiva 2008/48 da União Europeia<sup>206</sup>, relativa a contratos de crédito:

Artigo 5º.

1. Em tempo útil, antes de o consumidor se encontrar obrigado por um contrato de crédito ou uma oferta, o mutuante e, se for caso disso, o intermediário de crédito devem, com base nos termos e nas condições do crédito oferecidas pelo mutuante e, se for caso disso, nas preferências expressas pelo consumidor e nas informações por este fornecidas, **dar ao consumidor as informações necessárias para comparar diferentes ofertas, a fim de tomar uma decisão com conhecimento de causa quanto à celebração de um contrato de crédito.** [...]

6. 6. Os Estados-Membros devem garantir que os mutuantes e, se for caso disso, os intermediários de crédito forneçam explicações adequadas ao consumidor, **de modo a colocá-lo numa posição que lhe permita avaliar se o contrato de crédito proposto se adapta às suas necessidades e situação financeira**, eventualmente fornecendo as informações pré-contratuais previstas no nº 1, **explicando as características essenciais dos produtos propostos e os efeitos específicos que possam ter para o consumidor, incluindo as consequências da falta de pagamento pelo consumidor.** Os Estados-Membros podem adaptar a forma e a extensão em que esta assistência é prestada, bem como identificar quem a presta, às circunstâncias específicas da situação na qual se propõe o contrato de crédito, a quem é proposto e ao tipo de crédito oferecido. [Grifos ausentes no original.]

Aprofundando o dever de informar, Lima (2010, p. 210 e 214) defende que ele engloba, também, o aconselhamento. Aponta que os consumidores nem sempre são capazes de compreender e valorar as informações que recebem, razão pela qual os agentes de crédito têm o dever adicional de aconselhar. Estudo empírico conduzido por Zaban e Bessa (2015, p. 224) chegou à mesma conclusão: *“O estudo parece indicar vulnerabilidade cognitiva do consumidor em relação a questões financeiras. Os resultados evidenciam a importância do dever de aconselhar e informar adequadamente o interessado no momento da contratação de empréstimos em dinheiro”*.

O PL 283/2012 previa o dever de aconselhamento:

<sup>206</sup>

Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/AUTO/?uri=CELEX:32008L0048&qid=1666807045073&rid=1>. Acesso em: 26 ago. 2022.

At. 54-C. Sem prejuízo do disposto no art. 46, no fornecimento de crédito, previamente à contratação, o fornecedor ou o intermediário devem, entre outras condutas:

I – esclarecer, aconselhar e advertir adequadamente o consumidor sobre a natureza e a modalidade do crédito oferecido, assim como as consequências genéricas e específicas do inadimplemento.

O verbo “aconselhar” foi subtraído da Lei 14.181/2021. Embora a prestação de informação adequada, clara e completa ao consumidor talvez seja capaz de permitir-lhe decidir com consciência, teria sido melhor positivar o dever de aconselhamento. Não obstante a omissão, sustenta-se que tal dever pode ser extraído do ordenamento jurídico pátrio, decorrendo do princípio da boa-fé objetiva. Sobre o tema, Marques (2002, p. 216) afirma, em artigo dedicado justamente às relações de consumo em serviços bancários e de crédito:

Efetivamente, boa-fé objetiva significa uma atuação “refletida”, uma atuação refletindo, pensando no outro, no parceiro contratual, respeitando-o, respeitando seus interesses legítimos, suas expectativas razoáveis, seus direitos, agindo com lealdade, sem abuso, sem obstrução, informando-o, **aconselhando-o, cuidando**, sem causar lesão ou desvantagem excessiva, cooperando para atingir o bom fim das obrigações: o cumprimento do objetivo contratual e a realização dos interesses das partes. [Grifo ausente no original.]

Assim, argumenta-se que, embora não mencionado expressamente na Lei 14.181/2021, o dever de aconselhamento inclui-se no dever de informação como desdobramento da boa-fé objetiva e corolário da exigência de responsabilidade do fornecedor na concessão de crédito.

Pode-se objetar contra o dever informação, alegando-se que não se espera, por exemplo, que um vendedor de carros alerte para o risco de morte no trânsito, ou que o dono de um bar avise aos clientes sobre os perigos do alcoolismo. A esse tipo de objeção, responde-se que acidentes de trânsito são um fato conhecido da vida e a maioria das pessoas entende que o álcool em excesso é nocivo. Há campanhas educativas, avisos na publicidade, palestras nas escolas, inclusive a exigência de obtenção de uma licença precedida de um curso no caso da condução de veículos, a ser renovada periodicamente. Conversa-se sobre vícios em família, ouvem-se notícias de acidentes de trânsito todos os dias. Há suficiente informação para que os riscos sejam conhecidos.

Não há o mesmo nível de informação sobre os riscos do crédito. As pessoas não conversam sobre dinheiro, sobre quanto ganham ou como gerenciam as próprias finanças. Na cultura brasileira, considera-se impróprio abordar esses temas<sup>207</sup>. Não se fala sobre renda ou

---

<sup>207</sup> Nesse sentido: <https://forbes.com.br/colunas/2019/08/pesquisa-mostra-que-falar-sobre-dinheiro-e-tabu-nos-circulos-sociais/>; <https://valorinveste.globo.com/educacao-financeira/noticia/2020/11/10/brasileiros-ligam->

investimentos, e menos ainda sobre dívidas. O endividado frequentemente esconde esse estado até da família, por vergonha e medo de recriminações. Segundo pesquisa da SERASA (2021) realizada em outubro de 2021, 88% das pessoas endividadas sentem vergonha da situação (o número chega a 91% entre as mulheres). O constrangimento pode ser fator de incremento das dívidas, já que o devedor envergonhado demora a pedir ajuda ou a tentar renegociar com os credores. Mesmo quando chega a procurar núcleos especializados no tratamento do problema, frequentemente não revela todas as dívidas por medo de ser julgado pelo atendente<sup>208</sup>.

Em um contexto no qual não se fala sobre dinheiro, muito menos sobre endividamento, faltam informações que capacitem os consumidores a lidarem com um e outro. Atribuir ao fornecedor de crédito o dever de informar clara e adequadamente seu cliente visa a preencher ao menos em parte essa lacuna e guarda paralelo com as advertências sobre os perigos do álcool e do tabaco que integram as embalagens desses produtos. Substâncias nocivas têm regulações estritas no que tange à sua publicidade e o mesmo deve ser pensado quanto à publicidade de crédito. Embora útil e necessário ao desenvolvimento da economia e à inclusão social, o crédito deve ser encarado como um produto que envolve riscos nada desprezíveis. O estímulo irresponsável à sua contratação gera efeitos perniciosos sobre o indivíduo, a família e a sociedade da mesma forma que o abuso de álcool ou o tabaco.

À vista do grau de detalhamento da Lei 14.181/2021, que passou a exigir responsabilidade na concessão de crédito, densificou o princípio da boa-fé objetiva e esmiuçou o dever de informação do fornecedor, não há qualquer respaldo legal para que as instituições financeiras não cumpram esses mandamentos; ao contrário, o descumprimento gera responsabilidade objetiva pelos danos porventura causados, dentre os quais inclui-se o superendividamento e suas consequências.

O fornecimento de informações precisas e adequadas se relaciona com a questão da educação financeira, uma vez que somente o consumidor educado terá condições de compreender a informação recebida. O tema será retomado no próximo capítulo. Por ora, ressalta-se que informação e educação financeira andam lado a lado: uma é ineficaz sem a outra. A conjugação de ambas propicia um mercado de crédito equilibrado e cujo desenvolvimento respeita a dignidade da pessoa humana.

---

financas-pessoais-a-sentimentos-ruins-e-perpetuam-tabu-sobre-dinheiro.ghtml;  
<https://www.infomoney.com.br/colunistas/thiago-godoy/por-que-falar-sobre-dinheiro-e-o-maior-tabu-de-todos-e-como-mudar-isso/>. Acesso em: 7 dez. 2021.

<sup>208</sup> Segundo relatos de especialistas no atendimento a superendividados, compartilhados na II Jornada CDEA sobre superendividamento e proteção ao consumidor, em 2 de dezembro de 2021.

### 6.1.2 A proteção ao mínimo existencial

O conceito de superendividamento trazido pela Lei 14.181/2021 vincula-se diretamente à ideia de mínimo existencial. Desse modo, a concessão de crédito só pode ser considerada responsável quando o fornecedor tiver a cautela de verificar que o débito a ser assumido pelo consumidor não afetará o seu mínimo existencial. Assim fazendo, a lei protege o valor fundamental da dignidade da pessoa humana.

No que se refere ao direito do consumidor e à Lei 14.181/2021, “mínimo existencial” é expressão usada em sentido econômico. É verdade que o conceito abrange garantias não-patrimoniais, como o direito de acesso à justiça ou o direito ao meio ambiente equilibrado. No tema em análise, contudo, representa a parcela dos rendimentos do indivíduo que deve ser protegida para que ele tenha a possibilidade de satisfazer suas necessidades básicas, como alimentação, moradia e saúde.

O texto do art. 54-A do PL 283/2012 era o seguinte:

Art. 54-A. Esta seção tem a finalidade de prevenir o superendividamento da pessoa física, promover o acesso ao crédito responsável e à educação financeira do consumidor, de forma a evitar a sua exclusão social e o comprometimento de seu mínimo existencial, sempre com base nos princípios da boa-fé, da função social do crédito ao consumidor e do respeito à dignidade da pessoa humana.<sup>209</sup>

A definição de superendividamento e, por decorrência lógica, de mínimo existencial, vinha apenas no capítulo referente ao procedimento de conciliação no superendividamento<sup>210</sup>:

Art. 104-A. [...]

§ 1º. Entende-se por superendividamento o comprometimento de mais de trinta por cento da renda líquida mensal do consumidor com o pagamento do conjunto de suas dívidas não profissionais, exigíveis e vincendas, excluído o financiamento para a aquisição de casa para a moradia, e desde que inexistentes bens livres e suficientes para a liquidação do total do passivo.

Se o comprometimento de mais de 30% da renda líquida mensal do consumidor se caracterizaria como superendividamento, infere-se que o mínimo existencial estaria vinculado à preservação de 70% da sua renda líquida.

<sup>209</sup> Na redação final, a preocupação com a exclusão social do consumidor assumiu a forma de novo princípio das relações de consumo (CDC, art. 4º, X).

<sup>210</sup> Nota-se, nessa primeira formulação, a aproximação do conceito de superendividamento com a figura da insolvência civil, instituto processual que será discutido adiante.

O PL 283/2012 foi enviado à Câmara dos Deputados e recebeu o número 3.515/2015. Naquela Casa, a Comissão de Defesa do Consumidor optou por delegar à regulamentação a elaboração de um parâmetro para a definição de mínimo existencial<sup>211</sup>, chegando-se à redação atual do § 1º do art. 54-A do CDC:

§ 1º Entende-se por superendividamento a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação.

Observe-se, ainda, a alteração topográfica: o conceito foi retirado do Título III, que regula o direito processual, e incluído no Título I, de direito material. A alteração revela-se adequada, considerando-se que a definição de superendividamento é tema afeto ao direito material.

Bem-vinda, também, a eliminação da ressalva quanto ao financiamento para aquisição de casa própria<sup>212</sup>. Trata-se de dívida como qualquer outra, com a peculiaridade de ser vultosa, comprometendo grande fatia do orçamento doméstico. Além disso, destina-se a concretizar o direito social à moradia, o que lhe confere especial relevo, dado que esse direito integra o mínimo existencial.

Reputa-se correta, em princípio, a decisão de não vincular o mínimo existencial a um valor nominal ou percentual da renda líquida. Como alerta Sarlet (2018, p. 166), o mínimo existencial “*não pode ser reduzido a um objeto fixo, muito menos a um valor pecuniário determinado, visto que dependente de um conjunto de fatores*”. Pode-se imaginar situação em que um comprometimento aparentemente baixo da renda conduza ao superendividamento, em razão da vulnerabilidade financeira do consumidor<sup>213</sup>: basta pensar em um casal de idosos de saúde frágil que viva com dois salários mínimos (suponha-se, duas aposentadorias por idade), de modo que uma dívida de 20% desse valor, ou mesmo de 10%, teria o condão de afetar a sua subsistência, mormente considerando-se que o salário mínimo atual é insuficiente para atender

---

<sup>211</sup> Síntese dos debates disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1864184&filename=PRL+2+PL351515+%3D%3E+PL+3515/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1864184&filename=PRL+2+PL351515+%3D%3E+PL+3515/2015). Acesso em: 4 nov. 2021.

<sup>212</sup> No processo de repactuação de dívidas do art. 104-A do CDC, excluem-se os contratos de crédito com garantia real e os financiamentos imobiliários. Contudo, apesar de não se submeterem à repactuação, tais contratos devem ser considerados na aferição do superendividamento, ante a abrangência do § 2º do art. 54-A: “*as dívidas referidas no § 1º deste artigo englobam quaisquer compromissos financeiros assumidos decorrentes de relação de consumo, inclusive operações de crédito, compras a prazo e serviços de prestação continuada*”. A existência dessas dívidas interfere diretamente na capacidade de pagamento do superendividado e precisa ser levada em conta, sob pena de criar-se um plano de pagamento destoante da real disponibilidade financeira do consumidor.

<sup>213</sup> Cf. capítulo 3, item 3.1.

às necessidades básicas<sup>214</sup>. Lado outro, uma pessoa solteira e saudável com renda líquida de dez mil reais e comprometimento de quatro mil reais com dívidas – por exemplo, a prestação de um automóvel – não estaria, em princípio, com a subsistência ameaçada.

Importa considerar também as desigualdades no território brasileiro quanto à renda e ao custo de vida. Dados do IBGE (2020, p. 58) revelam que a renda domiciliar mediana<sup>215</sup> *per capita* na Região Nordeste em 2019 era de R\$ 506,00 (patamar mais baixo dentre as regiões brasileiras), chegando a R\$ 1.141,00 no Sul, mais que o dobro. Em dezembro de 2019, a cesta básica custava R\$ 511,70 em Florianópolis e R\$ 506,30 em Porto Alegre (maior e menor valor na Região Sul); e custava R\$ 393,80 em Recife e R\$ 351,97 em Aracaju (maior e menor valor na Região Nordeste)<sup>216</sup>. Considerando-se os menores preços da cesta básica e a renda *per capita*, a sua aquisição comprometia 69,5% do rendimento domiciliar mediano de uma pessoa no Nordeste; o impacto para alguém que vivia no Sul era de 44,4%. Ou seja, uma pessoa no Nordeste gasta muito mais da sua renda com alimentação, proporcionalmente, do que uma pessoa no Sul, tendo maior probabilidade de ver-se em situação de necessidade caso perca parte dessa renda em função de débitos. Uma dívida de duzentos reais deixaria o hipotético cidadão de Aracaju com apenas R\$ 306,00 – valor insuficiente para comprar a cesta básica. A mesma dívida deixaria ao indivíduo do Sul R\$ 941,00 – o suficiente para a cesta básica e algo mais.

Sobre o tema, Cavallazzi (2015, p. 429) alerta para o mito de que o comprometimento de até 30% da renda não atingiria o mínimo existencial, mito este derivado da margem consignável inicialmente prevista na Lei 10.820/2003. Ora, os constantes aumentos da margem, já abordados no capítulo 4, evidenciam que se trata de percentual fixado por razões políticas e variável ao sabor dos interesses econômicos de ocasião, sem preocupação efetiva com a manutenção de uma reserva monetária que permita ao contraente do empréstimo a subsistência.

O que se defende, portanto, é que a análise do valor necessário para garantir o mínimo existencial deve ser feita no caso concreto, considerando-se os rendimentos do consumidor e o custo de vida no lugar em que reside, além de outros fatores, tais como a composição familiar

---

<sup>214</sup> Recordando-se a metodologia do DIEESE citada no capítulo 2, em 2022 o hipotético casal de idosos apenas teria meios adequados de prover suas necessidades básicas se tivesse renda superior a quatro mil reais. O salário mínimo em 2022 era de R\$ 1.212,00.

<sup>215</sup> O relatório explica a diferença entre média e mediana: “A média tem por característica ser influenciada por valores extremos, o que, em um contexto de distribuição muito desigual dos rendimentos, acaba elevando o rendimento médio no Brasil por influência dos altos rendimentos nos estratos superiores. A mediana, embora de compreensão menos imediata que a média, remete a um indicativo mais próximo à realidade de grande parte da população brasileira. A mediana equivale ao meio da distribuição, ou seja, o rendimento mediano domiciliar per capita é aquele correspondente ao que até metade da população tem acesso.”

<sup>216</sup> Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2021/202103cestabasica.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021.

e os gastos com medicamentos. Essa análise casuística deve ocorrer na repactuação das dívidas por meio do procedimento do art. 104-A e seguintes do CDC, de modo a aferir-se a real disponibilidade financeira para arcar com as prestações do plano de pagamento, mas há de ser feita também no momento da oferta do crédito pelo fornecedor, de modo a evitar o nascimento de situações de superendividamento. Convém ressaltar, ainda, que o mínimo existencial deve ser visto como um piso abaixo do qual não se pode viver com dignidade, nunca como um teto.

Quando a Lei do Superendividamento delegou a definição de mínimo existencial à regulamentação, o que se esperava era a edição de parâmetros que fossem flexíveis e adaptáveis a cada caso concreto, mas não foi o que ocorreu. A regulamentação veio por meio do Decreto 11.150, de 26 de julho de 2022<sup>217</sup> que, não obstante as ponderações e debates doutrinários e legislativos durante a tramitação da Lei do Superendividamento, esvaziou sobremaneira a proteção legal, fixando para o mínimo existencial valor absoluto e irrisório, afastando a possibilidade de adequação ao caso concreto e, ainda, determinando uma série de exceções à garantia da preservação desse já insuficiente piso.

De saída, o art. 3º do decreto fixou o mínimo existencial da pessoa natural em 25% do salário mínimo então vigente, ressalvando que “*o reajustamento anual do salário mínimo não implicará a atualização do valor*”. Em 2022, o salário mínimo era de R\$ 1.212,00. O decreto, portanto, determinou que o mínimo existencial para a dignidade de uma pessoa é de R\$ 303,00.

Ao transformar o mínimo existencial em um valor fixo, aplicável sem distinção a qualquer pessoa ou situação, o decreto ignorou os exemplos vindos dos EUA e da Europa, que avaliam o caso concreto, e desconsiderou a doutrina sobre o tema. Além disso, o valor fixado é tão baixo que vilipendia a Lei 14.181/2021, a proteção constitucional aos direitos sociais e a própria dignidade da pessoa humana. R\$ 303,00 não compravam sequer a mais barata cesta básica do Brasil em 2019, então orçada em R\$ 351,97. É cristalino que trezentos reais são insuficientes para a alimentação e o pagamento das despesas fundamentais de uma pessoa, como moradia, luz e água. Em reforço à falta de razoabilidade na fixação desse valor, recorde-se que em publicação de 2020, mencionada no capítulo 2, o Banco Central do Brasil, autarquia federal que tem entre suas funções a gestão da política monetária e a busca pela estabilidade financeira, utilizou-se do critério de linha da pobreza do Banco Mundial para afirmar que pessoas com renda disponível inferior a esse piso após o pagamento de dívidas estariam em situação de endividamento de risco (BCB, 2020, p. 9). Em julho de 2022, esse valor era de

---

<sup>217</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/D11150.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11150.htm). Acesso em: 5 ago. 2022.

aproximadamente R\$ 853,05 por pessoa<sup>218</sup>. A discrepância entre o piso do Banco Mundial para a determinação objetiva do estado de pobreza e o valor fixado pelo Decreto 11.150/2022 – uma diferença de quase o triplo – confirma a inadequação da norma em comento. À luz do que fez o decreto, teria sido preferível manter o texto do PL 3.515/2015, que permitia o comprometimento de 30% da renda mensal com dívidas sem que se configurasse o superendividamento.

Como se não bastasse, o decreto listou uma série de dívidas que não são consideradas para a aferição do mínimo de rendimentos a ser preservado, incluindo nesse rol, surpreendentemente, dívidas “*decorrentes de operação de crédito consignado regido por lei específica*”. Por essa norma, o idoso superendividado em razão de crédito consignado não contará com a proteção conferida pela Lei do Superendividamento. Também foram excluídas dívidas com tributos ou despesas condominiais de imóvel próprio e dívidas referentes a financiamento ou refinanciamento imobiliário. Referidas exclusões implicam dizer que, para o decreto, a moradia não é um direito afeto ao mínimo existencial, em franca contrariedade à Constituição, que elenca essa garantia entre os direitos sociais fundamentais.

Causa espécie, ainda, que dívidas de consumo renegociadas por meio do procedimento de conciliação trazido pela Lei do Superendividamento também não sejam consideradas para aferição do mínimo existencial, desprezando-se qualquer alteração fática superveniente à celebração do acordo e contrariando expressa disposição da Lei 14.181/2021, que prevê a possibilidade de nova repactuação após dois anos (CDC, art. 104-A, § 5º).

O decreto está em desacordo, ainda, com a Lei 10.820/2003, que na origem resguardava 70% dos proventos e salários em face do empréstimo consignado e mesmo hoje, em sua pior redação, ainda protege 55% desse montante. Desrespeita também decisões judiciais que limitam os descontos sobre benefícios previdenciários. A esse respeito, cumpre citar acórdão paradigmático do Tribunal Regional Federal da 4ª Região<sup>219</sup> que, sob o manto da dignidade

---

<sup>218</sup> Segundo o Banco Mundial, está na linha da pobreza a pessoa que vive com U\$ 5,50 por dia ou menos. O BCB entende que o endividado de risco é aquele que, após pagar suas dívidas tem apenas esse valor à sua disposição. Em julho de 2022, mês de publicação do Decreto 11.150, o dólar fechou a R\$ 5,17. Feitas as operações de aritméticas, chega-se à renda mensal de R\$ 853,05 como definidora da linha de pobreza. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-07/dolar-sobe-para-r-517-mas-fecha-julho-em-baixa-de-116>. Acesso em: 29 ago. 2022.

<sup>219</sup> Apelação Cível em Ação Civil Pública 5056833-53.2014.4.04.7100/RS, Reator Desembargador Federal JOÃO BATISTA PINTO SILVEIRA, 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, de 05/08/2021. A decisão pende de apreciação pelo Superior Tribunal de Justiça em sede de Recurso Especial. O acórdão limita o decidido pelo STJ no Tema Repetitivo 979, citado no capítulo 5, instituindo nova trava para os descontos eis que, além do percentual máximo de 30%, o valor remanescente não poderá ser inferior ao salário mínimo. Sendo este o caso, o INSS estará impedido de se ressarcir por essa via, cabendo-lhe buscar outros meios para recuperar o crédito, como a ação de execução.

humana, do princípio da proporcionalidade e da garantia da remuneração mínima, confirmou sentença em ACP a fim de limitar os descontos sobre benefícios previdenciários feitos pelo próprio INSS para o ressarcimento de valores recebidos indevidamente pelo segurado de boa-fé, em razão de erro material da autarquia. Na ocasião, o tribunal assentou que, embora o art. 15 da Lei 8.213/1991 permita o desconto de até 30% dos proventos<sup>220</sup>, o valor remanescente não pode ser inferior ao salário mínimo, sob pena de ferir-se a dignidade do beneficiário e o art. 201, § 2º, da Constituição<sup>221</sup>. Reconheceu-se que a redução da renda mensal a patamar inferior ao salário mínimo compromete de modo irreversível a subsistência.

Diante desse acórdão, é tentador adotar a posição de que, com base nos mesmos argumentos, dever-se-ia vedar a possibilidade de quaisquer empréstimos incidentes sobre benefícios no valor de um salário mínimo. Cumpre resistir à tentação, pois sucumbir significaria alijar do mercado de crédito milhões de idosos, em discriminação que, embora com cunho protetivo, poderia ser considerada desproporcional. Por outro lado, a decisão judicial serve de reforço argumentativo contra o absurdo Decreto 11.150/2022, que preserva apenas R\$ 303,00 mensais, montante insuficiente até mesmo para o atendimento das mais básicas necessidades. Ora, se nem ao INSS é dado ressarcir-se desmedidamente quando incorre em erro ao pagar benefícios, como visto no capítulo 5, como se pode permitir que instituições financeiras, que de livre e espontânea vontade emprestam a quem sabiam ou deviam saber que não tinha condições de honrar a dívida, esquivem-se dos riscos da sua atividade e dos prejuízos que devem suportar em razão da sua irresponsabilidade? Se a autarquia previdenciária deve conter o ímpeto de recomposição do erário que, em verdade, pertence a todos os brasileiros, como se pode tolerar o apetite desenfreado das instituições de crédito em aumentar seus próprios lucros às custas da dignidade de indivíduos e famílias?

Vale lembrar que o decreto veio a lume uma semana antes da promulgação da Lei 14.431/2022, que elevou a margem consignável sobre benefícios previdenciários para 45% e

---

<sup>220</sup> Ponto interessante é que o próprio INSS reconhece a fragilidade das pessoas idosas (bem assim dos jovens e da população com menor renda) no art. 2º da Resolução INSS 185/2021, reduzindo o percentual dos descontos nesses casos: “Art. 2º. Excepcionalmente poderá ser consignado percentual menor que 30%, desde que observadas as seguintes situações: I - para benefícios com renda mensal de até dois salários mínimos e idade do titular a contar de 70 (setenta) anos, o percentual de desconto será de 10% (dez por cento); (Incluído pela Resolução INSS 640/2018) II - para benefícios com renda mensal de até seis salários mínimos e idade do titular menor do que 21 (vinte e um) anos e a contar de 53 (cinquenta e três) anos, o percentual de desconto será de 20% (vinte por cento); III - para benefícios com renda mensal de até seis salários mínimos e idade do titular igual ou maior que 21 (vinte e um) anos e inferior a 53 (cinquenta e três) anos, o percentual de desconto será de 25% (vinte e cinco por cento); e IV - para benefícios cuja renda mensal seja acima de seis salários mínimos, o percentual de desconto será de 30% (trinta por cento), independente da idade do titular do benefício”.

<sup>221</sup> Art. 201, § 2º. Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.

permitiu o crédito consignado em benefícios assistenciais de transferência de renda, a aumentar o risco de superendividamento dos idosos e das camadas mais pobres da população brasileira.

Não há outra conclusão possível: o Decreto 11.150/2022 é ilegal, por esvaziar a Lei 14.181/2021, e é inconstitucional, por não observar a dignidade da pessoa humana e a preservação dos direitos sociais fundamentais do art. 6º da Constituição, umbilicalmente ligados ao conceito de mínimo existencial. Entidades de proteção do consumidor e das pessoas vulneráveis se manifestaram nesse sentido<sup>222</sup>. A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) e a Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ANADEP) apresentaram ao STF Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental<sup>223</sup> com o fito de invalidar a norma. Espera-se uma atuação firme do Poder Judiciário, a fim de afastar o decreto nos casos concretos que cheguem às suas portas e de extirpá-lo do ordenamento jurídico.

## 6.2 Os vetos à Lei do Superendividamento

A Lei 14.181/2021 foi aprovada com vetos<sup>224</sup>, alguns dos quais merecem comentários.

No art. 54-C, foi vetado o inciso I:

Art. 54-C. É vedado, expressa ou implicitamente, na oferta de crédito ao consumidor, publicitária ou não:  
I - fazer referência a crédito “sem juros”, “gratuito”, “sem acréscimo” ou com “taxa zero” ou a expressão de sentido ou entendimento semelhante

O dispositivo se baseava na legislação francesa, que proíbe ênfase ao crédito “gratuito” ou “rápido” (MARQUES, 2011, p. 570). Dentre as razões do veto, consta o seguinte:

[...] a propositura contrariaria o interesse público ao tentar solucionar problema de publicidade enganosa ou abusiva com restrição à oferta, proibindo operações que ocorrem no mercado usualmente e sem prejuízo ao consumidor, em que o fornecedor

<sup>222</sup> A título de exemplos: nota técnica do Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos Gerais (CONDEGE): <https://www.defensoria.ce.def.br/wp-content/uploads/2022/07/Nota-T%C3%A9cnica-Inconsist%C3%Aancia-do-Decreto-11.150.2022.pdf>; nota técnica do Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor (BRASILCON): [https://www.migalhas.com.br/arquivos/2022/7/70CCFD3DC27FB4\\_nota-tecnica.pdf](https://www.migalhas.com.br/arquivos/2022/7/70CCFD3DC27FB4_nota-tecnica.pdf); nota técnica da Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ANADEP): [https://www.migalhas.com.br/arquivos/2022/7/3646199A960442\\_nota-anadep.pdf](https://www.migalhas.com.br/arquivos/2022/7/3646199A960442_nota-anadep.pdf); manifestação do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec): <https://idec.org.br/release/decreto-do-minimo-existencial-beneficia-sistema-financeiro-e-prejudica-populacao-avalia-idec>. Acesso em: 5 ago. 2022.

<sup>223</sup> ADPF 1005, protocolada em 25/08/2022, e ADPF 1006, protocolada em 26/08/2022. Ambas tramitam juntas, sob a relatoria do Ministro André Mendonça.

<sup>224</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-314.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-314.htm). Acesso em: 10 dez. 2021.

oferece crédito a consumidores, incorporando os juros em sua margem sem necessariamente os estar cobrando implicitamente, sem considerar que existem empresas capazes de ofertar de fato “sem juros”, para o que restringiria as formas de obtenção de produtos e serviços ao consumidor.

É ingênuo acreditar em crédito realmente livre de juros; em verdade, estão embutidos e disfarçados nos termos do contrato. Uma oferta de crédito sem juros sequer configuraria contrato oneroso – regra nas relações de consumo – mas mero acordo gratuito, empréstimo por liberalidade, algo que se desconhece na prática das instituições financeiras.

Poder-se-ia argumentar que o veto tentou proteger as vendas a prazo, em que a oferta de crédito é negócio acessório e não principal, e nas quais frequentemente se anuncia o parcelamento sem juros. Ocorre que esse tipo de negócio já estava protegido pelo parágrafo único, vetado por arrastamento, que textualmente enunciava que a venda a prazo no cartão de crédito não se submetia à restrição do inciso I. Assim, o que o dispositivo vetado realmente queria eliminar era a manipulação que induz o consumidor a crer na existência de empréstimo “sem juros”, eis que nesse negócio sempre há juros embutidos: ao fim e ao cabo, o consumidor sempre devolve um valor maior do que aquele que tomou emprestado.

O veto foi uma derrota na proteção ao consumidor, mas resta uma saída: não sendo os juros claramente informados – é dizer, alardeando-se que o empréstimo é “grátis” ou “sem juros” quando não o é – pode-se aplicar o parágrafo único do art. 54-D, expurgando-se os encargos por violação ao dever de informar. Há, também, a possibilidade de alegar que a publicidade integra o contrato, nos termos do art. 30 do CDC<sup>225</sup>, anterior à Lei do Superendividamento. Nessa linha, Pasqualotto defende que, à luz do CDC, a publicidade é fonte de obrigações (1997, p. 47), pugnano por uma atuação jurídica que não a ignore (idem, p. 58):

A publicidade tornou-se ato típico da sociedade massificada, conduzindo o consumidor ao momento culminante da contratação. O direito não pode tratá-la ingenuamente [...]. Os efeitos obrigacionais para o anunciante devem decorrer objetivamente do fato do anúncio, independentemente do seu resultado efetivo, porque a mensagem publicitária visa justamente persuadir o público-alvo, muitas vezes em detrimento dos seus legítimos interesses. Trata-se de proteger o consentimento dos consumidores antes da contratação, na fase pré-negocial.

O autor ressalva que nem toda publicidade contém oferta (é o caso de campanhas institucionais, por exemplo), mas “*quando oferta e publicidade coincidem, os efeitos jurídicos decorrentes são únicos, porque a oferta transforma-se no conteúdo da mensagem publicitária*”

---

<sup>225</sup> Art. 30. Toda informação ou publicidade, suficientemente precisa, veiculada por qualquer forma ou meio de comunicação com relação a produtos e serviços oferecidos ou apresentados, obriga o fornecedor que a fizer veicular ou dela se utilizar e integra o contrato que vier a ser celebrado.

(idem, p. 99). Se publicidade e oferta se equivalem, e a publicidade obriga o fornecedor, conclui-se que a oferta deve respeitar as condições alardeadas pela peça publicitária; se não o faz, cabem sanções.

O art. 54-E foi integralmente vetado por discordância da Presidência da República com o que prescrevia o *caput*:

Art. 54-E. Nos contratos em que o modo de pagamento da dívida envolva autorização prévia do consumidor pessoa natural para consignação em folha de pagamento, a soma das parcelas reservadas para pagamento de dívidas não poderá ser superior a 30% (trinta por cento) de sua remuneração mensal, assim definida em legislação especial, podendo o limite ser acrescido em 5% (cinco por cento) destinados exclusivamente à amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito ou a saque por meio de cartão de crédito.

Entre as razões do veto, está o fato de ter sido aprovado percentual superior de endividamento pela Lei 14.131/2021, já criticada no capítulo 4. O art. 4º da Lei 14.181/2021 ressaltava as contratações realizadas antes da sua vigência, mas isso não foi o suficiente para o governo federal. Além disso, consignou-se o seguinte:

Mister destacar que o crédito consignado é uma das modalidades mais baratas e acessíveis, só tendo taxas médias mais altas que o crédito imobiliário, conforme dados do Banco Central do Brasil. Assim, a restrição generalizada do limite de margem do crédito consignado reduziria a capacidade de o beneficiário acessar modalidade de crédito, cujas taxas de juros são, devido à robustez da garantia, inferiores a outras modalidades. A restrição acabaria, assim, por forçar o consumidor a assumir dívidas mais custosas e de maior dificuldade de pagamento.

Ademais, em qualquer negócio que envolva a consignação em folha de pagamento, seja no âmbito das relações trabalhistas ou fora delas a informação sobre a existência de margem consignável é da fonte pagadora. Diante disso, a realização de empréstimos em desacordo com o disposto no *caput* do art. 54-E poderia ocorrer por culpa exclusiva de terceiro, no caso a pessoa jurídica responsável pelo pagamento dos vencimentos do consumidor.

Um desavisado imaginaria que o dispositivo pretendia banir o crédito consignado, quando, na verdade, buscava apenas limitá-lo a um patamar decente, embora ainda acima do ideal, já que 35% de comprometimento da renda mensal ainda seria um montante bastante elevado. O argumento da Presidência da República de que essa limitação forçaria o consumidor a contrair dívidas mais custosas não deveria ser relevante. Ao contrário, o desejável seria que o Executivo se preocupasse com a concessão responsável de crédito e com a educação financeira do consumidor, de modo que ele nunca chegasse a comprometer parcela tão elevada dos seus rendimentos com dívidas. Nota-se o descaso do Poder Executivo com os riscos do superendividamento em decorrência da oferta de crédito consignado. Não há qualquer cuidado no sentido de evitar que o consumidor se afunde em um fenômeno tormentoso que beneficia

apenas as instituições financeiras. Cumpre lembrar que os bancos estão entre as instituições mais lucrativas do mercado, não raras vezes às custas da ruína de famílias.

O mesmo veto pretendeu afastar a responsabilidade objetiva do fornecedor pelos danos que o crédito consignado viesse a causar, alegando que “*a informação sobre a existência de margem consignável é da fonte pagadora*” e que a responsabilidade seria exclusivamente dela. Não obstante, à luz dos arts. 12 e 14 do CDC, é dever do fornecedor assegurar-se de a concessão do empréstimo esteja dentro da margem consignável, sob pena de responsabilidade objetiva, sem prejuízo de eventual responsabilização da fonte pagadora caso preste informação incorreta.

O veto do *caput* do art. 54-E levou à queda por arrastamento de todos os seus parágrafos e incisos, inclusive do § 2º, que previa o direito de arrependimento em até sete dias, contados da contratação do crédito consignado ou do recebimento da cópia do contrato. Pode-se tentar argumentar que, se a contratação for feita fora do estabelecimento (por visita em domicílio, telefone, internet ou terminal de autoatendimento), tem aplicação o art. 49 do CDC<sup>226</sup>. Contudo, a Lei 10.820/2003 é específica e taxativa: o empréstimo consignado é irrevogável e irretratável. O prazo geral de arrependimento do CDC não se aplica, portanto, e o que pretendia o parágrafo vetado por arrastamento era justamente conferir essa possibilidade, na expectativa de que, passada a pressão e o assédio, o consumidor desfizesse o negócio. Vetou-se importante mecanismo no combate ao superendividamento, eis que, no dizer de Marques (2011, p. 572), “*para prevenir de forma eficaz o superendividamento da população brasileira, inclusive da população mais pobre que só tem o seu ‘nome’ como patrimônio, devemos inverter o paradigma: crédito consciente e responsável só pode ser concedido com tempo e reflexão*”.

### **6.3 O novo procedimento para a superação do superendividamento**

Este estudo volta-se à prevenção do superendividamento. Contudo, em razão das inovações trazidas pela Lei 14.181/2021, algumas palavras sobre o tratamento dessa condição, quando já instalada, são necessárias. A Lei do Superendividamento estimula a solução extrajudicial de conflitos nos moldes já vigentes em alguns núcleos espalhados pelo Brasil<sup>227</sup>,

---

<sup>226</sup> Art. 49. O consumidor pode desistir do contrato, no prazo de 7 dias a contar de sua assinatura ou do ato de recebimento do produto ou serviço, sempre que a contratação de fornecimento de produtos e serviços ocorrer fora do estabelecimento comercial, especialmente por telefone ou a domicílio.

<sup>227</sup> Algumas experiências paradigmáticas que antecederam a promulgação da Lei 14.181/2021: o TJPR mantém, desde 2010, um projeto de tratamento ao superendividamento; o TJRS conta com um núcleo de conciliação dedicado ao tema há vários anos, datando de 2006 o projeto-piloto; em parceria com o TJSP, desde 2012 o Procon/SP auxilia consumidores superendividado (e após a promulgação da Lei 14.181/2021 criou a Central do Superendividamento). Iniciativas bem-sucedidas como essas serviram de inspiração para a Lei do

trazendo mecanismos de tratamento extrajudicial da questão (CDC, art. 5º, VI). Além disso, institui procedimentos pré-processual e processual de conciliação em casos de superendividamento, sempre incentivando a conciliação na via administrativa em caráter concorrente e facultativo (CDC, art. 104-C).

Poder-se-ia pensar que o Brasil já contava um mecanismo processual para proteger o superendividado, qual seja, o processo de insolvência civil. Ocorre que esse instituto é de difícil operação, sendo especialmente ineficiente quando o devedor é hipervulnerável. Trata-se, com efeito, de rito praticamente em desuso, como aponta Bucar (2017, p. 100-101):

A base de dados de jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça guarda todos os julgados daquela Corte desde sua instalação, ocorrida em 7 de abril de 1989. O resultado de pesquisa realizada em 15 de dezembro de 2015 no banco de dados aponta um resultado de oitenta e quatro julgados com a expressão “insolvência civil” [...]. Sessenta e dois tratavam efetivamente do tema da insolvência civil, pois os demais julgados que a ela se referem cuidavam de demandas de outras espécies.

No CPC de 2015, foi-lhe destinado apenas o artigo 1.052: “*Até a edição de lei específica, as execuções contra devedor insolvente, em curso ou que venham a ser propostas, permanecem reguladas pelo Livro II, Título IV, da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973*”. Como a lei ainda não existe, continua em vigor o procedimento previsto nos arts. 748 a 786-A, do CPC de 1973.

Os problemas têm início no primeiro artigo do procedimento, o art. 748: “*Dá-se a insolvência toda vez que as dívidas excederem à importância dos bens do devedor.*” Por essa definição, grande parte dos devedores idosos seria insolvente ao contrair a primeira dívida, por não ter reservas financeiras ou qualquer bem em seu nome, ou por ter apenas a casa em que mora e que, pela natureza de bem de família, não pode ser objeto de penhora<sup>228</sup>. Os efeitos da declaração de insolvência são o vencimento antecipado de todos os débitos, a arrecadação dos

---

Superendividamento, como consta do texto que acompanhou o PL 283/2012. Outros programas foram reativados ou criados sob o influxo da nova lei: em dezembro de 2021, por exemplo, o TJDF retomou o atendimento especializado a superendividados, criado em 2014, mas paralisado alguns anos depois; em março de 2022, o Procon/RJ e o TJRJ firmaram acordo de cooperação técnica para o tratamento do superendividamento e já vêm atuando na repactuação de dívidas. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/projeto-superendividamento>; <https://www.tjrs.jus.br/novo/institucional/o-tjrs/conselhos-comissoes-e-comites/nupemec/superendividamento-do-consumidor>; <https://www.procon.sp.gov.br/procon-sp-lanca-central-do-superendividamento>; <http://www.procon.rj.gov.br/index.php/publicacao/detalhar/4849>; <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2021/dezembro/tjdft-oferece-gratuitamente-atendimento-para-pessoas-superendividadas>; <https://www.conjur.com.br/2022-abr-16/tj-rj-procon-ajudam-consumidores-superendividados-repactuacoes>. Acesso em: 26 abr. 2022.

<sup>228</sup> Por ora, já que em 1º de junho de 2022, a Câmara dos Deputados aprovou o PL 4.188/2021, de autoria do Poder Executivo, que autoriza instituições financeiras a penhorarem o único imóvel da família para quitar dívidas. Se convertida em lei, a medida adicionará elemento cruel ao já calamitoso estado de superendividamento dos brasileiros. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2309053>. Acesso em: 23 nov. 2022.

bens suscetíveis de penhora e a execução por concurso universal de credores (CP, art. 751). Se o patrimônio do devedor for insuficiente para quitar tudo, ele continuará obrigado pelo saldo por cinco anos, momento em que as dívidas ainda existentes serão consideradas extintas (art. 778). Até essa extinção, qualquer bem penhorável que porventura adquira será usado para amortizar o saldo devedor. Portanto, o procedimento de insolvência não permite ao devedor a renegociação de dívidas e o soerguimento. O único alento está no art. 785: “*O devedor, que caiu em estado de insolvência sem culpa sua, pode requerer ao juiz, se a massa o comportar, que lhe arbitre uma pensão, até a alienação dos bens. Ouvidos os credores, o juiz decidirá.*” Alento relativo, não só pelas condicionantes para a concessão da pensão como pelo próprio caráter de servilismo nela embutido, agravado pelo fato de que o devedor insolvente perde o direito de administrar seus bens (art. 752). O superendividamento, nesse cenário, conduziria praticamente a uma situação de incapacidade civil, com o estigma associado a essa situação.

Faria, Lucca e Abdo (2020, p. 127) afirmam que a declaração de insolvência é “*verdadeira sentença de morte para qualquer devedor que se encontra inserido em uma sociedade capitalista, onde consumir não se trata de opção, mas de verdadeira necessidade de sobrevivência*”. Lopes (2011, p. 741) destaca a ineficácia do procedimento de insolvência civil no que diz respeito a reincluir o devedor no ambiente de consumo:

Nela não há uma investigação das causas pessoais e sociais que levaram à insolvência, nem mesmo um esquema de negociação que permita ao consumidor sair da situação, como parece ser o objetivo da legislação francesa. Nossa insolvência é apenas uma execução coletiva, sem atentar para os fatos da vida do consumidor desfavorecido, para o julgamento especial que permita tratamento diferenciado quando o superendividamento se dever a uma atitude de boa ou má-fé.

Cabe mencionar, ainda, a necessidade de constituir advogado no processo de insolvência civil, a gerar ônus financeiro sobre pessoa já em estado de necessidade. Ainda, considerando-se a baixa renda e a ausência de patrimônio penhorável de grande parte dos idosos brasileiros, o procedimento revelar-se-ia frustrante para a maioria dos seus credores. A insolvência civil, desse modo, é procedimento desvantajoso tanto para o devedor, que fica excluído do mercado de consumo, quanto para os credores, que em muitos casos não receberão pagamento algum, ou receberão uma parte ínfima do que lhes era devido.

O outro caminho processual para o superendividado é a ação revisional, de uso mais amplo que o rito da insolvência civil. Alguns dos precedentes estudados no capítulo anterior originaram-se de ações revisionais. Contudo, o procedimento traz seus próprios óbices, alguns insuperáveis para o hipervulnerável. Nos termos do art. 330, §§ 2º e 3º do CPC, a ação revisional

só pode ser manejada se o devedor apontar o valor incontroverso da dívida, sob pena de indeferimento da petição inicial. Ademais, deve continuar a pagar o débito durante o processo. As dificuldades são evidentes: o consumidor que já está superendividado não tem condições de continuar a fazer os pagamentos mensais sem comprometer seu mínimo existencial; além disso, geralmente não tem dinheiro para contratar um advogado e um contador que analisem, de antemão, as cláusulas contratuais, destaquem os pontos controvertidos, afastem cláusulas abusivas e os juros extorsivos e, finalmente, indiquem o valor incontroverso da dívida. Vale notar que essa análise precisaria ser feita para cada contrato firmado com cada credor, encarecendo o processo e tornando-o mais lento, comprometendo-se ainda mais a dignidade do superendividado. Hamester (2019, p. 76) ressalta, ainda, a incongruência do procedimento quando se tem uma relação de consumo, destacando tratar-se de “*afrenta direta ao art. 6º do CDC, que estabelece como direito básico do consumidor a inversão do ônus da prova*”.

Veja-se que a mencionada parcela incontroversa pode revelar-se impagável ou condenar o devedor à indignidade. Pode ocorrer, inclusive, que todo o débito seja incontroverso do ponto de vista estritamente formal, em que pese a impossibilidade de pagamento. Nessas hipóteses, de nada valeria a ação revisional.

Em complemento, Oliveira (2015, p. 205) assinala que as orientações jurisprudenciais em vigor constituem verdadeiro óbice à ação revisional. Nesse sentido, cita as Súmulas 294 e 296 do STJ, que autorizam a incidência de juros remuneratórios e de comissão permanência segundo as taxas médias do mercado, muito elevadas em razão da concentração do mercado de crédito em poucas instituições financeiras e do altíssimo *spread* bancário. A autora menciona, ainda, a autorização jurisprudencial, em julgamento sob a sistemática dos Recursos Repetitivos, para a capitalização de juros<sup>229</sup>. Corroborando as conclusões do capítulo 5 deste trabalho, sintetiza (*idem*, p. 206):

O que se percebe, nas orientações atuais do STJ, é uma tendência de supervalorização da *pacta sunt servanda*, reduzindo a contratação à mera previsão em instrumentos por adesão, que nem sempre são fornecidos previamente ao consumidor, e redigidos em linguagem de difícil compreensão. Tais orientações levam ao enfraquecimento das proteções fixadas no CDC, quanto à boa-fé objetiva, transparência e clareza na informação.

Na seara extrajudicial, algumas experiências de renegociação entre o superendividado e seus credores mostraram-se promissoras ao longo dos anos, embora limitadas pelo não

---

<sup>229</sup> REsp 973.827/RS, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Rel. p/ Acórdão Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, Segunda Seção, DJe 24/09/2012.

comparecimento dos credores, pela falta de coercitividade e pela existência de poucos núcleos de conciliação especializados na matéria país afora.

A Lei 14.181/2021, atenta às dificuldades nos âmbitos administrativo e judicial e empenhada em fornecer mecanismos não só para a prevenção do superendividamento, mas também para o seu tratamento, traz procedimento inovador, que tem início com uma conciliação pré-processual, cujo acordo é homologado por um juiz e constitui título executivo. Frustrada a tentativa de acordo, a lei prevê que as dívidas serão repactuadas em caráter compulsório e sempre com o objetivo de preservar a subsistência do devedor e possibilitar a sua reinclusão no mercado de consumo. Para garantir a aplicação do novo rito, a norma ordenou a criação de núcleos de conciliação e mediação especializados.

A primeira etapa desse novo procedimento pressupõe o interesse dos credores na repactuação das dívidas, contando com seu comparecimento na audiência de conciliação e com a apresentação de um plano de pagamento factível e que preserve a dignidade do consumidor. A colaboração norteia essa fase. O credor que não estiver disposto a negociar terá suspensa a exigibilidade do seu crédito e interrompida a mora; se o montante da dívida for certo, ficará sujeito ao plano de pagamento que for pactuado, mas só começará a receber a sua parte depois que os credores que compareceram à audiência tiverem seus débitos satisfeitos (CDC, art. 104-A, § 2º). Outrossim, o credor não pode se escudar atrás de preposto sem poderes para transigir: a lei deixa claro que eventual procurador deve ter “*poderes especiais e plenos para transigir*” e, se o credor optar por enviar representante sem os referidos poderes, a fim de impedir que um acordo seja firmado, será submetido às mesmas restrições aplicáveis ao credor ausente.

Se a audiência de conciliação restar infrutífera em relação a algum dos credores que nela compareceu, as dívidas remanescentes serão integradas pelo juízo, com a apresentação de um plano judicial compulsório (art. 104-B). Trata-se de sanção de natureza processual, que se junta à de natureza material consignada no art. 54-D, parágrafo único, do CDC. Em ambos os casos, o principal intento das sanções é induzir o fornecedor a, desde o primeiro contato com o consumidor, agir com cautela, de modo a não provocar o superendividamento; sabedora de que o superendividamento do consumidor não será tão lucrativo, talvez a instituição financeira passe a ter algum interesse em atuar com responsabilidade na concessão do crédito. Instalado o superendividamento, a sanção processual pretende motivá-lo a renegociar, sob o risco de ter de conformar-se ao plano judicial compulsório. Marques (2011, p. 573) já alertava que um lei apta a lidar com o superendividamento teria de conter alguma sanção para que fosse efetiva.

Dívidas com garantia real, de financiamento imobiliário ou de crédito rural não são repactuadas no procedimento da Lei 14.181/2021 (art. 104-A, § 1º); não obstante, é de

fundamental importância que o consumidor relate a existência dessas dívidas, que devem ser consideradas para o estabelecimento de um plano de pagamento referente aos demais débitos que seja realista e que preserve o mínimo existencial do devedor. Nesse sentido, é de rigor afastar as limitações desarrazoadas criadas pelo Decreto 11.150/2022.

Lado outro, não há qualquer restrição à repactuação de dívidas oriundas do crédito consignado<sup>230</sup>. Assim, ainda que a única dívida do consumidor advinha de empréstimo consignado concedido dentro das balizas legais, é possível a sua repactuação, em que pese a irrevogabilidade e a irretratabilidade previstas na Lei 10.820/2003. Mencionou-se acima que o mínimo existencial é um piso, não um teto para o respeito à dignidade da pessoa humana; da mesma forma, a margem consignável deve ser percebida como uma proteção ao indivíduo, não como uma garantia inafastável do credor. Portanto, mesmo que a disciplina legal tenha sido respeitada no momento da contratação, cabe revisar o empréstimo que contribuir para o superendividamento, com o conseqüente rebaixamento da dignidade do devedor, pois não pode uma lei prevalecer sobre o imperativo constitucional da dignidade da pessoa humana.

Em qualquer caso, a intenção é sempre o pagamento das dívidas, embora não necessariamente nos termos inicialmente contratados. Pode haver descontos, dilação de prazo e exclusão de encargos. Inspirada no modelo francês, a Lei do Superendividamento não visa ao perdão, como faz o sistema americano do *fresh start*<sup>231</sup>, mas à reabilitação e reeducação da pessoa que, de boa-fé, chegou ao superendividamento, apresentando-lhe um plano de pagamento capaz de permitir que honre as dívidas e preserve sua dignidade. Carvalho e Silva (2018, 374) detalham:

[...] como decorre do modelo francês de tratamento do superendividamento (retromencionado), tutelar o consumidor superendividado não equivale a perdoar suas dívidas, pura e simplesmente, com prejuízo de seus credores. Trata-se, antes disso, de um plano de pagamento diferido no tempo que permita ao consumidor quitar suas dívidas de forma global (renegociação com assembleia de credores), mas com a liberação de parte de sua renda para a manutenção de suas necessidades básicas e de sua família (*reste à vivre*).

---

<sup>230</sup> Do mesmo modo, o Decreto 11.150/2022, ao tratar do crédito consignado, não o fez de modo a impedir a sua repactuação por meio do procedimento criado pela Lei do Superendividamento. A restrição trazida pelo decreto é no sentido de não considerar tal dívida na aferição do mínimo existencial – um estágio anterior à repactuação, portanto. Como já mencionado, tal restrição é ilegal e inconstitucional.

<sup>231</sup> Como mencionado no capítulo 2, contudo, mesmo no sistema do *fresh start* algumas dívidas não são perdoadas, como as tributárias, de natureza alimentar, débitos estudantis, dívidas não declaradas no início do procedimento e débitos contraídos mediante fraude

A repactuação das dívidas com base no rito da Lei 14.181/2021 não implica declaração de insolvência civil e o devedor não fica alijado da administração dos seus bens. A intenção não é puni-lo, mas conceder-lhe a oportunidade de soerguimento.

Para o consumidor, as vantagens do novo procedimento de conciliação são diversas: a desnecessidade de constituir advogado e de apresentar planilhas com o valor dito incontroverso; a possibilidade de renegociar os débitos com todos os credores em uma mesma audiência; a criação, se bem-sucedida a primeira etapa, de um acordo realista e firmado por meio da autocomposição, portanto com maior possibilidade de pacificação do conflito; a preservação do mínimo existencial. Para os credores, a principal vantagem é receber o pagamento em tempo razoável, já que os processos judiciais tradicionais se arrastam por anos e, ao final, o credor frequentemente não consegue penhorar bens ou dinheiro, portanto não é ressarcido sequer das custas do processo, muito menos do valor originalmente devido. A negociação com todos os credores em uma mesma audiência também é vantajosa por evitar que um único credor se adiante e, aproveitando-se de toda a capacidade de pagamento do devedor, nada deixe aos demais. Além disso, o procedimento da Lei 14.181/2021 permite a reinclusão do indivíduo no mercado de consumo, o que interessa a ele próprio e à economia, inclusive aos bancos.

#### **6.4 A Lei 14.181/2021 será capaz de prevenir o superendividamento de idosos?**

A Lei 14.181/2021 é ótimo trabalho de sistematização e reforço dos dispositivos de direito material já presentes no CDC capazes de prevenir o superendividamento em razão da oferta de crédito. Além disso, introduz novos mecanismos de direito material e cuida expressamente dos consumidores hipervulneráveis, entre os quais estão os idosos. Finalmente, inspirando-se em experiências bem-sucedidas no Brasil e no exterior, apresenta um procedimento judicial de superação do superendividamento que visa à reinclusão do indivíduo no mercado de consumo e incentiva a ampliação dos núcleos extrajudiciais de conciliação.

Alguns importantes dispositivos foram vetados. O veto do art. 54-E foi uma grande derrota para a proteção das pessoas idosas, já que esse público se endivida especialmente por meio do crédito consignado. Restaram, no entanto, outros dispositivos que tendem a aumentar a proteção dos idosos no mercado de consumo, especialmente no tocante à proibição do assédio de consumo, ao dever de informação e à responsabilidade do fornecedor na concessão de crédito de modo a não atentar contra a preservação do mínimo existencial da pessoa idosa.

O saldo é positivo e traz a esperança de maior proteção aos consumidores em geral e aos idosos em particular. Contudo, seria exageradamente otimista acreditar que a inovação

legislativa por si só terá o condão de solucionar o problema do superendividamento. Mesmo após a entrada em vigor da Lei 14.181/2021, abundam ofertas irresponsáveis de crédito, como promessas de empréstimo a aposentados e pensionistas “negativados” e “em cinco minutos” (observem-se os exemplos reunidos no Anexo, todos posteriores à vigência da lei). Além disso, o aumento da margem consignável para 45%, a possibilidade de consignação em benefícios de transferência de renda e o desserviço operado pelo Decreto 11.150/2022 ao fixar o mínimo existencial em valor irrisório demonstram que ainda há um longo caminho a percorrer na tentativa de prevenir o superendividamento, inclusive no âmbito legislativo.

Surgem vozes que apontam para o provável encarecimento dos empréstimos em razão das cautelas impostas pela Lei 14.181/2021. Tais alegações, por vezes amparadas em argumentos enviesados de Análise Econômica do Direito (AED), carecem de fundamento. Em realidade, qualquer medida tendente a aumentar a responsabilidade das empresas na concessão do crédito e a educar os consumidores para os riscos do superendividamento só pode favorecer o adimplemento das obrigações, reduzindo, com isso, as perdas e os custos associados à cobrança extrajudicial e judicial. Eventuais despesas que a instituição de crédito faça para se adequar às novas normas serão compensadas “*com um menor índice de inadimplência e uma maior probabilidade de reaverem os seus respectivos créditos com rapidez*” (SILVA, 2022, p. 41). É verdade que, reduzindo-se o superendividamento, reduzem-se os lucros vultosos que as instituições de crédito auferem com a incidência de juros e outros encargos sobre o capital emprestado. Em um mercado saudável, contudo, o primeiro interesse do credor deve ser o de receber de volta o dinheiro emprestado, não o de se locupletar com a inadimplência. Veja-se que a lei em comento não visa à eliminação do lucro das instituições financeiras, mas introduz adequações que, prevenindo o superendividamento, resultarão em um mercado de crédito mais equilibrado, em que a dignidade da pessoa humana seja respeitada, ocasionando, conseqüentemente, aumento do bem-estar social – objetivo que, aliás, é ponto fulcral na AED, segundo Timm (2021, p. 5), um dos responsáveis por difundir a teoria no Brasil. Silva (2022, p. 49) desenvolve o tema:

A incorporação de normas sobre o superendividamento dos consumidores converge com o propósito dos principais institutos da Análise Econômica do Direito e não são incompatíveis, não assistindo razão aos que tentam utilizá-los como empecilhos para a inserção destas novas regras no ordenamento jurídico pátrio. Os princípios, instrumentos, direitos básicos, as cláusulas e práticas abusivas, propugnadas pela Lei em análise, não desconsideram o mercado, mas, sim, servirão para possibilitar que este receba os créditos de modo mais facilitado. [...]

As instituições financeiras terão mais deveres com a concessão de crédito prudente, refletida e conscienciosa, cumprindo a obrigação legal de alerta e de informação. No entanto, serão beneficiadas com a possibilidade de reaverem os valores que lhes são

devidos de forma mais facilitada e a economia terá o retorno do superendividado como mais um possível consumidor, não permanecendo no limbo do aniquilamento.

Em outra senda, para que se garanta a efetividade da Lei 14.181/2021, a sensibilidade para a situação do superendividado deverá permear todo o sistema de justiça e de defesa do consumidor, a começar pela multiplicação de núcleos especializados no tratamento do superendividamento e pelo fortalecimento dos já existentes, com pessoal adequadamente treinado para o acolhimento e o apoio desse público. Sugere-se que, junto aos integrantes do Poder Judiciário e dos órgãos de proteção ao consumidor, seja feita uma ampla divulgação da Lei do Superendividamento e das suas ideias basilares, quais sejam, a necessidade de responsabilidade das instituições financeiras na concessão do crédito, a compreensão de que a educação financeira é imprescindível para evitar o superendividamento e a importância da preservação do mínimo existencial tanto para prevenir a ruína do devedor quanto para a elaboração de um plano factível de renegociação das dívidas. Cursos, ciclos de palestras, cartilhas e campanhas são algumas das ações que podem ser adotadas com esse propósito.

Contudo, não bastam o treinamento e a adesão dos operadores do direito. Hamester (2019, p. 165) lembra que “*o superendividamento é um problema multidisciplinar – envolve economia, direito, administração, psicologia. O endividamento excessivo da massa populacional não é um fator isolado, há no Brasil pouco apoio nas políticas públicas*”. Uma política pública apta a prevenir o problema passa necessariamente pela mudança do paradigma que tem regido o comportamento do Poder Executivo: deve-se abandonar a ideia de que crédito bom é crédito fácil, deixando de lado o estímulo ao consumo irrefletido e incentivando a população ao planejamento, à reflexão, à educação, ao adiamento de desejos e à poupança. O próximo capítulo apontará mecanismos que podem ajudar nesse sentido, ressaltando o papel do Estado como agente regulador do mercado de crédito e destacando a necessidade da construção de uma política pública de educação financeira.

## 7 A INTERVENÇÃO DO ESTADO PARA PREVENIR O SUPERENDIVIDAMENTO

Este derradeiro capítulo buscará propor mecanismos de atuação do Estado na economia e no mercado de crédito, de modo a concretizar as aspirações da Lei 14.181/2021. Essa atuação não se confunde com arbitrariedade; ao contrário, é permitida e mesmo exigida pelo ordenamento jurídico pátrio. Com efeito, o direito é o instrumento que autoriza a submissão da livre iniciativa ao primado da dignidade da pessoa humana: “*o Direito enquanto meio, o humanismo enquanto fim*”, como enuncia Britto (2012, p. 37), a fim de conferir máxima efetividade aos objetivos fundamentais e aos princípios gravados na Constituição da República, recolocando “*na agenda das prioridades com que deve trabalhar o profissional do Direito o tema que se convencionou chamar de dirigismo constitucional [...], a significar um tipo de Direito que atua no centro do poder político para conduzi-lo*” (idem, p. 89).

Essa visão do direito como instrumento de condução da sociedade encontra guarida nos estudos de Bobbio (2007), que destacou a abundância de artigos na atual Constituição italiana a utilizar o verbo “promover”, “*à diferença das constituições mais antigas, em que o termo-chave era “garantir”*” (idem, p. 44). Enfatizando que as normas jurídicas têm o poder de modificar a sociedade, o doutrinador sustenta que o direito deve ser entendido não apenas em seu caráter estruturante, mas também considerando-se a sua função, e prossegue (2007, p. 77):

A função de um ordenamento jurídico não é somente controlar os comportamentos dos indivíduos, o que pode ser obtido por meio da técnica das sanções negativas, mas também direcionar os comportamentos para certos objetivos preestabelecidos. Isso pode ser obtido, preferivelmente, por meio da técnica das sanções positivas e dos incentivos. [...] Creio, portanto, que hoje seja mais correto definir o direito, do ponto de vista funcional, como forma de controle e de *direção* social.

A direção a ser seguida pelo Estado brasileiro foi fixada na Constituição, que fundamenta a República Federativa do Brasil na dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e visa à construção de uma sociedade livre, justa, solidária, sem pobreza e sem discriminações (art. 3º). Infere-se que a função do ordenamento jurídico brasileiro é concretizar esses fundamentos; para tanto, foram funcionalizados os institutos da propriedade, do contrato e da empresa, como será estudado a seguir.

### 7.1 A função social da empresa

Segundo Comparato (1996, p. 41), a primeira Constituição a estabelecer que a propriedade privada deve servir também ao interesse da coletividade foi a de Weimar, de 1919. No Brasil, a Constituição de 1934 foi influenciada pela de Weimar e firmou que a propriedade privada não pode ser exercida contra o interesse social (art. 113, inc. 17)<sup>232</sup>. A Constituição de 1937, de viés autoritário, trouxe redação semelhante, mas o inciso que tratava dos limites ao direito de propriedade foi suspenso pelo então Presidente Getúlio Vargas no Decreto 10.358 de 1942, por meio do qual declarou-se estado de guerra no Brasil. Longe de assegurar a plenitude do direito de propriedade, tal suspensão pretendia exatamente o contrário, possibilitando a requisição pelo Estado de bens móveis e imóveis pertencentes a particulares sem a devida indenização. O direito de propriedade e o direito de indenização em caso de desapropriação retornaram na Constituição de 1946<sup>233</sup>, com um acréscimo que prenunciava a ideia de função social da propriedade: “Art. 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social”, disposição constante do Título *Da Ordem Econômica e Social*. Finalmente, na Constituição de 1967 surgiu a primeira menção constitucional à função social da propriedade, também no Título *Da Ordem Econômica e Social*<sup>234</sup>. Ressalte-se que o termo “função social da propriedade” apareceu pela primeira vez na Constituição promulgada durante o regime militar instalado em 1964, que ostensivamente visava ao combate do comunismo, e foi mantida na Emenda Constitucional 1/1969. Esse fato se contrapõe aos argumentos de que a busca pela concretização da função social da propriedade seria uma ofensa ao capitalismo ou à propriedade privada. Inclusive, Grau (2018, p. 230) assevera que só faz sentido falar em função social quando se resguarda a propriedade privada:

A alusão à função social da *propriedade estatal* qualitativamente nada inova, visto ser ela dinamizada no exercício de uma *função pública*. E a referência à função social da *propriedade coletiva*, como vínculo a tangê-la, consubstanciaria um pleonismo. Não obstante, embora a afirmação da *função social da propriedade* compreenda, prévia –

---

<sup>232</sup> Note-se que nas Constituições brasileiras sempre houve limitações ao direito de propriedade. Desde a Constituição do Império (1824) havia a possibilidade de uso da propriedade privada pelo Estado mediante indenização (art. 179, XXII), previsão mantida na primeira Constituição da República, de 1891 (art. 72, §17).

<sup>233</sup> Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 16 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.

<sup>234</sup> Art. 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: I - liberdade de iniciativa; II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana; III - função social da propriedade; IV - harmonia e solidariedade entre os fatores de produção; V - desenvolvimento econômico; VI - repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros.

porém não declarada, explicitamente – afirmação da *propriedade privada*, umas tantas vezes a primeira afirmação foi, e permanece sendo, tida como “revolucionária”.

Na Constituição de 1988, apelidada de Constituição Cidadã, a função social da propriedade consta do art. 5º, situada entre os direitos fundamentais<sup>235</sup>, e do art. 170, no Título *Da Ordem Econômica e Financeira*<sup>236</sup>. Trata-se de princípio porque assim é denominado pelo *caput* do art. 170 da Constituição, mas também, e especialmente, por qualificar o direito fundamental de propriedade, condicionando seu exercício ao respeito a outros direitos fundamentais.

Referido princípio também aparece no art. 173, I, relativo às empresas estatais; no art. 182, para esclarecer que “*a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor*”; e nos arts. 184 e 186, tratando do imóvel rural. Todas essas menções são um claro esforço de densificar o conceito de função social da propriedade. Comentando-as, Comparato (1996, p. 43) sustenta que é dever do Estado impor sanções ao descumprimento da função social da propriedade, “*sob pena de inconstitucionalidade por omissão administrativa*”. O autor (1986, p. 75) define a função social da propriedade como um poder-dever:

Quando se fala em função social da propriedade não se indicam as restrições ao uso e gozo dos bens próprios. Estas últimas são limites negativos aos direitos do proprietário. Mas a noção de função, no sentido em que é empregado o termo nesta matéria, significa um poder, mais especificamente, o poder de dar ao objeto da propriedade destino determinado, de vinculá-lo a certo objetivo. O adjetivo *social* mostra que esse objetivo corresponde ao interesse coletivo e não ao interesse próprio do *dominus*; o que não significa que não possa haver harmonização entre um e outro. Mas, de qualquer modo, se se está diante de um interesse coletivo, essa função social da propriedade corresponde a um *poder-dever* do proprietário, sancionável pela ordem jurídica.

Para Comparato, a função social da propriedade se alicerça no princípio da solidariedade que, por sua vez, fundamenta-se na ideia de justiça distributiva, “*entendida como a necessária compensação de bens e vantagens entre as classes sociais, com a socialização dos riscos normais da existência humana*” (idem, p. 79). O princípio da solidariedade permitiu o reconhecimento dos direitos sociais na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 e no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966, e “*é também com fundamento*

<sup>235</sup> Art. 5º, XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.

<sup>236</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade.

*na solidariedade que, em vários sistemas jurídicos contemporâneos, consagra-se o dever fundamental de se dar à propriedade privada uma função social*” (idem, ibidem). A solidariedade que se tem em vista, importa sublinhar, não é valor moral ou piedoso, mas objetivo fundamental positivado no art. 3º da Constituição de 1988, de contorno principiológico. Do ponto de vista jurídico, a solidariedade implica deveres a serem cumpridos por todos os atores da sociedade, a fim de reduzir as desigualdades e promover a justiça social.

Silva (2014, p. 284-285) ressalta que, sendo a função social da propriedade um princípio constitucional, sua aplicabilidade é imediata, servindo de vetor ordenador do direito de propriedade e desenhando o próprio conteúdo desse direito. Certamente, esse conteúdo há de variar segundo a sociedade e o momento histórico. No Brasil, deve ser preenchido pelos valores postos nos primeiros artigos da Constituição de 1988, que detalham os fundamentos e os objetivos fundamentais do país: a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades. Nesse cenário, a propriedade não é um atributo unicamente individualista, mas volta-se ao desenvolvimento de toda a sociedade sob o primado da solidariedade. Silva (idem, p. 272-273) aborda o tema ao tratar da função social da propriedade como princípio da ordem econômica:

O art. 170 inscreve a *propriedade privada* e a *sua função social* como *princípios da ordem econômica* (incs. II e III). Isso tem importância, porque, então, embora prevista entre os direitos individuais, ela não mais poderá ser considerada puro direito individual, relativizando-se seu conceito e significado, especialmente porque os princípios da ordem econômica são preordenados à vista da realização de seu fim: *assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social*. Se é assim, então a propriedade privada, que, ademais, tem que atender a sua função social, fica vinculada à consecução daquele princípio.

Importa ressaltar que não há conflito entre o direito de propriedade e o princípio da função social da propriedade, posto que não há conflito entre uma regra e um princípio. Ao contrário, há uma relação de complementaridade, por meio da qual o princípio conforma, valida e legitima a regra. É o princípio da função social que confere densidade ao direito de propriedade e o legitima perante o ordenamento jurídico e a sociedade.

Avançando na busca por um país mais justo e superando o formalismo característico do Código Civil de 1916, o Código Civil ora em vigor contempla a função social da propriedade e trata, ainda, da função social do contrato (arts. 421 e 1.228, § 1º). O diploma de 2002 incorporou os valores de eticidade, socialidade e operabilidade, provocando uma guinada em relação ao Código anterior, em compasso com as transformações sociais da última década e seus impactos

no direito. O parágrafo único do art. 2.035 ressalta a importância do princípio da função social ao dispor que “*nenhuma convenção prevalecerá se contrariar preceitos de ordem pública, tais como os estabelecidos por este Código para assegurar a função social da propriedade e dos contratos*”. De fato, o surgimento da ideia de Estado de bem-estar social, no século XX, e a premente necessidade de reduzir as desigualdades diluíram a hegemonia do direito privado nas relações particulares, como aponta Pellegrino (2014, p. 67):

A Constituição torna-se fonte suprema do ordenamento jurídico e passa a regular as relações entre particulares, perdendo o Código Civil o seu *status* de Constituição do Direito Privado, para se submeter à hierarquia das normas constitucionais, dentre elas os princípios constitucionais, cuja normatividade tem eficácia imediata no tecido infraconstitucional, esvaziando de sentido a dicotomia clássica entre o público e o privado.

Mais adiante, a autora discorre sobre a harmonização entre o princípio da autonomia privada e outros valores constitucionais (*idem*, p. 104):

Embora continue emanção da liberdade humana, a ordem jurídica vai envolver a autonomia privada com preocupações sociais, justificando a intervenção estatal para proteger o mais fraco e promover os interesses da coletividade, os direitos fundamentais, que são a verdadeira reserva de justiça da ordem jurídica, ao lado da democracia.

A nova concepção da autonomia privada ora tecida está em consonância com os valores éticos e jurídicos mais caros à sociedade, sendo imperativo ter-se sempre em mira que a segurança jurídica não é o único valor, nem o mais importante, almejado pelo direito, estando ao lado, ou acima dele, o da justiça substancial, que traduz a ideia de reciprocidade, comutatividade, equivalência material, proporcionalidade, e da própria distribuição de riscos e ônus.

Baggio destaca o processo de constitucionalização pelo qual passou o direito contratual no século XX: “*a norma constitucional tornou-se a razão primária e justificadora da relevância jurídica das relações privadas [...], reconhecendo-se então que o contrato pode e deve servir como instrumento de realização do bem-estar social*” (2010, p. 24). O contrato deixou de ter função meramente econômica e passou a ter também função social (*idem*, p. 93):

O contrato tem função econômica, a qual se delinea pela ideia de que o mesmo é instrumento de circulação de bens na sociedade e criação de riquezas. Porém, à luz dos direitos fundamentais do homem, mais do que um instrumento de circulação de riquezas, o contrato deverá ser instrumento de circulação de riquezas em equilíbrio, de forma equânime e justa. O contrato tem também uma função social, ou seja, a função de possibilitar, de forma justa e equitativa, o acesso aos bens necessários à sobrevivência digna. [...] Boa-fé e função social do contrato são verdadeiros limites à autonomia privada e à autonomia da vontade.

Negreiros (2006, p. 11) informa que esse processo de constitucionalização deslocou o centro valorativo do direito civil: “*onde dantes reinava, absoluta, a liberdade individual, ganha significado e força jurídica a solidariedade social*”. Acrescenta que o princípio da função social do contrato vai além dos interesses dos contratantes (idem, p. 208 e 226):

A função social do contrato, quando concebida como um princípio, antes de qualquer outro sentido e alcance que se lhe possa atribuir, significa muito simplesmente que o contrato não deve ser concebido como uma relação jurídica que só interessa às partes contratantes, impermeável às condicionantes sociais que o cercam e que são por ele próprio afetadas. [...] É a função social que torna o contrato um fenômeno transcendente dos interesses dos contratantes individualmente considerados.

Aguiar Júnior (1995, p. 21) comenta que, à luz da boa-fé e da função social, o contrato é visto “*como um fator submetido aos princípios constitucionais de justiça social, solidariedade, livre concorrência, liberdade de iniciativa etc., que fornecem os fundamentos para uma intervenção no âmbito da autonomia contratual*”. Considerando-se a dignidade da pessoa humana e o princípio da solidariedade (CR/88, arts. 1º, III e art. 3º, I), fala-se mesmo em função solidária do contrato, associada à sua função social, como mencionam Joslin e Silveira (2010, p. 46):

A função social e solidária do contrato é um princípio de ordem pública pelo qual o contrato deve necessariamente ser interpretado e visualizado de acordo com o contexto em que se insere, a fim de que seu conteúdo – além de expressar a vontade das partes – esteja conforme aos interesses supraindividuais constitucionais, em harmonia com o sistema jurídico como um todo. [...] Considerando que a Constituição Federal de 1988 tratou a função social e a solidariedade como princípios, há que se reconhecer que, como disposição fundamental, tais princípios irradiam a todo o ordenamento jurídico, em suas diferentes normas – inclusas as normas e relação de direito privado, que devem estar em harmonia e conformes ao sistema jurídico vigente.

Ora, a atividade empresarial se viabiliza por meio de um conjunto de bens e contratos, ou, na dicção de Camargo e Benacchio (2019, p. 121), “*propriedade, contrato e empresa se compõem*”. Infere-se, portanto, que se os contratos e a propriedade se regem por uma função social, conseqüentemente a própria empresa deve cumprir uma função social. A confirmar esse entendimento, o art. 1º, IV, da Constituição consagra como fundamento da República o valor social da livre iniciativa – é dizer, a atividade empresarial é livre, mas tem forte componente valorativo e deve se harmonizar à sociedade. Nesse passo, Grau (2018, p. 235) afirma que a função social da propriedade “*se expressa, em regra, já que os bens de produção são postos em dinamismo, no capitalismo, em regime de empresa, como função social da empresa*”.

Mesmo antes da Constituição de 1988, a Lei das Sociedades por Ações (Lei 6.404/76) já estipulava o dever da empresa de atender à sua função social:

Art. 116, parágrafo único. O acionista controlador deve usar o poder com o fim de fazer a companhia realizar o seu objeto e cumprir sua função social, e tem deveres e responsabilidades para com os demais acionistas da empresa, os que nela trabalham e para com a comunidade em que atua, cujos direitos e interesses deve lealmente respeitar e atender.

Ante a redação do dispositivo, não se pode dar crédito a interpretações que tentam restringir a função social da empresa meramente ao cumprimento do seu contrato social. Se assim fosse, haveria redundância entre as expressões “objeto” e “função social” e, ademais, não teria cabimento a referência ao dever de atender e respeitar os direitos e interesses dos trabalhadores e da comunidade em que se insere a empresa; esses elementos, a toda evidência, vinculam-se a uma noção de função social que vai além do contrato firmado entre os acionistas.

Outrossim, a Lei 11.101/2005 informa que a função social da empresa é elemento a ser considerado no deferimento da recuperação judicial, a fim de permitir a continuidade da atividade em razão das vantagens que traz à economia:

Art. 47. A recuperação judicial tem por objetivo viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica.

Note-se, uma vez mais, que a preocupação do legislador desborda os interesses do empresário e volta-se à sociedade de modo geral.

O dilema que parece se impor, então, é a conciliação entre a busca pelo lucro, razão de existência da atividade empresarial, e o atendimento da função social da empresa. Trata-se, contudo, de um falso dilema, devendo prevalecer, em caso de conflito, o princípio da função social, em razão de sua estatura constitucional e de sua vinculação com a concretização dos direitos fundamentais.

Deve-se reconhecer que a existência de empresas é fundamental para o desenvolvimento do país, para a geração de emprego e de renda. A empresa é a mola propulsora da economia e seu intuito de lucro não deve ser demonizado, pois sem a possibilidade de auferir lucro não há incentivo à assunção de riscos inerentes à atividade econômica. Nesse sentido, Frazão (2018, p. 13) destaca que “*a subsistência rentável da sociedade empresária é pressuposto para a realização de qualquer outro interesse*”. Por outro lado, a atividade empresarial não pode servir

exclusivamente ao individualismo característico do liberalismo clássico, beneficiando apenas uns poucos controladores. Sayeg (2021, p. 6-7) esclarece o assunto tendo como fundamento a Constituição de 1988:

A Constituição da República estabelece expressamente um regime econômico próprio a ser observado que, embora capitalista, não corresponde ao liberalismo econômico, pois a norma constitucional não se limitou ao reconhecimento puro e exclusivo da livre iniciativa e da propriedade privada. [...] A norma constitucional é literal ao atrelar a ordem econômica, fundada na “livre iniciativa” e com princípio na “propriedade privada”, ao fim de “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”.

Frazão (2018, p. 9) desenvolve o tema:

Por óbvio, a função social não tem por fim aniquilar liberdades e direitos dos empresários e tampouco tornar a empresa mero instrumento para a consecução de fins sociais. A função social tem por objetivo, com efeito, reinserir a solidariedade social na atividade econômica sem desconsiderar a autonomia privada, fornecendo padrão mínimo de distribuição de riquezas e de redução das desigualdades.

É dizer, embora o modo de produção consagrado na Constituição de 1988 seja o capitalista, o texto constitucional não endossa a busca desenfreada pelo lucro, sem quaisquer preocupações de ordem social. O capitalismo predatório, típico das primeiras décadas da Revolução Industrial – e que ainda vigora em tantas partes do mundo, inclusive no Brasil – não é tolerado no ordenamento jurídico pátrio; ao revés, é francamente inconstitucional.

É nesse sentido que Schmitt (2014, p. 57) destaca a obrigação constitucional do empresariado de agir para fortalecer os direitos fundamentais, especialmente os sociais que, como já visto, integram o mínimo existencial:

Diante da observação do princípio da solidariedade, insculpido no art. 3º, inciso I, da CF/88, não bastaria à sociedade empresária ou ao particular preocupar-se exclusivamente com o pagamento de impostos para desonerar-se em relação aos direitos sociais e econômicos dos demais indivíduos, pois as relações privadas não estão isentas da observação de valores constitucionais que impõem condutas adequadas a parâmetros materiais de justiça. Isso é considerado uma obrigação primária do Estado e também da sociedade, sendo ambos devedores na concretização de direitos fundamentais sociais.

Com efeito, o art. 170 da Constituição informa que a ordem econômica tem a finalidade de “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”. Evidencia-se que a existência digna não é vista como um elemento colateral ou acidental da economia, mas constitui, isso sim, a própria finalidade da ordem econômica. Em outras palavras, nos termos da Constituição, a economia está a serviço da dignidade da pessoa humana, não o contrário.

Atender à função social, nessa quadra, não é escolha do empresário, mas dever constitucional, nos termos do art. 5º, XXIII e do art. 170, III. Como ressalta Grau (2018, p. 243-244), a função social da empresa configura um poder-dever que legitima a própria existência da empresa:

O princípio da *função social da propriedade* impõe ao proprietário – ou a quem detém o poder de controle, na empresa – o dever de *exercê-lo* em benefício de outrem e não, apenas, de *não exercer* em prejuízo de outrem. Isso significa que a *função social da propriedade* atua como fonte da imposição de comportamentos positivos – prestação de *fazer*, portanto, e não, meramente, de *não fazer* – ao detentor do poder que deflui da propriedade. [...] O princípio da *função social da propriedade*, desta sorte, passa a integrar o conceito jurídico positivo de *propriedade*, de modo a determinar profundas alterações estruturais na sua interioridade. Em razão disso – pontualizo – é que justamente a sua *função* justifica e legitima essa *propriedade*.

Igualmente, Silva (2014, p. 826) pontua que o princípio da função social da empresa condiciona a atividade empresarial no Brasil:

A iniciativa econômica privada é amplamente condicionada no sistema da constituição econômica brasileira. Se ela se implementa na atuação empresarial, e esta se subordina ao princípio da função social, para realizar ao mesmo tempo o desenvolvimento nacional, assegurada a existência digna de todos, conforme ditames da justiça social, bem se vê que a liberdade de iniciativa só se legitima quando voltada à efetiva consecução desses fundamentos, fins e valores da ordem econômica.

Outrossim, o sistema financeiro está especialmente subordinado aos interesses coletivos, por disposição constitucional:

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

Veja-se que o dispositivo submete a atividade financeira ao desenvolvimento equilibrado do Brasil e aos interesses da coletividade, o que, por outras palavras, implica atribuir função social ao sistema financeiro e, conseqüentemente, à atividade de concessão de crédito. Não poderia ser diferente: em razão da importância crucial do setor financeiro para o desenvolvimento da economia, comportamentos perniciosos provocam efeitos em toda a cadeia de produção e de consumo, daí porque a atividade bancária é sempre regulada pelo Estado, em maior ou menor grau. Benacchio (2006, p. 437) explica:

A atividade bancária é de suma importância na sociedade atual, tanto isso é verdade que há um forte mecanismo estatal para seu constante controle, seja para o início da atuação bancária, seja em seu curso, portanto, haverá sempre uma contraposição de

forças entre o controle público e a discricionariedade do banco como corolário da livre iniciativa.

Cotejando-se a atividade de concessão de crédito com o dever de atendimento à função social da empresa e com o valor da dignidade da pessoa humana, conclui-se que o comportamento predatório das instituições de crédito que desagua no superendividamento é inconstitucional. É dever da instituição financeira promover uma análise responsável das condições econômicas do consumidor a quem pretende conceder crédito, como estudado no capítulo antecedente. A finalidade do contrato de crédito é o seu adimplemento, não o endividamento além das possibilidades de pagamento pelo consumidor; o objetivo é a quitação da dívida, não a sua perpetuação. A concessão de crédito a quem evidentemente não tem capacidade de pagamento viola a própria razão de existência do contrato e, conseqüentemente, a sua função social, configurando abuso de direito, como informa Carpena (2005, p. 132):

O fornecedor que concede crédito a quem não tem condições de cumprir o contrato está praticando abuso do direito. Embora aparentemente o contrato se insira na esfera do lícito, na medida em que satisfaça requisitos formais, na verdade o fornecedor pratica ato abusivo, desviando-se das finalidades sociais que constituem o fundamento de validade da liberdade de contratar, ou, mais especificamente, de fornecer crédito.

Destarte, “*desatendida a função social, aquela que se julgar prejudicado tem direito de ação perante o Estado e contra quem não a observou, a fim de que seja ela coativamente cumprida*” (CAMARGO; BENACCHIO, 2019, p. 125), já que a função social é mandamento constitucional.

Tratando-se de concessão de crédito, a função social do contrato ganha contornos mais densos à luz do paradigma da essencialidade. De fato, como visto no capítulo 2, sem o consumo não se alcançam os bens necessários à garantia do mínimo existencial, de modo que o acesso ao consumo é direito fundamental e, no capitalismo, esse acesso é frequentemente mediado pelo crédito. Conseqüentemente, os contratos de crédito se revestem do atributo da essencialidade, já que se destinam a satisfazer necessidades existenciais do consumidor (NEGREIROS, 2006, p. 31). O paradigma da essencialidade confere novo limite ao contrato e exige do fornecedor de crédito maior cautela e aderência à boa-fé objetiva, ante a fragilidade acentuada do consumidor que precisa do crédito para adquirir bens necessários à manutenção ou ao incremento da qualidade de vida.

Frisa Comparato (2015, p. 369) que a função social da propriedade não se realiza “*se a ordem jurídica não aparelha sanções adequadas ao descumprimento desse dever social dos proprietário*”, e a afirmativa também é válida quando se fala em função social da empresa. Em

outra obra, o autor aponta que seria ilusão esperar que o empresariado cumprisse a função social da empresa espontaneamente (COMPARATO, 1996, p. 45):

No regime capitalista, o que se espera e exige delas [das empresas] é, apenas, a eficiência lucrativa, admitindo-se que, em busca do lucro, o sistema empresarial como um todo exerça a tarefa necessária de produzir ou distribuir bens e de prestar serviços no espaço de um mercado concorrencial. Mas é uma perigosa ilusão imaginar-se que, no desempenho dessa atividade econômica, o sistema empresarial, livre de todo controle dos Poderes Públicos, suprirá naturalmente as carências sociais e evitará os abusos; em suma, promoverá a justiça social.

É necessário, portanto, implementar mecanismos jurídicos aptos a compelir o empresariado a cumprir a função social da empresa, considerando-se sempre que se trata de princípio impositivo, de caráter coercitivo. Descabe ao Estado omitir-se ante o descumprimento de princípio constitucional. O assunto será retomado adiante; antes, cabe desenvolver o conceito de responsabilidade social, que amplia o alcance da função social da empresa.

## 7.2 A responsabilidade social empresarial

Viu-se que, na configuração de direitos e deveres trazida pela Constituição de 1988, a atividade empresarial só se legitima se atende à função social, o que significa adotar comportamento condizente com os valores, objetivos, fundamentos e direitos elencados pela Constituição. Trata-se de mandamento coercitivo, cujo cumprimento deve ser fiscalizado pelo Estado.

Por outro lado, tem-se percebido um movimento voluntário de algumas empresas no sentido de agregar às suas práticas e manuais de conduta ideias de cunho social que vão além do mínimo exigível pelo princípio da função social, seja por convicção, seja para gerar boa publicidade e emoções positivas nos consumidores<sup>237</sup>. Desse comportamento, floresceu o conceito anglófono de *ESG – Environmental, Social and Governance*, ou “Ambiental, Social e Governança”. Em português, utiliza-se a expressão “responsabilidade social” para designar o comportamento empresarial baseado no ideário embutido na sigla *ESG*.

Husni (2007, p. 43 e 45) aponta como marco internacional dos debates sobre responsabilidade social o livro *Responsibilities of the Businessman*, do economista norte-

---

<sup>237</sup> Lucca defende que não importa se a empresa adota posturas éticas e solidárias por convicção ou em busca de vantagens de mercado, concluindo que “*será sempre preferível a prática reiterada de ações sociais, independentemente do propósito que tiverem, a uma ideologia do egoísmo*” (2009, p. 361), posição à qual se adere. Frisa-se, contudo, que tais posturas não podem constar apenas do papel ou do discurso, mas devem se traduzir em atitudes concretas.

americano Howard Bowen, publicado em 1953. No Brasil, o tema ingressou na pauta dos empresários locais em 1977, durante o 2º Encontro Nacional de Dirigentes de Empresas.

O Instituto Ethos (2007, p. 78) conceitua responsabilidade social empresarial como “*a forma de gestão que se define pela relação ética e transparente da empresa com todos os públicos com os quais ela se relaciona e pelo estabelecimento de metas empresariais compatíveis com o desenvolvimento sustentável da sociedade*”, visando à preservação de recursos ambientais e culturais, ao respeito à diversidade e à redução das desigualdades sociais. Segundo a Comissão das Comunidades Europeias (2001, p. 7-8), a responsabilidade social das empresas é a integração voluntária de preocupações sociais e ambientais nas suas operações e na interação com outras partes. Para Nalini (2020, p. 107), responsabilidade social “*é o plus que a empresa pode oferecer à comunidade*”. Husni destaca o caráter voluntário e proativo da responsabilidade social (2007, p. 88):

Os valores abrangidos que compõem o universo das empresas socialmente responsáveis extravasam a própria atividade empresarial e o seu objeto social, pois buscam interagir com um desenvolvimento sustentável e com as políticas públicas de forma a reduzir desigualdades sociais, num exercício de atividade não impositiva, realizada de forma estudada e proativa.

Adotar um comportamento socialmente responsável significa reconhecer o dever ético de atuar para a melhoria das condições e da qualidade de vida de todos (LUCCA, 2009, p. 328). Esse dever não é incompatível com a busca pelo lucro: empresas socialmente responsáveis auferem dividendos em razão do incremento de reputação e da preservação do meio ambiente<sup>238</sup> e do entorno social. Nalini (2020, p. 111) lista benefícios colhidos por essas empresas:

[...] o fortalecimento de sua imagem, o reforço na atratividade e retenção de talentos, o comprometimento maior dos empregados, a intensificação de sua lealdade mediante maior identificação com os ideais da empresa. Em relação aos clientes, estabelecer-se-á uma saudável empatia, restará facilitado o acesso a financiamentos e se enfatizará sua legitimidade perante o Estado e a comunidade.

Ao fim e ao cabo, a adoção de uma conduta socialmente responsável se traduz em vantagens competitivas para a empresa. Lado outro, a responsabilidade social atende à necessidade de “*cunhar um novo espírito capitalista, no intuito de despertar um compromisso que não seja apenas material [...]. Ela surge como uma forma contemporânea de conter o ímpeto desmedido pelo lucro individual socialmente autodestrutivo*” (LIMA *et al.*, 2005, p. 68).

---

<sup>238</sup> Adota-se a definição perfilhada por Fiorillo (2020, p. 43-46), para quem o meio ambiente abrange quatro esferas, a saber, natural, artificial (o espaço urbano), cultural (incluindo o digital) e do trabalho.

Embora a responsabilidade social tenha necessariamente um caráter voluntário, a adoção de um comportamento empresarial socialmente responsável nem sempre é espontânea. Em Direito Penal, diz-se que uma ação é voluntária quando é praticada livremente, sem qualquer tipo de coação; por outro lado, é espontânea quando a ideia parte do próprio sujeito, sem que seja motivada por um impulso externo (BITENCOURT, 2021). Transpondo-se essa noção para o tema em estudo, tem-se que a responsabilidade social não é necessariamente espontânea, com frequência sendo provocada pelas transformações da sociedade e pelas demandas dos cidadãos em geral, dos consumidores em particular, de organizações não-governamentais e do próprio Estado; isso não lhe retira, contudo, o atributo de voluntariedade. Um exemplo é o teste em animais de cosméticos em desenvolvimento. Não existe no Brasil, ainda, lei federal que proíba a prática<sup>239</sup>, mas é crescente o número de vozes contrárias, de modo que cada vez mais empresas decidem abolir os testes e rotulam seus produtos com a expressão “*cruelty free*” (“livre de crueldade”, significando que nenhum animal foi usado na cadeia de produção do cosmético). Essa mudança de comportamento não foi espontânea, mas induzida pelo mercado consumidor e por organizações de defesa dos animais; mas foi voluntária, uma vez que não há norma federal que impeça os testes.

Há autores que identificam a responsabilidade social como parte do conceito de função social da empresa. Nesse sentido, Lucca (2009, p. 328) afirma que a função social somente é cumprida quando a empresa assume a plenitude da sua responsabilidade social. Discorda-se dessa corrente, pois o caráter de voluntariedade dos atos de responsabilidade social distancia esse conceito daquele de função social, que é princípio constitucional de cumprimento obrigatório. A responsabilidade social se coloca um passo adiante da função social da empresa, indo além da conformação ao ordenamento jurídico e incorporando valores éticos à atuação empresarial, complementando, assim, a função social. Aliando-se ambas, tem-se maior possibilidade de atingir os ditames de desenvolvimento social e de preservação da dignidade da pessoa humana preconizados pelo texto constitucional.

---

<sup>239</sup> Há leis estaduais nesse sentido. A Lei 289/2015, do Amazonas, foi alvo da ADI 5996, julgada improcedente pelo STF em abril de 2020, que considerou admissível “*que os Estados editem normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse*”. A Lei fluminense 7.814/2017 foi objeto da ADI 5995, com acórdão de parcial procedência porque, além de proibir os testes no território estadual, a lei vedava a comercialização de produtos testados em animais, invadindo a competência da União para legislar sobre comércio interestadual; além disso, previa regras de rotulagem e etiquetagem, matérias de competência da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). No tocante à proibição de testes em animais no Estado do Rio de Janeiro, a lei foi reputada constitucional, citando-se, inclusive, o precedente gerado na ADI 5996.

Comparada ao princípio da função social da empresa, a ideia de responsabilidade social apresenta vantagens do ponto de vista de reputação e mesmo sob o aspecto econômico. Camargo e Benacchio explicam (2019, p. 140):

A função social é norma jurídica e como tal permite a invocação da lógica do poder subordinado. Desatendida tal função, pode o Estado impô-la, e ao fazê-lo provavelmente não se atentará tanto aos impactos econômico-financeiros à empresa, pois não pode ela resistir ao comando da lei e sua aplicação, nem o Estado deixar de impô-la. Ademais, tal mecanismo de atribuição da função social à empresa, presumivelmente não reverterá nenhum benefício à sua imagem perante seus *stakeholders*, ao contrário, poderá ensejar a impressão de que resistiu em admitir e cumprir sua função social.

Por outro lado, o chamamento *a priori* e voluntário de parcelas de responsabilidades pelas empresas, em relação à sua colaboração na consecução do desenvolvimento sustentável, além de externar aos *stakeholders* uma postura de proatividade e gerar um valor positivo à sua reputação (que certamente se traduzirá em proveitos econômicos), permite à empresa dimensionar e planejar orçamentariamente o quanto da parcela resultante de seu lucro líquido poderá ser destinado a tais ações, aumentando seu montante em conjunturas mais favoráveis ou o reduzindo, sem consequências legais custosas, naquelas menos favoráveis. Tal movimento parece também ser oportunizado pela confiança que os *stakeholders* acabam depositando na ideia de que a empresa fará de tudo para manter sua boa reputação

Cumpra salientar que, embora a responsabilidade social parta de uma escolha, isso não significa que a empresa possa escolher atuar de modo irresponsável, causando danos à comunidade. Se o faz, deixa de atender ao mínimo exigido pela Constituição, é dizer, deixa de cumprir sua função social, sujeitando-se, portanto, a reprimendas legais. Recorde-se que a Constituição Cidadã não tolera o capitalismo predatório.

É importante notar a diferença crucial entre os conceitos, pois essa diferença tem impacto no comportamento esperado do Estado: sendo a função social da empresa um princípio dotado de força coercitiva, é obrigatória a intervenção do Estado a fim de garantir que ela seja respeitada; por outro lado, sendo voluntária a adoção de um modelo de responsabilidade social pela empresa, cabe ao Estado facilitar, incentivar ou fomentar essa conduta. Essa diferença será detalhada a seguir, com foco nas instituições de crédito.

### **7.3 A regulação do mercado de crédito pelo Estado**

Comparato (2015, p. 572) chama a atenção para a importância da atuação do Estado na condução da economia, de modo a concretizar os direitos fundamentais:

Sendo objetivo da justiça proporcional ou distributiva instaurar a igualdade substancial de condições de vida, é óbvio que ela só pode realizar-se por meio de políticas públicas ou programas de ação governamental. Um Estado fraco,

permanentemente submetido às injunções do capital privado, no plano nacional ou internacional, é incapaz de atender à exigência do estabelecimento de condições sociais de uma vida digna para todos.

Nesse ponto, vale destacar que a Constituição não é mera positivação daquilo que *é*, mas indicação daquilo que *deve ser*. A doutrina enfatiza o papel diretivo da Constituição de 1988, verdadeira Constituição Dirigente. O programa traçado por ela não é peça de ficção, mas bússola a apontar o rumo para o desenvolvimento do país. Explica Bercovici (2005, p. 35-37):

A Constituição não é só garantia do existente, mas também um programa para o futuro. Ao fornecer linhas de atuação para a política, sem substituí-la, destaca a interdependência entre Estado e sociedade: a Constituição Dirigente é uma Constituição estatal e social [...], um programa de ação para a alteração da sociedade. Neste sentido, a Constituição de 1988 é, claramente, uma Constituição Dirigente, como podemos perceber da fixação dos objetivos da República no seu art. 3º. [...] O art. 3º da CF, além de integrar a fórmula política, também é, na expressão de Pablo Lucas Verdú, a “cláusula transformadora” da Constituição. [...] A “cláusula transformadora” explicita o contraste entre a realidade social injusta e a necessidade de eliminá-la. Deste modo, ela impede que a Constituição considere realizado o que ainda está por se realizar, implicando a obrigação do Estado em promover a transformação da estrutura econômico-social.

Para cumprir sua obrigação de tornar a sociedade mais justa e fraterna, o Estado deve valer-se do aparato jurídico. Afinal, o Brasil é um Estado democrático de direito, sendo a atuação estatal legítima apenas quando balizada por esses dois pilares, democracia e direito, utilizando-se a força modificativa deste para concretizar aquela não somente em seu aspecto formal, mas também material. Segundo Moraes (2006, p. 235), “*em atendimento à função promocional do Direito, o princípio da democracia impõe a máxima eficácia ao texto constitucional, expressão mais sincera das profundas aspirações de transformação social*”.

Não se pretende desnaturar a economia de mercado ou o modo de produção capitalista, mas regulá-los por meio de intervenção constitucionalmente autorizada do Estado na economia, sendo certo que o modelo de Estado mínimo, ou de *laissez-faire*, tem dado sinais cada vez mais evidentes de esgotamento, ao mesmo tempo em que a dicotomia público *versus* privado tem se mostrado falha, cedendo lugar às teorias da publicização ou constitucionalização do direito privado, como antes mencionado. Esse processo remonta ao século XIX e ganhou tração após a crise econômica de 1929 (a Grande Depressão), como lembra Brauner (2014, p. 262):

Principalmente após a crise de 1929, os valores liberais foram postos em xeque, ganhando espaço as contribuições de um teorista importante para o momento: John Maynard Keynes. Keynes defende um papel central do Estado como regulador da economia e corretor de suas imperfeições e falhas de mercado.

No Brasil, as críticas ao Estado liberal reverberaram já na Constituição de 1934, a primeira a mencionar o princípio da justiça social, fazendo-o no Capítulo *Da Ordem Econômica e Social*<sup>240</sup>. A ideia de justiça social como parâmetro da ordem econômica foi mantida nas Constituições de 1967 e 1988. Ao tratar desse princípio, Dimoulis (2006, p. 142) comenta que “*o constituinte quis se limitar a um enunciado genérico, de baixa densidade normativa. Mesmo assim, a cláusula não pode ser ignorada*”. A noção de justiça social evoca uma sociedade em que todos tenham um teto, alimento suficiente, cuidados de saúde adequados e meios para desenvolver-se como seres humanos íntegros. Vincula-se à solidariedade e à fraternidade e não por acaso as três ideias estão reunidas no art. 3º da Constituição, formando o primeiro objetivo fundamental da República do Brasil: “*construir uma sociedade livre, justa e solidária*”. Grau (2018, p. 210) ensina que sociedade livre é a que abarca a liberdade real, não apenas formal; justa é a que realiza a justiça social; solidária é a que “*não inimiza os homens entre si*”, não os afasta uns dos outros, mas busca a sua fraternização. Não se pode imaginar uma sociedade justa que não seja solidária, e não existe verdadeira liberdade sem justiça social. A busca pela concretização desses valores serve de baliza e limite ao modelo capitalista.

Outrossim, à semelhança do que faz Bobbio (2007) ao estudar o caráter promocional da constituição italiana, Rocha (1996) lembra que os verbos utilizados no art. 3º da Constituição brasileira são todos de ação, impondo ao Estado um comportamento ativo. Esse mandamento deve se traduzir, dentre outras possibilidades, na intervenção do Estado na atividade econômica. Desenvolvendo o tema, Grau (2018, p. 141) ensina que a Constituição autoriza quatro formas de intervenção do Estado na economia: por absorção, por participação, por direção e por indução. A intervenção por absorção se dá quando o Estado atua em regime de monopólio e a intervenção por participação ocorre quando atua na economia por meio de empresas próprias, em regime de competição com a iniciativa privada. Ambos são modelos de intervenção direta. No presente estudo, interessam os modelos de intervenção indireta – por direção e por indução –, por meio dos quais o Estado age como regulador da economia. Grau detalha (idem, p. 143):

No caso das *normas de intervenção por direção* estamos diante de comandos imperativos, dotados de cogência, impositivos de certos comportamentos a serem necessariamente cumpridos pelos agentes que atuam no campo da atividade econômica em sentido estrito. [...]

No caso das *normas de intervenção por indução*, [...] a sanção, tradicionalmente manifestada como *comando*, é substituída pelo expediente do *convite* – ou, como averba Washington Peluso Albino de Souza – de “*incitações, dos estímulos, dos*

---

<sup>240</sup> Art. 145 - *A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.*

*incentivos de toda ordem, oferecidos, pela lei, a quem participe de determinada atividade de interesse geral*” [...]. Penetramos, aí, o universo do Direito premial.

Intervenção por direção e intervenção por indução correspondem a direito repressivo e direito promocional, tópico aprofundado por Bobbio (2007, p. 65):

Para atingir o próprio fim, um ordenamento repressivo efetua operações de três tipos e graus, uma vez que existem três modos típicos de impedir uma ação não desejada: torná-la impossível, torná-la difícil e torná-la desvantajosa. De modo simétrico, pode-se afirmar que um ordenamento promocional busca atingir o próprio fim pelas três operações contrárias, isto é, buscando tornar a ação desejada necessária, fácil e vantajosa.

Bobbio associa o direito repressivo à tradicional função do ordenamento jurídico como organizador do poder coativo, e o direito promocional à função de transformação social e de organização do poder econômico (idem, p. 75). No modelo repressivo, o Estado se vale de sanções negativas para punir comportamentos indesejados, o que corresponde às normas coercitivas usadas na intervenção por direção: normas que impõem certos comportamentos e que, se descumpridas, levarão a uma punição. É o modelo típico do Estado liberal clássico. No modelo promocional, o Estado estimula comportamentos desejáveis por meio de sanções positivas, utilizando a intervenção por indução: oferece incentivos e promete facilidades aos agentes que adotarem certas condutas; não obriga, mas encoraja a seguir determinado caminho. O emprego crescente de técnicas de encorajamento caracteriza a ação do Estado de bem-estar social (idem, p. 2 e 13). Bobbio destaca a relevância do direito promocional para a organização da economia (idem, p. 97 e 133):

Quem observar as tarefas do Estado contemporâneo e as comparar com as tarefas dos Estados de outras épocas, sobretudo a de controlar e dirigir o desenvolvimento econômico, não pode deixar de perceber que o Estado, por meio do direito, desenvolve também uma função de estímulo, de provimento, de provocação da conduta dos indivíduos e dos grupos, que é a antítese exata da função apenas protetora ou apenas repressora. [...]

Sociólogos e economistas, cientistas políticos e juristas concordam sobre o fato de que o processo de industrialização das sociedades modernas tenha aumentado enormemente as tarefas do Estado. [...] Dado que entre essas tarefas é predominante a de dirigir a atividade econômica, é igualmente inegável que o Estado moderno se vale cada vez mais das técnicas de encorajamento, além das técnicas de desencorajamento que lhe eram habituais.

No modelo proposto, a intervenção por direção – direito repressivo – serve ao propósito de garantir o respeito à função social da propriedade; a intervenção por indução – direito promocional – presta-se a fomentar a responsabilidade social.

Como já foi assinalado, não há que falar em propriedade privada sem cumprimento da função social. Sendo princípio constitucional, a função social é coercitiva, portanto não haveria sentido em oferecer incentivos para que fosse respeitada; ao revés, é o caso de punir os que não o fazem. O ordenamento jurídico já cuida disso, a começar pela própria Constituição, que autoriza a imposição de tributo progressivo sobre a propriedade rural ou urbana (arts. 153, § 4º e 182, § 4º) e a sua desapropriação (arts. 182, § 4º e 184), chegando a impor a expropriação em casos graves (art. 243). Eis a intervenção por direção, ou o direito repressivo.

Por outro lado, não se pode obrigar uma empresa a ser socialmente responsável. A responsabilidade social, por definição, é conduta de adesão voluntária. Entra em cena, então, o direito premial, ou promocional, com o uso da intervenção por indução (sanções positivas) a fim de estimular o empresário a ser socialmente responsável. Exemplo desse tipo de intervenção estatal é a Lei 11.770/08, que confere incentivo fiscal à empresa que prorrogar a licença-maternidade de cento e vinte para cento e oitenta dias.

A intervenção por indução é excelente instrumento à disposição do Estado para incentivar a adoção de medidas socialmente responsáveis, mas ainda é usada com timidez. Considerando os preceitos constitucionais e a responsabilidade estatal na promoção da justiça social, da dignidade da pessoa humana e do desenvolvimento sustentável, seria de se esperar que o Estado fosse mais atuante e, principalmente, mais criativo. De fato, quando tenta estimular no empresariado comportamentos de caráter social, quase sempre o faz pela via do incentivo fiscal, é dizer, renunciando a tributos. Essa opção merece críticas ante o permanente estado de crise fiscal das contas públicas brasileiras e a precariedade dos serviços vinculados a direitos sociais como saúde e educação, a demandar mais investimentos públicos.

Uma política que se limita ao incentivo fiscal é superficial, incapaz de produzir mudanças estruturais e duradouras na sociedade. Extinto o incentivo fiscal, retomam-se as práticas anteriores, sem que tenha havido verdadeira conscientização por parte do empresariado e sem que a sociedade civil tenha sido capacitada a reivindicar das empresas privadas condutas socialmente responsáveis, ou ao menos a distinguir quais empresas contribuem para a melhoria da qualidade de vida e quais adotam um capitalismo disfuncional. Decerto é possível induzir boas práticas empresariais por meios mais criativos. O Estado poderia, por exemplo, conceder a empresas socialmente responsáveis uma vantagem nas licitações de contratos públicos e na formação de parcerias público-privadas. Em certa medida, o art. 4º da Lei 11.079/2004 considera a responsabilidade social como uma diretriz para a contratação de parcerias público-

privadas, desde que se faça uma interpretação teleológica de alguns dos seus incisos<sup>241</sup>, porém defende-se uma redação explícita e, mais que isso, o desenvolvimento de um critério de pontuação que favoreça empresas socialmente responsáveis no julgamento das suas propostas, algo ainda inexistente. Também poderiam ser criados selos e certificações que trariam ganho de imagem às empresas beneficiadas, e bancos públicos poderiam oferecer linhas de crédito mais favoráveis a empresas socialmente responsáveis<sup>242</sup>.

Em complemento, por meio de campanhas institucionais, pode o Estado educar o consumidor para escolher produtos e serviços sopesando outros critérios além do preço. Husni defende a importância da conscientização do consumidor e menciona pesquisas que comprovam que, diante de produtos similares, o consumidor “*tem a tendência de optar pela aquisição daqueles cuja empresa fornecedora esteja de alguma forma comprometida com políticas de meio ambiente ou programas de responsabilidade social*” (2007, p. 137). Essa escolha consciente, no entanto, depende da existência de informações e métricas acessíveis, claras e conhecidas do consumidor, e nesse ponto o Estado pode colaborar. O autor (idem, p. 139-140) dá o exemplo de uma seguradora hipotética, e especula: se essa empresa tivesse contra si uma enormidade de processos judiciais por relutar em indenizar os sinistros conforme as cláusulas contratuais, e se os consumidores tivessem acesso a esse dado antes da contratação, deixar-se-iam seduzir pela oferta, ou buscariam seguradora mais confiável, ainda que um pouco mais cara?

Em síntese, cabe ao Estado estimular a responsabilidade social das empresas e ele tem a seu dispor importante ferramenta, qual seja, o direito promocional. A responsabilidade social é uma opção para as empresas; para o Estado, contudo, fomentá-la é um dever, ante os fundamentos e objetivos fundamentais inscritos nos arts. 1º e 3º da Constituição da República. O que se propõe é um encadeamento de ações cujos resultados demandarão tempo, e provavelmente uma parte dos consumidores e das empresas será refratária a qualquer programa de responsabilidade social; ainda assim, o fomento à responsabilidade social trará ganhos para o mercado.

Os entes políticos não podem esquivar-se da obrigação constitucional de, dentro dos limites democráticos e respeitando o modo de produção capitalista, organizar e dirigir a atividade econômica privada. Quando se omitem, toleram que o direito seja instrumentalizado

---

<sup>241</sup> Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes: I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade; II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução.

<sup>242</sup> Cumpre lembrar, no entanto, que a empresa socialmente responsável auferirá vantagens independentemente de eventuais benefícios ofertados pelo Estado, como já mencionado.

pelos empresários, que tenderão a usá-lo com o único propósito de aumentar lucros, pois, embora a responsabilidade social venha ganhando evidência, ainda é conceito desconhecido ou propositadamente ignorado por grande parte do empresariado. É fundamental a intervenção indireta do Estado na ordem econômica para que haja transformações sociais em larga escala e para que o Brasil caminhe na direção da justiça social, da fraternidade e da solidariedade. Como alerta Silva (2014, p. 288), “*sem uma política econômica orientada para a intervenção e participação estatal na economia, não se comporão as premissas necessárias ao surgimento de um regime democrático de conteúdo tutelar dos fracos e mais numerosos.*”

O Estado tem, portanto, o dever de intervir no mercado de oferta de crédito, descabendo omitir-se sob o escudo da livre iniciativa ou à alegação de que cabe ao mercado gerir-se a si mesmo. No que tange à prevenção do superendividamento de pessoas idosas, o Estado não tem cumprido a contento a sua função de orientação e direção. De um lado, o Executivo tem incentivado o crédito e, especialmente, o empréstimo consignado, como meio de fomentar o consumo sem qualquer preocupação com o crescente endividamento dos idosos e, ainda, com o aval do Poder Legislativo; de outro, os tribunais superiores têm decidido pela prevalência do princípio da livre iniciativa mesmo quando a subsistência da pessoa idosa está em jogo. Comparato (2011, p. 191) ataca essa política de incentivo ao endividamento:

[...] até hoje não se logrou disciplinar a venda em prestações, que se desenvolveu em nosso meio da forma mais aberrante e lesiva, em detrimento justamente das classes economicamente mais fracas. Pior: no quadro de uma política de industrialização a qualquer preço, o Governo passou a estimular o consumo de bens duráveis por todos os modos, instituindo desbragada agiotagem oficial, como receita do chamado “milagre econômico”.

No mesmo espírito crítico, ao estudar os avanços e retrocessos da intervenção do Estado na economia, Brauner (2014) nota que a partir dos anos 1990 o modelo neoliberal se fortaleceu no Brasil e uma das consequências foi a desregulação dos juros remuneratórios, levando ao aumento do superendividamento do consumidor em razão dos juros altos e da possibilidade de capitalização em periodicidade mensal, tudo isso com o aval do Superior Tribunal de Justiça, que editou súmulas favoráveis à livre estipulação de juros pelo mercado.

A Lei do Superendividamento, ao exigir do fornecedor responsabilidade na concessão do crédito, especialmente quando se tratar de pessoa idosa, densificou o princípio da função social no que tange às instituições financeiras. O Estado-Legislator deu, assim, um importante passo no sentido de prevenir o superendividamento. Em complemento, pode-se pensar em futuras alterações normativas com fundo repressivo. Sugere-se, por exemplo, a instituição de

alíquota progressiva em tributos pagos por instituições financeiras, de modo que sua carga seja tanto maior quanto mais alto o índice de inadimplência na sua carteira<sup>243</sup>. Possivelmente isso contribuiria para uma maior cautela do fornecedor na análise da saúde financeira do futuro devedor, a fim de minimizar o risco de inadimplência. Cabe ao Estado, ainda, maior regulação da publicidade direcionada à oferta de crédito para coibir abusos. Em acréscimo, faz-se necessária uma fiscalização efetiva das instituições financeiras, a ser promovida pelo INSS no caso do crédito consignado sobre benefícios previdenciários e pela Senacon de modo geral.

Em outra frente, e com resultados protetivos imediatos, deve o Estado rever os sucessivos aumentos da margem consignável operados pela Lei 10.820/2003, que contribuem para o superendividamento dos beneficiários do INSS. Sugere-se o retorno à redação original, novamente fixando-se em 30% a margem consignável. Além disso, poder-se-ia criar uma norma que limitasse a 30% do benefício previdenciário a tomada de empréstimos pessoais consignados ou não, passando-se a analisá-los em conjunto. Isso evitaria que as instituições de crédito, manobrando para endividar a pessoa idosa além da margem consignável, oferecessem empréstimos pessoais não consignados ou no cartão de crédito. Na mesma toada, acredita-se na necessidade de urgente revogação do dispositivo legal que permitiu o empréstimo consignado sobre benefícios de transferência de renda, incontestavelmente vinculados ao mínimo existencial. Também é premente extirpar do ordenamento jurídico o Decreto 11.150/2022, que anulou os esforços da Lei 14.181/2021 em proteger o mínimo existencial contra os efeitos nefastos do endividamento excessivo.

Ao Estado-Juiz, a Lei 14.181/2021 concedeu novos instrumentos de direito repressivo por meio da inclusão, no CDC, do art. 54-D e do art. 104-A, § 2º. Especialmente em razão do art. 54-D, cumpre superar a já citada Súmula 381 do STJ, em franca dissonância com o espírito protetivo do CDC, contrariando o art. 51 do diploma e, ainda, o art. 2.035, parágrafo único, do Código Civil.

Lado outro, há um amplo caminho para que o Estado incentive a responsabilidade social das instituições de crédito. Imagine-se, por exemplo, a elaboração de um *ranking* de instituições com boas práticas, composto por critérios como qualidade das informações prestadas ao cliente que deseja tomar empréstimo; gerência especializada no atendimento a idosos, e mais especialmente a idosos superendividados; proatividade na apresentação de propostas de repactuação extrajudicial de dívidas; comparecimento às audiências de renegociação; índice de

---

<sup>243</sup> A exemplo do Seguro de Acidentes de Trabalho (SAT), financiado por contribuição previdenciária paga pelas empresas em alíquota diretamente proporcional ao grau de risco da atividade (Lei 8.212/91, art. 22, II).

acordos firmados e cumpridos; oferecimento de cursos de educação financeira para o público em geral e para os idosos em particular, entre outras métricas. As instituições financeiras que liderassem um *ranking* como esse chamariam a atenção da imprensa e dos serviços de proteção ao consumidor, construiriam uma imagem positiva e atrairiam mais idosos para a sua carteira sem a necessidade de condutas abusivas ou publicidade enganosa. Em outra frente, pode-se pensar em uma parceria com a B3, a bolsa de valores oficial do Brasil e que negocia ações dos maiores bancos privados e do Banco do Brasil, para a criação de uma qualificação que considere a responsabilidade na concessão de crédito<sup>244</sup>.

Urge que o Estado reveja sua política de fomento ao consumo como meio de impulsionar a economia. Não se está a defender a elevação das taxas de juros, que já figuram entre as mais altas do mundo, mas sim a adoção de uma política de esclarecimento, de modo que o consumidor entenda que o crédito tem, literalmente, um preço, que esse preço pode colocar em risco a sua subsistência e que empréstimos devem ser feitos com parcimônia, como última alternativa em situações emergenciais ou como meio criterioso e planejado de incremento da qualidade de vida. Nesse sentido, é importante notar que, das cinco maiores instituições financeiras em funcionamento no país, duas são bancos públicos: Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Em 2019, esses dois bancos detinham 45,52% do mercado de estoque de crédito para pessoas físicas. Itaú Unibanco, Bradesco e Santander, os três maiores bancos privados do Brasil, somavam 33,69% (BCB, 2019, p. 128). Em 2020, a participação do Banco do Brasil e da Caixa Econômica no estoque de crédito pessoal era de 34,9% e no estoque de crédito consignado chegava a 37,3% (BCB, 2021b, p. 250-251). Outro dado relevante é a capilaridade do Banco do Brasil<sup>245</sup> e especialmente da Caixa, com grande penetração nas classes de menor renda<sup>246</sup>. É de se concluir, portanto, pelo enorme potencial dos bancos públicos

---

<sup>244</sup> Existe, atualmente, o Programa de Qualificação Operacional (PQO), que avalia práticas operacionais das corretoras, especialmente com foco em segurança da informação, prevenção à lavagem de dinheiro e adequação da oferta de investimentos a cada perfil de risco. Disponível em: [https://www.b3.com.br/pt\\_br/b3/qualificacao-e-governanca/certificacoes/selos-pqo/roteiros.htm](https://www.b3.com.br/pt_br/b3/qualificacao-e-governanca/certificacoes/selos-pqo/roteiros.htm). Acesso em: 2 nov. 2022.

<sup>245</sup> Em que pese o acentuado movimento de fechamento de agências bancárias, o Banco do Brasil permanece com a maior rede de atendimento, cobrindo 95,3% dos municípios brasileiros quando se somam agências, pontos de atendimento e terminais de autoatendimento. Fonte: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/vice-presidente-da-cnm-participa-de-debate-sobre-fechamento-de-agencias-do-banco-do-brasil-em-municipios>. Acesso em: 4 fev. 2022.

<sup>246</sup> A Caixa Econômica Federal é o agente pagador do Bolsa Família. Também pagou o auxílio emergencial criado para mitigar os efeitos econômicos da pandemia de COVID-19: o beneficiário podia optar pelo depósito em outra instituição financeira, mas, para o grande público pobre e desbancarizado, a Caixa abriu automaticamente uma conta social digital. Esse processo levou à abertura de mais de 107 milhões de contas digitais isentas de tarifas. Para facilitar o acesso ao auxílio, o banco criou o *app* “Caixa Tem”. Em seguida, expandiu as funções das contas digitais, que em fevereiro de 2022 já permitiam recebimento de salário, pagamento e consulta ao Bolsa Família/Auxílio Brasil e ao seguro-desemprego, saques, transferências, pagamentos e pix. Além disso, essas contas digitais fornecem cartão de crédito sem anuidade e uma linha de microcrédito. O “Caixa Tem” se

federais de influenciarem a conduta do sistema financeiro como um todo, inclusive por meio de campanhas de esclarecimento sobre os riscos do crédito.

Finalmente, de modo a densificar o aspecto da educação financeira, pilar na prevenção ao superendividamento introduzido pela Lei 14.181/2021, é de rigor a formulação de uma verdadeira política pública voltada à questão, assunto do próximo tópico.

#### **7.4 A educação financeira de pessoas idosas**

Direitos sociais não se efetivam sem a criação e implementação de políticas públicas, como nota Canotilho (2003, p. 408): “*é líquido que as normas consagradoras de direitos sociais, econômicos e culturais [...] individualizam e impõem políticas públicas socialmente ativas*”. Bercovici (2006, p. 144) ressalta que “*o próprio fundamento das políticas públicas é a necessidade de concretização de direitos por meio de prestações positivas do Estado*”, sendo certo que a atuação estatal é indispensável para a concretização dos direitos fundamentais sociais. Rocha (2001, p. 57) alerta que a eleição da dignidade da pessoa humana como valor fundamental na Constituição obriga o Estado “*a adotar políticas públicas inclusivas, ou seja, políticas que incluam todos os homens nos bens e serviços que os possibilitem ser parte ativa no processo socioeconômico e cidadão autor da história política que a coletividade eleja como trajetória humana*”.

Bucci (2006, p. 14) conceitua política pública da seguinte forma:

A política pública é definida como um programa ou quadro de *ação* governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito.

A autora considera que “*as políticas públicas atuam de forma complementar, preenchendo os espaços normativos e concretizando os princípios e regras, com vista a objetivos determinados*” (idem, p. 26).

---

aproximou, dessa forma, do modelo dos bancos digitais, porém contemplando um público que até então não estava inserido nesse meio, acelerando sobremaneira o processo de bancarização das classes C e D. Ainda, a Caixa tem penetração considerável em outros segmentos sociais, já que é agente bancário em programas de financiamento habitacional e estudantil, além de gerir todas as contas do FGTS. Fontes: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2020/11/poupanca-social-digital-atinge-a-marca-de-100-milhoes-de-contas>; <https://forbes.com.br/forbes-money/2021/03/caixa-economica-planeja-ipo-de-banco-digital-no-exterior-ate-2022/>; <https://www.caixa.gov.br/caixatem/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 4 fev. 2022.

Comparato (2001, p. 72-73) ressalta que “*o objeto dos direitos econômicos, sociais e culturais é sempre uma política pública*” e salienta que um único ato ou uma norma isolada não constituem uma política pública; ao contrário, exige-se uma atuação ampla e coordenada:

Ela [a política pública] não consiste, portanto, em normas ou atos isolados, mas sim numa atividade, ou seja, uma série ordenada de normas e atos, do mais variado tipo, conjugados para a realização de um objetivo determinado. Toda política pública, como programa de ação, implica, portanto, uma meta a ser alcançada e um conjunto ordenado de meios ou instrumentos - pessoais, institucionais e financeiros - aptos à consecução desse resultado. São leis, decretos regulamentares ou normativos, decretos ou portarias de execução. São também atos ou contratos administrativos da mais variada espécie. O que organiza e dá sentido a esse complexo de normas e atos jurídicos é a finalidade, a qual pode ser eleita pelos Poderes Públicos, ou a eles imposta pela Constituição ou as leis. [...]

Para a prevenção do superendividamento, não há política pública mais necessária do que um projeto de educação financeira. Como ressaltam Faria, Lucca e Abdo (2020, p. 46), “*a falta de educação financeira da população brasileira aliada à oferta maciça de crédito tem inflado o número de pessoas que hoje vivem ‘rolando dívidas’ e sendo mensalmente financiadas (a juros altos) pelas instituições financeiras nacionais*”.

A Resolução da ONU 39/248, que serviu de inspiração para o CDC, reconheceu no primeiro artigo que os consumidores “*frequentemente enfrentam desequilíbrios em termos econômicos, educacionais e de poder de barganha*”. Traçou, por isso, diretrizes que buscam, dentre outros objetivos, “*o acesso dos consumidores a informação adequada que o capacite a fazer escolhas conscientes*” (art. 3º, c) e “*a educação do consumidor*” (art. 3º, d). O art. 13 enfatiza que “*as políticas públicas devem almejar capacitar os consumidores a obter o melhor proveito de seus recursos econômicos*”. A obrigatoriedade de que os Estados desenvolvam programas de educação e de informação é detalhada no art. 31 e seguintes, citando-se especialmente a questão do crédito:

31) Os governos devem desenvolver ou incentivar o desenvolvimento de programas de educação e informação ao consumidor, considerando as tradições culturais dos seus povos. O objetivo de tais programas deve ser capacitar as pessoas a agirem como consumidoras criteriosas, capazes de fazer uma escolha consciente de bens e serviços, sabedoras de seus direitos e responsabilidades. No desenvolvimento de tais programas, especial atenção deve ser dada às necessidades de consumidores em desvantagem, em áreas rurais e urbanas, incluindo consumidores de baixa renda e aqueles com níveis baixos ou inexistentes de instrução formal.

32) A educação do consumidor deve, onde couber, ser parte integrante do currículo básico do sistema educacional, preferivelmente como um componente de tópicos pré-existentes.

33) Os programas de educação e informação do consumidor devem cobrir importantes aspectos da proteção ao consumidor tais como: [...]

e) informação em pesos e medidas, preços, qualidade, condições do crédito e disponibilidade de necessidades básicas; [...]

34) Os governos devem incentivar as organizações de consumidores e outros grupos interessados, incluindo a imprensa, a empreender programas de educação e informação, especialmente em favor dos grupos de consumidores de baixa renda em áreas rurais e urbanas.

35) Os empresários devem, onde couber, empreender ou participar em programas concretos e relevantes de educação e informação do consumidor.

Sem excluir a responsabilidade dos empresários e de outros agentes da sociedade civil, a Resolução atribui ao Estado o dever de criar e aplicar políticas de educação financeira, de modo a capacitar os consumidores para tomar decisões conscientes sobre o uso do seu dinheiro.

A preocupação com a educação como vetor de redução das desigualdades foi externada nos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável insculpidos na Agenda 2030 (ONU, 2015), com especial destaque para a aquisição de conhecimento básico de matemática, disciplina que tem óbvia ligação com a educação financeira:

Objetivo 4. Educação de Qualidade.

Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos. [...]

4.6 Até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres, estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática.

Veja-se que o texto não se refere apenas aos jovens, mas também aos adultos e à necessidade de que todos tenham oportunidades de educação ao longo da vida. O Objetivo 10, especialmente no item 10.2 destaca o dever de inclusão social, econômica e política independentemente de idade:

Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles. [...]

10.2 Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra.

Buaes (2015, p. 110) faz notar o crescente movimento, no Brasil e no mundo, no sentido de educar os consumidores, acrescentando que *“estão sendo produzidos e postos em circulação discursos políticos que classificam o analfabetismo financeiro como um problema que envolve os interesses nacionais e representam a educação financeira como vital para o equilíbrio das economias nacionais”*.

Embora o CDC já frisasse a necessidade e o direito do consumidor à educação e à informação (arts. 4º, IV e 6º, II), foi com a Lei 14.181/2021 que o tema da educação financeira ingressou expressamente no Código, como princípio da Política Nacional das Relações de

Consumo (art. 4º, IX), direito básico do consumidor e, em contrapartida, dever do fornecedor (art. 6º, XI). Além disso, incluiu-se a educação financeira no artigo que abre o capítulo da prevenção e do tratamento do superendividamento (art. 54-A) e como parte do procedimento administrativo para repactuação de dívidas (art. 104-C, § 1º). Positivou-se, desse modo, o dever do Estado de criar uma política pública de educação financeira.

O Banco Central do Brasil assim define educação financeira<sup>247</sup>:

É o processo mediante o qual consumidores e investidores financeiros melhoram a sua compreensão sobre produtos, conceitos e riscos financeiros e, por meio de informação, instrução ou aconselhamento objetivo, desenvolvem as habilidades e a confiança necessárias para se tornarem mais cientes dos riscos e oportunidades financeiras, para fazer escolhas baseadas em informação, saber onde procurar ajuda e realizar outras ações efetivas que melhorem o seu bem-estar financeiro.

Uma educação financeira efetiva deve permitir que o consumidor entenda como os juros e outros encargos se acumulam e como comprometem a renda mês a mês. Deve abordar os riscos da contratação de crédito, orientando-o a fazê-lo apenas quando absolutamente imprescindível e a pagar o débito tão cedo quanto possível. Deve, ainda, ensinar sobre consumo consciente, habilitando o indivíduo a resistir a impulsos publicitários e a poupar primeiro e comprar depois sempre que possível. Segundo Franco Neto (2018, p. 36-37), *“quando se fala em educação financeira, fala-se em preparar o consumidor para que possa interagir no mercado de consumo de forma livre e consciente, tomando decisões que lhe garantam um mínimo de dignidade, afastando o risco de um superendividamento”*.

O Banco Central lembra que a ausência de educação financeira contribuiu para a crise financeira internacional de 2008 (2018a, p. 17):

De acordo com artigo da OCDE, a falta de alfabetização financeira tem sido identificada como um fator que contribuiu para a crise financeira internacional recente, acrescentando que o “aprofundamento da crise e a decorrente adoção de estratégias de mais longo prazo por governos ao redor do mundo ressaltaram ainda mais a necessidade de melhores alfabetização e habilidades financeiras individuais como um necessário complemento a regulação e supervisão financeiras eficientes em escala doméstica e global” (OCDE/INFE, 2009. Tradução livre).

Segundo o BCB (*idem, ibidem*), a educação financeira importa para a estabilidade da economia, mas, além disso, gera bem-estar para os cidadãos. Não é difícil entender como: na economia de mercado, em que o dinheiro é fundamental para a aquisição dos itens básicos para a sobrevivência e, claro, também de artigos supérfluos, a capacidade de gerenciar os próprios

---

<sup>247</sup> Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/cidadaniafinanceira>. Acesso em: 22 set. 2021.

rendimentos torna-se indispensável para garantir a dignidade e para concretizar metas sonhos. Ademais, uma boa educação financeira orienta o indivíduo para a formação de uma reserva para emergências e permite o planejamento da aposentadoria, fatores que incrementam a segurança financeira e, desse modo, elevam o bem-estar.

Não se trata somente de especulação sobre eventuais benefícios da educação financeira. Em pelo menos uma pesquisa, foram mensurados os efeitos concretos de um curso de educação financeira ministrado entre 2010 e 2011, abrangendo cerca de 25 mil estudantes do ensino médio de 892 escolas públicas em seis estados do Brasil. Houve a preocupação de se formar um grupo de controle (que não recebeu o curso) e um grupo de tratamento (que recebeu o curso). Estudando o comportamento financeiro dos grupos ao longo dos anos subsequentes, o Banco Central (2019, p. 13 e 59-60) chegou às seguintes conclusões:

Os principais resultados são que, no período entre junho de 2016 e dezembro de 2019, os indivíduos do grupo tratamento tiveram uma probabilidade média 9,0% inferior de uso do cheque especial e 6,8% menor de uso do rotativo de cartão de crédito do que o grupo de controle. Esse resultado sugere que a ação de educação financeira foi bem-sucedida com relação ao uso do crédito. [...]

O grupo que recebeu o ensino de educação financeira utilizou sistematicamente menos essas modalidades de crédito. [...] Essa evidência de menor utilização das modalidades mais caras de crédito – cheque especial e rotativo – sugere que a ação de educação financeira foi bem-sucedida, mesmo com relação ao uso do crédito, para o qual os resultados de curto prazo indicaram necessidade de cautela.

O estudo destaca a necessidade de usar mensagens simples para transmitir conceitos de educação financeira (idem, p. 57):

Foi detectada uma tendência maior nos estudantes das escolas tratadas a tomarem crédito, comprarem bens de consumo e mesmo a atrasarem o pagamento de parcelas desses créditos. O diagnóstico de Bruhn et al. (2016) foi que esses resultados se devem à ausência de uma recomendação simples para decisões de consumo e uso de crédito, como as que foram dadas nos temas de poupança e orçamento. [...] Como a capacidade de desenvolver autocontrole é limitada, o item de crédito, para o qual as recomendações eram mais complexas, ficou prejudicado.

Desde 2003 o Banco Central fomenta ações de educação financeira<sup>248</sup>. Outras entidades, como a SERASA<sup>249</sup> e o Procon<sup>250</sup>, elaboram cartilhas e cursos. Contudo, falta uma verdadeira política pública que direcione e organize esforços, abrangendo e capacitando diversos agentes do Estado e fazendo o conhecimento chegar aos indivíduos excluídos em razão da baixa educação formal e da falta de meios para consumir conteúdo *online*, como é o caso de grande parte dos idosos. Com efeito, embora seja louvável a publicação de dicas e vídeos na internet, tanto por instituições quanto por pessoas dispostas a simplificar conceitos de economia e finanças em redes como o *youtube*, fato é que esse conteúdo permanece inacessível a muitos idosos por uma série de razões: ausência de programas dedicados especialmente a essa faixa etária, falta de escolaridade suficiente para interpretar as cartilhas, dificuldades com a tecnologia<sup>251</sup> ou restrições de acesso à Internet em razão da baixa renda.

O IPEA (2012, p. 20) chama a atenção para as mudanças sociais trazidas pelo envelhecimento da população e para a conseqüente necessidade de políticas públicas que contemplem essa nova realidade:

O envelhecimento populacional é, hoje, um fenômeno mundial. É resultado das taxas elevadas de crescimento, dada a alta fecundidade prevalente no passado, comparativamente à atual, e a redução da mortalidade nas idades avançadas. Isso se traduz no aumento do número absoluto e relativo de idosos, no tempo vivido por eles, no envelhecimento de certos segmentos populacionais, como a população economicamente ativa (PEA), no envelhecimento das famílias – crescimento do número de famílias nas quais existe pelo menos um idoso – e em mudanças nos arranjos familiares.

O processo do envelhecimento é muito mais amplo do que uma modificação de pesos de uma determinada população, dado que altera a vida dos indivíduos, as estruturas familiares, a sociedade etc. Altera, também, a demanda por políticas públicas e a pressão pela distribuição de recursos na sociedade. Por isso, suas conseqüências têm

<sup>248</sup> Disponível em:

[https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/Documents/Jornada%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Financeira/jornada\\_educacao\\_financeira.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/Documents/Jornada%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Financeira/jornada_educacao_financeira.pdf). Acesso em: 23 set. 2021. Além disso, o Relatório de Economia Bancária (BCB, 2019, p. 182) menciona acordo de cooperação firmado com a FEBRABAN a fim de promover o acesso dos clientes bancários à educação financeira.

<sup>249</sup> A SERASA mantém o portal “SERASA Ensina”, em que publica textos sobre economia doméstica e finanças: <https://www.serasa.com.br/ensina/>. Note-se, contudo, que no mesmo portal e com o mesmo destaque a entidade fornece o produto “Serasa eCred”, que promete empréstimo “rápido e fácil”, “em poucos minutos” e “com juros baixos”: <https://www.serasa.com.br/ecred/>. Acesso em: 13 dez. 2021.

<sup>250</sup> Em caráter descentralizado e que não abrange toda a rede. Exemplos são encontrados em São Paulo (cartilha: <https://www.procon.sp.gov.br/wp-content/uploads/files/EducacaoFinanceira.pdf>), Campinas (curso *online* gratuito para capacitar professores do ensino fundamental e médio, planilha de orçamento familiar, cartilha para renegociar dívidas: <https://procon.campinas.sp.gov.br/planilha-or-amento-familiar-0>) e Distrito Federal (cursos *online* gratuitos para adultos: <https://escola.procon.df.gov.br/>). Acesso em: 14 dez. 2021.

<sup>251</sup> As dificuldades dos idosos no uso de *smartphones* e *apps* não devem ser subestimadas. Em fevereiro de 2022, a Rádio CBN produziu reportagem sobre os obstáculos encontrados por idosos no aprendizado das tecnologias digitais. Uma das entrevistadas, uma mulher de 61 anos, estava cursando sua segunda graduação, ou seja, tinha um bom nível de educação formal, e ainda assim relatava dificuldades. Disponível em: <https://cbn.globoradio.globo.com/media/audio/365917/idosos-relatam-os-principais-obstaculos-para-se-ad.htm>. Acesso em: 7 fev. 2022.

sido, em geral, vistas com preocupações por acarretarem pressões para transferência de recursos na sociedade, colocando desafios para o Estado, o mercado e as famílias.

Desde o Estatuto da Pessoa Idosa (aliás, desde a promulgação da Constituição de 1988), o Estado está obrigado a implementar políticas públicas especialmente destinadas ao público idoso, inclusive no que tange à educação (arts. 20 e 21)<sup>252</sup>. No entanto, após mapear as iniciativas para a educação financeira vigentes na primeira década dos anos 2000, Buaes notou “o silêncio no que se refere ao desenvolvimento de ações destinadas a adultos e idosos de uma forma geral” (2011, p. 37). Passados mais de dez anos da sua pesquisa, a situação não se alterou no que diz respeito à escassez de propostas voltadas para o letramento financeiro dos idosos, em que pese essa parcela da população se torne maior a cada ano. Além disso, o Estado passa mensagens contraditórias quando divulga peças publicitárias incentivando a tomada de crédito para aquisição de bens de consumo ou de serviços não-essenciais, como viagens turísticas; quando amplia sucessivamente a margem consignável; quando permite que instituições financeiras, inclusive as públicas, assediem clientes para a contratação de empréstimos.

Mencione-se que em 2020 foi instituída “a nova Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF)”, como proclama a ementa do Decreto 10.393, a fim de promover “educação financeira, securitária, previdenciária e fiscal” (art. 1º, I). O mesmo decreto criou o Fórum Brasileiro de Educação Financeira (FBEF), composto por representantes de diversas entidades. Não se trata, contudo, de inovação: a norma em questão revogou o Decreto 7.397/2010, que instituíra, justamente, a Estratégia Nacional de Educação Financeira e um comitê para implementá-la. O comitê foi revogado pelo Decreto 10.087/2019, juntamente com uma enorme quantidade de comitês, grupos de trabalho, programas e comissões que tinham a participação da sociedade civil. A propósito, a composição do novo FBEF não inclui nenhum representante da sociedade civil. A ENEF tem um site e um canal no *youtube* desde 2017<sup>253</sup>, mas o último vídeo foi publicado em 2019 e o site tem diversos *links* desativados. O último relatório anual

---

<sup>252</sup> Art. 20. A pessoa idosa tem direito a educação, cultura, esporte, lazer, diversões, espetáculos, produtos e serviços que respeitem sua peculiar condição de idade. Art. 21. O poder público criará oportunidades de acesso da pessoa idosa à educação, adequando currículos, metodologias e material didático aos programas educacionais a ela destinados. § 1º Os cursos especiais para pessoas idosas incluirão conteúdo relativo às técnicas de comunicação, computação e demais avanços tecnológicos, para sua integração à vida moderna.

<sup>253</sup> Disponível em: <https://www.vidaedinheiro.gov.br>. No *youtube*: <https://www.youtube.com/c/VidaeDinheiro/>. Acesso em: 15 nov. 2022.

da ENEF é de 2018<sup>254</sup> e não faz qualquer menção à educação financeira de pessoas idosas<sup>255</sup>. Não há, portanto, estratégia em andamento, em que pese a existência formal do programa.

A educação financeira de pessoas idosas deve ser especializada, atentando para as dificuldades e desafios próprios da faixa etária. O ensino deve ser capilarizado e realizado nos ambientes que já frequentam: igrejas, centros de convivência social, Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), clínicas da família, postos de saúde que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), entre outros. Não se deve exigir do idoso que frequente um curso longe de sua casa ou em ambiente estranho, onde talvez se sinta intimidado ou desconfortável, como auditórios ou repartições públicas. Se o agente financeiro vai até o centro de convivência com lanches e música para vender empréstimos, como visto no capítulo 4, o Estado deve ir para ensinar fundamentos de matemática, consumo consciente e economia doméstica.

É de rigor considerar que esse público deixou a escola há décadas, isso quando teve a oportunidade de estudar. Desse modo, suas capacidades de leitura e interpretação de texto tendem a ser limitadas, demandando do educador material e treinamento apropriados. Ademais, é necessário um programa com conteúdo adequado à realidade dos idosos mais vulneráveis, que têm pouca renda, quase nenhuma compreensão do sistema financeiro atual e grande necessidade do apoio de familiares. Nesse último ponto, uma política de educação financeira para maiores de sessenta anos deve incluir uma abordagem direta da questão da violência financeira familiar, capacitando-os a identificar e denunciar situações de abuso. A educação financeira dirigida a pessoas idosas deve, ainda, esclarecer a relação entre instituições de crédito e clientes, explicando que o representante da empresa não é um “amigo”, mas um funcionário cotidianamente pressionado para atingir metas de vendas e que, para manter o emprego, frequentemente apela para a ingenuidade, a generosidade e o desejo de ajudar dos mais velhos, levando-os a contratar crédito de que não precisam e tumultuando a sua vida financeira.

Educar para escolhas saudáveis – inclusive para a escolha de adiar um sonho, de dizer “não” a um neto que quer um presente ou para o gerente de banco que pede um favor – é essencial. Ensinar o básico de porcentagem e regra de três é importante, mas talvez não seja o principal e certamente não é o bastante. Como lembra Hamester (2019, p. 46), em muitos casos

---

<sup>254</sup> Disponível em: [https://www.vidaedinheiro.gov.br/relatorio-anual/?doing\\_wp\\_cron=1670418972.8005509376525878906250](https://www.vidaedinheiro.gov.br/relatorio-anual/?doing_wp_cron=1670418972.8005509376525878906250). Acesso em: 15 nov. 2022.

<sup>255</sup> Aprofundando a investigação no site, encontra-se pesquisa feita com 90 aposentados de novembro de 2013 a fevereiro de 2014, a fim de basear um guia destinado a multiplicadores de informações, chamado “Eu e minha aposentadoria: organizando a vida financeira”, lançado em 2016. Não há informação sobre a distribuição do guia. Disponível em: <https://www.vidaedinheiro.gov.br/parcerias-e-patrocínios/para-adultos/personas-identificadas-no-programa-de-educacao-financieira-para-adultos/> e [https://www.vidaedinheiro.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/SAIDA\\_MIOLO\\_Guia\\_do\\_INSTRUTOR\\_06.04-1.pdf](https://www.vidaedinheiro.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/SAIDA_MIOLO_Guia_do_INSTRUTOR_06.04-1.pdf). Acesso em: 15 dez. 2021.

“o problema reside na capacidade que as pessoas têm de se projetar para o futuro, ou até mesmo de saber o que é melhor para si”. Discorrendo sobre as promessas de acesso ao consumo feitas pela popularização dos cartões de crédito, Bauman (2010, p. 18) frisa que “*não pensar no ‘depois’ significa, como sempre, acumular problemas*”. Essa capacidade de previsão e de reflexão deve ser matéria de destaque em um programa de educação financeira que se pretenda efetivo. No mesmo sentido, relatório do Banco Central aponta que não basta ensinar matemática quando se deseja transmitir conhecimentos referentes a educação financeira (BCB, 2015, p. 8):

É possível que seja preciso incluir, no estudo de educação financeira, não apenas conceitos de juros compostos, mas também a abordagem de tópicos como aprendizados sobre escolhas intertemporais e aquelas que são feitas diante de restrição orçamentária, conceitos mais ligados à economia. “Escolho hoje ou amanhã?”

O tema do empréstimo consignado há de ser central em uma política pública voltada à educação financeira de pessoas idosas. A esse respeito, experimento de Buaes (2015) sobre a educação financeira de mulheres idosas é revelador. O estudo foi realizado em Porto Alegre/RS e abarcou mulheres de baixa escolaridade, entre 59 e 78 anos de idade, com renda mensal igual ou inferior a dois salários mínimos. Explica a autora que “*de forma geral, elas foram chefes de suas famílias e continuam sendo o arrimo financeiro no caso da coabitação com filhos e netos*” (2015, p. 111). A primeira fase da pesquisa consistiu em uma ação educativa: “*um curso em uma instituição de caráter social com duração de dois meses e meio e dois encontros semanais de uma hora e meia a duas horas*” (idem, p. 112). O conteúdo do curso foi decidido em conjunto com as idosas, sendo as experiências do grupo o ponto de partida, em consonância com a teoria de Paulo Freire sobre a construção do conhecimento (idem, ibidem). É significativo, então, que o primeiro questionamento levantado pelo grupo tenha sido quanto ao empréstimo consignado, em uma tentativa de entender esse produto tão frequentemente oferecido a elas. Outras dúvidas diziam respeito a juros, propostas de crédito e orçamento mensal (idem, p. 113).

Depois do curso, a pesquisa entrou em uma nova fase (idem, ibidem):

Após sete meses da finalização da ação educativa realizamos um reencontro com o grupo com o objetivo de conhecer os efeitos da intervenção. Foram investigadas situações cotidianas nas quais as participantes utilizaram os conhecimentos construídos no curso. Algumas experiências foram narradas e constituíram o marco inicial da análise: escolher prioridades para usar o dinheiro; planejar compras e formas de pagamento; registrar as intenções de compra em um caderno; recusar um crédito consignado para fazer a compra de um computador.

Buaes ressalta que as mulheres aprenderam que podiam “*voltar com a proposta [de empréstimo] para casa pra ver e estudar*” (idem, p. 118), algo que antes nem cogitavam fazer.

Outro avanço importante foi a capacitação para interpretar materiais publicitários e para resistir aos mecanismos que induzem ao consumo: *“ler criticamente as estratégias de sedução da publicidade pode ser um meio de desencadear pensamentos mais complexos em relação às estratégias midiáticas que nos impulsionam a consumir.”* (idem, p. 121).

Como conclusão, a pesquisadora (idem, p. 123-124) relaciona sete princípios norteadores para a educação financeira de pessoas idosas:

1. Desenvolver práticas educativas a partir de uma metodologia dialógica e investigativa para compreender as formas de raciocínio e as atitudes dos idosos em relação ao mercado de consumo. [...]
2. Conhecer a realidade das pessoas que participam da intervenção educativa, pois as experiências dos educandos devem ser o elemento central da prática pedagógica. [...]
3. Identificar os conceitos espontâneos dos sujeitos sobre o uso do dinheiro e práticas de consumo de modo a possibilitar que reflitam sobre suas prioridades. [...]
4. Utilizar recursos pedagógicos próximos da realidade das pessoas e criar situações hipotéticas como elementos desencadeadores de reflexões sobre as práticas de consumo. [...]
5. Ler e analisar materiais que circulam na sociedade tais como tabelas de simulação de empréstimos e publicidades em geral. [...]
6. Criar contextos de aprendizagem em que as pessoas reflitam sobre as suas relações com o dinheiro. [...]
7. Promover a reflexão sobre a facilidade de consumo por meio da problematização do uso de cartões de crédito, da contratação de créditos, como o consignado, ou outras práticas comuns nos contextos em que a intervenção estiver sendo realizada.

E destaca (idem, p. 124): *“a relevância de ações educativas voltadas aos idosos, especialmente de classes populares, está exatamente no fortalecimento desses grupos sociais, de forma a produzir deslocamentos de posições de subordinação para posições de autoria da vida”*.

Buaes propõe que sejam desenvolvidas com as pessoas idosas estratégias de controle financeiro, ensinando-as a analisar gastos, reconhecer as próprias possibilidades financeiras, planejar o consumo, criticar a publicidade, poupar e pesquisar preços. Em síntese (2011, p. 229), sugere que a educação financeira

[...] tenha como objetivo principal o empoderamento dos sujeitos por meio da apropriação de informações que lhes possibilitem negociar sentidos para o planejamento financeiro, problematizar as estratégias de *marketing* e a qualidade das informações disponíveis dos produtos financeiros na sociedade contemporânea além de conhecer seus direitos como consumidor.

Um ponto a se ressaltar é que, embora uma política pública deva ser necessariamente estabelecida e coordenada pelo Estado, sua concretização não precisa ficar a cargo somente dos entes públicos. Considerando-se a função social da empresa, convém que uma política pública

de educação financeira demande a colaboração ativa das instituições de crédito, valendo-se da sua capilaridade e proximidade junto às pessoas mais necessitadas de informações sobre o gerenciamento dos seus recursos financeiros. Cabe ao Estado incluir as empresas em um projeto amplo, especialmente considerando-se os lucros altíssimos da atividade de concessão de crédito e as quantias significativas que as instituições financeiras investem na captação de clientes. Como lembram Siqueira e Tassigny (2019, p. 196), *“diversas empresas e instituições financeiras gastam vultosos valores em publicidades que estimulam o consumo do cidadão, mas que poderiam ser trabalhadas para conscientizá-lo do consumo responsável”*.

Considere-se, por exemplo, a possibilidade de que a instituição financeira, ao ser procurada por um cliente interessado em contratar um segundo empréstimo antes de saldar o primeiro (vale recordar que a empresa pode verificar a existência do primeiro empréstimo ainda que tenha sido feito em outro banco), somente seja legalmente autorizada a conceder-lhe o crédito após ministrar um curso básico de educação financeira, durante, suponha-se, três ou quatro manhãs de sábado. O consumidor poderia, evidentemente, recusar-se a frequentar o curso, mas nesse caso não poderia tomar o novo empréstimo, o que já teria utilidade na contenção ao endividamento de risco. O curso também seria ofertado ao cliente que, após uma análise de crédito responsável por parte do fornecedor, tivesse seu pedido de empréstimo recusado ante a probabilidade de comprometimento do seu mínimo existencial.

Quanto ao conteúdo desse curso, é certo que não poderia ser confiado às instituições financeiras, sob pena de ter-se a proverbial raposa a vigiar o galinheiro. A elaboração do conteúdo programático ficaria a cargo do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, cuja missão é informar e conscientizar a população, e de fato conta com iniciativas nesse sentido que teriam alcance muito maior com a colaboração dos agentes financeiros.

O que se propõe, a título de conteúdo de um curso de educação financeira dedicado a pessoas idosas, é um primeiro módulo que promova a validação dos desejos e necessidades de consumo, uma vez que no modelo capitalista consumir é inevitável e negar ao cidadão essa possibilidade gera exclusão, como observado no capítulo 2. Nesse módulo inicial, seriam apresentadas peças publicitárias, discutindo-se como a publicidade manipula os desejos e leva a gastos por impulso, passando-se então à diferenciação entre desejo e necessidade e abordando-se a importância de priorizar gastos. Um segundo módulo partiria dessa noção de prioridades para elaborar um orçamento doméstico e desenvolver os conceitos de poupança e de adiamento da realização de desejos, ressaltando-se a importância de construir uma reserva monetária para enfrentar situações imprevisíveis e urgentes, como redução de rendimentos, doença ou reformas emergenciais na moradia. Os primeiros módulos são oportunos para o desenvolvimento de

noções de consumo consciente e devem ser contextualizados com exemplos que façam sentido para os participantes. O terceiro módulo abordaria conceitos práticos de matemática financeira como juros, porcentagem e regra de três, ressaltando as diferenças de uma compra a vista ou a prazo e fomentando a discussão sobre produtos como cartão de crédito e empréstimo consignado. Seria o momento propício para recapitular os ensinamentos sobre priorização de gastos, orçamento doméstico e cuidados com a publicidade, seja ela veiculada por internet, folhetos, ligações telefônicas, terminais de autoatendimento ou diretamente pelo gerente do banco. Um alerta sobre o assédio bancário caberia nesse tópico. A seguir, considerando-se o impacto do crédito consignado no superendividamento de idosos, seria o caso de dedicar-lhe integralmente um módulo, em linguagem acessível e com exemplos realistas, que provavelmente seriam dados pelos próprios participantes. O empréstimo pessoal, alternativa vendida pelos correspondentes bancários após o esgotamento da margem consignável, também mereceria atenção. Integrariam esse módulo noções de direito do consumidor, inclusive quanto à possibilidade de repactuação de dívidas trazida pela Lei do Superendividamento. Por fim, considerando-se a faixa etária dos participantes, importaria conscientizar sobre a pressão familiar, a violência financeira e o sistema jurídico de proteção ao idoso, com destaque para o Estatuto da Pessoa Idosa e o atendimento especializado em delegacias. Ensinamentos para minimizar os riscos de ser vítima de fraudes ou golpes também comporiam esse módulo final.

Um curso nesses moldes representaria, para muitas pessoas idosas, o primeiro contato com noções de psicologia, economia, direito e finanças, e seus benefícios na prevenção ao superendividamento certamente seriam notáveis.

Ao pugnar-se por uma política de educação financeira para idosos, busca-se garantir que, nos termos da Agenda 2030 da ONU, “ninguém seja deixado para trás”. Cumpre levar em conta, também, as pessoas da faixa dos cinquenta anos, que logo integrarão o topo da pirâmide etária. Esse grupo pode e deve ser incluído em uma política pública de educação financeira para idosos, a fim de conferir-lhes mecanismos de defesa antes que se tornem presas fáceis das instituições financeiras.

## **7.5 A busca por um mercado de consumo equilibrado**

A concessão irresponsável de crédito está no cerne da crise financeira de 2008, que começou nos EUA e teve repercussões globais. De fato, aquela foi uma crise de crédito, e foi anunciada: “*Em 2003, o alerta foi dado pelo então presidente da agência governamental de supervisão do setor imobiliário, o Federal Housing Enterprise Oversight, Armando Falcon.*

*Ele avisou, em relatório, que o mercado imobiliário corria vários riscos*” (LEITÃO, 2011, p. 249). A raiz da crise foi o excesso de crédito *subprime*, isto é, empréstimos concedidos a quem tinha pouca ou nenhuma condição de realizar os pagamentos. “*Os bancos foram irresponsáveis; as agências de risco, coniventes; o mercado se alavancou além da medida, emprestou para quem não devia, construiu produtos financeiros exóticos*” (idem, ibidem).

Segundo Mian e Sufi (2014), a irresponsabilidade na oferta de crédito também foi a causa da Grande Depressão de 1929. Esses autores apontam que entre 1920 e 1929 houve uma explosão de endividamento, concentrado principalmente em gastos com imóveis, automóveis e bens de consumo duráveis, e afirmam que entre 2000 e 2007 ocorreu fenômeno semelhante: o montante total do endividamento das famílias dobrou nos sete anos anteriores à crise de 2008. Os autores notam que o fenômeno se repetiu em outros países e constatam que, quanto maior o incremento das dívidas das famílias, maior a recessão econômica que se segue. Documentam ocasiões em que o ciclo ocorreu em menores proporções nos EUA e em outros países, sempre mantendo-se a correlação entre endividamento antecedente e recessão consequente (MIAN; SUFI, 2014, p. 4-7). Sintetizam da seguinte forma suas observações (idem, p. 9): “*evidências internacionais e nos EUA revelam um padrão definido: desastres econômicos são quase sempre precedidos por um grande aumento da dívida das famílias. De fato, a correlação é tão robusta que é quase uma lei empírica da macroeconomia*”<sup>256</sup>. Importa ressaltar sua conclusão no tocante aos mais atingidos pela crise econômica de 2008 (idem, p. 19):

Considerando que os devedores já tinham um patrimônio líquido baixo antes (por isso precisaram tomar empréstimos), a concentração de perdas sobre eles devasta sua condição financeira [...] A concentração das perdas dos devedores é inexoravelmente relacionada à desigualdade econômica<sup>257</sup>.

É dizer, o maior impacto de uma crise é justamente sobre os mais vulneráveis. Vale notar, no entanto, que uma recessão econômica prejudica toda a população, em maior ou menor grau: “*os efeitos econômicos desastrosos da redução de demanda não são suportados exclusivamente pelos devedores – eles se espalham por toda a economia e afetam até mesmo aqueles que nunca tiveram dívidas*”<sup>258</sup> (idem, p. 56). Os autores ressaltam que o colapso do PIB

<sup>256</sup> No original: “*Taken together, both the international and U.S. evidence reveals a strong pattern: Economic disasters are almost always preceded by a large increase in household debt. In fact, the correlation is so robust that it is as close to an empirical law as it gets in macroeconomics.*”

<sup>257</sup> No original: “*Given that borrowers already had low net worth before the crash (which is why they needed to borrow), the concentration of losses on them devastates their financial condition. [...] The concentration of losses on debtors is inextricably linked to wealth inequality.*”

<sup>258</sup> No original: “*the disastrous economic effects of lower demand are not borne uniquely by debtors – they spread through the entire economy. Levered losses affect even those who never had any debt during the boom.*”

norte-americano causado pelas primeiras e mais fortes ondas da crise de 2008 foi causado pelo colapso no consumo, que levou a um efeito cascata: a redução do consumo causou a contração dos investimentos das empresas em razão da queda na demanda, sucessivamente provocando desemprego, seguido de nova redução no consumo e mais desemprego, em um ciclo vicioso (idem, p. 34-35 e 56). Além disso, como a crise levou à retomada de inúmeros imóveis em razão de dívidas hipotecárias, bairros inteiros sofreram acelerado processo de desocupação, prejudicando inclusive os vizinhos adimplentes, pois o abandono da região desvalorizou suas residências. Os autores resumem: “*recessões têm início quando o gasto das famílias entra em colapso*”<sup>259</sup> (idem, p. 44).

No Brasil, os limites impostos às instituições financeiras pelo Banco Central no fim dos anos 1990 contribuem para evitar uma catástrofe das proporções ocorridas nos EUA. Além disso, a relação entre estoque de crédito e PIB no Brasil é muito menor que nos EUA: entre 2007 e 2015, essa relação saltou de 30% para 55%, uma progressão considerável, mas pequena em comparação aos EUA, onde a relação é de 195%, e a outros países desenvolvidos – no Japão, o índice em 2014 era de 188%; na União Europeia, de 91% (IPEA, 2016, p. 44). Não obstante, tem-se visto acentuado endividamento no Brasil, como evidencia o salto entre 2007 e 2015. Desde o começo do século, o Estado brasileiro tem, ciclicamente, estimulado o endividamento da população como forma de aquecer setores da economia, em atitude contrária à prudência. A tendência se acentuou entre 2011 e 2014, quando os bancos públicos passaram a liderar o mercado de crédito para pessoas físicas. O estímulo levou ao endividamento excessivo das famílias, culminando na redução de consumo e na recessão em 2015 e 2016 (BCB, 2021b, p. 44). Segundo o Banco Central, “*há uma correlação clara e negativa entre o aumento do endividamento entre 2011 e 2014 e a variação de consumo, medido pelas compras em cartão de crédito da mesma pessoa, nos anos de recessão, 2015 e 2016.*” (idem, p. 45). E conclui (idem, p. 51):

A interpretação de que as famílias cortam consumo para fazer frente ao serviço da dívida é consistente com os resultados encontrados. O fato de esses movimentos individuais atuarem no sentido de aprofundar a fase ruim do ciclo econômico aponta para a relevância desse mecanismo para a política econômica no que tange à regulação do crédito.

A crise de 2015 agravou o superendividamento das famílias (IPEA, 2016, p. 38):

---

<sup>259</sup> No original: “*recessions are triggered when household spending collapses.*”

[Os bancos] adotaram critérios mais restritivos de concessão de crédito, o que constituiu um poderoso desincentivo para que as famílias e empresas tomassem novos empréstimos e aumentou ainda mais o risco de inadimplência. [...] Com dificuldades em seus orçamentos, os tomadores são obrigados a recorrer a modalidades de crédito de custo cada vez maior e prazos cada vez menores, como é o caso do crédito rotativo e do cheque especial.

Nos anos seguintes, como estudado no capítulo 4, a legislação do crédito consignado sofreu alterações de modo a, novamente, estimular o endividamento.

Em meio aos movimentos de expansão e contração do crédito, o que se percebe é o crescente endividamento da população, com graves repercussões na qualidade de vida da camada mais vulnerável, especialmente das pessoas idosas, que contam com modestos benefícios previdenciários para a subsistência. A falta de educação financeira, a concessão irresponsável de crédito e a pressão dos familiares formam o cenário perfeito para o endividamento de risco, levando ao comprometimento do mínimo existencial e, conseqüentemente, da dignidade de pessoas que, após uma vida de trabalho e dificuldades, deveriam ser protegidas, não atormentadas; deveriam ter algum conforto financeiro, não serem obrigadas a escolher entre pagar a conta de luz ou comprar remédios.

A Lei 14.181/2021 traz avanços significativos para a prevenção do superendividamento. Não obstante, por mais avançada que seja a lei, não será apenas por meio da sua promulgação que o problema será superado. A ação do Poder Legislativo é, por certo, importante, mas é fundamental o empenho do Judiciário em proteger os hipervulneráveis que, quando batem à sua porta, já se encontram em situação periclitante. Também é de suma importância a atuação do Executivo no controle da atividade de crédito e no fomento a boas práticas, bem como na criação de uma política pública de educação financeira. Importa engajar também a iniciativa privada na construção de um mercado de crédito sadio. Como lembra Pierri (2014, p. 228),

[...] o sucesso de qualquer política pública depende de articulação institucional e coordenação das ações planejadas, otimização de recursos públicos e privados, prospecção e proposição de novas formas de atuação, novas possibilidades de interpretação de tábuas sociais fundamentais (lucro, produtos, dignidade, consumo, liberdade).

Ao Estado cabe o papel de facilitador e responsável primariamente pela política de consumo, adotando estratégias de ação, que envolvam todos os segmentos da sociedade brasileira, incluídos os setores produtivos, organizações sociais, pensadores, parlamentares, magistrados e órgãos públicos.

Assim, embora a direção do Estado seja fundamental, é necessária a participação de diversos agentes – públicos, privados e da sociedade civil – para que haja sucesso na prevenção ao superendividamento. Nesse sentido, ressalta-se a importância de entidades como o

Ministério Público, a Defensoria Pública e as associações de defesa do consumidor e dos idosos, que podem provocar o Judiciário por meio de ações coletivas de modo a dar efetividade às normas de proteção contra o superendividamento, parametrizando a conduta das instituições financeiras e, por outro lado, exigindo do INSS que cumpra seu dever de fiscalização no tocante ao crédito consignado.

Haverá vozes que clamarão pela liberdade absoluta, colocando o princípio da autonomia da vontade privada acima de qualquer outro e insistindo que o consumidor tem o direito de se endividar o quanto quiser. Defenderão que “a mão invisível do mercado” é capaz de organizar a sociedade com perfeição, conferindo ao termo uma abrangência nunca pretendida por Adam Smith, como destaca Sen (2010, p. 281) ao referenciar uma das mais conhecidas passagens de *A Riqueza das Nações*, de Smith: “*O padeiro vende pão ao consumidor não porque tenciona promover o bem-estar do freguês, mas porque deseja ganhar dinheiro*” e, se da atividade empresarial resulta bem-estar para a sociedade, isso se dá por mero efeito colateral (ou por “consequência impremeditada”, afirma Sen), pois a finalidade da empresa é tão-somente o lucro. Lado outro, se dessa busca pelo lucro decorrem danos para os indivíduos e a sociedade, o Estado deve atuar. Sen lembra que o próprio Smith defendeu a regulação do mercado financeiro, apoiando “*a legislação contra a ‘usura’ e a necessidade de controlar as perturbações decorrentes da tolerância excessiva para com investimentos especulativos por parte daqueles que Adam Smith denominava ‘perdulários e empresários imprudentes’*” (idem, p. 327). Em outra passagem, ressalta que “*Smith era profundamente cético quanto aos princípios dos ricos – nenhum autor (nem mesmo Karl Marx) criticou com tanta veemência as motivações dos economicamente privilegiados contra os interesses dos pobres*” (idem, p. 280). Nem mesmo Smith, portanto, acreditava na “mão invisível do mercado” como solução única para o desenvolvimento econômico.

Quanto à suposta liberdade do consumidor de se endividar o quanto quiser, só há verdadeira liberdade quando há direito de escolha, só há direito de escolha quando há informação e a informação só é efetiva quando seu receptor tem conhecimento suficiente para compreendê-la – no caso da oferta de crédito, quando tem educação financeira. Não há liberdade sem educação e informação. Como salienta Buaes (2011, p. 25), “*não se trata de condenar a contratação de empréstimos, mas de criar mecanismos que ofereçam ao consumidor a possibilidade de se posicionar frente ao crédito e à publicidade*”.

Cumprido reconhecer, no entanto, que não se pode atribuir todo e qualquer caso de superendividamento à precariedade da educação financeira no Brasil. Entender dessa forma implicaria concluir que todas as decisões relativas ao consumo são sempre racionais e,

consequentemente, que pessoas com bom nível educacional jamais se tornariam superendividadas. Isso está longe da verdade, seja pela influência da publicidade, seja porque os seres humanos não operam o tempo todo sobre uma base racional, como apontam estudos de economia comportamental. Oliveira e Castro (2014, p. 234-236) desenvolvem o tema:

O viés teórico conhecido como Economia Comportamental (EC) vem logrando apresentar, com suporte em teorias da psicologia cognitiva, evidências empíricas de que a escolha humana real afasta-se de modo sistemático – e, portanto, relevante e previsível – do modelo de decisão racional pressuposto pelo pensamento econômico neoclássico tradicional. [...] A análise econômico-comportamental da conduta consumerista não nega a essencialidade da informação ao consumidor para a eficiência das transações. [Contudo], mesmo conhecendo perfeitamente os riscos de determinada transação, falhas cognitivas como o excesso de autoconfiança podem impedir que a decisão do consumidor seja eficiente.

A publicidade opera justamente sobre as falhas de julgamento e o comportamento irracional do consumidor, como ressalta Schmidt Neto (2009, p. 15):

O comportamento impulsivo atinge a todos os cidadãos, mesmo os consumidores mais letrados, com alta formação que, supõe-se, não são facilmente ludibriáveis, mas ainda assim são pegos pelas armadilhas do *marketing* que cria necessidades e manipula as formas de demonstração de poder dos consumidores, levando-os a crer que serão admirados e considerados bem-sucedidos, bonitos ou felizes se possuem determinado produto. Exemplo desta publicidade está justamente nas instituições de fornecimento de crédito que captam clientes por meio da demonstração de confiança, personalismo e segurança e, por isso, geralmente veiculam informes publicitários com conteúdo emocional e não racional do comportamento do consumidor.

*“Em outras palavras, há certos tipos de erros que decorrem de dificuldades emocionais e cognitivas – vulnerabilidade – que podem não ser facilmente resolvidos por simples ensino”*, sintetizam Zaban e Bessa (2015, p. 214).

Ademais, *“uma importante contribuição da Economia Comportamental é direcionada a estabelecer qual o formato adequado para o fornecimento de informação ao consumidor, levando em consideração suas peculiaridades cognitivas”* (OLIVEIRA; CASTRO, 2014, p. 235). A sentença corrobora a ideia de que a informação a ser fornecida às pessoas idosas – seja por meio da educação financeira, seja no momento da contratação de crédito – deve ser condizente com a fase da vida em que se encontram, respeitando seus conhecimentos prévios e suas vulnerabilidades atuais.

Entendendo a necessidade e, ao mesmo tempo, a insuficiência da educação financeira, Cavallazzi aponta que *“a educação financeira deve ser uma medida complementar ao crédito responsável”* (2015, p. 432). Comentando o PL que antecedeu a Lei 14.181/2021, a autora sustenta que *“primeiro vem a responsabilidade do fornecedor em aconselhar e avaliar a*

*capacidade de reembolso; esta é a lógica do Projeto de Lei 283, destinado à atualização do CDC ao reconhecer a racionalidade limitada dos consumidores no processo de decisão” (idem, ibidem).*

Outrossim, é forçoso admitir que, embora o tema da educação financeira seja fascinante e a sua implementação seja fundamental para a redução do superendividamento, ações nesse sentido colherão frutos apenas após o transcurso de anos. O superendividamento, por outro lado, é questão premente, atual e em expansão, especialmente considerando-se o atual cenário econômico brasileiro, marcado pelo desemprego, pela inflação que corrói o poder de compra, pela ausência de aumento real do salário mínimo nos últimos anos, pelos constantes aumentos da margem consignável e pela possibilidade de crédito consignado sobre benefícios assistenciais introduzida pela Lei 14.431/2022, que inexoravelmente levará as camadas mais vulneráveis da população ao comprometimento do mínimo existencial. Segundo pesquisa da SERASA, o número de inadimplentes atingiu patamar recorde no Brasil em julho de 2022, abarcando 66,6 milhões e pessoas, com um incremento de 6,3% em relação aos dados de julho de 2021<sup>260</sup>. O índice seria ainda maior se incluísse os idosos superendividados em razão do crédito consignado, que sequer têm a possibilidade da inadimplência.

Dentre as medidas de educação financeira e as de concessão de crédito responsável, são estas últimas a serem enfatizadas e reforçadas em caráter imediato, por meio de atuação incisiva do Estado, seja na via fiscalizatória do INSS e dos órgãos integrantes do sistema defesa do consumidor, em caráter preventivo, seja na via judicial, quando já instalada a situação de superendividamento. É fundamental regular o mercado de crédito, fazendo valer o princípio da função social da empresa, a fim de que o superendividamento deixe de ser fonte abundante de lucro para as instituições financeiras às custas da ruína pessoal e familiar. Há que exigir responsabilidade do fornecedor de crédito, o que implica não só prestar informações claras, mas também abolir o assédio de consumo e a publicidade enganosa, além de adotar uma análise criteriosa da saúde financeira do cliente potencial, verificando, antes de qualquer outra providência, se ele necessita do empréstimo (em lugar de induzi-lo a contrair uma dívida apenas para cumprir metas de vendas) e, sendo esse o caso, se tem capacidade de pagamento. Sobretudo, cumpre ao fornecedor levar em consideração a vulnerabilidade agravada das pessoas idosas nas relações de consumo em geral e no consumo de crédito em particular.

---

<sup>260</sup> Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/numero-de-inadimplentes-no-brasil-atinge-recorde-da-serie-historica-aponta-serasa/>. Acesso em: 20 jul. 2022.

Recorde-se que a Assembleia Constituinte, eleita para elaborar um texto democrático ao fim da ditadura militar, incluiu entre os objetivos fundamentais do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com a promoção do bem de todos (CR/88, art. 3º). Em complemento, o preâmbulo da Constituição registra o desejo por uma sociedade fraterna e fundada na harmonia social. Assim, não se pode continuar a admitir a condução de pessoas idosas e suas famílias ao superendividamento e à consequente perda da dignidade, como têm feito as instituições financeiras com tanta dedicação. Nesse sentido, Marques coloca em evidência o valor da solidariedade como parâmetro para o mercado de crédito (2010, p. 30):

Solidariedade parece ser a palavra-chave aqui, daí rememorar que o *standard* de boa-fé objetiva, desde a idade média, muito por influência da moral cristã, afirmava que a ética exige que a ruína do parceiro contratual seja evitada, cooperando-se com ele para evitar esta ruína, esta falência. Causar a “falência”, a exclusão da sociedade de consumo do superendividado que contratou um crédito comigo, não pode “valer a pena”, não pode ser o nosso *standard* de lealdade, bons costume e boa-fé na sociedade brasileira.

Sendo objetivo fundamental da República, o valor da solidariedade deve orientar a atuação do Estado na elaboração e aplicação de leis e políticas públicas que reduzam as desigualdades e a exclusão social. O princípio da solidariedade justifica, ainda a intervenção estatal na economia, de modo a proteger os componentes mais frágeis da sociedade.

Derani (2006, p. 132) nota que “*O Estado só faz porque deve, e ele deve porque há uma norma que impõe aquilo que ele deva fazer. Esta norma existe como resultado de embates sociais que permitiram aquele resultado. Então, em última análise, o Estado faz aquilo que a sociedade quer que ele faça*”. O que a sociedade plasmada na Assembleia Constituinte quis foi a preservação da dignidade da pessoa humana, o respeito aos direitos fundamentais e a proteção dos vulneráveis. A construção de um mercado de crédito equilibrado e livre das mazelas provocadas pelo superendividamento é, portanto, dever do Estado e das empresas, à luz da Constituição.

## 8 CONCLUSÃO

Na contemporaneidade, o crédito é motor do desenvolvimento econômico; no modo de produção capitalista não é possível adquirir os bens indispensáveis à manutenção da vida sem consumir. O acesso ao consumo tornou-se, portanto, direito fundamental e, nessa toada, o contrato de crédito adquire a característica de essencialidade, dado que contrair crédito passou a ser uma necessidade existencial, tanto à luz da preservação da vida quanto em razão dos hábitos socioculturais.

No Brasil, a concessão de empréstimos a pessoas naturais tem cumprido importante função desde meados dos anos 1990, proporcionando a inserção das classes C e D no mercado de consumo e a realização de sonhos e projetos antes inviáveis. Não há que retroceder aos anos anteriores ao Plano Real, em que o crédito era escasso e quase inacessível a boa parte da população brasileira. Se ofertado com responsabilidade e manejado com sabedoria, o crédito democratiza o consumo. Contudo, a outra face da moeda do crédito é o superendividamento, fenômeno que tem contornos particularmente cruéis quando atinge pessoas idosas iletradas, de baixa renda e sem educação financeira. Reconhecendo-se que a Constituição de 1988 consagra o modo de produção capitalista, mas limita esse mesmo capitalismo pelo respeito à dignidade da pessoa humana, estudou-se a concessão de crédito às pessoas idosas, o superendividamento advindo dessa concessão e as ferramentas jurídicas aptas a prevenir tão nocivo fenômeno, de modo a compatibilizar a atividade empresarial de crédito e a preservação do mínimo existencial desse grupo hipervulnerável. Especialmente, foi analisada a Lei 14.181/2021, chamada de Lei do Superendividamento.

Demonstrou-se, no presente trabalho, a vulnerabilidade agravada das pessoas idosas no mercado de consumo, decorrente não somente das fragilidades inerentes ao processo biológico de envelhecimento, mas das suas peculiaridades na realidade brasileira. Nesse sentido, foram ressaltadas a baixa escolaridade das pessoas idosas, a falta de educação financeira e a pouca ou nenhuma familiaridade com produtos e serviços bancários. Apontou-se, ainda, que parcela significativa dos idosos brasileiros vive com menos de dois salários mínimos mensais, encontrando dificuldades para o atendimento das suas necessidades e a manutenção do mínimo existencial. Não obstante os baixos rendimentos, esse grupo passou à condição de arrimo de família ante a situação de desemprego e de baixos salários que aflige a população pobre. Como arrimo de família, o idoso termina por sofrer pressões para o consumo em favor de terceiros e, em não raros casos, é vítima de violência financeira doméstica, acentuando-se a sua posição de vulnerabilidade.

O consumismo desempenha algum papel no superendividamento de idosos, mas a análise de pesquisas empíricas realizadas com pessoas idosas de baixa renda demonstrou que o superendividamento tende a ocorrer principalmente pelo desejo de ajudar parentes, ou pela insuficiência de recursos para fazer frente a despesas básicas de subsistência. A falta de educação financeira, a pressão dos familiares e o assédio das instituições financeiras têm papel prevalente no superendividamento desse público, em detrimento do consumismo guiado por modismos, ostentação ou vaidades.

Nesse cenário, o empréstimo consignado tem relevante papel: de um lado, os juros costumam ser menos elevados do que os de outras linhas de crédito, o que motiva familiares e amigos a incitarem os idosos à contratação do crédito consignado em nome próprio para atenderem a despesas alheias; de outro, trata-se de produto com baixíssimo índice de inadimplência, o que desperta a cobiça das instituições financeiras e as estimula à prática do assédio para o consumo e da concessão irresponsável de crédito. Ignorando a boa-fé objetiva, essas empresas seduzem os idosos por meio de publicidade enganosa ou abusiva, concedem empréstimos sem uma análise prévia da sua saúde financeira e oferecem produtos complexos, como cartões de crédito, sem alertar para os riscos do superendividamento.

Com efeito, as instituições financeiras ofertam amplamente crédito consignado a quem não pede, muitas vezes não precisa, não tem capacidade de pagamento e não entende os meandros da transação. O idoso é envolvido pelas aparentes facilidades e atraído por promessas ilusórias de felicidade. Em outros casos, é alvo de práticas pura e simplesmente fraudulentas, sequer tendo ciência de que dívidas foram contraídas em seu nome. A fragilidade das pessoas idosas é acentuada pelos aumentos periódicos na margem consignável, culminando na possibilidade de consignação de até 45% dos seus benefícios previdenciários, nos termos da 14.431/2022. A mesma lei passou a permitir a consignação sobre benefícios de transferência de renda, como o BPC, no patamar de 40%, agravando o risco de superendividamento das camadas mais vulneráveis da população brasileira, eis que tais benefícios têm por função assegurar a própria sobrevivência dos que a eles têm direito.

É alarmante a ineficiência do INSS em proteger as informações dos seus beneficiários, visto que a autarquia detém os dados pessoais de milhões de pessoas e não os trata com o devido cuidado, em ofensa à LGPD e ao princípio da confiança. Estudaram-se tentativas de responsabilizar judicialmente o INSS pelos danos causados por vazamentos de dados e, nesse sentido, apontou-se a necessidade da atuação do Ministério Público, da Defensoria Pública e de instituições de proteção dos direitos dos idosos, por meio da propositura de ações coletivas que visem à adequação dos procedimentos do INSS e à reparação dos danos morais coletivos

causados pelos vazamentos. Também é grave a omissão da autarquia em fiscalizar a conduta das instituições autorizadas a operar o crédito consignado, dever insculpido na IN 28/2008. Defendeu-se, nesse ponto, a responsabilidade objetiva do INSS, nos termos da Constituição, eis que não age para retirar do mercado as empresas que praticam assédio, sonegam informações e contribuem para o superendividamento de aposentados e pensionistas. Sugeriu-se, ainda, que o INSS implemente uma série de medidas passíveis de contribuir para a redução dos índices de endividamento excessivo. Pugnou-se pela retomada do atendimento presencial e da rotina de exclusão de consignações não reconhecidas pelos beneficiários, sempre com o fito de proteger os idosos mais vulneráveis, que não têm acesso a sistemas *online* e, frequentemente, não têm letramento suficiente para utilizá-los.

Em outro diapasão, verificou-se a insensibilidade das Cortes Superiores perante os idosos superendividados que batem à porta do Judiciário a fim de renegociar contratos de crédito. É recorrente, no caso do STF, que os processos não sejam julgados em razão de suposta ausência de repercussão geral ou de outras questões formais; no STJ, por outro lado, os princípios da livre iniciativa e da autonomia da vontade tendem a ser mais valorizados que a dignidade da pessoa humana – apenas em dois dos treze acórdãos daquela Corte examinados nesta pesquisa houve decisão favorável, em alguma medida, à proteção dos idosos ante o superendividamento. Há que levar em consideração que a vontade do consumidor só é livre e autônoma quando ele é adequadamente informado e quando é capaz de compreender as características e os riscos do produto ou serviço que está contratando. A assimetria de posições entre os consumidores idosos e as instituições de créditos é evidente e o que se percebe é que, longe de tentar reduzir essa desigualdade, as empresas se prevalecem dela, manipulando a vontade do idoso e induzindo-o a comprometer o mínimo existencial com a assunção de dívidas. Registrou-se a necessidade de sensibilizar o Judiciário a fim de que passe a considerar o superendividamento como um problema social e aplique o arcabouço jurídico existente em favor dos superendividados, mormente quando são hipervulneráveis em razão da idade.

A Lei 14.181/2021 sistematizou e ampliou a proteção do consumidor na contratação de crédito, inovou no que tange ao tratamento judicial dos superendividados e elegeu a concessão responsável de crédito e a educação financeira como pilares na prevenção do superendividamento. Após a promulgação da lei, a instituição financeira não pode, deliberadamente, ofertar crédito a quem não conseguirá quitar o empréstimo sem prejudicar a própria subsistência, em um dar de ombros metafórico apoiado na certeza do lucro por meio da cobrança de juros e outros encargos. Passou a ser dever da empresa avaliar com responsabilidade a capacidade de pagamento do consumidor. Ademais, a lei positivou a

expressão “mínimo existencial”, amplamente utilizada na doutrina e na jurisprudência como meio de indicar o piso garantidor da dignidade humana.

A pesquisa explicitou o que se entende por concessão responsável de crédito, salientando o dever de informação e pugnando pelo reconhecimento do dever de aconselhamento como parte da obrigação de informar, eis que derivado do princípio da boa-fé objetiva. Destacou-se a íntima relação entre a proteção do mínimo existencial e a realização dos direitos sociais fundamentais. Nesse passo, reputou-se ilegal e inconstitucional o Decreto 11.150/2022 que, igualando o mínimo existencial a meros trezentos reais por mês, fez tábula rasa da Lei do Superendividamento e violou o fundamento da dignidade da pessoa humana. Ademais, destacou-se que vetos significativos reduziram a proteção que a Lei do Superendividamento visava a conferir. Ainda assim, a norma representa considerável avanço na prevenção do superendividamento, inclusive positivando, pela primeira vez, o reconhecimento da hipervulnerabilidade das pessoas idosas, denominando-a de vulnerabilidade agravada.

Não obstante o presente estudo se volte à prevenção do superendividamento, considerou-se necessário destacar que a Lei 14.181/2021 trouxe importantes avanços para o tratamento e a superação dessa condição, uma vez instalada. Dedicaram-se algumas linhas aos procedimentos pré-processual e processual de repactuação de dívidas, muito mais eficazes que a declaração de insolvência ou a ação revisional previstas no CPC, eis que aptos a possibilitar o pagamento das dívidas e reinserir o superendividado no mercado de consumo, com reflexos positivos para a economia. Destacou-se que os procedimentos não visam ao perdão do devedor, mas à formulação de um plano de pagamento que, de um lado, atenda aos interesses dos credores e, de outro, preserve o mínimo existencial do superendividado e de sua família. O novo rito se baseia em experiências bem-sucedidas realizadas por núcleos de conciliação Brasil afora e, com a adoção de tais práticas por força de lei e em nível nacional, espera-se que mais consumidores sejam beneficiados.

Constatou-se que o saldo das alterações trazidas pela Lei 14.181/2021 é positivo, sobretudo porque, em um mercado saudável, o principal interesse do credor deve ser a restituição do valor emprestado, não a ruína do devedor. Por outro lado, ressaltou-se a necessidade de correções na atuação do Poder Judiciário, de modo a atentar para a posição de vulnerabilidade do superendividado, especialmente quando idoso; bem como a premência de alteração na postura do Poder Executivo, que deve rever a política de estímulo ao crescimento econômico por meio do endividamento da população, posto que o consumo irrefletido e a oferta irresponsável de crédito terminam por alijar os consumidores do mercado, causando efeito

oposto ao pretendido. No âmbito do Poder Legislativo, sublinhou-se a necessidade de atenção para evitar o esvaziamento da Lei do Superendividamento, sugerindo-se a elaboração de uma definição de mínimo existencial consentânea com os direitos fundamentais, a proteção dos benefícios de transferência de renda contra a sanha das instituições de crédito e a redução da margem consignável em benefícios previdenciários.

O motor da atividade empresarial é o lucro, e tem sido um negócio lucrativo, para as instituições de crédito, superendividar os idosos. Não se pode esperar, portanto, que a promulgação da Lei 14.181/2021 baste para alterar o comportamento dessas empresas, que ano após ano acumulam lucros bilionários por meio do endividamento da população. Nesse cenário, defendeu-se a necessidade de intervenção do Estado na economia, a fim de conferir efetividade aos ditames constitucionais da dignidade da pessoa humana, da defesa do consumidor, da proteção da pessoa idosa e da função social da empresa. Não se advogou o desrespeito ao princípio da livre iniciativa, mas tão-somente o balizamento da atividade empresarial nos termos do ordenamento jurídico; tampouco se argumentou pelo vilipêndio do modo de produção capitalista, mas pela sua adequação aos limites principiológicos do Estado de bem-estar social consagrado na Constituição de 1988. Demonstrou-se que, não sendo a função social uma mera intenção ou uma norma de cumprimento facultativo, mas um princípio constitucional, deve o Estado valer-se do direito repressivo e da intervenção por direção para exigir sua observância. Ressaltou-se que a concessão de empréstimo a quem não tem capacidade de pagamento afronta a própria função do contrato de crédito, que é a quitação e não o endividamento desmedido.

Em complemento, observando-se a tendência de um segmento empresarial no sentido da adoção de comportamentos socialmente responsáveis – seja por razões de *marketing*, seja por convicção – sustentou-se que cumpre ao Estado utilizar o direito promocional e a intervenção por indução para fomentar a responsabilidade social empresarial, transformando a empresa em aliada no combate ao superendividamento. Apontou-se que o Estado brasileiro ainda tem muito a evoluir, eis que costuma valer-se apenas de incentivos fiscais para induzir determinadas condutas empresariais, e incentivos fiscais significam menos arrecadação. Em um país que tem diante de si uma enorme dívida social, a exigir investimentos maciços em saúde, educação, moradia e outros pilares indispensáveis à preservação da dignidade humana, a renúncia de receita não deveria ser o principal instrumento de estímulo à responsabilidade social empresarial. Há que pensar em alternativas, como selos e certificações, vantagens em licitações e linhas de crédito mais baratas para empresas socialmente responsáveis. Também é missão do

Estado conscientizar o consumidor da importância de optar, quando possível, por empresas aderentes a práticas de responsabilidade social.

Especialmente quanto às empresas de crédito e à luz da Lei 14.181/2021, cumpre ao Poder Público valer-se do direito repressivo para exigir que as instituições financeiras sejam responsáveis na concessão do crédito, como corolário do princípio da função social da empresa, o que pode ser feito por meio do direito tributário, da regulação da publicidade e da fiscalização pelos órgãos de defesa do consumidor e pelo INSS. Quanto ao direito promocional, sugeriu-se a criação de um *ranking* de instituições financeiras comprometidas com a orientação e a análise criteriosa da capacidade de pagamento do consumidor idoso previamente à concessão de crédito, além da criação de um sistema de qualificação dos bancos que negociam ações em bolsa. Ainda, ressaltou-se que a presença direta e relevante do Estado no mercado de crédito, por meio do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, deve ser aproveitada para induzir o aperfeiçoamento da conduta de todo o sistema financeiro.

Por fim, estudou-se o tema da educação financeira, segundo pilar da Lei 14.181/2021 na prevenção do superendividamento – nos termos da lei, a formulação de uma política pública de educação financeira passou a ser mandatória. Destacou-se a importância da educação financeira para a proteção do consumidor no mercado de crédito, como salientam a doutrina, as recomendações da ONU e os estudos do Banco Central do Brasil. Restou evidenciada a ausência de um programa consistente de educação financeira, com objetivos determinados e revisões periódicas. As poucas ações pontuais no sentido de educar a população para a gestão das próprias finanças soem contemplar apenas o público jovem, ignorando os idosos. O Brasil carece, portanto, de uma política pública de educação financeira em geral, e, especialmente, de uma política pública de educação financeira dirigida às pessoas idosas, particularmente vulneráveis no mercado de consumo de crédito.

Sustentou-se, com amparo em pesquisas sobre o tema, que a educação financeira tem importância crucial na prevenção ao superendividamento, ao fornecer noções de matemática, orçamento doméstico e custo das dívidas, ensinando habilidades como a análise crítica de peças publicitárias e o adiamento da realização de desejos. Considerando-se o incremento da população idosa nas últimas décadas e a projeção de que esse aumento se acentue no futuro, pugnou-se pelo desenvolvimento de uma política de educação financeira especialmente voltada para os idosos, atentando para os desafios próprios dessa população, com uma rede capilarizada e uma metodologia adequada às suas demandas e necessidades. Ressaltou-se que a concretização dessa política pública não deve ficar apenas a cargo do Estado, cabendo incluir as empresas de crédito no projeto. Apresentou-se uma proposta de conteúdo programático para

um curso de educação financeira que se pretenda efetivo para equipar as pessoas idosas a desviar-se das falsas promessas do crédito fácil e dos riscos do superendividamento.

Em que pese a importância de investimentos na educação financeira dos idosos, mostrou-se inescapável o reconhecimento de que a intervenção do Estado na atividade empresarial de concessão de crédito, de modo a extirpar condutas irresponsáveis, é medida com maior potencial de, no curto prazo, prevenir o superendividamento. Em caráter urgente, portanto, o Estado tem o crucial papel de usar os mecanismos jurídicos de que dispõe para compelir o mercado a respeitar os ditames do CDC e da Lei do Superendividamento. O impacto dessa atuação tende a ser imediato a fim de prevenir o superendividamento das pessoas idosas, enquanto a educação financeira é política que demandará tempo até que se colham os frutos.

A construção de um mercado de crédito equilibrado, fundamentado na concessão responsável do crédito e na educação financeira, é essencial para a redução dos males do superendividamento e, conseqüentemente, para o desenvolvimento saudável da economia. A irresponsabilidade na oferta de crédito esteve na raiz da Depressão de 1929 e da crise imobiliária de 2008. No Brasil, evidenciou-se a correlação entre o aumento do endividamento entre 2011 e 2015 e o movimento recessivo de 2015 e 2016. Destacou-se que os mais vulneráveis, como os pobres e os idosos, são também os mais atingidos pelas crises econômicas. Restou demonstrada a necessidade de intervenção do Estado para a proteção desses grupos e da economia como um todo.

Por meio do aprofundamento conceitual, da análise de dados estatísticos e pesquisas qualitativas e do estudo do ordenamento jurídico, cumpriu-se o objetivo desta pesquisa, uma vez que foram elucidadas as razões para o superendividamento das pessoas idosas e apontaram-se caminhos para a prevenção do fenômeno. Confirmou-se a hipótese de que as instituições de crédito exploram a vulnerabilidade dos idosos, recorrendo ao assédio de consumo e à publicidade abusiva e enganosa, omitindo dados relevantes na oferta e no momento da contratação e fornecendo crédito de modo irresponsável, em ofensa à boa-fé objetiva e ao dever de informação, com danos à dignidade dos idosos e de suas famílias. Verificou-se, outrossim, a necessidade da intervenção do Estado na economia, a fim de corrigir a conduta empresarial desviante e coibir o capitalismo predatório.

A análise da hipervulnerabilidade dos idosos e os aspectos propositivos do presente trabalho corroboram sua relevância acadêmica e social. Não obstante, são necessárias pesquisas mais aprofundadas a fim de mapear as múltiplas causas do superendividamento e propor soluções mais detalhadas, eis que, na busca pela compreensão do superendividamento dos idosos, constatou-se que se trata de fenômeno multifatorial, a demandar, portanto, análise

multidisciplinar. Não por outra razão, fez-se necessária a leitura de trabalhos produzidos por jornalistas, economistas, pedagogos e estudiosos do processo de envelhecimento. A economia comportamental é ferramenta importante para a elucidação das deficiências de julgamento dos consumidores em geral e dos idosos em particular, de modo a auxiliar na elaboração de uma política pública de educação financeira eficiente para suprir essas falhas. Estudos de gerontologia são necessários para a detecção e o reconhecimento das peculiaridades inerentes à população idosa, que cresce no país e demanda maior atenção das instituições públicas e da sociedade civil. A psicologia, a pedagogia e a assistência social são áreas de estudo essenciais para que as vulnerabilidades ínsitas ao público idoso sejam mais bem compreendidas e, conseqüentemente, seja reforçado o arcabouço protetivo das pessoas idosas. É primordial, ainda, a coleta e o tratamento de dados quantitativos que considerem adequadamente a faixa etária dos idosos. Nesse sentido, recorda-se a dificuldade na obtenção de estatísticas sobre o analfabetismo pleno e funcional de idosos e as discrepâncias nos recortes de renda e de endividamento por faixa etária, uma vez que algumas pesquisas traçam faixas que começam nos 55 anos, enquanto outras iniciam-se aos 60 ou 65 anos, tudo a dificultar a comparação e a análise dos dados. Também restou patente a escassez de estudos quantitativos atinentes à violência financeira contra idosos, problema agravado em razão da subnotificação.

No que toca ao direito, é fundamental que o sistema de proteção ao consumidor, dentro do qual se inclui o Poder Judiciário, seja implacável na aplicação da Lei do Superendividamento e, sobretudo, das sanções introduzidas ao CDC nos arts. 54-D e 104-A, § 2º. É essencial que o fornecedor deixe de obter vantagem econômica por meio do superendividamento; de outro modo, não renunciará às más práticas, sendo certo que o único motivador para grande parte do empresariado é auferir lucros cada vez mais altos, independentemente dos danos que venham a causar. Urge que o Poder Judiciário abandone a ideia de que o superendividado é o único culpado por estar nessa condição, ao passo que nenhuma censura caberia ao fornecedor que concedeu crédito sem uma análise responsável da capacidade de pagamento do consumidor. Cumpre reconhecer as fragilidades do idoso, vulnerável à pressão dos familiares, ao assédio das instituições financeiras e às seduções da publicidade, além de sensível a qualquer desconto em seus rendimentos, dado que são de pouca monta. A comunidade jurídica precisa compreender o superendividamento como um problema social, posicionando-se como aliada na prevenção e na superação desse quadro. A análise econômica do direito pode ser utilizada para demonstrar os custos econômicos e sociais do superendividamento, bem assim do impacto causado pelos milhares de consumidores que buscam o Poder Judiciário todos os anos na tentativa de revisar contratos de crédito draconianos.

O ordenamento jurídico pátrio fornece instrumentos adequados ao balizamento da atividade empresarial de concessão de crédito; de fato, o direito posto autoriza regular a publicidade e a oferta de crédito, fiscalizar e punir as condutas abusivas e exigir o comportamento responsável das empresas que atuam no setor financeiro. Após as inovações da Lei 14.181/2021, há mecanismos jurídicos eficazes para tratar a condição do superendividado, protegendo o mínimo existencial e resgatando a sua dignidade, não obstante os retrocessos legislativos verificados no primeiro ano de aniversário da lei. Tais retrocessos alertam para a necessidade de atenção redobrada e de multiplicação de esforços a fim de garantir a efetividade da Lei 14.181/2021.

O sucesso da Lei do Superendividamento na prevenção ao fenômeno está condicionado a uma mudança de paradigmas. É necessário que o superendividamento deixe de ser visto como uma falha moral, um desvio de caráter do indivíduo ou um comportamento consumista inconsequente e passe a ser reconhecido como o que verdadeiramente é: um grave defeito do modo de produção capitalista, que condena à insegurança e à indignidade milhões de pessoas e suas famílias e cujos efeitos perniciosos se espalham pela sociedade e têm o potencial de atingir a economia, paralisando transações, prejudicando a cadeia de consumo e gerando recessão, como se viu na crise imobiliária de 2008, essencialmente uma crise de crédito. O devedor superendividado não deve ser vilanizado; antes, precisa ser visto de forma humanizada, solidária, como alguém que precisa de reabilitação para que possa reinserir-se no mercado, eis que o consumo é imprescindível para a sobrevivência no modo de produção capitalista.

A Constituição de 1988 busca a proteção dos vulneráveis, a preservação da dignidade da pessoa humana e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, sendo dever do Estado e das empresas atuarem na concretização desses objetivos. Deixado ao bel-prazer o empresário tende a buscar apenas a maximização dos lucros, sem considerações de ordem social. Há longos anos, as instituições de crédito vêm contribuindo para o superendividamento de inúmeros idosos, levando-os à ruína ao ofertar empréstimos de modo irresponsável, sempre incentivadas pelo lucro gerado pelos altos encargos financeiros e, no caso do crédito consignado, pela certeza do adimplemento. Cabe ao Estado fazer uso de sua função de normatizador, indutor e regulador da economia, a fim de direcionar a atividade empresarial de concessão de crédito no rumo da concretização dos direitos fundamentais, respeitando-se a dignidade e o mínimo existencial dos idosos e de suas famílias. Essa não é uma opção do Estado, mas seu dever, à luz da Constituição de 1988, dos mandamentos de justiça social e solidariedade e do valor fundamental da dignidade da pessoa humana.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. A boa-fé na relação de consumo. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 14, p. 20-27, abr./jun. 1995.

ALCÂNTARA, Alexandre de Oliveira. Da Política Nacional do Idoso ao Estatuto do Idoso: a difícil construção de um sistema de garantias de direitos da pessoa idosa. \_\_\_\_\_; CAMARANO; Ana Amélia; GIACOMIN, Karla Cristina (Orgs.). **Política nacional do idoso: velhas e novas questões**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

ALMEIDA, Gustavo Tomaz de; BATINGA, Georgiana Luna; ÁSSIMO, Bruno Medeiros; PINTO, Marcelo de Rezende. Uma perspectiva transformadora entre consumidores idosos de baixa renda no contexto de consumo de crédito e violência financeira. **Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – EnANPAD**. São Paulo, 2017. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/abrir\\_pdf.php?e=MjM5MjQ=](http://www.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=MjM5MjQ=). Acesso em: 27 set. 2021.

BACARIM, Maria Cristina de Almeida. Responsabilidade civil contratual e extracontratual. A culpa e a responsabilidade civil contratual. GUERRA, Alexandre Dartanhan de Mello; BENACCHIO, Marcelo. **Responsabilidade civil**. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2015.

BAGGIO, Andreza Cristina. **Sociedade de consumo e o direito do consumidor construído a partir da teoria da confiança**. Dissertação (Doutorado em Direito Econômico e Socioambiental). Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2010. Disponível em: [https://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=1868](https://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1868). Acesso em: 8 fev. 2022.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Educação financeira funciona?** Brasília: Banco Central do Brasil, 2015. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos\\_cidadania/serie\\_cidadania/SerieCidadania\\_2educ\\_fin\\_funciona.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos_cidadania/serie_cidadania/SerieCidadania_2educ_fin_funciona.pdf). Acesso em: 23 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Endividamento de risco no Brasil**. Série cidadania financeira: estudos sobre educação, proteção e inclusão. Brasília: Banco Central do Brasil, 2020. Disponível em:

[https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos\\_cidadania/serie\\_cidadania/serie\\_cidadania\\_financeira\\_6\\_endividamento\\_risco.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos_cidadania/serie_cidadania/serie_cidadania_financeira_6_endividamento_risco.pdf). Acesso em: 22 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **O que é cidadania financeira?** Brasília: Banco Central do Brasil, 2018a. Disponível em:

[https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos\\_cidadania/Informacoes\\_gerais/conceito\\_cidadania\\_financeira.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos_cidadania/Informacoes_gerais/conceito_cidadania_financeira.pdf). Acesso em: 22 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Relatório de cidadania financeira 2018**, Brasília: Banco Central do Brasil, 2018b. Disponível em:

[https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos\\_cidadania/RIF/Relatorio%20Cidadania%20Financeira\\_BCB\\_16jan\\_2019.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos_cidadania/RIF/Relatorio%20Cidadania%20Financeira_BCB_16jan_2019.pdf). Acesso em: 23 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Relatório de cidadania financeira 2021**, Brasília: Banco Central do Brasil, 2021. Disponível em:

[https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos\\_cidadania/RIF/Relatorio\\_de\\_Cidadania\\_Financeira\\_2021.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos_cidadania/RIF/Relatorio_de_Cidadania_Financeira_2021.pdf). Acesso em: 3 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. **Relatório de economia bancária 2019**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2019. Disponível em:

[https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/REB\\_2019.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/REB_2019.pdf). Acesso em: 28 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. **Relatório de economia bancária 2020**, Brasília: Banco Central do Brasil, 2021a. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioeconomiabancaria>. Acesso em: 3 fev. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

\_\_\_\_\_. **Vida a crédito**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

\_\_\_\_\_. **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadorias**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BENACCHIO, Marcelo. Responsabilidade civil do banco por concessão abusiva de crédito. FONTES, Marcos Rolim Fernandes; WAISBERG, Ivo (Coords.). **Contratos bancários**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcelos e. A proteção do consumidor nos países menos desenvolvidos – a experiência da América Latina. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 8, p. 200-219, 1993.

\_\_\_\_\_; MARQUES, Claudia Lima. A teoria do diálogo das fontes e seu impacto no Brasil: uma homenagem a Erik Jayme. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 115, p. 21-40, jan./fev. 2018.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo, Malheiros: 2005.

\_\_\_\_\_. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BERNARDES, Luana Ferreira; FÉLIX, Vinícius Cesar; ROSA, Luiz Carlos Goiabeira. O idoso como consumidor hipervulnerável na sociedade de consumo pós-moderna. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 18 n. 116, p. 533-558, out. 2016/jan. 2017. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1281>. Acesso em: 10 set. 2021.

BERTONCELLO, Karen Rick Danilevicz. Breves linhas sobre o estudo comparado de procedimentos de falência dos consumidores: França, Estados Unidos da América e Anteprojeto de Lei no Brasil. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 83, p. 113-137, jul./set. 2012.

\_\_\_\_\_. Tratamento do Superendividamento no Poder Judiciário: análise de caso-referência (Comarca de Sapiranga). **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 96, p. 303-317, jan./fev. 2015.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal: Parte geral: arts. 1 a 120**. 27. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito**. Barueri: Manole, 2007.

\_\_\_\_\_. **O tempo da memória**. Rio de Janeiro, Campus, 1997.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional do Idoso**. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. **Novo Código Civil: exposição de motivos e texto sancionado**. 2. ed. Brasília: Senado Federal, 2005.

BRAUNER, Daniela Corrêa Jacques. Estado, mercado e defesa do consumidor: uma leitura da proteção constitucional ao consumidor superendividado à luz da intervenção do Estado na ordem econômica. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 96, p. 259-294, nov./dez. 2014.

BRITTO, Carlos Ayres. **O humanismo como categoria constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BUAES, Caroline Stumpf. Educação financeira com idosos em um contexto popular. **Revista Educação & Realidade**, v. 40, n. 1, Porto Alegre, jan./mar. 2015. p. 105-127. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edreal/a/5DHXJLjd7vzjMVMzxSZJzjC/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 28 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Sobre a construção de conhecimentos: uma experiência de educação financeira com mulheres idosas em um contexto popular**. Dissertação (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

BUCAR, Daniel. **Superendividamento: reabilitação patrimonial da pessoa humana**. São Paulo: Saraiva, 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. \_\_\_\_\_ (Org). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUENO, Adriana Vinhas. A súmula 603 do STJ e a contratação de empréstimo mediante débito em conta. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 3, n. 16,

p. 9-17, ago. 2018. Disponível em: [https://www.defensoria.sp.def.br/cadernos\\_defensoria/volume16.aspx](https://www.defensoria.sp.def.br/cadernos_defensoria/volume16.aspx). Acesso em: 21 set. 2021.

CAMARANO, Ana Amélia. Relações familiares, trabalho e renda entre idosos. BARROS JÚNIOR, Juarez Correia (Org.). **Empreendedorismo, trabalho e qualidade de vida na terceira idade**. São Paulo: Edicon, 2009.

\_\_\_\_\_; FERNANDES, Daniele. A previdência social brasileira. ALCÂNTARA, Alexandre de Oliveira; CAMARANO; Ana Amélia; GIACOMIN, Karla Cristina (Orgs.). **Política nacional do idoso: velhas e novas questões**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

CAMARGO, Caio Pacca Ferraz de; BENACCHIO, Marcelo. Função social e responsabilidade social empresarial: convergências e divergências. **Revista Thesis Juris - RTJ**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 119-148, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/rtj.v8i2.696>. Acesso em: 27 jan. 2022.

CANAN, Ricardo. Contrato de crédito consignado e sua revisão por onerosidade excessiva. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 95, p. 147-181, set./out. 2014.

CANOTILHO, José Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARPENA, Heloísa. Superendividamento: proposta para um estudo empírico e perspectiva de regulação. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 55, p. 120-148, jul./set. 2005.

CARVALHO, Diógenes Faria de; SILVA, Frederico Oliveira. Superendividamento e mínimo existencial: teoria do reste à vivre. **Revista de direito do consumidor**, São Paulo, v. 118, p. 363-386, jul./set. 2018.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. Confiança no futuro: desconstruindo quatro mitos no tratamento do superendividamento. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 100, p. 425-449, jul./ago. 2015.

\_\_\_\_\_. SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da; LIMA, Clarissa Costa de. Tradições inventadas na sociedade de consumo: crédito consignado e a flexibilização da proteção ao salário. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 76, p. 74-111, out./dez. 2010.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito comercial, volume 1: direito de empresa**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_. **Títulos de crédito: uma nova abordagem**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

COELHO, Mariana Carvalho Victor; AYALA, Patryck de Araujo. A hipervulnerabilidade do consumidor idoso e sua tendência ao superendividamento no contexto de uma sociedade do hiperconsumo. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 121, p. 247-275, jan./fev. 2019.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Livro verde: promover um quadro europeu para a responsabilidade social das empresas**. Bruxelas, 18 jul. 2001. Disponível em: <https://www.dgae.gov.pt/gestao-de-ficheiros-externos-dgae-ano-2008-junho-a-dezembro/livroverde-pdf.aspx>. Acesso em: 20 out. 2021.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

\_\_\_\_\_. A proteção do consumidor. Importante capítulo do direito econômico. **Doutrinas essenciais de direito do consumidor**, São Paulo, v. 1, p. 185-196, abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 35, n. 138, p. 39-48, abr./jun. 1998.

\_\_\_\_\_. Estado, empresa e função social. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 732, ano 85, p. 38-46, out. 1996.

\_\_\_\_\_. Função social da propriedade dos bens de produção. **Revista de Direito Mercantil**, São Paulo, v. 63, p. 71-79, 1986

\_\_\_\_\_. O ministério público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. **Revista da Faculdade de Direito**, Belo Horizonte, n. 40, p. 67-89, 2001.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO (CNC). Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (Peic), dez. 2019. Disponível em: <https://www.portaldocomercio.org.br/publicacoes/pesquisa-de-endividamento-e-inadimplencia-do-consumidor-peic-dezembro-de-2019/330787>. Acesso em: 7 set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números 2021: ano-base 2020**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/relatorio-justica-em-numeros2021-081021.pdf>. Acesso em: 13 out. 2021.

COSTA, Geraldo de Faria Martins da. O direito do consumidor endividado e a técnica do prazo de reflexão. **Revista de direito do consumidor**, São Paulo, v. 43, p.258-272, jul./set. 2002.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS ECONÔMICOS (DIEESE). **A evolução do crédito na economia brasileira 2008-2013**. São Paulo, n. 35, mai. 2014. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2014/notaTec135Credito.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. **Análise da evolução do crédito no período recente 2014-2017**. São Paulo, n. 193, abr. 2018. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2018/notaTecCredito2014a2017.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2022.

DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

DIMOULIS, Dimitri. Fundamentação constitucional dos processos econômicos: reflexões sobre o papel econômico do direito. SABADELL; Ana Lucia; DIMOULIS, Dimitri; MINHOTO, Laurindo Dias. **Direito social, regulação econômica e crise do Estado**. São Paulo: Revan, 2006.

DOLL, Johannes; CAVALLAZZI, Rosangela Lunardelli. Crédito consignado e o superendividamento dos idosos. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 107, p. 309-341, set./out. 2016.

DORINI, João Paulo. Direito de acesso ao consumo. MARQUES, Cláudia Lima; MIRAGEM Bruno (Orgs.). **Doutrinas Essenciais. Direito do Consumidor**, v. 2 [livro eletrônico]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FARIA, Gentil de; LUCCA, Marcelo de; ABDO, Natan Della Valle. **Dever de mitigar o prejuízo e o superendividamento bancário**. Leme, SP: Mizuno, 2020.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 20. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

FORNASIER, Mateus de Oliveira; KNEBEL, Norberto Milton Paiva; SILVA, Fernanda Viero da. Mineração de dados e publicidade comportamental: impasses para a regulação do spam e dos nudges na sociedade burocrática do consumo dirigido. **Revista de Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 1536-1559, set./dez. 2020. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/506>. Acesso em: 20 jan. 2022.

FRANCO NETO, Horácio Xavier. A proteção do consumidor e a educação financeira na perspectiva da Defensoria Pública. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 3, n. 16, p. 33-38, ago. 2018. Disponível em: [https://www.defensoria.sp.def.br/cadernos\\_defensoria/volume16.aspx](https://www.defensoria.sp.def.br/cadernos_defensoria/volume16.aspx). Acesso em: 21 set. 2021.

FRAZÃO, Ana. Função social da empresa. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**, tomo IV (recurso eletrônico). COELHO, Fábio Ulhoa; ALMEIDA, Marcus Elidius Michelli de (Coords). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2018. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/222/edicao-1/funcao-social-da-empresa>. Acesso em: 5 mai. 2021.

GARCIA, Manuel Enriquez; SAYEG, Ricardo Hasson, Ana. Capitalismo humanista. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**, tomo XI (recurso eletrônico). Coords. Wagner Balera e Carolina Alves de Souza Lima. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021

GRAEFF, Bibiana; TIBYRIÇÁ, Renata Flores; ROSA, Alice Louise; MOREIRA, Ana Paula Bagli; GUEDES, Beatriz; BRITO, Caroline Folli; KIMIE, Keila; REIS, Murilo, BOLETTI

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 19. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

GRINOVER, Ada Pellegrini; BENJAMIN, Antônio Herman de V. e; FINK, Daniel Roberto; FILOMENO, José Geraldo Brito; WATANABE, Kazuo; NERY JUNIOR, Nelson; DENARI, Zelmo. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto: direito material e processo coletivo: volume único**. 12 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

HAMESTER, Gabriel Fraga. **Contratos bancários de crédito: o superendividamento na sociedade do hiperconsumo**. Porto Alegre: Editora Fi, 2019.

HOCHSCHILD, Arlie Russell. **The commercialization of intimate life**. London: University of California Press, 2003.

HUSNI, Alexandre. **Empresa socialmente responsável: uma abordagem jurídica e multidisciplinar**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (IDEC). **Pesquisa de publicidade de crédito**. São Paulo, nov. 2019. Disponível em: <https://guiadosbancosresponsaveis.org.br/media/495468/relat%C3%B3rio-publicidade-de-cr%C3%A9dito.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: primeiros resultados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019a. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101670.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. **Retratos: a Revista do IBGE**. Rio de Janeiro: IBGE, fev. 2019b. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/d4581e6bc87ad8768073f974c0a1102b.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/d4581e6bc87ad8768073f974c0a1102b.pdf). Acesso em: 14 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **A dinâmica do mercado de crédito no Brasil no período recente (2007-2015)**. Brasília: IPEA, out. 2016. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=28815](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28815). Acesso em: 7 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. **A evolução do crédito no Brasil entre 2003 e 2010**. Brasília: IPEA, jan. 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3537/1/td2022.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. **O papel dos bancos públicos federais na economia brasileira**. Brasília: IPEA, abr. 2011. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1604.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1604.pdf). Acesso em: 4 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. **Tendências demográficas mostradas pela PNAD 2011**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3443>. Acesso em: 29 set. 2021.

INSTITUTO ETHOS. **Indicadores Ethos de responsabilidade social empresarial**. CUSTÓDIO, Ana Lucia de Melo; MOYA, Renato (Coords.). São Paulo, Instituto Ethos: 2007.

IRTI, Natalino. A ordem jurídica do mercado. WALD, Arnaldo (Org.). **Direito empresarial: mercado de capitais**, v. 8. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

JOSLIN, Érica Barbosa; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. Os contratos na perspectiva humanista do direito: o nascimento de uma nova teoria geral dos contratos. **Revista Jurídica Cesumar – Mestrado**, Maringá, v. 10, n. 1, p. 33-50, jan./jun. 2010.

KANT, Immanuel. **A metafísica dos costumes**. São Paulo: EDIPRO, 2003.

KONDER, Cíntia Muniz de Souza. A adequação da informação na concessão de crédito. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 136, p. 91-117, jul./ago. 2021.

LEITÃO, Miriam. **Saga brasileira: a longa luta de um povo por sua moeda**. Rio de Janeiro: Record, 2011.

LIMA, Clarissa Costa de. Medidas preventivas frente ao superendividamento dos consumidores na União Europeia. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 76, p. 208-238, out./dez. 2010.

\_\_\_\_\_. O dever de informação nos contratos de crédito ao consumo em direito comparado francês e brasileiro: a sanção para a falta de informação dos juros remuneratórios. **Revista de Direito do Consumidor**. São Paulo, v. 69, p. 9-31, jan./mar. 2009.

\_\_\_\_\_. **O tratamento do superendividamento e o direito de recomeçar dos consumidores** [livro eletrônico]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LIMA, Paulo Rogério dos Santos; ALIGLERI, Lilian. BORINELLI, Benilson; ASHLEY, Patricia Almeida. RSE no contexto brasileiro: uma agenda em contínua expansão e difusão. ASHLEY, Patricia Almeida (coord.). **Ética e responsabilidade social nos negócios**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

LIPOVETSKY, Gilles. **A felicidade paradoxal: ensaio sobre a sociedade de hiperconsumo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Crédito ao consumidor e superendividamento: uma problemática geral. **Doutrinas essenciais de direito do consumidor**, São Paulo, v. 2, p. 737-747, abr. 2011.

LUCCA, Newton de. **Da ética geral à ética empresarial**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

MAIO, Iadya Gama. Os tratados internacionais e o Estatuto do Idoso: rumo a uma Convenção Internacional? COSTA FILHO, Waldir Macieira da; MULLER, Neusa Pivatto (Orgs). **Estatuto do Idoso. Dignidade humana como foco**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2013.

MALDONADO, Viviane Nóbrega; BLUM, Renato Opice (Coords.). **LGPD: Lei Geral de Proteção de Dados comentada**. 2. ed. rev., atual. e amp. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MARQUES, Claudia Lima. Algumas perguntas e respostas sobre prevenção e tratamento do superendividamento dos consumidores pessoas físicas. **Doutrinas essenciais de direito do consumidor**, São Paulo, v. 2, p. 563-593, abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Boa-fé nos serviços bancários, financeiros, de crédito e securitários e o Código de Defesa do Consumidor: informação, cooperação e renegociação? **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 43, p. 215-257, jul./set. 2002.

\_\_\_\_\_. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais**. 8. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

\_\_\_\_\_. Fundamentos científicos da prevenção e tratamento do superendividamento. \_\_\_\_\_; LIMA, Clarissa Costa; BERTONCELLO, Káren. **Prevenção e tratamento do superendividamento**. Brasília: Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, Ministério da Justiça, 2010.

\_\_\_\_\_. Mulheres, idosos e o superendividamento dos consumidores: cinco anos de dados empíricos do projeto-piloto em Porto Alegre. **Revista de direito do consumidor**, São Paulo, v. 100, p. 393-423, jul./ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Sociedade de informação e serviços bancários: primeiras observações. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 39, p. 49-74, jul./set. 2001.

\_\_\_\_\_; MIRAGEM, Bruno Nubens Barbosa. **O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MIAN, Atif; SUFI, Amir. **House of debt: how they (and you) caused the Great Recession, and how we can prevent it from happening again**. Chicago: The University of Chicago Press, 2014.

MIRAGEM, Bruno Nubens Barbosa. A Lei de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018) e o direito do consumidor. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 1009, p. 173-222, nov. 2019a.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito do consumidor** [livro eletrônico]. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019b.

MORAES, Maria Celina Bodin de. A constitucionalização do direito civil e seus efeitos sobre a responsabilidade civil. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 29, p. 233-258, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://arquivos.integrawbsites.com.br/36192/4c97d92004aee47b8a3eac4f7b9c4e05.pdf>. Acesso em: 5 out. 2021.

MOURA, Rivania; OLIVEIRA, Sara Cristina Silva de; SILVA, Raila Neris de Oliveira. Crédito consignado e seu impacto na vida dos aposentados. **Anais do XVI Encontro Nacional de**

**Pesquisadores em Serviço Social**, v. 16, n. 1. Vitória: UFES, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/22717>. Acesso em: 8 fev. 2022.

NALINI, José Renato. **Ética geral e profissional**. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

NEGRÃO, Cassiano Luiz Crespo Alves (Org.). **Código de defesa do consumidor**. 11. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2020. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/18846>. Acesso em: 29 set. 2021.

NEGREIROS, Teresa. **Teoria do contrato: novos paradigmas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

NERILO, Lucíola Fabrete Lopes. As fraudes e abusividades contra o consumidor idoso nos empréstimos consignados e as medidas de proteção que devem ser adotadas para coibi-las. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 109, p. 397-421, jan./fev. 2017.

NETO, Roberto; CARDOSO, Sandra. Experiências de estágio de gerontologia na Defensoria Pública do Estado de São Paulo. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 3, n. 18, p. 68-76, set. 2018. Disponível em: [https://www.defensoria.sp.def.br/cadernos\\_defensoria/volume18.aspx](https://www.defensoria.sp.def.br/cadernos_defensoria/volume18.aspx). Acesso em: 22 set. 2021.

OLIVEIRA, Amanda Flávio de; CARVALHO, Diógenes Faria de. Vulnerabilidade comportamental do consumidor: por que é preciso proteger a pessoa superendividada. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 104, p. 181-201, mar./abr. 2016.

\_\_\_\_\_; CASTRO, Bruno Braz de. Proteção do consumidor de crédito: uma abordagem a partir da economia comportamental. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 93, p. 231-249, mai./jun. 2014.

OLIVEIRA, Andressa Jarletti Gonçalves de. Crédito, inadimplência e os desafios para a proteção dos consumidores nos contratos bancários. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 102, p. 195-220, nov./dez. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Consumer protection: resolution 39/248**. Nova Iorque, 1985. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3b00f2271f.html>. Acesso em: 13 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf). Acesso em: 12 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. **Plano de ação internacional sobre o envelhecimento**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003.

\_\_\_\_\_. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 8 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development**. A/RES/70/1. New York, 2015. Disponível em: <https://sdgs.un.org/2030agenda>. Acesso em: 12 nov. 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Elder abuse**, 2021. Disponível em: <https://www.who.int/health-topics/elder-abuse>. Acesso em: 15 set. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Recommendation of the Council on Consumer Protection in the field of Consumer Credit**. OECD/LEGAL/0453. Paris, 2019. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0453>. Acesso em: 7 fev. 2022.

PARREIRA, Liziane; BENACCHIO, Marcelo. Da análise econômica do Direito para a análise jurídica da Economia: a concretização da sustentabilidade. **Prisma Jurídico**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 179-206, jan./jun. 2012.

PASQUALOTTO, Adalberto. **Os efeitos obrigacionais da publicidade no Código de Defesa do Consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

\_\_\_\_\_; SOARES, Flaviana Rampazzo. Consumidor hipervulnerável: análise crítica, substrato axiológico, contornos e abrangência. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 113, p. 81-109, set./out. 2017.

PAULA, Jeanine Bender de; GRAEFF, Lucas. O superendividamento na terceira idade: um estudo de caso. **Estudos Interdisciplinares sobre o Envelhecimento**, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 569-582, 2014.

PELLEGRINO, Fabiana Andréa de Almeida Oliveira. **A tutela em face do superendividamento na perspectiva de uma hermenêutica contemporânea das relações de consumo**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/16610>. Acesso em: 6 abr. 2022.

PESSOA, Mônica Mora y Araujo de Couto e Silva. **Políticas macroeconômicas no governo Lula: ambivalência e insubordinação**. Dissertação (Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

PIERRI, Deborah. Políticas públicas e privadas em prol dos consumidores hipervulneráveis – idosos e deficientes. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 92, p. 221-298, mar./abr. 2014.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di; MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Tratado de direito administrativo: teoria geral e princípios do direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. A velhice na Constituição. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 30, p. 187-203, jan./mar. 2000.

\_\_\_\_\_. A velhice no século XXI. COSTA FILHO, Waldir Macieira da; MULLER, Neusa Pivatto (Orgs). **Estatuto do Idoso. Dignidade humana como foco**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2013.

REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; OLIVEIRA, Felipe Guimarães de. O superendividamento do consumidor no Brasil: um debate necessário entre o direito e a economia no século XXI. **Revista de Direito, Globalização e Responsabilidade nas Relações de Consumo**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 167-187, jan./jun. 2016.

RIBEIRO, Paulo Dias de Moura; STASI, Mônica di. O superendividamento dos consumidores no Brasil: a importância da aprovação da Lei 14.181/2021 em meio à crise econômica gerada

pela pandemia da COVID-19. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 136, p. 499-65, jul./ago. 2021.

RIBEIRO, Raquel Noel. **A construção da velhice positivada em propagandas televisivas direcionadas ao público idoso**. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/17194>. Acesso em: 31 ago. 2022.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Ação afirmativa: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. **Revista de Informação Legislativa**, n. 131, p. 283-295, jul./set. 1996.

\_\_\_\_\_. O princípio da dignidade da pessoa humana e a exclusão social. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, Fortaleza, n. 2, p. 49-67, dez. 2001.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Igualdade material e discriminação positiva: o princípio da isonomia. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 13, n. 2, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/1441>. Acesso em: 10 jul. 2021.

SANDELL, Michael J. **O que o dinheiro não compra: os limites morais do mercado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SAYEG, Ricardo; BALERA, Wagner. **Fator CapH: capitalismo humanista, a dimensão econômica dos direitos humanos**. São Paulo: Max Limonad, 2019.

SCHMIDT NETO, André Perin. **Revisão dos contratos com base no superendividamento: do Código de Defesa do Consumidor ao Código Civil – a falência da pessoa física no direito brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

SCHMITT, Cristiano Heineck. A hipervulnerabilidade do consumidor idoso. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 70, p. 139-171, abr./jun. 2009.

\_\_\_\_\_. **Consumidores hipervulneráveis: a proteção do idoso no mercado de consumo.** São Paulo: Atlas, 2014.

SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA. **Plano de ação para enfrentamento da violência contra a pessoa idosa.** Brasília, 2007.

SÉGUIN, Elida. **Minorias e grupos vulneráveis: uma abordagem jurídica.** Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça.** São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERASA. **Pesquisa Endividamento 2021.** São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.serasa.com.br/assets/cms/2021/Pesquisa-Endividamento-2021-Release-.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2021.

SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO (SESC); FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO (FPA). **Idosos no Brasil II: vivências, desafios e expectativas na terceira idade.** São Paulo, fev. 2020. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/publicacao/idosos-no-brasil-vivencias-desafios-e-expectativas-na-terceira-idade>. Acesso em: 27 mai. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 37. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, Joseane Suzart Lopes da Silva. Superendividamento dos brasileiros na pandemia da COVID-19 sob a ótica da análise econômica do direito: grave fenômeno tratado pela Lei Federal 14.181/2021 e as consequências positivas para o mercado e os consumidores. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 140, p. 37-69, mar./abr. 2022

SILVA, Rogerio da; REIS, Jorge Renato dos. O princípio da solidariedade como forma de harmonizar os conflitos decorrentes das relações de consumo. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 112, p. 339-363, jul./ago. 2017.

SIQUEIRA, Cloves Barbosa; TASSIGNY, Monica M. O cadastro positivo e negativo e os direitos fundamentais à educação e à informação para o consumo aplicado ao registro de dados

do consumidor. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 124, p. 181-211, jul./ago. 2019.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. A conceituação da cidadania brasileira e a Constituição Federal de 1988. MORAES, Alexandre de (Coord.). **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009.

TIMM, Luciano Benetti. Análise econômica do direito: o que é e o que não é? **Revista de Análise Econômica do Direito**, São Paulo, v. 1, p. 1-9, jan./jun. 2021.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de Direito Processual Geral**, Rio de Janeiro, v. 42, 1990.

UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2008/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2008, relativa a contratos de crédito aos consumidores e que revoga a Diretiva 87/102/CEE do Conselho**. Estrasburgo, 2008. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0048>. Acesso em: 6 set. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados**. Bruxelas, 2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679&from=PT>. Acesso em: 10 set. 2021.

VERBICARO, Dennis; RODRIGUES, Lays; ATAÍDE, Camila. Desvendando a vulnerabilidade comportamental do consumidor: uma análise jurídico-psicológica do assédio de consumo. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 119, p. 349-384, set./out. 2018.

WALD, Arnold; WAISBERG, Ivo. Legislação, jurisprudência e contratos bancários. FONTES, Marcos Rolim Fernandes; WAISBERG, Ivo (Coords.). **Contratos bancários**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

ZABAN, Breno; BESSA, Leonardo Roscoe. Vulnerabilidade do consumidor – estudo empírico sobre a capacidade de tomada de decisões financeiras por interessados na compra de imóveis. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 101, p. 209-237, set./out. 2015.

## ANEXO – PUBLICIDADE DE CRÉDITO CONSIGNADO

A seguir, compilam-se peças publicitárias referentes a crédito consignado dirigido a pessoas idosas. Todas foram coletadas após a entrada em vigor da Lei 14.181/2021, em 2 de julho de 2021, a indicar que o texto legal não representou admoestação suficiente para que as instituições financeiras revisassem seu material publicitário. Os anúncios abaixo associam a tomada do empréstimo a uma velhice feliz e saudável, ressaltam a facilidade em obter o crédito (inclusive incentivando a contratação por *whatsapp*, em alguns casos) e não informam sobre os riscos do superendividamento.

The image displays two screenshots of a bank's website (Banco BMG) advertising consigned credit to elderly individuals.

**Top Screenshot: Empréstimo Consignado**

- Header:** Banco BMG logo, "Acesse sua conta" link, search icon, and menu icon.
- Breadcrumbs:** < Página Inicial | Empréstimos | Empréstimo Consignado
- Main Title:** Empréstimo Consignado
- Subtext:** As melhores taxas para empréstimo
- Buttons:**
  - Abra sua conta e simule
  - Contrate pelo WhatsApp
  - Encontre nossas lojas
- Image:** A circular image of an elderly woman with glasses smiling while looking at her smartphone.
- Footer:** Banco BMG logo, "Acesse sua conta" link, search icon, and menu icon.

**Bottom Screenshot: Refinancie seu empréstimo consignado**

- Header:** Banco BMG logo, "Acesse sua conta" link, search icon, and menu icon.
- Main Title:** Refinancie seu empréstimo consignado
- Text:** Precisa de uma folga no orçamento? Com o refinanciamento, você quita os empréstimos anteriores e consegue acesso a mais crédito.
- Buttons:**
  - Já é cliente? Faça pelo app
  - Ligue para (11) 3004 9024
- Image:** A woman with curly hair smiling while looking at her smartphone.
- Footer:** Banco BMG logo, "Acesse sua conta" link, search icon, and menu icon.

Disponível em: <https://www.bancobmg.com.br/emprestimo/consignado.htm>. Acesso em: 26 abr. 2022.

The screenshot shows the top section of the Banco PAN website. At the top, there is a navigation bar with the Banco PAN logo, menu items for 'Produtos', 'Institucional', and 'Atendimento', and a 'Área do Cliente' button with an 'Abrir conta' link. Below this is a large blue banner with the text '#NovaMargem' and '#NovaMa' partially visible. The main headline is '35%' in large black font, followed by 'Nova margem do Empréstimo Consignado'. Below this, it specifies 'Aposentado • Pensionista INSS • LOAS' and includes a button that says 'Quero um empréstimo'. A smiling man in a blue shirt is featured on the right side of the banner. Below the banner is another navigation bar identical to the one above. The main content area below has a section titled 'Vantagens' with the sub-header 'Conheça as vantagens do crédito consignado PAN'. It features four columns, each with an icon and a benefit:

- Parcelas que cabem no seu bolso**: Até 3x menos taxas comparado aos empréstimos comuns. Pague em até 84x.
- Sem sair de casa e pegar filas**: Contrate 100% online, pelo site ou aplicativo.
- Muito mais prático**: As parcelas são descontadas diretamente da sua folha de pagamento.
- Desconto exclusivo em farmácia**: 25% de desconto nos estabelecimentos parceiros. É só apresentar seu CPF.

Disponível em: <https://www.bancopan.com.br/produtos/emprestimo-consignado>.  
Acesso em: 26 abr. 2022.

**Empresta**  
Bem melhor

Para você ▾ A Empresa ▾ Ajuda ▾ Sustentabilidade ▾

Seja um franqueado

# Consiga mais dinheiro no empréstimo que você já tem

Solicitar refinanciamento



**Empresta**  
Bem melhor

Para você ▾ A Empresa ▾ Ajuda ▾ Sustentabilidade ▾

Seja um franqueado

## Por que fazer o refinanciamento?

- 

Liberação de mais dinheiro
- 

Possibilidade de reduzir a taxa de juros
- 

Você pode fazer com margem negativa
- 

O valor das parcelas não aumenta
- 

Sem consulta ao SPC e Serasa

**Empresta**  
Bem melhor

Para você ▾ A Empresa ▾ Ajuda ▾ Sustentabilidade ▾

Seja um franqueado

## Precisa de dinheiro, mas ainda não pagou seu empréstimo?

Refinancie e saia do sufoco!

Refinanciar



Disponível em: <https://empresta.com.br/refinanciamento>. Acesso em: 26 abr. 2022.



**Simulação de Empréstimo na faixa**  
Simule e compare quantas vezes quiser sem pagar nada por isso.



**Serasa eCred é confiável**  
A Serasa garante a privacidade e segurança das suas informações.



**Dinheiro rápido**  
Num piscar de olhos o dinheiro cai direto na conta.

## Quem pode contratar crédito consignado e por quê?

Aposentados e pensionistas do INSS, mesmo estando negativados.

Disponível em: <https://www.serasa.com.br/ecred/emprestimos/emprestimo-consignado>. Acesso em: 26 abr. 2022.

Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/voce/credito-financiamento/consignado/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 26 abr. 2022.

Reduza as parcelas do seu Consignado. Faça a Portabilidade para o Inter! [Simule grátis!](#)

**inter** O Inter ▾ Pra Você ▾ Empresas ▾ Blog Portal RI [Abra a sua conta](#) [Acessar](#)  

 Central de Ajuda ▾

**Pra você** • Empréstimo consignado público

## Sua margem vai aumentar. Garanta o seu consignado Inter!

Crédito Consignado rápido e sem precisar sair de casa para você que é servidor público, pensionista ou aposentado pelo INSS. Simule agora e veja o valor das parcelas!

[Simule seu Consignado na calculadora](#) →

**VALOR TOTAL** **PARCELA/MÊS**

De quanto você precisa?

R\$ 1.600,00

Quantas parcelas?

36	48	60
72	84	96

Valor aproximado da parcela/mês:

R\$ [ABRIR CONTA GRATUITA](#)



## Aumento de margem de 5% INSS

Garanta a sua nova margem. Simule agora!

Disponível em: <https://www.bancointer.com.br/pra-voce/emprestimos/emprestimo-consignadopublico>. Acesso em: 26 abr. 2022.

ATENDIMENTO INSTITUCIONAL BLOG ABRA SUA CONTA FAÇA SEU EMPRÉSTIMO

crefisa Para Você Para sua Empresa Beneficiários INSS O que procura? Acessar

**BENEFICIÁRIO DO INSS  
NA CREFISA  
VOCÊ CONTA  
COM DIVERSOS BENEFÍCIOS**

Geral Crefisa Mais Portal Meu INSS Tabela de Pagamento Prova de Vida Parceiros Informe de Rendimentos Atendimento INSS Saúde e Bem-estar Dicas Antifraude

Contrate pelo Whatsapp

crefisa Para Você Para sua Empresa Beneficiários INSS O que procura? Acessar

## Benefícios

- ✓ Beneficiários LOAS tem consignado aqui\*.
- ✓ Parcele em até 84 vezes\*.
- ✓ Contrate, mesmo negativado\*.
- ✓ Beneficiários do INSS tem margem adicional de 5%.
- ✓ Pagamento em até 60 dias\*.
- ✓ Solicite o seu consignado pelo App Crefisa Mais.
- ✓ Desconto direto na folha de pagamento.
- ✓ Melhores taxas do mercado.

**11 3003-3376**  
Capitais e regiões metropolitanas.

**0800-273-3376**  
Demais localidades.

**11 98855-3812**  
WhatsApp.

Contrate pelo Whatsapp

Essa instituição já atualizara o material publicitário para divulgar a possibilidade de empréstimo consignado sobre o BPC, introduzida pela MP 1.106/2022, publicada em 18 de março de 2022. Disponível em: <https://www.crefisa.com.br/inss>. Acesso em: 26 abr. 2022.

A mesma empresa fez campanha especial na “Black Friday” de 2021, estimulando a contratação de empréstimo consignado para satisfazer o impulso consumista característico dessa data:

crefisa Para Você Para sua Empresa Beneficiários INSS O que procura? Acessar

**BLACK FRIDAY**  
crefisa

TENHA **DINHEIRO NA MÃO** PARA  
APROVEITAR A **BLACK FRIDAY!**

CONTRATE AGORA

Atenção! A Crefisa não cobra a nenhum tipo de taxa ou antecipação para liberação de créditos.

Contrate pelo Whatsapp

Indisponível após a “Black Friday”. Acesso em: 11 nov. 2021.

FinanZero Empréstimos Refinanciamentos Cartão de Crédito Consórcio Parceiros Blog Ajuda Entrar

Início / Empréstimo Consignado INSS para aposentado e pensionista

**Empréstimo consignado: Aposentados e pensionistas do INSS**

A FinanZero encontra o melhor empréstimo consignado ideal para o seu perfil em até 5 minutos!

Peça uma cotação grátis!

Quanto quer emprestado?

R\$ 8.000

AVANÇAR COM R\$ 8.000

Nessa instituição, o site sugere imediatamente a contratação de oito mil reais. O interessado pode reduzir ou aumentar esse valor. Disponível em: <https://finanzero.com.br/emprestimo-consignado-inss>. Acesso em: 26 abr. 2022.



**ALFA**  
CONSIGNADO

MENU ▾ COMO CONTRATAR BLOG QUEM SOMOS

EMPRÉSTIMO PESSOAL MINHA CONTA

## EMPRÉSTIMO CONSIGNADO

Você em dia com  
seus planos e despesas

CONTRATE



**ALFA**  
CONSIGNADO

MENU ▾ COMO CONTRATAR BLOG QUEM SOMOS

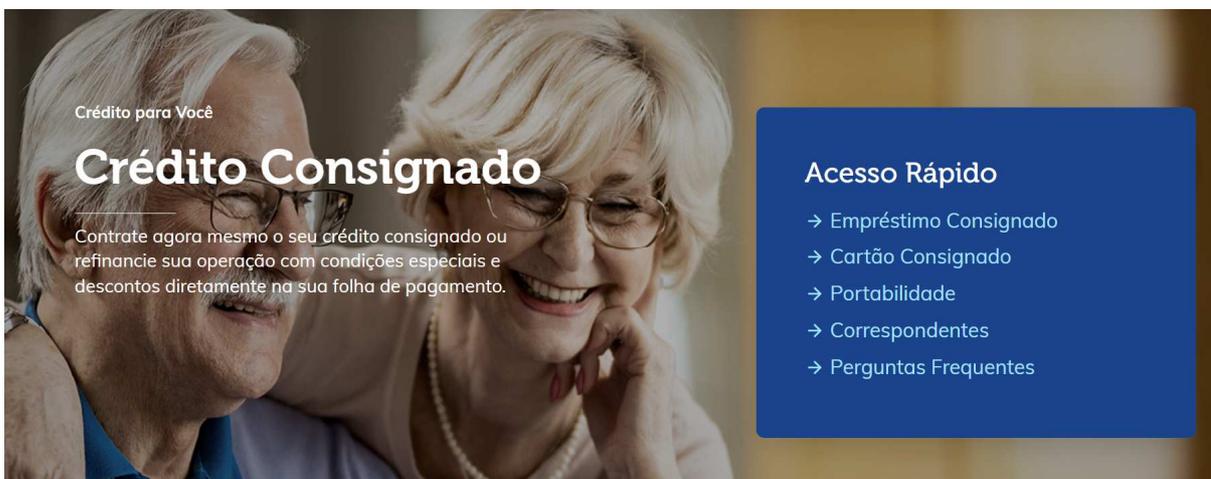
EMPRÉSTIMO PESSOAL MINHA CONTA

## PEÇA JÁ O SEU ALFA EMPRÉSTIMO CONSIGNADO

A solução segura e prática para você organizar as  
finanças e realizar seus planos!

CONTRATE

Disponível em: <https://alfaconsignado.com.br/emprestimo-consignado>. Acesso em: 26 abr. 2022.



Crédito para Você

## Crédito Consignado

Contrate agora mesmo o seu crédito consignado ou refinance sua operação com condições especiais e descontos diretamente na sua folha de pagamento.

**Acesso Rápido**

- Empréstimo Consignado
- Cartão Consignado
- Portabilidade
- Correspondentes
- Perguntas Frequentes

Disponível em: <https://www.daycoval.com.br/credito-para-voce/credito-consignado>. Acesso em: 30 abr. 2022.

# PORTABILIDADE DE CRÉDITO CONSIGNADO COM TROCO:

SAIBA COMO FUNCIONA  
E CONHEÇA AS VANTAGENS!

**No Blog**



**QUALICRÉDITO**  
EMPRÉSTIMO CONSIGNADO

Disponível em: <https://qualicredito.com.br/portabilidade-credito>. Acesso em: 30 abr. 2022.



Para Você

**Equilíbrio é tudo!  
Principalmente  
nas contas:**

conte com crédito  
consignado<sup>1</sup> e com  
a menor taxa<sup>2</sup>.



### Crédito Consignado

Com o Crédito Consignado Bradesco, você aposentado e pensionista do INSS, Funcionário de Empresa Privada e Servidor Público tem crédito rápido com condições diferenciadas e parcelas descontadas direto em folha de pagamento

Simule e  
contrate

Simule e  
contrate



**Até 120 dias**  
para pagar a  
1ª parcela\*



**Até 8 anos**  
para pagar\*



**Contrate pelos  
canais digitais<sup>1</sup>**  
ou na Agência\*



**Taxas a partir**  
de 2,14% a.m.

1. App Bradesco, Internet Banking e Autoatendimento.

- ✓ Não precisa ser correntista nem receber seu benefício pelo Bradesco
- ✓ Agilidade na análise de crédito e liberação do recurso após averbação
- ✓ Taxas e Prazos personalizadas de acordo com cada convênio

+ Condições gerais do seguro

+ Regulamentos

+ Portabilidade de Crédito

E lembre-se: use o crédito com responsabilidade. Para saber mais, acesse [Educação Financeira](#).

Fale com a  
BIA

A publicidade do Banco Bradesco é um raro exemplo de incentivo à educação financeira, mas cabe notar que é preciso rolar a tela do computador duas vezes para visualizar a informação e, além disso, clicando em “Educação Financeira” a página seguinte apresenta erro:

**bradesco** O que você procura?  

Para Você 

## Resultado da Busca

 Ops, não encontramos o que você buscava.

Pesquisa por **"/html/classic/educacao financeira/credito responsavel/"**

61 resultados encontrados - mostrando documentos 1 - 10 [Próximos >](#)

Ordenar resultados por: **Relevantes** | Recentes | Antigos

---

**Educação Financeira | Banco Bradesco**

Acompanhe as dicas de finanças pessoais e descubra novas formas de lidar com o seu dinheiro

[Pessoa Física](#) > [Educação Financeira](#)

---

**Bradesco - Para Você | Crédito Parcelado**

O Limite de Crédito Pessoal é um empréstimo pré-aprovado de acordo com o seu perfil. Ideal para cobrir gastos inesperados ou não programados.

[Pessoa Física](#) > [Produtos e Serviços](#) > [Empréstimos e Financiamentos](#)

---

**Bradesco - Para Você | Limite de Crédito Pessoal**

O Limite de Crédito Pessoal é um empréstimo pré-aprovado de acordo com o seu perfil. Ideal para cobrir gastos inesperados ou não programados.

[Pessoa Física](#) > [Produtos e Serviços](#) > [Empréstimos e Financiamentos](#)

---

**Empréstimo Consignado: Simule e Contrate | Banco Bradesco**

Com o Crédito Consignado Bradesco, você tem crédito rápido com condições especiais e parcelas descontadas direto em folha de pagamento. Confira já!

[Pessoa Física](#) > [Produtos e Serviços](#) > [Empréstimos e Financiamentos](#)

---

**Bradesco - Para Você | Crédito Flex Bradesco**

Crédito Flex Bradesco, seus limites pré-aprovados do Cheque Especial, Crédito Pessoal e cartão de crédito juntos

[Pessoa Física](#) > [Produtos e Serviços](#) > [Empréstimos e Financiamentos](#)

---

**Bradesco - Para Você | Crédito Pessoal Vinculado**

O Crédito Pessoal Vinculado te proporciona condições especiais com débito automático das parcelas no dia do pagamento do seu salário. Simule agora!

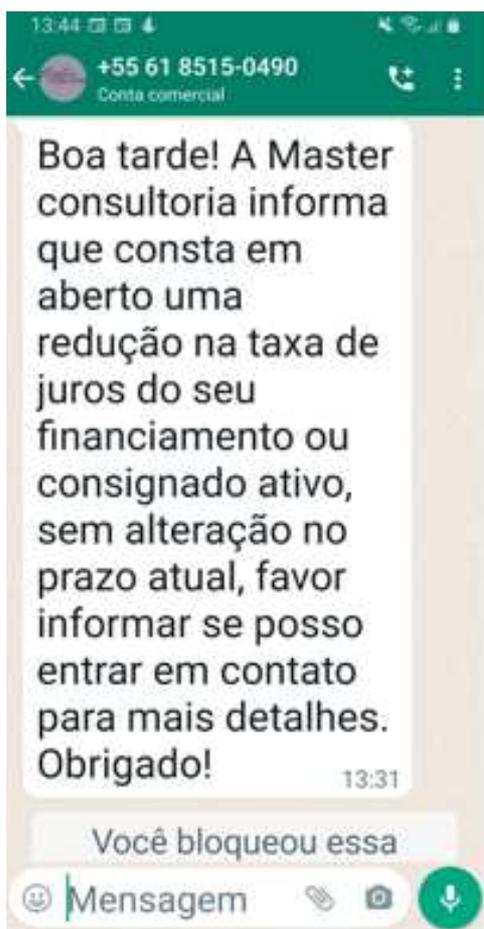
[Pessoa Física](#) > [Produtos e Serviços](#) > [Empréstimos e Financiamentos](#)

---

**Bradesco - Para Você | Financiamento de Veículos**



O conteúdo relacionado especificamente à educação financeira não está disponível: “*não encontramos o que você buscava*”. O primeiro resultado sugerido leva, de fato, a uma página com informações úteis sobre planejamento de gastos, mas todos os outros resultados da página apenas vendem empréstimos. Disponível em: <https://banco.bradesco/html/classic/produtos-servicos/emprestimo-e-financiamento/credito-pessoal-consignado.shtm>. Acesso em: 26 abr. 2022.



Mensagem não solicitada recebida por *whatsapp* pelo pai da autora, aposentado, em 18 nov. 2021. Milhares de pessoas idosas são assediadas cotidianamente com telefonemas e mensagens de teor semelhante.