

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO DO CONSUMIDOR E DIREITOS
FUNDAMENTAIS

Sabrina Nunes Padilha

**CARTÃO CONSIGNADO: UMA ANÁLISE DA NOVA MODALIDADE DE CRÉDITO
À LUZ DO FENÔMENO DO SUPERENDIVIDAMENTO**

Porto Alegre
2017

Sabrina Nunes Padilha

CARTÃO CONSIGNADO: UMA ANÁLISE DA NOVA MODALIDADE DE CRÉDITO À
LUZ DO FENÔMENO DO SUPERENDIVIDAMENTO

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial para
obtenção do título de Especialista em
Direito do Consumidor e Direitos
Fundamentais pela Faculdade de Direito
da Universidade Federal do Rio Grande
do Sul.

Orientador: Prof. Me. Vitor Hugo do
Amaral Ferreira

Porto Alegre

2017

Dedico este trabalho a meus pais, meus maiores mestres.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Coordenação do Curso de Especialização em Direito do Consumidor e Direitos Fundamentais e ao meu orientador, Prof. Me. Vitor Hugo do Amaral Ferreira, pela sensibilidade com a qual sempre fui tratada nesta Faculdade de Direito, oportunizando-me concluir esta monografia.

À EDUFRGS, por honrar o objetivo de promover a capacitação dos servidores, cuja manifestação expressa do seu interesse na minha qualificação foi indispensável para que eu pudesse seguir em frente, na busca do título de Especialista.

Agradeço, por fim, a minha amiga e chefe, Camila Kuhn Antunes, pelo apoio e incentivo os quais foram determinantes para que eu conseguisse finalizar este trabalho.

O objetivo do governo é o bem dos homens. E o que é melhor para eles? Ficar o povo exposto sempre à vontade ilimitada da tirania, ou os governantes terem algumas vezes de sofrer oposição quando exorbitem no uso do poder e o empreguem para a destruição e não para a preservação das propriedades do povo?¹

¹ LOCKE, John. **Carta acerca da tolerância; Segundo tratado sobre o governo; Ensaio acerca do entendimento humano**. Tradução de Anoar Aiex e E. Jacy Monteiro. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. p. 124.

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 instituiu a defesa do consumidor como um dos direitos fundamentais do cidadão brasileiro e determinou a elaboração de um código de defesa do consumidor. O reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor é o que justifica a existência de uma legislação protetiva. A proteção ao consumidor buscar corrigir o desequilíbrio existente entre as partes envolvidas na relação contratual (consumidor e fornecedor). Contudo, a redação atual do Código é incapaz de abarcar todas as definições inerentes ao consumidor, dentre estas o fenômeno do superendividamento. O superendividamento ocorre quando o consumidor está incapacitado de adimplir as obrigações assumidas sem comprometimento do seu mínimo existencial. As infinitas possibilidades de linhas de crédito disponíveis associada à desinformação do consumidor é a principal hipótese do superendividamento. Está tramitando um projeto de lei cujo objetivo primordial é prevenir o endividamento exacerbado através, principalmente, de ações de educação financeira. O crédito consignado consiste na autorização de descontos realizados diretamente em folha de pagamento. Trata-se de uma operação muito difundida tendo em vista as taxas menores e a desburocratização na contratação. Recentemente, uma nova modalidade de consignação facultativa foi implementada: o cartão de crédito consignado, apresentado como uma válvula de escape para os servidores superendividados. Entretanto, a utilização do cartão consignado, considerando a oferta no âmbito do serviço público federal, pode gerar repercussões positivas e negativas para as finanças dos consumidores dependendo da forma em que for utilizado e o fim a que se destina.

Palavras-chave: Superendividamento. Direito do consumidor. Educação financeira. Cartão de crédito consignado.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 introduced consumer protection as one of Brazilian citizen's fundamental rights and determined the elaboration of a Consumer Protection Code. Recognition of consumer vulnerability is what justifies the existence of protective legislation. Consumer protection seeks to correct the existing imbalance between the parties involved in the contractual relationship (consumer and supplier). However, the current wording of the Code is unable to encompass all the definitions inherent to the consumer, among them, the phenomenon of over-indebtedness. Over-indebtedness occurs when a consumer is unable to fulfill its obligations without compromising his or her survival maintenance. The endless available credit line possibilities associated with consumer misinformation is the main hypothesis of over-indebtedness. Brazilian government is working on a bill whose primary objective is to prevent exacerbated indebtedness, mainly through financial education programs. Payroll-deductible loan consists of discounts authorizations made directly on payroll. This is a very widespread procedure that targets lower rates and the reduction of bureaucracy during the loan hiring. Recently, a new method of consignment loan was implemented: the payroll-deductible credit card, presented as an escape valve for the super-indebted. However, the use of the consigned card, considering the offer in the extent of the federal public service, can generate positive and negative repercussions for consumer's finances depending on the form in which it is used and the purpose for which it is intended.

Keywords: Over-indebtedness. Consumer law. Financial education. Payroll-deductible credit card.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIn	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Art.	Artigo
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CONSIF	Confederação Nacional das Instituições Financeiras
PLS	Projeto de Lei do Senado Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	9
2 SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR	11
2.1 Principal hipótese e definições relevantes	14
2.2 O desenvolvimento de medidas de prevenção do superendividamento	18
3 CRÉDITO CONSIGNADO	29
3.1 Evolução legislativa	32
3.2 Conceito e natureza jurídica do crédito consignado	37
3.3 Cartão consignado: uma nova modalidade de crédito	39
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
REFERÊNCIAS	46

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O superendividamento é, há muitos anos, tema recorrente em discussões jurídicas, políticas e econômicas no cenário nacional, condição fortalecida pelo ingresso, na última década, de milhões de brasileiros no mercado de consumo.

A incapacidade de quitação das dívidas por parte do consumidor pode se dar por inúmeros motivos: compulsão por compras, falta de planejamento, ausência de orientação financeira, despesas emergenciais imprevisíveis, dentre outros. Contudo, não resta dúvida de que o apelo do mercado financeiro e a oferta de crédito fácil contribuam significativamente para o consumo desenfreado.

Os servidores públicos foram agraciados, dado seu menor risco de inadimplência, com o acesso a um crédito com taxas de juros menores que as normalmente aplicadas no mercado, o famigerado empréstimo consignado. Apesar de esta modalidade contratual, em tese, ser mais vantajosa tanto para as instituições financeiras quanto para os servidores públicos, não conseguiu evitar que esses consumidores também pudessem enquadrar-se na condição de superendividados.

Com a publicação do Decreto nº 8.690, de 11 de março de 2016, que dispõe sobre a gestão das consignações em folha de pagamento no âmbito do sistema de gestão de pessoas do Poder Executivo federal, foi implementada uma nova espécie de consignação facultativa que diz respeito à amortização de despesas contraídas e de saques realizados por meio de cartão de crédito.

Em pouco tempo, o cartão de crédito consignado ficou famoso pelos inúmeros benefícios que proporcionaria aos servidores públicos federais, especialmente os superendividados, já que garantiria uma taxa muito melhor que as exorbitantes praticadas atualmente pelos fundos rotativos de cartões de crédito convencionais, responsáveis pelo maior índice de inadimplência no Brasil. A promessa de que os usuários pudessem transferir suas dívidas atuais para o cartão de crédito consignado, sem pagamento de anuidade, com taxas menores e sem consulta aos órgãos de proteção ao crédito, seduziu muitos usuários e, rapidamente, a busca por este tipo de cartão expandiu-se dentre os servidores públicos.

Em que pese o aparente benefício trazido pelo cartão de crédito consignado, essa modalidade não parece ter solucionado os problemas de superendividamento, pelo contrário, muitos consumidores, considerando a debilidade econômica atual, acabaram utilizando o cartão consignando concomitantemente com outras

modalidades de crédito (cheque especial, crédito pessoal, etc.), agravando sua situação financeira.

A partir desta problemática, o presente trabalho proporciona um estudo acerca do superendividamento e das duas faces do cartão de crédito consignado no âmbito do serviço público federal, que pode ter repercussões positivas e negativas para os consumidores dependendo do método em que for utilizado.

Primeiramente, serão retratadas definições referentes ao fenômeno do superendividamento, apresentando sua evolução histórica, conceitos relevantes sobre a matéria e a principal hipótese, segundo os doutrinadores, causadora do fenômeno. Ainda, será abordado o desenvolvimento do PLS nº 283/2012 referente à implementação de medidas de prevenção do superendividamento.

Em um segundo momento, será estudada a temática de Crédito Consignado, situando-a no ordenamento jurídico brasileiro e sua respectiva trajetória legislativa.

Ao final, será introduzida uma explicação sobre a nova modalidade de crédito, o cartão consignado, traçando-se um paralelo com o fenômeno do superendividamento.

Como resultado da condução da pesquisa acadêmica, pretende-se verificar se a contratação do cartão de crédito consignado constitui-se em uma escolha responsável para os servidores públicos federais enquadrados como superendividados.

2 SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR

A Constituição Federal de 1988 instituiu a defesa do consumidor como um dos direitos fundamentais do cidadão brasileiro (Art. 5º, XXXII, da CF/1988), além de incluir em seu Art. 170, inciso V, a defesa do consumidor também como um dos princípios orientadores da ordem econômica.²

Em 1990, foi publicada a Lei nº 8.078, chamada de Código de Defesa do Consumidor, cuja elaboração foi determinada pelo Art. 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF/1988³.

A vulnerabilidade, reconhecida pelo Art. 4º, inciso I, do CDC⁴, é a característica principal do consumidor e intrínseca à relação de consumo, caracterizando-se como a maior causa de desequilíbrio entre o consumidor e seu parceiro contratual, o fornecedor.⁵

Sobre a vulnerabilidade como justificativa para a proteção ao consumidor, Bruno Miragem explicou⁶:

O reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor é um critério geral – que fundamenta a existência e aplicação do direito do consumidor – amplamente reconhecido nos principais sistemas jurídicos contemporâneos, e que não se confunde com paternalismo ou proteção excessiva pelo Estado, senão que decorre de uma opção constitucional clara (art. 5º, XXXII, da Constituição de 1988).

A tutela do consumidor não surgiu, portanto, espontaneamente, tendo decorrido da identificação da posição de inferioridade assumida pelo consumidor nas relações contratuais com fornecedores. A proteção ao consumidor exercida pelo CDC, dentre outros diplomas legais, busca corrigir essa situação de hipossuficiência existente nas relações de consumo ou, no mínimo, garantir a diminuição do desequilíbrio entre as partes envolvidas.

² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. 45ª ed. atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2011. p. 6 e 136.

³ Ibid p.189.

⁴ BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em 03 de maio de 2017.

⁵ MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais**. 7. ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 323.

⁶ MIRAGEM, Bruno Nubens. **25 anos do Código de Defesa do Consumidor e os desafios atuais do direito do consumidor brasileiro: um decálogo de ideias para o presente e o futuro**. Disponível em <<http://emporiiododireito.com.br/25-anos-docodigo-de-defesa-do-consumidor-e-os-desafios-atuais-do-direito-do-consumidorbrasileiro-um-decalogo-de-ideias-para-o-presente-e-o-futuro-por-bruno-miragem/>> Acesso em 26 de abril de 2017.

No mesmo sentido, manifestou-se João Batista de Almeida⁷:

A primeira justificativa para o surgimento da tutela do consumidor está assentada no reconhecimento de sua vulnerabilidade nas relações de consumo. Trata-se da espinha dorsal do movimento, sua inspiração central, base de toda a sua concepção, pois, se, a *contrario sensu*, admite-se que o consumidor está cômico de seus direitos e deveres, informado e educado para o consumo, atuando de igual para igual em relação ao fornecedor, então a tutela não se justificaria. É facilmente reconhecível que o consumidor é a parte mais fraca na relação de consumo. A começar pela própria definição de que consumidores são os que não dispõem de controle sobre bens de produção e, por conseguinte, devem submeter-se ao poder dos titulares destes. Para satisfazer suas necessidades de consumo é inevitável que ele compareça ao mercado e, nessas ocasiões, submeta-se às condições que lhe são impostas pela outra parte, o fornecedor.

Fernando Rodrigues Martins entende que a vulnerabilidade do consumidor é diacrônica, ou seja, que se prolonga no tempo levando em consideração as novas formas de negociação ou exposições a riscos aptos a inculir o dano.⁸

Ainda sobre a vulnerabilidade do consumidor, cumpre destacar trecho da apresentação do Caderno de Investigações Científicas do Ministério da Justiça, sob elaboração de Claudia Lima Marques, Clarissa Costa Lima e Káren Bertoncello⁹:

Embora seja inegável que o acesso ao crédito constitui ferramenta indispensável para o desenvolvimento das economias modernas, a grande complexidade dessas novas formas de contratação, que envolvem um conjunto intrincado de riscos, custos e responsabilidades, acaba por prejudicar a compreensão do consumidor a respeito dos termos e condições do negócio e, conseqüentemente, dificultar sua avaliação sobre a adequação do contrato a suas necessidades, interesses e, acima de tudo, possibilidades econômicas. Assim, essa assimetria generalizada de informações e conhecimentos potencializa a vulnerabilidade do consumidor, pois, a mais de permitir a formação de falsas expectativas sobre os produtos e serviços adquiridos, pode conduzi-lo a escolhas impróprias e de conseqüências perversas – e não apenas no que tange a seu patrimônio, mas também a sua qualidade de vida, dignidade, saúde e segurança.

⁷ ALMEIDA, João Batista de. **Manual de Direito do Consumidor**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015. p.39.

⁸ MARTINS, Fernando Rodrigues. **Direito do Consumidor, reforma do CDC e a constante renovação metodológica do Direito Privado**. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 107, p. 293-307, set-out/2016.

⁹ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor. **Prevenção e tratamento do superendividamento**. Brasília: DPDC/SDE, 2010. (Cadernos de investigações científicas, v.1). p. 7.

Nota-se, portanto, que não há quaisquer impedimentos de que o consumidor contraia dívidas, pelo contrário, essa é uma consequência natural do acesso ao crédito e, se for realizado com cautela, trará benefícios para o consumidor, que conseguirá adquirir bens e/ou serviços, e para o mercado financeiro, aumentando a produção e afetando positivamente a economia.

Corroborando com o entendimento de que o consumo é indispensável nos dias de hoje, João Batista de Almeida disciplinou¹⁰:

O consumo é parte indissociável do cotidiano do ser humano. É verdadeira a afirmação de que todos nós somos consumidores. Independentemente da classe social e da faixa de renda, consumimos desde o nascimento e em todos os períodos de nossa existência. Por motivos variados, que vão desde a necessidade da sobrevivência até o consumo por simples desejo, o consumo pelo consumo. (...) Além disso, as relações de consumo são dinâmicas, posto que, contingenciadas pela própria existência humana, nascem, crescem e evoluem, representando, com precisão, o momento histórico em que estão situadas.

Tratando-se o consumo de circunstância natural e intrínseca ao cotidiano, podemos entender que o endividamento, por sua vez, também deve ser compreendido como um método ordinário de acesso aos bens e serviços proporcionados pela disponibilização de crédito. Assim, o endividamento apenas transforma-se em um infortúnio, inclusive social, na medida em que os usuários ficam impossibilitados de adimplir com as obrigações firmadas, acentuando-se o desequilíbrio intrínseco já existente entre consumidor e fornecedor. Sobre as consequências da inadimplência, leciona Cláudia Lima Marques¹¹:

Podemos usar a figura de linguagem da moeda para afirmar que esta moeda de duas faces “consumo/crédito” sorri somente quando está na vertical, girando e mostrando suas duas caras ao mesmo tempo: é bom para todo mundo, para a sociedade em geral, pois a economia “sorri”. É bom para o consumidor, que também é incluído no mundo do consumo. Mas o desequilíbrio deste movimento é difícil, e na sociedade de consumo de massas, sempre uma moeda ou outra vai desequilibrar-se e cair: o consumidor não paga o crédito, não consome mais, cai no inadimplemento individual (ou insolvência civil), seu nome vai para o SPC, SERASA...aqui a dívida vira um

¹⁰ ALMEIDA, João Batista de. **Manual de Direito do Consumidor**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015. p.17-18.

¹¹ MARQUES, Cláudia Lima. O que é “superendividamento” do consumidor e o que isso tem a ver com crédito ao consumo, liberdade e falência? **Prevenção e tratamento do superendividamento**. Brasília: DPDC/SDE, 2010. (Cadernos de investigações científicas, v.1). p. 18-19.

problema dele e de sua família, sua “culpa” ou fracasso...mas quando muitas moedas caem ao mesmo tempo, uma crise na sociedade é criada, as taxas de inadimplemento sobem, sobem os juros, os preços, a insolvência, cai a confiança, o consumo, desacelera-se a economia...uma reação em cadeia...

A incapacidade de pagamento das dívidas assumidas é, portanto, um grave problema social, que provoca a retirada do consumidor do mercado financeiro, diminuindo seu poder aquisitivo.¹²

Nesse sentido, não havendo na legislação brasileira o instituto da falência da pessoa física, esse endividamento excessivo, conhecido pelos doutrinadores como superendividamento, é temido por todos aqueles que fazem uso indiscriminado do famigerado *crédito*, dado o perigo de exclusão da pessoa da sociedade de consumo¹³.

2.1 Principal hipótese e definições relevantes

Para melhor compreensão do conceito de superendividamento, faz-se necessário, primeiramente, a contextualização histórica do seu surgimento, que tem como berço o capitalismo e o conseqüente estímulo às compras, característica principal desse sistema econômico, conforme destaque a seguir¹⁴:

Uma breve análise da história mundial nos aponta que o capitalismo foi o sistema adotado pela economia global no pós-Guerra Fria, quando o mundo assistiu às batalhas entre Estados Unidos e União Soviética pelo domínio enquanto potências econômicas, com a vitória do primeiro, após a queda do Muro de Berlim, em 1989, que determinou a decadência do socialismo e a ascensão do American Way of Life enquanto modelo de consumo. (...) A globalização, ou

¹² FIRMEZA, Rochele Juliane Lima. **O tratamento jurídico do consumidor superendividado a partir da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial no paradigma de ausência de regulamentação legal**. Dissertação realizada como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, no Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. Porto Alegre, 2015. p. 10. Disponível em: < http://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/6475/2/DIS_ROCHELE_JULIANE_LIMA_FIRMEZA_PARCIAL.pdf> Acesso em 26 de abril de 2017.

¹³ MARQUES, Claudia Lima. O que é “superendividamento” do consumidor e o que isso tem a ver com crédito ao consumo, liberdade e falência? **Prevenção e tratamento do superendividamento**. Brasília: DPDC/SDE, 2010. (Cadernos de investigações científicas, v.1). p. 19.

¹⁴ CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO. **Direito, globalização e responsabilidade nas relações de consumo**. Coordenadores: Viviane Coêlho de Séllos Knoerr, Joana Stelzer, Keila Pacheco Ferreira – Florianópolis: CONPEDI, 2015. p. 555. Disponível em: < <http://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/i9j1a02/5VvKyRn3Oz1Ca671.pdf>>. Acesso em 07 de maio de 2017.

seja, a queda das barreiras de comunicação existentes entre os países em nível mundial, fortaleceu o apogeu do novo sistema econômico, porquanto possibilitou a disseminação da tecnologia via internet e, por conseguinte, estimulou ainda mais a vivência do capitalismo nos moldes americanos: nunca foi tão fácil e tão rápido consumir.

Especificamente no Brasil, o caminho para o superendividamento iniciou-se com o Plano Real, em julho de 1994. Com o controle inflacionário, o grau de crescimento das operações de crédito definia a lucratividade dos bancos. Nesse contexto, a oferta de crédito às pessoas físicas revelou-se importante para a sustentação do nível da atividade econômica. Em consequência das infinitas possibilidades de linhas de crédito disponíveis, e considerando que os brasileiros tradicionalmente não são bons poupadores, a população adquiriu o hábito de financiar boa parte dos bens e serviços de que necessita, em vez de comprar à vista¹⁵.

Sobre a oferta descomplicada de crédito ao consumidor e suas consequências, Antônio Pessoa Cardoso dispôs¹⁶:

As facilidades exageradas juntamente com a publicidade, que mais se assemelha com “lavagem cerebral”, promovidas pelas empresas, causam o fenômeno, responsável por dificuldades e superendividamento do consumidor, originado não somente por descontrole financeiro individual, mas por falta de condições para satisfação das necessidades básicas ou pela irresponsabilidade na concessão do crédito.

Percebe-se que o superendividamento está diretamente ligado à concessão de crédito, cujo acesso fácil e desburocratizado (como é comumente divulgado), apesar de permitir a inclusão de pessoas de baixa renda na sociedade de consumo, pode gerar perigos àqueles que não souberem utilizá-lo com responsabilidade financeira. Tem-se, portanto, que a oferta irresponsável de crédito é a principal

¹⁵ CONSUMERS INTERNATIONAL – FUNDAÇÃO AVINA. Programa Estudo sobre crédito e superendividamento dos consumidores dos países do Mercosul. **Superendividamento no Brasil**. Realização: Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. São Paulo: 2008. p. 5. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/cidadania/20100420/Relatorio_Idec_Superendividamento_C I_FINAL.pdf>. Acesso em 03 de maio de 2017.

¹⁶ CARDOSO, Antônio Pessoa. **Consumo compulsivo: facilidades são causas pelo endividamento do consumidor**. Revista Consultor Jurídico, 2010. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2010-dez-12/facilidades-exageradas-sao-causas-superendividamentocons umidor>>. Acesso em 03 de maio de 2017.

hipótese de causa do superendividamento, associada à influência da publicidade e desinformação do consumidor.

Nesse mesmo sentido, manifestou-se João Batista de Almeida: “chega-se à conclusão de que o consumidor não está educado para o consumo, e que, em razão disso, é lesado por todos os modos e maneiras”.¹⁷

Ainda sobre o crédito, para Clarissa Costa de Lima, este é o motor do consumo de massa, deixando de ser considerado como um mal necessário e passando a ser visto como uma força em prol do desenvolvimento social e econômico do país.¹⁸

Neste diapasão, cumpre destacar o ensinamento de Cláudia Lima Marques a respeito dos efeitos futuros decorrentes do aumento da oferta de crédito e, conseqüentemente, do comprometimento de renda dos brasileiros¹⁹:

Os perigos do crédito podem ser atuais ou futuros. Atuais, pois o crédito fornece ao consumidor, pessoa física, a impressão 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 (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, por exemplo, dos prazos dos cartões de crédito (com pagamento mínimos), dos limites dos cheques especiais, de créditos consignados para quitar outros créditos, de pedir emprestado dinheiro na família e assim por diante, tudo para poder “limpar” o nome na praça. Um dos perigos futuros do crédito é que mesmo se a pessoa puder fazer frente a suas dívidas parceladas naquele mês em que está empregada e de boa saúde (fazendo bicos ou trabalhando horas extras) no outro em que tiver problemas no trabalho ou na família (doença de alguém da família ou dele, mortes, acidentes etc.)...a casa cai.

Apesar da recente multiplicação no cenário social e econômico brasileiro de consumidores excessivamente endividados, destaca-se que o mero descumprimento contratual de uma obrigação financeira não necessariamente deva ser enquadrado

¹⁷ ALMEIDA, João Batista de. **Manual de Direito do Consumidor**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015. p.39.

¹⁸ LIMA, Clarissa Costa de; BERTONCELLO, Karen Rick Danilevicz. **Superendividamento aplicado. Aspectos Doutrinários e Experiência no Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: GZ editora, 2010, p. 30.

¹⁹ MARQUES, Cláudia Lima. O que é “superendividamento” do consumidor e o que isso tem a ver com crédito ao consumo, liberdade e falência? **Prevenção e tratamento do superendividamento**. Brasília: DPDC/SDE, 2010. (Cadernos de investigações científicas, v.1). p. 20.

como superendividamento. Em algumas situações, a inadimplência resulta da vontade específica do devedor de não efetuar o pagamento, o que não se confunde com a incapacidade financeira global para adimplemento desta prestação.²⁰

Mister destacar a explicação apresentada por Clarissa Costa de Lima e Káren Danilevicz Bertoncello sobre a diferença entre incumprimento e superendividamento²¹:

Enquanto o incumprimento diz respeito simplesmente ao não pagamento das dívidas assumidas, independente das razões que o justifiquem (podendo ser um atraso oportunista e intencional); o superendividamento é a impossibilidade de pagamento por insuficiência de rendimentos. Nesse passo, o incumprimento é identificado pelo caráter individual e casuístico relacionado ao devedor; em contrapartida o superendividamento está relacionado à visão conjuntural do consumidor no mercado de consumo, tornando-se fenômeno social e mundial da pós-modernidade.

Outra distinção que se faz necessária diz respeito ao instituto da insolvência civil, que muitas vezes pode ser tratado como sinônimo do fenômeno do superendividamento estudado pela doutrina. Comparativamente, podemos dizer que “o critério que os diferencia é a presença da boa-fé objetiva, uma vez que, naquele, ela está ausente, enquanto está presente neste”.²²

Neste contexto, apesar de não haver um conceito fechado que caracterize o fenômeno do superendividamento, a definição da célebre Professora Cláudia Lima Marques é amplamente disseminada²³:

O superendividamento pode ser definido como impossibilidade global do devedor-pessoa física, consumidor, leigo e de boa-fé, de pagar todas as suas dívidas atuais e futuras de consumo (excluídas as

²⁰ CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO. **Direito, globalização e responsabilidade nas relações de consumo**. Coordenadores: Viviane Coêlho de Séllos Knoerr, Joana Stelzer, Keila Pacheco Ferreira – Florianópolis: CONPEDI, 2015. p. 559. Disponível em: < <http://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/i9jl1a02/5VvKyRn3Oz1Ca671.pdf>>. Acesso em 07 de maio de 2017.

²¹ LIMA, Clarissa Costa de; BERTONCELLO, Karen Rick Danilevicz. Explicando o superendividamento em questões: perguntas e respostas. **Prevenção e tratamento do superendividamento**. Brasília: DPDC/SDE, 2010. (Cadernos de investigações científicas, v.1). p. 20.

²² CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO. **Direito, globalização e responsabilidade nas relações de consumo**. Coordenadores: Viviane Coêlho de Séllos Knoerr, Joana Stelzer, Keila Pacheco Ferreira – Florianópolis: CONPEDI, 2015. p. 560. Disponível em: < <http://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/i9jl1a02/5VvKyRn3Oz1Ca671.pdf>>. Acesso em 07 de maio de 2017.

²³ MARQUES, Cláudia Lima. O que é “superendividamento” do consumidor e o que isso tem a ver com crédito ao consumo, liberdade e falência? **Prevenção e tratamento do superendividamento**. Brasília: DPDC/SDE, 2010. (Cadernos de investigações científicas, v.1). p. 21.

dívidas com o Fisco, oriundas de delitos e de alimentos) em um tempo razoável com sua capacidade atual de rendas e patrimônio. Esta minha definição destaca que o superendividamento é um estado da pessoa física leiga (o não profissional ou o não empresário, que pode falir), um devedor de crédito, que o contraiu de boa-fé, mas que agora encontra-se em uma situação de impossibilidade (subjéctiva) global (universal e não passageira) de pagar todas as suas dívidas atuais (já exigíveis) e futuras (que vão vencer) de consumo com a sua renda e patrimônio (ativo) por um tempo razoável (a indicar que teria de fazer um esforço por longos anos, quase uma escravidão ou hipoteca do futuro para poder pagar suas dívidas)

Em outras palavras, o consumidor superendividado é a pessoa física de boa-fé que está incapacitada de adimplir as obrigações assumidas sem comprometer seu mínimo existencial. Sobre o conceito de mínimo existencial, leciona Ingo Wolfgang Sarlet²⁴:

(...) o próprio conteúdo do assim designado mínimo existencial, que não pode ser confundido com o que se tem chamado de mínimo vital ou um mínimo de sobrevivência, de vez que este último diz com a garantia da vida humana, sem necessariamente abranger as condições para uma sobrevivência física em condições dignas, portanto, de uma vida com certa qualidade. Não deixar alguém sucumbir à fome certamente é o primeiro passo em termos da garantia de um mínimo existencial, mas não é – e muitas vezes não o é sequer de longe – o suficiente.

Fica claro que o consumidor superendividado não necessariamente esteja em situação de miséria, sucumbindo à fome; estando o comprometimento do mínimo existencial ligado fundamentalmente ao princípio da dignidade da pessoa humana e da incapacidade de manutenção do consumidor e de sua família através do pagamento de despesas básicas.

2.2 O desenvolvimento de medidas de prevenção do superendividamento

Com base nas informações já apresentadas, percebe-se que o atual CDC não é capaz de dirimir todas as questões inerentes ao superendividamento, razão pela qual sua atualização se faz premente.

²⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos fundamentais sociais, mínimo existencial e direito privado**. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo: Revista dos Tribunais, nº. 61, p. 90-125, jan./mar. 2007, p. 94-95

Neste íterim, no ano de 2010, foi instituída pela Presidência do Senado Federal uma Comissão de Juristas para oferecer subsídios para a atualização do Código de Proteção e Defesa do Consumidor²⁵. A Comissão presidida pelo Min. Antonio Herman V. Benjamin, e tendo como membros Claudia Lima Marques (Relatora-Geral), Ada Pellegrini Grinover, Leonardo Roscoe Bessa, Roberto Pfeiffer e Kazuo Watanabe, foi responsável pela redação de três anteprojetos que deram origem aos Projetos de Lei nº 281/2012 (comércio eletrônico), nº 282/2012 (ações coletivas) e nº 283/2012 (superendividamento), todos de autoria do Senador José Sarney.

No presente trabalho, abordaremos apenas o PLS nº 283/2012.

Dentre outras inovações, o PLS nº 283/2012 promete modernizar o CDC implementando conceitos como o do fenômeno do superendividamento. O objetivo primordial é prevenir o endividamento exacerbado através, principalmente, de ações de educação financeira e da instituição de novos deveres aos fornecedores de crédito.²⁶

Sobre o desenvolvimento do PLS nº 283/2012²⁷:

Inspirada na legislação francesa, de 1989, a proposta brasileira é classificada como “tímida” por juízes, especialistas e entidades de consumidores. A justificativa recorrente é que ela se ateve mais às medidas de prevenção do que ao tratamento dos superendividados. O projeto garante o “mínimo existencial” para que o insolvente possa viver, como assegura a lei francesa. Mas, ao contrário da europeia, não impõe a renegociação obrigatória se não houver acordo com os credores na audiência de conciliação.

Em 2015, o PLS nº 283/2012 foi aprovado pelo Plenário do Senado Federal, com modificações, e encaminhado à Câmara dos Deputados, onde, desde então, aguarda discussão e votação, em conformidade com o estabelecido pelo Art. 65 da CF/88.

²⁵ MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno Nubens. **Anteprojetos de lei de Atualização do Código de Defesa do Consumidor**. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 82, p. 331-356, abr-Jun/2012.

²⁶ BRASIL. **Projeto de Lei do Senado n. 283 de 2012**. Planalto. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/106773>>. Acesso em: 03 de maio de 2017.

²⁷ SENADO FEDERAL. **Senado avança em lei que reabilita superendividados**. Jornal do Senado – Ano X – Nº 441. Brasília: terça-feira, 20 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496535/130820_441.pdf?sequence=1> Acesso em 03 de maio de 2017.

Passaremos a analisar o texto aprovado pelo Senado Federal, especificamente no que diz respeito às principais modificações introduzidas referentes ao superendividamento.

No art. 4º do CDC, o qual estabelece os princípios orientadores da Política Nacional das Relações de Consumo, foram acrescentados dois princípios: fomento de ações visando à educação financeira e ambiental dos consumidores, e prevenção e tratamento do superendividamento como forma de evitar a exclusão social do consumidor, incisos IX e X respectivamente.

Essas modificações representam um avanço importante para o desenvolvimento da autonomia dos consumidores uma vez que a educação financeira possibilitará uma melhor compreensão racional sobre os perigos do acesso leviano ao crédito.

Ao Art. 5º, que estabelece as formas de execução da Política Nacional das Relações de Consumo, foram inseridos os incisos VI e VII que tratam, respectivamente, da instituição de mecanismos de prevenção e tratamento extrajudicial e judicial do superendividamento e de proteção do consumidor pessoa natural e da instituição de núcleos de conciliação e mediação de conflitos oriundos de superendividamento.

Sobre a negociação extrajudicial, a professora Cláudia Lima Marques já havia se manifestado, anteriormente ao PLS nº 283/2012, traçando um comparativo com a legislação francesa²⁸:

A lei especial francesa, de 31 de dezembro de 1989, define a situação de superendividamento como “caracterizada pela impossibilidade manifesta pelo devedor de boa-fé de fazer face ao conjunto de suas dívidas não profissionais exigíveis e não pagas”. (...) Mister destacar a fonte material do direito do consumidor de prevenção e tratamento do superendividamento, uma vez que a premissa da legislação especial é justamente estar o consumidor-devedor de boa-fé subjetiva e ser a dívida não-profissional. Outra premissa é dar tempo, através da elaboração de um plano, para a recuperação extrajudicial do devedor consumidor de boa-fé, e somente a este, excluindo dívidas fiscais, de alimentos, oriundas de delitos, etc. Determinar quem será o privilegiado por esta legislação é muito importante. A lei francesa privilegia soluções administrativas e um plano de pagamento para o consumidor, supervisionado pelo magistrado, antes de passar a fase judicial. (...) Esta nova lei

²⁸ MARQUES, Cláudia Lima. O que é “superendividamento” do consumidor e o que isso tem a ver com crédito ao consumo, liberdade e falência? **Prevenção e tratamento do superendividamento**. Brasília: DPDC/SDE, 2010. (Cadernos de investigações científicas, v.1). p. 32-33.

brasileira traria, assim, além da parte de prevenção, um tratamento, isto é, um procedimento para a “reestruturação do passivo” do consumidor superendividado pessoa física de boa-fé.

O Art. 6º do CDC, com a nova redação aprovada pelo Senado Federal, apresenta uma das mudanças mais significativas, que diz respeito à ampliação do rol de direitos básicos do consumidor, com a inclusão dos incisos XI, XII e XIII, nos seguintes termos²⁹:

XI – a garantia de práticas de crédito responsável, de educação financeira e de prevenção e tratamento de situações de superendividamento, preservado o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, por meio da revisão e repactuação da dívida, entre outras medidas;

XII – a preservação do mínimo existencial, nos termos da regulamentação, na repactuação de dívidas e na concessão de crédito;

XIII – a informação acerca dos preços dos produtos por unidade de medida, tal como por quilo, litro, metro ou outra unidade, conforme o caso

A fim de exemplificar a relevância da nova redação do Art. 6º do CDC, cumpre destacar que o texto original do Código sequer cita a expressão “mínimo existencial”, conceito que, conforme visto anteriormente, está profundamente ligado à preservação da dignidade da pessoa humana, esta alcançada à condição de princípio fundamental no ordenamento jurídico brasileiro

Retornando às inovações trazidas pelo PLS nº 283/2012, o Código de Defesa ao Consumidor foi agraciado com um novo capítulo dedicado exclusivamente à prevenção e ao tratamento do superendividamento, composto pelos artigos 54-A, 54-B, 54-C, 54-D, 54-E, 54-F e 54-G.

O Art. 54-A, com a redação do seu § 1º, consegue finalmente eliminar a lacuna legislativa quanto à conceituação do superendividamento³⁰.

²⁹ BRASIL. **Projeto de Lei do Senado n. 283 de 2012**. Planalto. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/106773>>. Acesso em: 03 de maio de 2017.

³⁰ Art. 54-A. Este Capítulo tem a finalidade de prevenir o superendividamento da pessoa natural e de dispor sobre o crédito responsável e sobre a educação financeira do consumidor. §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 de que trata o §1º englobam quaisquer compromissos financeiros assumidos, inclusive operações de crédito, compras a prazo e serviços de prestação continuada. §3º Não se aplica o disposto neste Capítulo ao consumidor cujas dívidas tenham sido contraídas

Ato contínuo, o Art. 54-B endossa os deveres de informação do fornecedor já descritos no Art. 52 da redação atual do CDC. No texto aprovado pelo Senado Federal, o fornecedor ou intermediário deverá informar o consumidor, prévia e adequadamente, no momento da oferta, in verbis³¹:

- 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 eletrônico, do fornecedor;
- V – o direito do consumidor à liquidação antecipada e não onerosa do débito.

O Art. 54-B, em seus parágrafos, ainda trata da publicidade do crédito, determinando as informações que devem constar de forma clara e resumida no instrumento contratual, a fim de facilitar ao consumidor a identificação de seus direitos e do custo efetivo total da operação realizada.

Adiante, o Art. 54-C, ao vedar a utilização de expressões que possam estimular o endividamento, é responsável por introduzir uma das medidas mais importantes na regulação da oferta de crédito.³² Além disso, é relevante destacar o tratamento especial que o inciso IV deste artigo trouxe aos consumidores hipervulneráveis.

Os consumidores hipervulneráveis são aqueles que receberam do constituinte uma atenção especial em razão de possuírem uma vulnerabilidade maior do que a medida normal. São certas pessoas, classe, grupo ou categoria de pessoas que

mediante fraude ou má-fé ou sejam oriundas de contratos celebrados dolosamente com o propósito de não realizar o pagamento.

³¹ BRASIL. **Projeto de Lei do Senado n. 283 de 2012**. Planalto. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/106773>>. Acesso em: 03 de maio de 2017.

³² 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”, com “taxa zero” ou expressão de sentido ou entendimento semelhante; 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 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, inclusive a distância, por meio eletrônico ou por telefone, 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 das tratativas à renúncia ou à desistência de demandas judiciais, ao pagamento de honorários advocatícios ou a depósitos judiciais Parágrafo único. O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica à oferta de produto ou serviço para pagamento por meio de cartão de crédito.

necessitam de uma proteção maior que os demais consumidores, são eles as pessoas portadoras de deficiência, os idosos, as crianças e os adolescentes.³³

Dando continuidade, a redação do Art. 54-D reforça novamente o dever de informação do fornecedor, mas, agora, incumbindo a este o dever de avaliar a capacidade de pagamento do consumidor (mediante solicitação de documentações e consulta em bancos de dados de proteção ao crédito), sob pena de não o fazendo incorrer nas consequências judiciais cabíveis, quais sejam a inexigibilidade ou a redução dos juros, dos encargos ou de qualquer acréscimo ao principal e a dilação do prazo de pagamento previsto no contrato original.

Marcelo Junqueira Calixto³⁴ comentou a redação do Art. 54-D:

O inc. II impõe ao fornecedor outro dever que também pode ser tido como decorrente da boa-fé objetiva. Pelo dispositivo, passa a ser ônus do fornecedor avaliar com lealdade a situação financeira do consumidor podendo, e em alguns casos até mesmo devendo, negar o crédito solicitado. Esta negativa poderá ser fundamentada na necessidade de preservação do mínimo existencial do consumidor e na manutenção de sua dignidade, uma vez que são estes os dois grandes valores eleitos pelo reformador (v. art. 54-A). A possibilidade de o fornecedor exigir informações constantes de bancos de dados de proteção ao crédito corrobora a vedação constante do art. 54-B, § 4.º, III.

A introdução do Art. 54-E no CDC é de fundamental importância para o presente estudo, uma vez que este dispositivo versa especificamente sobre os contratos de crédito consignado. Nesse sentido, dada a correlação com o objeto deste trabalho, faz-se premente a transcrição do referido artigo³⁵:

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 líquida. §1º O descumprimento do disposto neste artigo dá causa imediata à revisão do contrato ou à sua renegociação, hipótese em que o juiz

³³ NISHIYAMA, Adolfo Mamoru; DENSA, Roberta. **A proteção dos consumidores hipervulneráveis: os portadores de deficiência, os idosos, as crianças e os adolescentes.** Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 76, p. 13-45, out-dez./2010.

³⁴ CALIXTO, Marcelo Junqueira. **A reforma do CDC no tocante ao consumidor superendividado: primeiras impressões.** Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 87, p. 273-309, maio-jun./2013.

³⁵ BRASIL. **Projeto de Lei do Senado n. 283 de 2012.** Planalto. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/106773>>. Acesso em: 03 de maio de 2017.

poderá adotar, entre outras, de forma cumulada ou alternada, as seguintes medidas:

I – dilação do prazo de pagamento previsto no contrato original, de modo a adequá-lo ao disposto no caput deste artigo, sem acréscimo nas obrigações do consumidor;

II – redução dos encargos da dívida e da remuneração do fornecedor;

III – constituição, consolidação ou substituição de garantias.

§2º O consumidor poderá desistir da contratação de crédito consignado de que trata o caput deste artigo no prazo de 7 (sete) dias a contar da data da celebração do contrato ou do recebimento da respectiva cópia, sem necessidade de indicar o motivo.

§3º Para exercer o direito a que se refere o §2º deste artigo, o consumidor deve:

I – remeter ao fornecedor ou intermediário do crédito, no prazo previsto no §2º deste artigo, o formulário de que trata o §4º, por carta ou qualquer outro meio de comunicação, inclusive eletrônico, com registro de envio e de recebimento;

II – devolver ao fornecedor, no prazo de 7 (sete) dias a contar da notificação de que trata o inciso I, o valor que lhe foi entregue, acrescido dos eventuais juros incidentes até a data da efetiva devolução, caso tenha sido informado previamente sobre a forma de devolução dos valores.

§4º O fornecedor facilitará o exercício do direito previsto no §2º deste artigo mediante disponibilização de formulário de fácil preenchimento pelo consumidor, em meio físico ou eletrônico, anexo ao contrato, com todos os dados relativos à identificação do fornecedor e do contrato, e mediante indicação da forma de devolução das quantias.

§5º Para efeito do disposto neste artigo, o nível de endividamento do consumidor poderá ser aferido, entre outros meios, mediante informações

fornecidas por ele e consulta a cadastros de consumo e bancos de dados de proteção ao crédito, observado o disposto neste Código e na legislação sobre proteção de dados.

§6º O disposto no § 1º deste artigo não se aplica quando o consumidor houver apresentado informações incorretas.

§7º O limite previsto no caput não se refere a dívidas do consumidor com cada credor isoladamente considerado, mas abrange o somatório das dívidas com todos os credores.

A descrição do percentual de limitação dos descontos em folha de pagamento adotado pelo legislador causou muitas dúvidas por ter especificado que os débitos decorreriam do valor da remuneração mensal líquida. Essa inconformidade dá-se pelo conteúdo do Decreto nº 6.386, de 29 de fevereiro de 2008 (posteriormente revogado) que, na época da aprovação do PLS nº 283/2012, estabelecia que “a soma mensal das consignações facultativas de cada consignado não excederá ao valor equivalente a trinta por cento da respectiva remuneração”. Ou seja, a nova redação do CDC estaria em dissonância com a legislação que regulamentava o

processamento das consignações em folha de pagamento no âmbito do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE.

Além disso, o Art. 54-E também inovou com a implementação do direito de arrependimento da contratação de crédito consignado, estabelecendo o prazo de 7 (sete) dias a contar da data da celebração do contrato.

A relevância dessa medida diz respeito à estipulação de um prazo de reflexão para o consumidor avaliar as consequências dessa contratação e, se for de seu interesse, desfazer o negócio sem quaisquer ônus (desde que respeitados os requisitos estabelecidos na nova redação do CDC).

O Art. 54-F estabelece as hipóteses, considerando as características do fornecedor de crédito, em que há conexão entre o contrato principal e os contratos acessórios.³⁶

E o último artigo do capítulo sobre a prevenção e tratamento do superendividamento³⁷, conforme texto aprovado pelo Senado Federal, diz respeito às condutas abusivas e que, portanto, são vedadas ao fornecedor de produto ou serviço que envolva crédito, complementando as práticas enumeradas pelo Art. 39 do atual CDC.

Sobre o significado das condutas abusivas e ilícitas, Bruno Miragem dispôs³⁸:

Há uma eficácia equivalente entre o abusivo - que é como se dá o exercício de direitos ou liberdades em desconformidade aos limites

³⁶ 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 – recorre aos serviços do fornecedor de produto ou serviço para a preparação ou a conclusão do contrato de crédito; II – oferece o crédito no local da atividade empresarial do fornecedor de produto ou serviço financiado ou onde o contrato principal é celebrado. § 1º O exercício do direito de arrependimento nas hipóteses previstas neste Código, seja no contrato principal, seja no de crédito, implica a resolução de pleno direito do contrato que lhe seja conexo. § 2º Nos casos dos incisos I e II do caput, havendo inexecução de qualquer das obrigações e deveres do fornecedor de produto ou serviço, o consumidor poderá requerer a rescisão do contrato não cumprido contra o fornecedor do crédito. § 3º O direito previsto no § 2º deste artigo caberá igualmente ao consumidor: I – contra o portador de cheque pós-datado, emitido para aquisição de produto ou serviço a prazo; II – contra o administrador ou emitente do cartão de crédito ou similar quando o cartão de crédito ou similar e o produto ou serviço forem fornecidos pelo mesmo fornecedor ou por entidades pertencentes a um mesmo grupo econômico. § 4º A invalidade ou a ineficácia do contrato principal implicará, de pleno direito, a do contrato de crédito que lhe seja conexo, nos termos do caput deste artigo, ressalvado ao fornecedor do crédito o direito de obter do fornecedor do produto ou serviço a devolução dos valores entregues, inclusive relativamente a tributos.

³⁷ BRASIL. **Projeto de Lei do Senado n. 283 de 2012**. Planalto. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/106773>>. Acesso em: 03 de maio de 2017.

³⁸ MIRAGEM, Bruno Nubens. **O ilícito e o abusivo: propostas para uma interpretação sistemática das práticas abusivas nos 25 anos do Código de Defesa do Consumidor**. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 104, p. 99-127, marc-abr./2016.

estabelecidos pelo próprio direito - e o ilícito - como ocorre quando a lei, simplesmente, proíbe determinadas condutas. A utilidade da noção de abuso, contudo, deve-se a uma razão qualitativa de sua configuração, apontando, no direito brasileiro, para a violação de limites estabelecidos, seja pela boa-fé - conforme sustentam, dentre outros, Gabriel Stiglitz, Heloísa Carpena e Plínio Lacerda Martins - como também reconhecido mais recentemente, pelos fins econômicos ou sociais ou pelos bons costumes. Este, aliás, foi o sentido consagrado, a par da doutrina, pelo texto do art. 187 do CC brasileiro de 2002: "Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes". Apesar disso, percebe-se que a interpretação e aplicação das várias hipóteses legais previstas nos incisos do art. 39 do CDC nem sempre observam este mencionado sentido de unidade entre as várias situações ali descritas. O mesmo se diga, em razão do caráter aberto da norma, em relação à descrição das condutas proibidas e a plasticidade das sanções admitidas, visando coibir e reprimir tais práticas. Trata-se, no mais das vezes, de interpretação isolada de uma ou outra conduta, segundo circunstâncias particulares dos fatos em causa, sem adesão à noção legal de prática abusiva tanto como instrumento de proteção do consumidor individual ou coletivamente considerado, quanto também da própria estabilidade e regular funcionamento do mercado de consumo.

Finalizando a análise das alterações ao Código de Defesa do Consumidor propostas pela PLS nº 283/2012, destaca-se a inclusão do Capítulo V denominado "Da conciliação no superendividamento".

Os artigos deste capítulo (104-A, 104-B E 104-C) dizem respeito aos procedimentos que serão adotados, mediante requerimento do consumidor superendividado, para, a partir de conciliação com os credores, estabelecer um plano de pagamentos que assegure o mínimo existencial.³⁹

³⁹ "Art. 104-A. A requerimento do consumidor superendividado pessoa natural, o juiz poderá instaurar processo de repactuação de dívidas, visando à realização de audiência conciliatória, presidida por ele ou por conciliador credenciado no juízo, com a presença de todos os credores, em que o consumidor apresentará proposta de plano de pagamento com prazo máximo de 5 (cinco) anos, preservados o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, e as garantias e as formas de pagamento originalmente pactuadas. § 1º Excluem-se do processo de repactuação as dívidas de caráter alimentar, as fiscais, as parafiscais e as oriundas de contratos celebrados dolosamente sem o propósito de realizar o pagamento, bem como as dívidas oriundas dos contratos de crédito com garantia real, dos financiamentos imobiliários e dos contratos de crédito rural. § 2º O não comparecimento injustificado de qualquer credor, ou de seu procurador com poderes especiais e plenos para transigir, à audiência de conciliação de que trata o caput deste artigo acarretará a suspensão da exigibilidade do débito e a interrupção dos encargos da mora. § 3º No caso de conciliação, com qualquer credor, a sentença judicial que homologar o acordo descreverá o plano de pagamento da dívida, tendo eficácia de título executivo e força de coisa julgada. § 4º Constarão do plano de pagamento: I – medidas de dilação dos prazos de pagamento e de redução dos encargos da dívida ou da remuneração do fornecedor, entre outras destinadas a facilitar o pagamento das dívidas; II – referência à suspensão ou extinção das ações judiciais em curso; III – data a partir da qual será providenciada a exclusão do consumidor de bancos de dados e cadastros de inadimplentes; IV -

Nota-se, portanto, que o PLS nº 283/2012 prima pela proteção ao consumidor superendividado. É importante ressaltar, entretanto, que apenas as disposições legislativas não são suficientes para reparar o contexto de milhares de consumidores que se encontram em situação de calamidade financeira, sendo indispensável a adoção de medidas complementares, que incluem, por exemplo, o estudo da motivação psicológica que induz os consumidores a realizarem determinadas escolhas.

Faz-se pertinente colacionar as conclusões de Amanda Flávio de Oliveira e Diógenes Faria de Carvalho sobre a necessidade de compreensão das causas psicológicas do superendividamento, as quais servem como justificativa adicional sobre a necessidade de proteção ao consumidor endividado excessivamente⁴⁰:

A compreensão precisa do fenômeno contemporâneo do superendividamento requer um estudo multidisciplinar e que contemple aspectos como a análise das emoções humanas, as

condicionamento de seus efeitos à abstenção, pelo consumidor, de condutas que importem o agravamento de sua situação de superendividamento. § 5º O pedido do consumidor a que se refere o caput deste artigo não importa declaração de insolvência civil e poderá ser repetido somente após decorrido o prazo de 2 (dois) anos, contado da liquidação das obrigações previstas no plano de pagamento homologado, sem prejuízo de eventual repactuação. Art. 104-B. Inexitosa a conciliação em relação a quaisquer credores, o juiz, a pedido do consumidor, instaurará processo por superendividamento para revisão e integração dos contratos e repactuação das dívidas remanescentes mediante plano judicial compulsório, procedendo à citação de todos os credores cujos créditos não tenham integrado o acordo porventura celebrado. § 1º Serão considerados, se for o caso, os documentos e as informações prestadas em audiência. § 2º No prazo de 15 (quinze) dias, os credores citados juntarão documentos e as razões da negativa de aceder ao plano voluntário ou de renegociar. § 3º O juiz poderá nomear administrador, desde que isso não onere as partes, o qual, no prazo de até 30 (trinta) dias, após cumpridas as diligências eventualmente necessárias, apresentará plano de pagamento contemplando medidas de temporização ou atenuação dos encargos. § 4º O plano judicial compulsório assegurará aos credores, no mínimo, o valor do principal devido, corrigido monetariamente por índices oficiais de preço, e preverá a liquidação total da dívida em, no máximo, 5 (cinco) anos, sendo a primeira parcela devida no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, contado de sua homologação judicial, e o restante do saldo devido em parcelas mensais iguais e sucessivas. Art. 104-C. Compete concorrentemente aos órgãos públicos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor a fase conciliatória e preventiva do processo de repactuação de dívidas, nos moldes do art. 104-A, no que couber. § 1º Em caso de conciliação administrativa para prevenir o superendividamento do consumidor pessoa natural, os órgãos públicos poderão promover, nas reclamações individuais, audiência global de conciliação com todos os credores e, em todos os casos, facilitar a elaboração de plano de pagamento, preservando o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, sob a supervisão desses órgãos, sem prejuízo das demais atividades de reeducação financeira cabíveis. § 2º O acordo firmado perante os órgãos públicos de defesa do consumidor, em caso de superendividamento do consumidor pessoa natural, deverá incluir a data a partir da qual será providenciada a exclusão do consumidor de bancos de dados e cadastros de inadimplentes, assim como o condicionamento de seus efeitos à abstenção, pelo consumidor, de condutas que importem o agravamento de sua situação de superendividamento, especialmente a de contrair novas dívidas.

⁴⁰ 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, marc-abr./2016.

atitudes, a memória, processos conscientes e inconscientes, o programa de heurísticas e enviesamentos, os mecanismos de escolha intertemporal, bem como a teoria da cultura do consumidor, com a questão da identidade e a análise sociohistorica do consumo. Nesse contexto, o estudo do fenômeno jurídico do superendividamento não pode prescindir da compreensão do papel subjetivo das emoções em face das relações com diferentes níveis de realidade e o modelo de tomada de decisão.

Concluída a análise do PLS nº 283/2017, percebemos que, havendo a aprovação do texto na Câmara de Deputados, estaremos diante de uma transformação relevante no contexto consumerista brasileiro, com o advento de mecanismos que podem, de fato, combater o superendividamento e proteger com maior vigor os consumidores.

3 CRÉDITO CONSIGNADO

Antes de adentrarmos ao estudo sobre a evolução histórica do crédito consignado e seu conceito, cumpre salientar que os negócios bancários estão cobertos pela proteção do CDC, afirmação incontroversa entre operadores do Direito. Entretanto, nem sempre foi assim, conforme será demonstrado a seguir.

Primeiramente, tem-se através do Art. 3º do Código de Defesa do Consumidor a apresentação do conceito legal de fornecedor, nos seguintes termos⁴¹:

Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

Para assegurar o cumprimento dos limites abrangidos pela referida definição, o legislador incluiu os parágrafos 1º e 2º, com esclarecimentos sobre o conceito de produto e de serviço, *in verbis*:

§ 1º Produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial.

§ 2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.

Sobre o conceito de fornecedor, cumpre destacar ensinamento do Prof. João Batista de Almeida⁴²:

A definição legal praticamente esgotou todas as formas de atuação no mercado de consumo. Fornecedor é não apenas quem produz ou fabrica, industrial ou artesanalmente, em estabelecimentos industriais centralizados ou não, como também quem vende, ou seja, comercializa produtos nos milhares e milhões de pontos de venda espalhados por todo o território. Nesse ponto, portanto, a definição de fornecedor se distancia da definição de consumidor, pois enquanto este há de ser o destinatário final, tal exigência já não se verifica quanto ao fornecedor, que pode ser o fabricante originário, o

⁴¹ BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em 07 de maio de 2017.

⁴² ALMEIDA, João Batista de. **Manual de Direito do Consumidor**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015. p.65.

intermediário ou o comerciante, bastando que faça disso sua profissão ou atividade principal.

Apesar do texto legal não deixar dúvidas sobre a aplicação do Direito do Consumidor às instituições financeiras, a CONSIF ingressou, no ano de 2001, com Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (nº 2.591) em relação às expressões “inclusive bancária, financeira, de crédito e securitária”, estabelecidas no Art. 3º, §2º do Código de Defesa do Consumidor.

Os argumentos principais sustentados pela CONSIF eram: a) as atividades bancárias, financeiras, de crédito e securitárias deveriam ser regulamentadas por lei complementar, e o CDC configurava-se lei ordinária; b) a estipulação de juros nos contratos celebrados no âmbito do Sistema Financeiro Nacional não está submetida ao controle do Poder Judiciário⁴³

Do lado em defesa da constitucionalidade da norma, sustentou-se essencialmente: a) o status constitucional da defesa do consumidor; e b) a distinção entre normas de organização e normas de conduto.⁴⁴

O julgamento da ADIn restou improcedente, com a consequente declaração de constitucionalidade da norma, conforme ementa a seguir⁴⁵:

EMENTA. CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. ART. 5o, XXXII, DA CB/88. ART. 170, V, DA CB/88. INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. SUJEIÇÃO DELAS AO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, EXCLUÍDAS DE SUA ABRANGÊNCIA A DEFINIÇÃO DO CUSTO DAS OPERAÇÕES ATIVAS E A REMUNERAÇÃO DAS OPERAÇÕES PASSIVAS PRATICADAS NA EXPLORAÇÃO DA INTERMEDIÇÃO DE DINHEIRO NA ECONOMIA [ART. 3º, § 2º, DO CDC]. MOEDA E TAXA DE JUROS. DEVER-PODER DO BANCO CENTRAL DO BRASIL. SUJEIÇÃO AO CÓDIGO CIVIL.

1. As instituições financeiras estão, todas elas, alcançadas pela incidência das normas veiculadas pelo Código de Defesa do Consumidor.
2. "Consumidor", para os efeitos do Código de Defesa do Consumidor, é toda pessoa física ou jurídica que utiliza, como destinatário final, atividade bancária, financeira e de crédito.

⁴³ MIRAGEM, Bruno Nubens. **A ADIN 2.591 e a constitucionalidade da aplicação do CDC às instituições bancárias, de crédito e securitárias: fundamento da ordem pública constitucional de proteção do consumidor (STF – ADIN 2.591/DF – Rel. p/Acórdão Min. Eros Grau)**. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 61, p. 287-296, jan-marc./2007.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.591/DF** – Distrito Federal, Tribunal Pleno, Relator: Carlos Velloso, Julgamento em 07/06/2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266855>> Acesso em 09 de maio de 2017.

3. O preceito veiculado pelo art. 3º, § 2º, do Código de Defesa do Consumidor deve ser interpretado em coerência com a Constituição, o que importa em que o custo das operações ativas e a remuneração das operações passivas praticadas por instituições financeiras na exploração da intermediação de dinheiro na economia estejam excluídas da sua abrangência.

4. Ao Conselho Monetário Nacional incumbe a fixação, desde a perspectiva macroeconômica, da taxa base de juros praticável no mercado financeiro.

5. O Banco Central do Brasil está vinculado pelo dever-poder de fiscalizar as instituições financeiras, em especial na estipulação contratual das taxas de juros por elas praticadas no desempenho da intermediação de dinheiro na economia.

6. Ação direta julgada improcedente, afastando-se a exegese que submete às normas do Código de Defesa do Consumidor [Lei n. 8.078/90] a definição do custo das operações ativas e da remuneração das operações passivas praticadas por instituições financeiras no desempenho da intermediação de dinheiro na economia, sem prejuízo do controle, pelo Banco Central do Brasil, e do controle e revisão, pelo Poder Judiciário, nos termos do disposto no Código Civil, em cada caso, de eventual abusividade, onerosidade excessiva ou outras distorções na composição contratual da taxa de juros. ART. 192, DA CB/88. NORMA-OBJETIVO. EXIGÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR EXCLUSIVAMENTE PARA A REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO.

7. O preceito veiculado pelo art. 192 da Constituição do Brasil consubstancia norma-objetivo que estabelece os fins a serem perseguidos pelo sistema financeiro nacional, a promoção do desenvolvimento equilibrado do País e a realização dos interesses da coletividade.

8. A exigência de lei complementar veiculada pelo art. 192 da Constituição abrange exclusivamente a regulamentação da estrutura do sistema financeiro. CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. ART. 4º, VIII, DA LEI N. 4.595/64. CAPACIDADE NORMATIVA ATINENTE À CONSTITUIÇÃO, FUNCIONAMENTO E FISCALIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. ILEGALIDADE DE RESOLUÇÕES QUE EXCEDEM ESSA MATÉRIA.

9. O Conselho Monetário Nacional é titular de capacidade normativa -- a chamada capacidade normativa de conjuntura --- no exercício da qual lhe incumbe regular, além da constituição e fiscalização, o funcionamento das instituições financeiras, isto é, o desempenho de suas atividades no plano do sistema financeiro. 10. Tudo o quanto exceda esse desempenho não pode ser objeto de regulação por ato normativo produzido pelo Conselho Monetário Nacional. 11. A produção de atos normativos pelo Conselho Monetário Nacional, quando não respeitem ao funcionamento das instituições financeiras, é abusiva, consubstanciando afronta à legalidade. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.591/DF – Distrito Federal, Tribunal Pleno do STF, Relator: Carlos Velloso, Julgamento em 07/06/2006)

Cumprе destacar que, antes mesmo do julgamento da ADIn nº 2.591, o Superior Tribunal de Justiça já havia editado a Súmula nº 297 a qual estabelece que “o Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras”.

3.1 Evolução legislativa

A origem da normatização do crédito consignado remonta ao período do Governo Provisório de Getúlio Vargas (1930-1937). Nessa época, foi publicado o Decreto nº 20.255, de 18 de Julho de 1931, que dispôs sobre as consignações em folha de pagamento dos servidores públicos federais, civis ou militares, ativos e inativos⁴⁶.

Apesar de ter inaugurado a regulamentação da matéria, o referido Decreto limitou os descontos em folha oriundos de empréstimos consignados a favor tão somente de determinadas associações, quais sejam: Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União, das Caixas Econômicas Federais, do Club Militar, do Club Naval, do Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado e das associações civis, exclusivamente de classe e de beneficência.⁴⁷

Dadas as limitações estabelecidas pelo Decreto nº 20.255/1931 e o contexto histórico e político brasileiro da época de edição deste, os doutrinadores costumam considerar como marco inicial da normatização do crédito consignado a publicação da Lei nº 1.046, de 2 de janeiro de 1950. Sobre esse assunto, mister destacar a manifestação do professor Marcos Jorge Catalan⁴⁸:

Apesar de regrado há mais de seis décadas - desde 1950, a Lei 1.046 trata do tema, ainda que com menor extensão que, hodiernamente o faz, o direito tupiniquim -, o mecanismo de acesso ao crédito garantido pela autorização irrevogável de desconto do valor mutuado - em parcela única ou em diversas prestações, o que é mais comum e, hialinamente, interessa mais aos credores - junto à folha de pagamento do mutuário - ou, ainda, à conta na qual o devedor recebe sua aposentadoria, pensão ou outra renda similar - tomou vulto no Brasil a partir do início do ano de 2004.

A Lei nº 1.046/1950, que dispôs sobre a consignação em folha de pagamento, estabeleceu em seu Art. 4º o rol de consignantes⁴⁹: I - Funcionários públicos u extranumerários, mensalistas, diaristas, contratados e tarefeiros; II – Militares do

⁴⁶ REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Governo Provisório. **Decreto nº 20.255, de 18 de Julho de 1931**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20225-18-julho-1931-503695-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em 9 de maio de 2017.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ CATALAN, Marcos Jorge. **O crédito consignado no Brasil: decifra-me ou te devoro**. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 87, p. 125-149, maio-jun./2013.

⁴⁹ BRASIL. **Lei nº 1.046, de 02 de Janeiro de 1950**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1046.htm>. Acesso em: 09 mai. 2017.

Exército, Marinha, Aeronáutica, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros do Distrito Federal; III – Juízes, membros do Ministério Público e serventuários da Justiça; IV – Senadores e Deputados; V – Servidos e segurados ou associados de autarquias, sociedades de economia mista, empresas concessionárias de serviços de utilidade pública, ou incorporada ao patrimônio público; VI – Associados e servidores de cooperativas de consumo, com fins beneficentes, legalmente constituídas; VII – Servidores civis aposentados, e militares reformados, ou da reserva remunerada; VIII – Pensionistas civis e militares.

Nota-se a ausência de especificação das esferas dos servidores públicos que poderiam contratar crédito consignado, bem como a utilização da nomenclatura “funcionário público” que, antigamente, era utilizada para designar os agentes públicos vinculados à Administração por relação de emprego.

Dando continuidade, importante destacar uma das principais disposições da Lei nº 1.046/1950 que se refere à limitação percentual estabelecida em seu Art. 21 (com a redação dada pela Lei nº 2.853, de 1956), in verbis⁵⁰:

Art. 21. A soma das consignações não excederá de 30% (trinta por cento) do vencimento, remuneração, salário, provento, subsídio, pensão, montepio, meio-soldo, e gratificação adicional por tempo de serviço.

Posteriormente, a normatização do crédito consignado referente aos servidores públicos federais deu-se com a publicação da Lei nº 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

A supracitada legislação estabelece em seu Art. 45, §1º que, mediante autorização do servidor, poderá haver consignação em folha de pagamento em favor de terceiros, a critério da administração e com reposição de custos, na forma definida em regulamento⁵¹. O ‘regulamento’ de que trata o referido artigo foi implementado pelo Decreto nº 4.961/04.

⁵⁰ BRASIL. **Lei nº 1.046, de 02 de Janeiro de 1950**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1046.htm>. Acesso em: 09 mai. 2017.

⁵¹ BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de Dezembro de 1990**. Regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 10 mai. 2017.

O Decreto nº 4.961/04⁵² apresentou definições importantes e inovadoras sobre as consignações em folha de pagamento, como por exemplo a distinção entre consignação compulsória e consignação facultativa e suas respectivas modalidades. Esta norma ficou vigente até a publicação do Decreto nº 6.386/2008.

A nova regulamentação do Art. 45 da Lei nº 8.112/90, que se deu através do Decreto nº 6.386/2008⁵³, consolidou conceitos utilizados até os dias de hoje no direito consumerista; como pode ser observado na redação do Art. 2º do referido diploma legal, transcrito abaixo:

Art. 2º Considera-se, para fins deste Decreto:

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

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

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

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

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

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

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

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

IX - descredenciamento do consignatário: inabilitação do consignatário, com rescisão do convênio firmado com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como a desativação de sua rubrica e perda da condição de cadastrada no SIAPE, ficando

⁵² BRASIL. **Decreto nº 4.961, de 20 de Janeiro de 2004.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d4961.htm>. Acesso em: 10 mai. 2017.

⁵³ BRASIL. **Decreto nº 6.386, de 29 de Fevereiro de 2008.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6386.htm#art28>. Acesso em: 10 mai. 2017.

vedada qualquer operação de consignação no SIAPE pelo período de sessenta meses; e

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

Além disso, em conformidade com a descrição implementada pela norma anterior, a qual foi mantida, quando à diferenciação entre consignação compulsória e facultativa, o Decreto nº 6.386/2008 estabeleceu ainda uma ordem de prioridade dentre as consignações facultativas, nos seguintes termos⁵⁴:

Art. 4o São consignações facultativas, na seguinte ordem de prioridade:

I - contribuição para serviço de saúde prestado diretamente por órgão público federal, ou para plano de saúde prestado mediante celebração de convênio ou contrato com a União, por operadora ou entidade aberta ou fechada;

II - co-participação para plano de saúde de entidade aberta ou fechada ou de autogestão patrocinada;

III - mensalidade relativa a seguro de vida originária de empresa de seguro;

IV - pensão alimentícia voluntária, consignada em favor de dependente indicado no assentamento funcional do servidor;

V - contribuição em favor de associação constituída exclusivamente por servidores públicos cuja folha de pagamento seja processada pelo SIAPE, que tenha por objeto social a representação ou prestação de serviços aos seus associados;

V - contribuição em favor de fundação instituída com a finalidade de prestação de serviços a servidores públicos ou em favor de associação constituída exclusivamente por servidores públicos ativos, inativos ou pensionistas e que tenha por objeto social a representação ou prestação de serviços a seus membros;

VI - mensalidade em favor de cooperativa, instituída pela Lei no 5.764, de 16 de dezembro de 1971, constituída exclusivamente por servidores públicos federais com a finalidade de prestar serviços a seus cooperados;

VI - contribuição ou integralização de quota-parte em favor de cooperativas constituídas por servidores públicos, na forma da lei, com a finalidade de prestar serviços a seus cooperados;

VII - contribuição ou mensalidade para plano de previdência complementar, excetuados os casos previstos nos incisos VIII e IX do art. 3o;

VIII - prestação referente a empréstimo concedido por cooperativas instituídas pela Lei nº 5.764, de 1971, constituída exclusivamente por

⁵⁴ BRASIL. **Decreto nº 6.386, de 29 de Fevereiro de 2008**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6386.htm#art28>. Acesso em: 10 mai. 2017.

servidores públicos federais com a finalidade de prestar serviços a seus cooperados;

VIII - prestação referente a empréstimo concedido por cooperativas de crédito constituídas, na forma da lei, com a finalidade de prestar serviços financeiros a seus cooperados;

IX - prestação referente a empréstimo ou financiamento concedidos por entidades bancárias ou caixas econômicas; e

IX - prestação referente a empréstimo ou financiamento concedidos por entidades bancárias, caixas econômicas ou entidades integrantes do Sistema Financeiro da Habitação; e

IX - prestação referente a empréstimo ou financiamento concedidos por entidades bancárias, caixas econômicas ou entidades integrantes do Sistema Financeiro da Habitação;

X - prestação referente a empréstimo ou financiamento concedido por entidade aberta ou fechada de previdência privada.

X - prestação referente a empréstimo ou financiamento concedidos por entidade aberta ou fechada de previdência privada; e

XI - prestação referente a financiamento imobiliário concedido por companhia imobiliária integrante da administração pública indireta da União, Estados e Distrito Federal e cuja criação tenha sido autorizada por lei.

Ainda no que diz respeito às consignações facultativas, o Decreto nº 386/2008 determinou que as consignatárias deveriam previamente cadastrar-se junto à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Não obstante todas as modificações já citadas, as quais foram introduzidas ou aperfeiçoadas pelo advento do Decreto nº 6.386/2008 (posteriormente alterado pelos Decretos nº 6.574/2008 e nº 6.967/2009), o artigo deste que apresentou maiores desdobramentos, implicando no ajuizamento de diversas ações judiciais, diz respeito à reprodução da normativa que fixou o limite máximo de desconto de 30% da remuneração do servidor com consignações facultativas⁵⁵.

Com o aumento da oferta de crédito e, conseqüentemente, do grau de endividamento dos servidores públicos (no presente trabalho estamos tratando especificamente dos servidores federais), muitas ações judiciais foram propostas sob a alegação de superendividamento, cujo pedido principal era limitar-se os descontos em folha de pagamento com consignações facultativas ao percentual de 30% fixado na legislação, com o objetivo de preservar o mínimo existencial.

⁵⁵ Art. 8º A soma mensal das consignações facultativas de cada consignado não excederá a trinta por cento da respectiva remuneração, excluído do cálculo o valor pago a título de contribuição para serviços de saúde patrocinados por órgãos ou entidades públicas, na forma prevista nos incisos I e II do art. 4º.

Esse tipo de ação movimentou o Judiciário, cujos exemplos de julgados colaciono abaixo:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO COMINATÓRIA. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS - SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. LIMITAÇÃO A 30% DA REMUNERAÇÃO BRUTA. LEI 8.112/90, ART. 45 – DECRETO FEDERAL 6.386/08. 1. Os descontos na folha de pagamento do servidor público federal, a título de consignações facultativas, não podem ultrapassar o limite de 30% (trinta por cento) da sua remuneração bruta, não se incluindo nesse percentual a contribuição para serviço ou plano de saúde prestado ou patrocinado por órgãos ou entidades públicas. (Decreto 6.386/08, art. 4º, I e II; e artigo 8º). Precedente do TJDFT. 2. Deu-se parcial provimento ao agravo de instrumento do autor. (TJ-DF - AGI: 20150020169355, Relator: SÉRGIO ROCHA, Data de Julgamento: 02/09/2015, 4ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 02/10/2015 . Pág.: 174)

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO ORDINÁRIA - DESCONTO INDEVIDO EM FOLHA DE PAGAMENTO EM PATAMAR SUPERIOR A 30% - RESTITUIÇÃO EM DOBRO - INDEVIDA - AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA MÁ-FÉ - SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA. 1. Considerando que o apelante é funcionário público federal, os descontos dos empréstimos consignados devem se limitar a 30% dos vencimentos líquidos previsto no art. 45 da Lei 8.112/90 regulamentado pelo Decreto nº.6.386/08. 2. A repetição em dobro do indébito, prevista no art. 42, parágrafo único do CDC, pressupõe tanto a existência de pagamento indevido quanto a má-fé do credor, o que não restou demonstrado no caso em comento. 3. O ônus probatório da má-fé era do apelante, nos termos do art. 333, I, do CPC, o que não ocorreu. 4. Devolução dos valores indevidamente descontados deverá ocorrer de forma simples. 5. Sentença parcialmente reformada. (TJ-MG - AC: 10134130099937001 MG, Relator: Mariza Porto, Data de Julgamento: 15/04/2015, Câmaras Cíveis / 11ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 23/04/2015)

Em 2016, entrou em vigor a nova legislação, revogando o Decreto nº 6.386/98 que dispõe sobre a gestão das consignações em folha de pagamento no âmbito do sistema de gestão de pessoas do Poder Executivo federal. O aprofundamento sobre as novidades introduzidas por esta normativa será desenvolvido no item 3.3 do presente estudo.

3.2 Conceito e natureza jurídica do crédito consignado

O crédito consignado, também denominado de empréstimo consignado, é uma modalidade de mútuo, de natureza privada, que prevê a retenção em folha de

pagamento das parcelas devidas para instituições financeiras que decorram de contrato de empréstimo ou financiamento⁵⁶.

Considerando que a dívida é abatida diretamente da folha de pagamento dos servidores, não havendo possibilidade de inadimplemento, o risco assumido pelas instituições financeiras é ínfimo. Em decorrência dessa garantia contratual, os bancos são capazes de oferecer taxas de juros muito menores do que as praticadas no mercado de crédito pessoal. Além disso, a desburocratização na contratação de um crédito consignado também reflete a segurança proporcionada aos fornecedores.

Por se tratar de uma modalidade rápida, fácil e menos onerosa que outras disponíveis no mercado, o crédito consignado mostra-se vantajoso tanto para o consumidor quanto para as instituições financeiras, daí vem o volume alarmante de empréstimos firmados diariamente.

Sobre a natureza jurídica, cumpre ressaltar ensinamento do professor Arnoldo Wald⁵⁷:

Como vimos, o crédito pessoal consignado é uma modalidade de mútuo, de natureza privada, cujo pagamento ocorre mediante desconto direto das prestações em folha de pagamento ou de benefício previdenciário do mutuário, conforme o disposto na Lei 10.820/2003.

Basicamente, as consignações em folha de pagamento caracterizam-se pela expressa e prévia autorização do mutuário à instituição financeira, bem como pela formal concordância do seu empregador ou da instituição de previdência em efetuar a retenção e o repasse dos valores devidos diretamente a essa instituição financeira.

A grande vantagem dessa modalidade de mútuo é a oferta de baixas taxas de juros, tendo em vista o menor risco de inadimplência, uma vez que o mutuário terá o valor da prestação deduzido diretamente de seu salário ou benefício, por seu empregador ou pelo INSS.

O STJ, em julgamento de junho de 2006, concluiu por unanimidade, embora dois votos tivessem fundamentação diferente, pela legalidade do crédito consignado, entendendo que a consignação de prestação em folha de pagamento de salários constituía modalidade de liquidação de obrigação livremente pactuada pelo tomador do crédito. Com tal julgamento, esse tipo de operação ganhou estabilidade jurídica. Essa decisão também enfatizou a peculiaridade e quase poderíamos dizer a singularidade do crédito consignado

⁵⁶ 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.

⁵⁷ WALD, Arnoldo. **O regime especial do crédito pessoal consignado**. Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais, São Paulo, v. 54, p. 291, out/2011.

Na medida em que o acesso ao crédito consignado se torna muito facilitado, a probabilidade de realização de uma contratação irresponsável ou por impulso aumenta na mesma proporção.

Assim, apesar das vantagens passíveis de serem auferidas através da contratação de um crédito consignado, essa modalidade pode esconder algumas armadilhas. A baixa escolaridade ou a deficiência de educação financeira do consumidor são fatores determinantes no que diz respeito à incapacidade de avaliação dos reflexos de um empréstimo no seu orçamento⁵⁸.

Outro grupo de risco no que diz respeito à contratação de um empréstimo consignado irresponsável é formado pelos idosos, consumidores hipervulneráveis. Sobre esse assunto, destaca-se o trecho abaixo⁵⁹:

A indução ao endividamento abusivo é muito frequente, provocada não só pelo marketing agressivo das instituições financeiras na oferta do consignado e pelo assédio dos correspondentes, que recebem pelo número de contratos firmados. Muitas instituições burlam a margem legal quando induzem os idosos a transformar as contas exclusivas para recebimento de proventos ou pensões em contas correntes, passando a oferecer diversas modalidades de crédito, como os automáticos liberados nos caixas eletrônicos. Por esse mecanismo, alguns idosos chegam a comprometer 100% da aposentadoria ou pensão, impossibilitando a subsistência deles e das famílias.

O crédito consignado pode, portanto, ser um benefício ao servidor público federal, na medida em que proporciona muitas vantagens não disponíveis em créditos pessoais tradicionais, ao passo que também pode tornar-se um catalisador do endividamento dependendo da forma e frequência que for utilizado.

3.3 Cartão consignado: uma nova modalidade de crédito

Com o advento do Decreto nº 8.690/2016, que revogou a redação do Decreto nº 6.386/2008, nasceu uma nova modalidade de crédito: o cartão consignado.

⁵⁸ SENADO FEDERAL. **As armadilhas do crédito consignado**. Jornal do Senado – Ano X – Nº 443. Brasília: terça-feira, 03 de setembro de 2013. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496544/130903_443.pdf?sequence=1> Acesso em 11 de maio de 2017.

⁵⁹ Ibid.

O Decreto nº 8.690/2016 introduziu no rol de consignações facultativas a “amortização de despesas contraídas e de saques realizados por meio de cartão de crédito” (art. 4º, XII)⁶⁰. Além disso, fixou um limite percentual destinado exclusivamente para esta nova modalidade de crédito consignado, como vemos abaixo⁶¹:

Art. 5º A soma mensal das consignações não excederá trinta e cinco por cento do valor da remuneração, do subsídio, do salário, do provento ou da pensão do consignado, sendo cinco por cento reservados exclusivamente para:

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

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

Com essa atualização legislativa, o servidor público federal foi beneficiado com a ampliação do percentual de sua remuneração passível de comprometimento com consignações.

Essa mudança foi aguardada e vista positivamente especialmente pelos servidores públicos federais superendividados ou em vias de. Afinal, para aqueles que estão com um acúmulo “infinito” de dívidas, com todos os limites estourados (seja na forma de crédito pessoal tradicional ou crédito consignado), sem perspectiva alguma de obter a aprovação de um empréstimo, o cartão de crédito consignado é visto como uma válvula de escape.

Além desta novidade, o decreto apresentou uma mudança na operacionalização das consignações, vide informação abaixo⁶²:

O decreto também representa uma modificação no modelo de gestão das consignações no Executivo Federal. No modelo anterior, toda a gestão era feita pelo Ministério do Planejamento diretamente com as entidades consignatárias, incluindo as instituições financeiras, operadoras de planos de saúde, empresas de seguro de vida e fundações e associações de representações de servidores públicos, entre outras.

⁶⁰ BRASIL. **Decreto nº 8.690, de 11 de Março de 2016**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8690.htm>. Acesso em: 11 mai. 2017.

⁶¹ Ibid.

⁶² MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. Decreto autoriza uso de consignados para abater despesas com cartões de crédito. Notícia publicada em 14/03/2016. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/noticias/decreto-autoriza-uso-de-consignados-para-abater-despesas-com-cartoes-de-credito>> Acesso em 13 de maio de 2017.

A partir de agora, a operacionalização das consignações se dará por meio de execução indireta. Com essa autorização, toda rotina administrativa relativa ao credenciamento, à validação cadastral e ao relacionamento com as entidades consignatárias poderá ser executada, por exemplo, por alguma empresa pública ou autarquia específica. O Ministério do Planejamento continuará com as atribuições normativas, o tratamento de reclamações apresentadas por consignados e consignatários e o controle gerencial de todo o processo de consignações.

Cumprido destacar que, posteriormente à publicação do Decreto nº 8.690/2016, foi editada a Portaria MPOG nº 110, de 13/04/2016, que estabeleceu condições para o cadastramento de consignatários, conforme descrição abaixo⁶³:

Apenas após a publicação do Decreto e da Portaria é que se estabeleceram as condições para formalização dos contratos entre o Serpro e as Consignatárias. A empresa atuou de maneira célere para adequar o sistema de gestão de consignação às determinações da legislação sobre o tema. (...) No dia 1º de junho, o Planejamento ainda publicou o Comunicado DEGEP/SEGRT/MP, com o objetivo de ampliar o conhecimento sobre as alterações promovidas pela Lei, pelo Decreto e pela Portaria. O documento destaca sobre as revisões e aperfeiçoamentos realizados nas rotinas de gestão de pessoas, aquelas que impactam a gestão de consignação em folha de pagamento do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape). (...) Após o contrato assinado, as instituições financeiras, autorizadas também pelo Banco Central do Brasil, estarão habilitadas a prestar o serviço de cartão de crédito consignado. Essa nova modalidade relaciona-se à ampliação do percentual utilizável na margem consignável de 30% para 35%. Os 5% adicionados são destinados exclusivamente para saques ou amortização de despesas contraídas pelo cartão de crédito.

Tendo em vista tratar-se de uma modalidade recentemente inserida na legislação sobre créditos consignados, ainda não há material doutrinário capaz de esmiuçar as definições e procedimentos inerentes ao cartão de crédito consignado. Contudo, com base nas notícias veiculadas quando da sua criação, pretende-se fornecer um panorama global sobre o funcionamento deste.

O cartão de crédito consignado funciona como um cartão tradicional. É veiculado a uma bandeira e o consumidor paga mensalmente a fatura

⁶³ SERPRO. **Consignatário têm até o dia 11 para assinar contrato com o Serpro.** Comunicação Social do Serpro – 07 de junho de 2016. Disponível em: <<http://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-antigas/noticias-2016/consignatarios-tem-ate-o-dia-12-para-assinar-contrato-com-o-serpro>>. Acesso em 13 de maio de 2017.

correspondente às compras efetuadas. Entretanto, no caso do cartão de crédito consignado, esse valor será debitado automaticamente da folha de pagamento do servidor, impedindo que haja atrasos ou inadimplência.

O principal destaque do cartão de crédito consignado, utilizado nas notícias publicitárias como técnica de divulgação do produto, é a possibilidade de sacar 100% do limite do cartão.

Essa opção foi disseminada como a solução para os problemas dos servidores superendividados, uma vez que estes poderiam realizar um novo empréstimo consignado, mesmo com a margem de 30% já estourada, tendo em vista que este estaria travestido de cartão de crédito.

As propagandas davam conta de que os servidores poderiam transferir suas dívidas atuais de cartão de crédito para o novo cartão consignado. Entretanto, na prática não seria realizada uma transferência e sim uma nova contratação de crédito cujo valor seria utilizado para quitar as dívidas anteriores.

Ainda assim, muitos consumidores, mesmo compreendendo o real funcionamento, entenderam que o cartão de crédito consignado se trataria de um benefício, dada a taxa de juros reduzida e a ausência de anuidade.

Cumprido destacar que, embora novo, o cartão de crédito consignado já é justificativa para ajuizamento de ações judiciais, conforme julgados abaixo:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE CONTRATUAL C/C REPETIÇÃO DE INDÉBITO E DANOS MORAIS. CARTÃO DE CRÉDITO CONSIGNADO. DÍVIDA INSOLÚVEL. DEFERIMENTO DA TUTELA DE URGÊNCIA. MULTA APLICADA PARA O CASO DE DESCUMPRIMENTO DA ORDEM JUDICIAL. ADMISSIBILIDADE. 1. Deve ser mantida a decisão de primeiro grau, quando observada a existência de elementos que comprovem a probabilidade do direito e o perigo de dano ao consumidor (CPC/15, art. 300, caput), ante a onerosidade excessiva da modalidade contratual, tornando a dívida insolúvel. 2. É admissível a imposição de multa, de ofício, pelo magistrado, para o caso de descumprimento da ordem judicial, inclusive, limitando o seu quantitativo, de acordo com os parâmetros da razoabilidade e da proporcionalidade. 3. Agravo de instrumento conhecido e desprovido. (TJGO, AI 255839-44.2016.8.09.0000, Rel. Dr. Delintro Belo de Almeida Filho, 5ª Câmara Cível, julgado em 29/09/2016, DJe 2127 de 07/10/2016).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS C/C DECLARATÓRIA DE INEXISTÊNCIA DE DÉBITO C/C RESCISÃO CONTRATUAL C/C REPETIÇÃO DE INDÉBITO C/C PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA DE URGÊNCIA. CARTÃO DE CRÉDITO CONSIGNADO. TUTELA ANTECIPADA DEFERIDA. RECURSO SECUNDUM EVENTUM LITIS. PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES DA MEDIDA. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE, TERATOLOGIA OU ABUSIVIDADE NA DECISÃO PRIMEVA. 1. O agravo de instrumento é um recurso secundum eventum litis e deve limitar-se ao exame do acerto ou desacerto do que ficou soberanamente decidido pelo Juiz monocrático, não podendo extrapolar o seu âmbito para matéria estranha ao ato judicial questionado. 2. Na espécie, tenho que presentes os requisitos essenciais para a concessão da antecipação da tutela, razão pela qual se mostra viável o seu deferimento. 3. A decisão concessiva ou não de tutela antecipada deve ser reformada pelo juízo ad quem, somente em caso de flagrante abusividade ou ilegalidade, o que não ocorreu no caso em comento. Agravo de instrumento conhecido e desprovido. (TJGO, AI 269937-34.2016.8.09.0000, Rel. Dr (a). Wilson Safatle Faiad, 6ª Câmara Cível, julgado em 27/09/2016, DJe 2125 de 05/10/2016).

Por fim, entende-se que, de fato, se utilizado com responsabilidade, o cartão de crédito consignado pode auxiliar no pagamento de dívidas, desde que o servidor superendividado consiga unificar todos os seus débitos nessa modalidade, pois a utilização concomitante com outras modalidades de crédito pode gerar resultados inversos, agravando a situação financeira do servidor.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caminho para o superendividamento no cenário econômico brasileiro iniciou-se com o Plano Real, em julho de 1994, uma vez que a oferta de linhas de crédito passou a ser disseminada entre os consumidores, dada a necessidade de as instituições bancárias recuperarem os lucros perdidos com o controle inflacionário.

De lá para cá, muita coisa mudou. Mas, o superendividamento continua presente, sendo hoje um fenômeno social preocupante ao passo que coloca em risco a garantia do mínimo existencial.

O superendividamento dos consumidores não traz benefícios sob ótica alguma. Pelo contrário, o perigo de exclusão da pessoa da sociedade de consumo em razão de esta estar incapacitada de honrar com suas obrigações financeiras básicas, apresenta, além do infortúnio individual gerado ao consumidor e sua família, um problema social grave pois, na medida em que as taxas de inadimplemento sobem e o poder aquisitivo do consumidor é diminuído (ou confiscado), há uma desaceleração da economia.

Nesse sentido, a fim de garantir a proteção do consumidor superendividado, foi proposto o Projeto de Lei nº 283/2012 (já aprovado no Senado Federal), cujo objetivo primordial é prevenir o endividamento exacerbado através, principalmente, de ações de educação financeira.

A educação financeira tem sido tratada pela doutrina como um ponto de partida em busca da solução ao superendividamento. De fato, a desinformação do consumidor está diretamente ligada à contratação irresponsável de crédito e, conseqüentemente, ao aumento do superendividamento.

Em 2016, através da nova regulamentação da gestão das consignações em folha de pagamento no âmbito do sistema de gestão de pessoas do Poder Executivo federal (Decreto nº 8.690/2016), foi introduzido o cartão consignado como uma inovação na concessão de crédito consignado.

Entretanto, ainda que pudesse ter sido apresentado pela mídia como a solução para os problemas financeiros dos servidores públicos federais, a utilização do cartão consignado deve ser realizada de forma responsável, a exemplo das demais modalidades de crédito.

A contratação acessória do cartão consignado, ou seja, a utilização concomitantemente com a manutenção de outras modalidades de crédito (cheque

especial, crédito pessoal, etc.) pode acabar agravando a situação financeira do servidor, transformando a válvula de escape em um catalizador de dívidas.

Percebe-se, que o cartão de crédito consignado não é uma modalidade perfeita, apresentando, assim como outros métodos de concessão de crédito, repercussões positivas e negativas para as finanças dos consumidores dependendo da forma em que for utilizado e o fim a que se destina.

Portanto, fica a mensagem sobre a importância da implementação, com a maior brevidade possível, de medidas de educação financeira aos consumidores, superendividados ou não, pois somente a partir da informação estes estarão preparados para exercer uma autonomia racional sobre as propostas apresentadas pela sociedade de consumo, avaliando os riscos e efeitos na sua realidade orçamentária.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, João Batista de. **Manual de Direito do Consumidor**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. 45ª ed. atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. **Decreto nº 4.961, de 20 de Janeiro de 2004**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d4961.htm>. Acesso em: 10 mai. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 6.386, de 29 de Fevereiro de 2008**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6386.htm#art28> Acesso em: 10 mai. 2017.

BRASIL. **Lei nº 1.046, de 02 de Janeiro de 1950**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1046.htm>. Acesso em: 09 mai. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em 03 de maio de 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de Dezembro de 1990**. Regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 10 mai. 2017.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor. **Prevenção e tratamento do superendividamento**. Brasília: DPDC/SDE, 2010. (Cadernos de investigações científicas, v.1)

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado n. 283 de 2012**. Planalto. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/106773>>. Acesso em: 03 de maio de 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 311**. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/doc.jsp?livre=@num=%27311%27>>. Acesso em: 05 mai. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.591/DF** –, Tribunal Pleno, Relator: Carlos Velloso, Julgamento em 07/06/2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266855>> Acesso em 09 de maio de 2017.

CALIXTO, Marcelo Junqueira. **A reforma do CDC no tocante ao consumidor superendividado: primeiras impressões**. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 87, p. 273-309, maio-jun./2013.

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

CARDOSO, Antônio Pessoa. **Consumo compulsivo: facilidades são causas pelo endividamento do consumidor**. Revista Consultor Jurídico, 2010. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2010-dez-12/facilidades-exageradas-sao-causas-superendividamento-consumidor>>. Acesso em 03 de maio de 2017.

CATALAN, Marcos Jorge. **O crédito consignado no Brasil: decifra-me ou te devoro**. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 87, p. 125-149, maio-jun./2013.

CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO. **Direito, globalização e responsabilidade nas relações de consumo**. Coordenadores: Viviane Coêlho de Séllos Knoerr, Joana Stelzer, Keila Pacheco Ferreira – Florianópolis: CONPEDI, 2015. p. 555. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/i9jl1a02/5VvKyRn3Oz1Ca671.pdf>>. Acesso em 07 de maio de 2017.

CONSUMERS INTERNATIONAL – FUNDAÇÃO AVINA. **Programa Estudo sobre crédito e superendividamento dos consumidores dos países do Mercosul**. Superendividamento no Brasil. Realização: Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. São Paulo: 2008. p. 5. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/cidadania/20100420/Relatorio_Idec_Superendividamento_CI_FINAL.pdf>. Acesso em 03 de maio de 2017.

FIRMEZA, Rochele Juliane Lima. **O tratamento jurídico do consumidor superendividado a partir da dignidade da pessoa humana e do mínimo**

existencial no paradigma de ausência de regulamentação legal. Dissertação realizada como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, no Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. Porto Alegre, 2015. p. 10. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/6475/2/DIS_ROCHELE_JULIANE_LIMA_FIRMEZA_PARCIAL.pdf> Acesso em 26 de abril de 2017.

LIMA, Clarissa Costa de; BERTONCELLO, Karen Rick Danilevicz. **Explicando o superendividamento em questões: perguntas e respostas.** Prevenção e tratamento do superendividamento. Brasília: DPDC/SDE, 2010. (Cadernos de investigações científicas, v.1).

LIMA, Clarissa Costa de; BERTONCELLO, Karen Rick Danilevicz. **Superendividamento aplicado. Aspectos Doutrinários e Experiência no Poder Judiciário.** Rio de Janeiro: GZ editora, 2010.

LOCKE, John. **Carta acerca da tolerância; Segundo tratado sobre o governo; Ensaio acerca do entendimento humano.** Tradução de Anoar Aiex e E. Jacy Monteiro. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MARQUES, Claudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais.** 7. ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MARQUES, Claudia Lima. **O que é “superendividamento” do consumidor e o que isso tem a ver com crédito ao consumo, liberdade e falência?** Prevenção e tratamento do superendividamento. Brasília: DPDC/SDE, 2010. (Cadernos de investigações científicas, v.1).

MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno Nubens. **Anteprojetos de lei de Atualização do Código de Defesa do Consumidor.** Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 82, p. 331-356, abr-Jun/2012.

MARTINS, Fernando Rodrigues. **Direito do Consumidor, reforma do CDC e a constante renovação metodológica do Direito Privado.** Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 107, p. 293-307, set-out/2016.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Decreto autoriza uso de consignados para abater despesas com cartões de crédito.** Notícia publicada em 14/03/2016. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/noticias/decreto-autoriza-uso-de-consignados-para-abater-despesas-com-cartoes-de-credito>> Acesso em 13 de maio de 2017.

MIRAGEM, Bruno Nubens. **25 anos do Código de Defesa do Consumidor e os desafios atuais do direito do consumidor brasileiro: um decálogo de ideias para o presente e o futuro.** Disponível em <<http://emporiododireito.com.br/25-anos-docodigo-de-defesa-do-consumidor-e-os-desafios-atuais-do-direito-do-consumidorbrasilero-um-decalogo-de-ideias-para-o-presente-e-o-futuro-por-bruno-miragem/>> Acesso em 26 de abril de 2017.

MIRAGEM, Bruno Nubens. **A ADIN 2.591 e a constitucionalidade da aplicação do CDC às instituições bancárias, de crédito e securitárias: fundamento da ordem pública constitucional de proteção do consumidor (STF – ADIN 2.591/DF – Rel. p/Acórdão Min. Eros Grau).** Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 61, p. 287-296, jan-marc./2007.

MIRAGEM, Bruno Nubens. **O ilícito e o abusivo: propostas para uma interpretação sistemática das práticas abusivas nos 25 anos do Código de Defesa do Consumidor.** Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 104, p. 99-127, marc-abr./2016.

NISHIYAMA, Adolfo Mamoru; DENSA, Roberta. **A proteção dos consumidores hipervulneráveis: os portadores de deficiência, os idosos, as crianças e os adolescentes.** Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 76, p. 13-45, out-dez./2010.

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, marc-abr./2016.

REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Governo Provisório. **Decreto nº 20.255, de 18 de Julho de 1931.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20225-18-julho-1931-503695-publicacao-original-1-pe.html>> Acesso em 9 de maio de 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos fundamentais sociais, mínimo existencial e direito privado.** Revista de Direito do Consumidor, São Paulo: Revista dos Tribunais, nº. 61, p. 90-125, jan./mar. 2007, p. 94-95

SENADO FEDERAL. **As armadilhas do crédito consignado.** Jornal do Senado – Ano X – Nº 443. Brasília: terça-feira, 03 de setembro de 2013. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496544/130903_443.pdf?sequencia=1> Acesso em 11 de maio de 2017.

SENADO FEDERAL. **Senado avança em lei que reabilita superendividados.** Jornal do Senado – Ano X – Nº 441. Brasília: terça-feira, 20 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496535/130820_441.pdf?sequence=1> Acesso em 03 de maio de 2017.

SERPRO. **Consignatário têm até o dia 11 para assinar contrato com o Serpro.** Comunicação Social do Serpro – 07 de junho de 2016. Disponível em: <<http://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-antigas/noticias-2016/consignatarios-tem-ate-o-dia-12-para-assinar-contrato-com-o-serpro>>. Acesso em 13 de maio de 2017.

WALD, Arnoldo. **O regime especial do crédito pessoal consignado.** Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais, São Paulo, v. 54, p. 291, out/2011.