

LIGA DE ENSINO DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO UNIVERSITÁRIO DO RIO GRANDE DO NORTE
PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

EDVALDO DA COSTA SILVA

SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR À LUZ DA LEI 10.820/03:
UMA DESCONSTRUÇÃO DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR SOB A
ÉGIDE DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL

NATAL/RN

2018

EDVALDO DA COSTA SILVA

SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR À LUZ DA LEI 10820/03:
UMA DESCONSTRUÇÃO DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR SOB A
ÉGIDE DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Centro Universitário do Rio
Grande do Norte como requisito parcial
para obtenção de título de especialista em
Direito Constitucional.

Orientador: Prof. Ms. Marcus Aurélio de
Freitas Barros.

NATAL/RN

2018

Catálogo na Publicação – Biblioteca do UNI-RN
Setor de Processos Técnicos

Silva, Edvaldo da Costa.

SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR À LUZ DA LEI 10820/03: uma desconstrução do Código de Defesa do Consumidor sob a égide da inconstitucionalidade formal e material / Edvaldo da Costa Silva. – Natal, 2018.

64 f.

Orientador: Prof. Ms. Marcus Aurélio de Freitas Barros.

Monografia (Especialização em Direito Constitucional) – Centro Universitário do Rio Grande do Norte.

1. Inconstitucionalidade da Lei 10820/03 – Monografia. 2. Superendividamento – Monografia. 3. Crédito consignado – Monografia. 4. Vulnerabilidade do consumidor – Monografia. 4. Reforma do CDC – Monografia. I. Barros, Marcus Aurélio de Freitas. II. Título.

RN/UNI-RN/BC

CDU 342

Larissa

Inês da Costa (CRB 15/657)

EDVALDO DA COSTA SILVA

SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR À LUZ DA LEI 10820/03:

uma desconstrução do Código de Defesa do Consumidor sob a égide da
inconstitucionalidade formal e material

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Centro Universitário do Rio
Grande do Norte como requisito parcial
para obtenção de título de especialista em
Direito Constitucional.

Aprovado em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Ms. Marcus Aurélio de Freitas Barros.
Orientador

Prof. Nome Completo
Membro

Prof. Nome Completo
Membro

AGRADECIMENTOS

Durante muito tempo tive a ilusão que me bastaria, por acreditar que minhas forças eram suficientes para transpor os obstáculos naturais de uma vida exposta ao ineditismo cotidiano.

Entretanto, uma recente enfermidade mudou meu modo de pensar. Hoje dou conta que é Deus através da família e amigos que nos carrega em seus braços e nos sustenta nas horas extremas.

Por isso, dedico este trabalho a minha família que doou parte de suas horas de lazer para dar a força e amparo sem os quais não seria possível este TCC.

Sou grato também aos amigos que contribuíram de maneira relevante com suas ideias e críticas, em especial aos professores Benício e Marcus Aurélio que cumpriram com brilhantismo as suas funções, tendo, inclusive, renovado em mim a vontade de prosseguir no estudo do Direito Constitucional.

“Penso que as instituições bancárias são mais perigosas para as nossas liberdades que exércitos inteiros prontos para o combate. Se o povo americano permite um dia que os bancos privados controlem a sua moeda, os bancos e todas as instituições que venham a florescer em torno aos bancos privarão as pessoas de toda posse, primeiro por meio da inflação, em seguida pela recessão até o dia em que seus filhos (e filhas) acordarão sem casa e sem teto sobre a terra que seus pais conquistaram.”

Thomas Jefferson, 1802

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo identificar a inconstitucionalidade da Lei 10.820/03, que dispõe sobre a forma como as instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil efetuam empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil, com desconto em folha de pagamento a empregados regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e beneficiários do INSS (Instituto Nacional do Seguro Social). O levantamento da problemática se deu a partir da relação existente entre o contexto sócio-político e econômico em que surgiu a referida lei e as causas do superendividamento do consumidor como parte vulnerável na relação de consumo, em especial a pessoa idosa, naturalmente hipervulnerável. Seguindo nesse parâmetro, o presente trabalho projeta a notoriedade dos benefícios concedidos pela referida legislação às instituições financeiras, ao passo que consolida a sobrecarga orçamentária da população mais vulnerável, em total desconformidade com o texto constitucional. A metodologia consistiu fundamentalmente na pesquisa bibliográfica qualitativa e exploratória, sem descuidar do uso de um método empírico de observação fática e dedutiva, ou seja, partiu-se da análise do que é empréstimo consignado e como ele contribui para o superendividamento dos trabalhadores e aposentados para, à luz das normas jurídicas, jurisprudência e doutrina, identificar quais os artigos da Lei nº 10.820/03 se incompatibilizam com a Constituição de 1988. Por fim, diante da inconstitucionalidade da “Lei de Empréstimos Consignados”, são apresentadas algumas alternativas que visam tornar efetivas a proteção e a defesa do consumidor pelo Estado, conforme estabelece a Política Nacional de Relações de Consumo.

Palavras-chave: Inconstitucionalidade. Superendividamento. Crédito consignado. Vulnerabilidade do consumidor. Reforma do CDC.

ABSTRACT

The aim of this paper is to identify the unconstitutionality of the Law 10820/03, which deals with the way financial institutions and leasing companies make loans, financing and leasing operations, with a payroll discount to employees governed by *Consolidação das Leis do Trabalho* (CLT) and beneficiaries of INSS (*Instituto Nacional de Seguridade Social*). The problem was raised from the relationship between the socio-political and economic context in which the law came into existence and the causes of consumer over-indebtedness as a vulnerable part of the consumption relationship, especially the elderly, naturally hypervulnerable. Following this parameter, this paper projects the notoriety of the benefits granted by cited legislation to financial institutions, while consolidating the budget overload of the most vulnerable population, in total disagreement with constitutional text. The methodology consisted in qualitative and exploratory bibliographic research associated to an empiric method of phatic and deductive observation. Initially, an analysis about the definition of payroll lending and how it contributes to the over indebtedness of workers and retired people was performed. Then, the Articles of Law n. 10.820/2003 that were incompatible with the Constitution of Federative Republic of 1988 were identified in light of the legal rules, jurisprudence and doctrine. Lastly, in the face of the unconstitutionality of the “Payroll Lending Law”, alternatives are presented in order to make an effective consumer governmental protection and defense, in accordance to the National Consumption Relationship Policy.

Keywords: Unconstitutionality. Super indebtedness. Payroll deductible credit. Consumer vulnerability. CDC Reform.

SUMÁRIO

SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR À LUZ DA LEI 10820/03: uma desconstrução do Código de Defesa do Consumidor sob a égide da inconstitucionalidade formal e material / Edvaldo da Costa Silva. – Natal, 2018.	3
64 f.	3
Orientador: Prof. Ms. Marcus Aurélio de Freitas Barros.	3
Monografia (Especialização em Direito Constitucional) – Centro Universitário do Rio Grande do Norte.	3
1. Inconstitucionalidade da Lei 10820/03 – Monografia. 2. Superendividamento – Monografia. 3. Crédito consignado – Monografia. 4. Vulnerabilidade do consumidor – Monografia. 4. Reforma do CDC – Monografia. I. Barros, Marcus Aurélio de Freitas. II. Título.	3
1 INTRODUÇÃO	10
2 CRÉDITO CONSIGNADO: NOÇÕES GERAIS E ANÁLISE CRÍTICA	12
2.1 CONCEITO E CARACTERÍSTICAS DO CRÉDITO CONSIGNADO	12
2.2 O CONTEXTO HISTÓRICO DA LEI 10.820/03	13
2.3 CRÉDITO CONSIGNADO E A FALSA PROMESSA DE ASCENSÃO SOCIAL	15
2.3.1 O poder econômico dos bancos e sua influência na elaboração das leis no Brasil	17
3 RELAÇÃO ENTRE O CRÉDITO CONSIGNADO E O SUPERENDIVIDAMENTO	24
3.1 SUPERENDIVIDAMENTO DO IDOSO APOSENTADO: CONSUMIDOR HIPERVULNERÁVEL	25
3.1.1 Violência financeira contra o idoso	27
4 DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 10.820/03: ASPECTOS FORMAIS E MATERIAIS	29
4.1 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE	29
4.2 INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 10.820/03 DECORRENTE DE VÍCIO FORMAL	30
4.3 DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL	33
4.3.1 Ofensa ao princípio da intangibilidade do salário	33
4.3.3 Desrespeito à função social do contrato, princípio da boa-fé e vulnerabilidade do consumidor	39
4.3.4 Ofensa a vedação de transferência de custos operacionais para o consumidor	44
4.3.5 Ofensa ao princípio republicano de erradicação da pobreza	46
4.3.8 Vedação indireta ao direito de aposentadoria do trabalhador	50
5 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA LEI 10.820/03	52
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	60

1 INTRODUÇÃO

Com a edição da Lei n.º 10.820/03, também conhecida como “Lei do Crédito Consignado” ou “Lei dos Empréstimos Consignados”, foi regulamentada a forma como as instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil efetuam empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil, com desconto em folha de pagamento, a empregados regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e beneficiários do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

A “Lei dos Empréstimos Consignados” acabou sendo extremamente vantajosa para os bancos e instituições financeiras, haja vista permitir a retenção de parte dos salários e as verbas rescisórias dos trabalhadores como garantia. Com essa autorização o crédito consignado tornou-se uma modalidade de empréstimo segura e barata, para quem empresta, uma vez que a retenção da parcela diretamente na folha de pagamento do trabalhador ou aposentado, garante baixos índices de inadimplência.

Considerando que, ao longo do tempo, o empréstimo consignado se consolidou como um dos principais instrumentos para o endividamento da população, sem a pretensão de esgotar o assunto, busca-se nesse resumido estudo entender de que forma uma lei que, além de destoar da Constituição Federal, contribui diretamente para o superendividamento dos trabalhadores celetistas e aposentados.

Visando alcançar esse escopo, sem descurar do auxílio de outras áreas sociais, com fulcro na melhor doutrina e jurisprudência pátria, o presente estudo buscou fazer uma comparação técnica entre o que dispõe a Lei 10.820/03 e os objetivos almejados pela Constituição Federal, para a partir daí proceder uma análise mais profundada sobre a inconstitucionalidade da “Lei do Crédito Consignado” e sua repercussão na vida de milhões de brasileiros.

Para tanto, iniciamos explicando o que é Crédito Consignado, suas características, mostrando quem se beneficia e quem se prejudica com esta modalidade de empréstimo.

A seguir é feita uma breve exposição histórica mostrando como surgiu essa lei, seus efeitos ao longo do período da sua vigência, em especial a relação do empréstimo consignado com superendividamento de milhões de consumidores.

Aproveitando a oportunidade, mesmo não sendo o escopo central desse

estudo, haja vista sua importância, buscou-se também registrar a grande influência exercida pelo poder econômico sobre o poder político que acaba refletindo na criação de leis que beneficiam certos grupos, bem como de que forma o empréstimo consignado afeta alguns tipos de consumidores de vulnerabilidade potencializada, destacando os idosos aposentados e pensionistas, os quais tornaram-se as principais vítimas do agressivo assédio das instituições financeiras.

Prosseguindo, o presente trabalho concentra-se em investigar se a Lei nº 10.820/03 está em conformidade com constituição em vigor, tanto no aspecto formal, ou seja, se foram respeitados os trâmites exigidos por lei quando de sua criação, quanto no plano material, sendo verificado, inclusive, se seu conteúdo está alinhado aos princípios e garantias fundamentais esculpidos na Constituição Federal como os que resguardam os direitos dos trabalhadores (art. 5º, § 2º, da CF), a proteção ao salário (art. 7º, incisos IV, VI e VII, da CF/88), a proteção à dignidade humana(art. 1º, III, da CF/88), erradicação da pobreza, da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais (arts. 3º, III e 170, VII) e à Proteção do Estado ao Direito do Consumidor (art. 5º. XXXII e 170 da Constituição Federal).

Por fim, uma vez constatada a inconstitucionalidade da lei, é destacada a importância de se tomar urgentes providências, visando proteger os consumidores tomadores de empréstimos consignado, oportunidade em que são apresentadas algumas sugestões. Entre as alternativas apresentadas encontram-se submeter a questão ao Supremo Tribunal Federal por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e, de forma subsidiária ou concomitante, promover a necessária atualização do Código de Defesa do Consumidor, uma vez que o referido Códex não trata do superendividamento do consumidor de boa-fé e nem tampouco contém dispositivos que determinem a responsabilidade solidaria das instituições financeiras e bancos pelos empréstimos concedidos sem critérios, medidas essas que evitariam a ruína de milhões de mutuários¹.

¹ Mesmo a Lei 10.829/02 denominar como mutuário (art. 2º, IV) todo “empregado que firma com instituição consignatária contrato de empréstimo”, com fulcro na jurisprudência do STF e Súmula 297 do STJ, bem como para os fins que se destinam este estudo, trataremos como consumidor todo aquele que contrata empréstimo consignado.

2 CRÉDITO CONSIGNADO: NOÇÕES GERAIS E ANÁLISE CRÍTICA

2.1 CONCEITO E CARACTERÍSTICAS DO CRÉDITO CONSIGNADO

Consolidado e regulamentado pela Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, o crédito consignado, popularmente conhecido como “empréstimo consignado”, é uma modalidade de empréstimo destinado a pessoa física, sendo as parcelas deduzidas mensalmente na folha de pagamento do trabalhador, aposentado ou pensionista, mediante previa autorização².

Esse tipo de empréstimo pode ser obtido em bancos ou financeiras, cuja duração pode chegar até 96 parcelas³, sendo que os juros e demais encargos variam conforme valor e prazo contratados⁴.

Uma das principais características do crédito consignado é o desconto da prestação direto na folha de pagamento do devedor, sendo facultado ao empregador também descontar os custos operacionais referentes ao empréstimo consignado, decorrendo daí o baixíssimo custo para quem empresta (art. 3º, § 2º da Lei 10.820/03).

Outro ponto que leva ao barateamento dos custos desta modalidade de empréstimo é que esta faz parte de pacotes de serviços terceirizados pelos bancos. Como as instituições financeiras passaram a autorizar aos correspondentes bancários⁵ a trabalhar com esse tipo de empréstimo, facilitou muito o acesso aos

² Arts. 1º, 2º, I a VIII, e 6º da Lei nº 10.820/03.

³ Decreto nº 8.690, de 11 de março de 2016, art. 4º, § 3º, I.

⁴ O sítio do Ministério da Previdência Social disponibiliza a lista completa das respectivas taxas de juros praticadas pelos bancos (as taxas atuais máximas praticadas são de 2,08% ao mês para o empréstimo, e de 3,00% ao mês para o cartão consignado). Lembrando que além das taxas também é cobrado o Imposto sobre as Operações Financeiras (IOF) (BRASIL, 2017).

⁵ O correspondente bancário é uma pessoa jurídica, que pode ser uma firma, uma empresa, uma instituição ou alguma associação que atue como agente intermediária entre as entidades bancárias e os clientes particulares. Também são correspondentes bancários qualquer entidade financeira que atue do mesmo jeito explicado anteriormente, é dizer qualquer das entidades financeiras que estiverem autorizadas pelo Banco Central a operarem com os clientes finais. Segundo as **Resoluções Bacen nº 3110 e 3156**, ambas emitidas em 2003, qualquer correspondente bancário pode prestar uma ampla variedade de serviços para instituições bancárias e entidades financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Entre esses serviços encontram-se: serviços de cobranças, análises de cadastro e de crédito, ordens de pagamentos, solicitações de financiamentos, solicitações de empréstimos pessoais (dentre esses está o empréstimo consignado) e para empresas, propostas de aberturas de contas de depósitos à vista, atividades de processamento de dados, solicitações de aberturas de contas de poupança, recebimento e pagamento de contas, aplicação e resgates em fundos de investimentos, propostas de aberturas de contas a prazo, solicitações de cartões de débito e crédito para homens e mulheres trabalhadores, também pedidos de cartões de débito e crédito para aposentados e em alguns casos para universitários. Disponível em <https://www.omelhtrato.com/creditos/emprestimo-pessoal-simulacao/correspondente-bancario-o-que-e-emprestimos> e BCB, 2011).

consumidores, além de desonerar a folha de pagamento dos bancos.

Cabe registrar que essa modalidade de empréstimo é sempre mais segura e vantajosa para quem está emprestando, ou seja, a instituição financeira, uma vez que a cobrança é praticamente automática e a responsabilidade em reter e repassar os valores é da empresa empregadora, do sindicato ou do órgão do governo (art. 3º, III, da Lei 10.820/03).

Por outro lado, devido oferecer juros mais baixos do que o Crédito Direto ao Consumidor (CDC) e Cartão de Crédito, além de não exigir garantias, fiador ou mesmo comprovante negativo de restrição cadastral no SERASA, essa modalidade de empréstimo é extremamente atraente também para o consumidor de baixa renda, sendo a razão do seu sucesso.

2.2 O CONTEXTO HISTÓRICO DA LEI 10.820/03

Para o perfeito entendimento de como surgiu a atual Lei do Crédito Consignado, é preciso analisarmos brevemente o contexto em que se deu sua idealização e edição.

A criação da Lei 10.820/03 ocorreu quando o Brasil passava por um momento econômico extremamente favorável. No início do século XXI, internamente tínhamos um governo novo, bem intencionado e com um discurso voltado para o social. Esse governo, inicialmente, manteve os ajustes econômicos feitos pelo seu antecessor, por isso contava com dinheiro em caixa para abrir as comportas do crédito – tratamos aqui do primeiro e segundo governo do Partido dos Trabalhadores (2003 a 2011).

No plano internacional também era favorável para o país, pois a partir de 2000 a China cresceu de maneira surpreendente, com isso houve demanda por matérias primas, ponto forte do Brasil⁶,

Melhorando a situação, os bancos contavam com forte representatividade no Congresso e com um governo disposto a agradar as instituições financeiras, portanto,

⁶ Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA: “As relações comerciais Brasil-China, entre 2000 e 2010, tiveram crescimento superior à elevação do comércio entre o Brasil e o mundo. Entre 2000 e 2010, as exportações brasileiras para a China elevaram-se de US\$ 1,1 bilhão – 2% do total das exportações do Brasil – para US\$ 30,8 bilhões – 15% do total, ao passo que as importações brasileiras da China cresceram de US\$ 1,2 bilhão – 2% do total – para US\$ 25,6 bilhões – 14% do total. Ao longo desse período, o saldo foi positivo para o Brasil em seis anos” (IPEA, 2011).

o cenário era perfeito.

Entretanto, conforme relata Jorge Rubem Folea de Oliveira, em 2003, ainda predominava nos tribunais pátrios a proibição da penhora do salário como forma de amortização de empréstimos tomados pelos trabalhadores. Por isso, visando contornar esse empecilho, o poder econômico procurou se articular para a criação de uma lei que fosse perfeitamente casada com seus interesses, ou seja, uma lei que, dentre outros pontos, não só contornasse a proibição da retenção dos salários e pensões, mas, principalmente, garantisse a autossatisfação de seus créditos(OLIVEIRA, 2006).

Deste modo, visando alcançar seus objetivos, os bancos precisavam inserir no ordenamento jurídico uma lei que contivesse dispositivos voltados ao atendimento de seus pleitos, sendo assim feito.

No dia 17 de setembro de 2003, foi assinada a Medida Provisória nº 130. Junto com a referida medida enviada ao Congresso, seguiu sua regulamentação feita através do Decreto nº 4.840/03. A medida provisória e o decreto consolidavam e eliminavam dúvidas na legislação até então existente para a prática do chamado crédito consignado.

Três meses depois, em 17 de dezembro de 2003, o Congresso aprovou a Medida Provisória, transformando-a na Lei 10.820/03, sendo que logo no artigo 6º, ampliado aos aposentados e pensionistas a possibilidade de contratar empréstimos consignados.

Interessante observar que logo no ano seguinte, no dia 13 de agosto de 2004, atendendo uma demanda dos bancos, o Presidente da República assinou o Decreto 5.180 permitindo que todos os bancos operassem crédito consignado para os aposentados, e não apenas àqueles que faziam os pagamentos dos benefícios da Previdência.

Em meados do ano de 2015, foram editadas as Súmulas 539 e 541 do STJ⁷, que fortaleceu as instituições financeiras uma vez que franquearam aos bancos a

⁷ Súmula 539: “É permitida a capitalização de juros com periodicidade inferior à anual em contratos celebrados com instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional a partir de 31/3/2000 (MP n. 1.963-17/2000, reeditada como MP n. 2.170-36/2001), desde que expressamente pactuada” (STJ, 2000, grifo nosso).

Súmula 541: “A previsão no contrato bancário de taxa de juros anual superior ao duodécuplo da mensal é suficiente para permitir a cobrança da taxa efetiva anual contratada” (STF, 2015, grifo nosso).

possibilidade de cobrar juros compostos de seus clientes, o que afetou diretamente os direitos dos consumidores que tomaram empréstimos consignados.

Na sequência, outubro e novembro de 2015, vieram as leis 13.172 e 13.183. Na primeira lei foi dada nova redação ao artigo 1º, §1º, da Lei 10.820/03, onde foi ampliado o alcance da retenção das parcelas do empréstimo consignado, uma vez que autorizou que os descontos também sobre as verbas rescisórias devidas pelo empregador, se assim previsto no respectivo contrato de empréstimo, financiamento, cartão de crédito ou arrendamento mercantil, até o limite de 35% (trinta e cinco por cento), sendo 5% (cinco por cento) destinados a amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito ou a utilização com a finalidade de saque por meio do cartão de crédito.

A segunda lei alterou a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, para dispor sobre o pagamento de empréstimos realizados por participantes e assistidos com entidades fechadas e abertas de previdência complementar.

Temos ainda a recente Resolução n. 4.549, do Conselho Monetário Nacional (CMN), publicada em 26 de janeiro de 2017, que dispõe sobre o financiamento do saldo devedor da fatura de cartão de crédito, que tornou-se mais um mecanismo pró-bancos, haja vista que, para preservar o crédito dessas instituições, empurra o consumidor para o empréstimo consignado, caso esse não consiga quitar sua fatura.

Como podemos observar que a Lei n.º 10.820/03, foi regulada e ampliada várias vezes, sendo que em nenhuma das alterações buscou-se resguardar direitos do consumidor, fato que nos leva a constatar que referida norma é mais uma prova da continua ingerência do poder econômico dos bancos na elaboração das leis no Brasil.

2.3 CRÉDITO CONSIGNADO E A FALSA PROMESSA DE ASCENSÃO SOCIAL

A criação da lei 10.820/03 se assentou na promessa de socorro financeiro aos trabalhadores e aposentados através do acesso das classes C e D ao crédito, sendo que o crédito consignado seria, na forma que foi repassado aos consumidores, um instrumento que proporcionaria a ascensão social das classes menos favorecidas. Essa foi a promessa vendida em 2003, pelo Presidente da República e Ministro da

Previdência, como se vê pelo texto da carta que acompanhou os extratos dos benefícios enviada a 10,6 milhões de segurados do INSS, aconselhando a todos a obter empréstimo consignado:

Caro(a) Segurado(a) da Previdência Social, Em maio passado, o Governo Federal encaminhou ao Congresso um Projeto de Lei para permitir aos aposentados e pensionistas da Previdência Social acesso a linhas de crédito com taxas de juros reduzidas. Agora, o Legislativo aprovou o projeto e acabamos de sancioná-lo. Com isto, você e milhões de outros beneficiários(as) passam a ter direito de obter empréstimo cujo valor da prestação pode ser de até 30% do seu benefício mensal. Você poderá pagar o empréstimo com juros entre 1,75% e 2,9% ao mês. Esperamos que essa medida possa ajudá-lo(a) a atender melhor às necessidades do dia-a-dia. Por meio de ações como esta, o Governo quer construir uma Previdência Social mais humana, justa e democrática. Afinal, a Previdência é sua! (OLIVEIRA, 2006).

Apesar de ser esta a propaganda do Governo Federal, a Lei nº 10.820/03, na verdade tinha o endereço certo, ou seja, permitir o acesso das instituições financeiras aos salários, benefícios de aposentadoria, verbas rescisórias e parte do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço dos trabalhadores⁸.

Diante disso, é fácil constatar que a promessa propagada à época de permitir a ascensão social das classes C e D, não se concretizou, tendo o crédito consignado contribuído para o oposto do que prometia, uma vez que levou os tomadores de empréstimo ao superendividamento e ao retrocesso. Confirmando isso, temos atualmente milhões de consumidores que estão em um degrau abaixo de onde estavam devido o endividamento decorrente dos empréstimos tomados⁹, isso no meio da mais forte recessão instalada no país nas últimas décadas, conforme se confirma através de dados do Banco Mundial (2018):

Entre 2003 e 2014, o Brasil viveu uma fase de progresso econômico e social em que mais de 29 milhões de pessoas saíram da pobreza e a desigualdade diminuiu expressivamente (o coeficiente de Gini caiu 6,6% no mesmo período, de 58,1 para 51,5). O nível de renda dos 40% mais pobres da população aumentou, em média, 7,1% (em termos reais) entre 2003 e 2014, em comparação ao crescimento de renda de 4,4% observado na população geral. No entanto, desde 2015 o ritmo de redução da pobreza e da desigualdade parece ter estagnado. O Brasil vem passando por uma forte recessão. A taxa de crescimento do país vem desacelerando desde o início da década, de uma média de crescimento anual de 4,5% (entre 2006 e 2010) para 2,1% (entre 2011 e 2014). O PIB sofreu uma contração de 3,8% em 2015 [...].¹⁰

⁸ Arts. 1º, §1º, § 5º, I, e 6º, da Lei nº 10.820/03.

⁹ Em pesquisa sobre o endividamento e inadimplência do consumidor, a Confederação Nacional do Comércio, de Bens, Serviços e Turismo constatou que em julho de 2018 o total de famílias endividadas chegou a 59,6%, sendo que 23,7% tem contas em atraso e 9,4% não terão condições de pagar. Disponível em http://cnc.org.br/sites/default/files/arquivos/release_peic_julho_2018.pdf, acesso em 20 ago 2018.

¹⁰ Disponível em <http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/overview>, acesso em 08 ago 2018

É nesse quadro de superendividamento que prospera o Crédito Consignado, destruindo as finanças dos consumidores brasileiros, principalmente a dos aposentados, graças a ingerência dos bancos junto ao poder econômico e político, como adiante será explicado.

2.3.1 O poder econômico dos bancos e sua influência na elaboração das leis no Brasil

Segundo Roberto de Aguiar, o poder é uma relação entre os homens, sendo exercido, no mínimo, por um homem sobre outro homem, ou seja, sempre haverá alguém que comanda e outro que obedece. Tem poder quem tem mais força e essa força não se resume apenas “à força bruta, que se traduz na sociedade pela força militar e seus conseqüências coatores. A força, enquanto respaldo do poder, é multifacética. Ela pode se apresentar como força econômica que possui a mesma eficácia da força física, na medida em que detém a possibilidade de represária.” (AGUIAR, 1990, p.50-51)

E esse poder econômico para se afirmar expande sua influência em outras áreas, inclusive no poder político. Ao tratar da relação entre o poder econômico e o político, o sociólogo Rodrigo Alberto Toledo, afirma que é “fácil percebermos que a relação entre política e economia é cada vez mais estreita, visto que os detentores do poder econômico influenciam e, até certo ponto, dominam também o poder político, visando à manutenção dos interesses de uma minoria”.¹¹

Seguindo esse viés, o economista Paul Singer, acrescenta explicando que isso é um fenômeno global no capitalismo contemporâneo, sendo esse poder exercido por um limitado número de gigantescas transnacionais que “tomam em geral a forma de bancos demasiado grandes para que os governos possam correr o risco de deixá-los quebrar. Eles estão interligados por interesses financeiros, o que lhes permite atropelar o poder político de países que não se submetem aos seus desejos.”¹²

¹¹ Disponível em <http://profrodrigotoledo.blogspot.com.br/2008/12/relao-entre-poder-politico-e-poder.html>, acesso em 08 ago 2018.

¹² Disponível em <https://operamundi.uol.com.br/opiniao/18166/banco-publico-impede-submissao-da-politica-ao-poder-economico>, acesso 08 ago 2018.

Conforme artigo publicado na revista *Le Monde Diplomatique Brasil*, assinado pelos deputados federais Paulo Teixeira(PT-SP) e Henrique Fontana (PT-RS)¹³, esse controle exercido pelo poder econômico, de acordo com os parlamentares é uma realidade e está sendo ampliado sobre partidos e candidatos, conforme dados das eleições realizadas no período de 2002 a 2010, onde se constata um exponencial aumento dos recursos utilizados nas campanhas. Ainda segundo os parlamentares:

Os números sobre o aumento da influência do poder econômico no sistema político e nos resultados eleitorais são inequívocos. Em 2002, os gastos declarados à Justiça Eleitoral por partidos e candidatos nas campanhas para deputado federal alcançaram R\$ 189,6 milhões; em 2010, esse valor chegou ao montante de R\$ 908,2 milhões, um crescimento de 479% em oito anos. Na mesma direção, as campanhas presidenciais, que custaram R\$ 94 milhões, em 2002, alcançaram a cifra de R\$ 590 milhões em 2010, um crescimento de 627% em oito anos. Com o crescimento global dos gastos eleitorais, ampliou-se também o poder de influência dos grandes financiadores diante de candidatos e partidos, pois 75% dos recursos doados nas eleições de 2010 foram provenientes das pessoas jurídicas.(...)

Se o aumento exponencial do montante dos recursos utilizados nas campanhas já é bastante emblemático, a preocupação cresce quando se analisa a relação entre gastos de campanha versus resultados eleitorais. A partir das informações disponíveis no sítio do Tribunal Superior Eleitoral, a análise das prestações de contas dos candidatos a deputado federal, em 2010, mostra que, entre os 513 eleitos, 369 (72% do total) foram os que mais gastaram nas campanhas nos seus estados. Os 513 eleitos gastaram em média doze vezes mais do que o restante dos candidatos não eleitos (em alguns estados, mais de trinta vezes).

Esse também é o entendimento de Luiz Flávio Gomes que ao tratar da força econômica dos maiores doadores do último pleito (2014), em artigo publicado no site Jusbrasil, apresenta os seguintes dados:

Quem são os “supereleitores” de 2014? Até o dia 6/9/14 eram: JBS (Friboi, R\$ 112 milhões doados para os candidatos ou partidos políticos), OAS (R\$ 66 milhões), Grupo Vale (R\$ 52 milhões), Ambev (R\$ 41 milhões), Andrade Gutierrez (R\$ 32 milhões), Bradesco (R\$ 30 milhões), UTC (R\$ 28 milhões), Queiroz Galvão (R\$ 25 milhões), Odebrecht (R\$ 25 milhões), BTG Pactual (R\$ 17 milhões) (Estado 15/9/14: A4). Mas muito mais dinheiro vai rolar ainda até o final das eleições. Os 19 maiores “financiadores” doaram metade do total (R\$ 1 bilhão). Bancos, alimentação, bebidas e empreiteiras são os maiores “doadores”. Em 2010, R\$ 52 milhões foram ocultos (mas isso já não é possível).(GOMES, 2014)

<https://www.cartacapital.com.br/economia/poder-politico-e-poder-economico-nas-democracias-capitalistas> , acesso em 08 ago 2018

¹³ Disponível em <https://diplomatique.org.br/sistema-politico-do-poder-economico/> , acesso em 08 ago 2018

Ainda segundo Flávio Gomes, o problema é a forma com que esse dinheiro aplicado nas campanhas volta para os financiadores, uma vez que o retorno vem através de emendas parlamentares, convênios fraudulentos, licitações com cartas marcadas e empréstimos com juros baixos, sem contar a fundamental direcionamento da produção legislativa, fato que cria um certo monopólio do legislativo.

Dessa forma, completa o renomado autor e jurista, “somente as leis que eles querem são aprovadas (nisso existe bastante fidelidade dos parlamentares e governantes)”, pois do “dinheiro que sai dos cofres públicos para os ‘doadores’, boa parcela fica como propina nas contas dos políticos (para a construção dos “fundos de campanha)”.

Seguindo a mesma trilha o ex-juiz de direito eleitoral Márlon Reis no livro “O nobre deputado: relato chocante (e verdadeiro) de como nasce, cresce e perpetua um corrupto na política brasileira”, produzido a partir de entrevistas com diversos parlamentares, explica a lógica dos investimentos feitos pelo poder econômico visando obter o controle sobre o poder político:

A política é movida a dinheiro e poder. Dinheiro compra poder, e poder é uma ferramenta poderosa para se obter dinheiro. É disso que se trata as eleições: o poder arrecada o dinheiro que vai alçar os candidatos ao poder. Saiba que você não faz diferença alguma quando aperta o botão verde da urna eletrônica para apoiar aquele candidato opositorista que, quem sabe, possa virar o jogo. No Brasil, não importa o Estado, a única coisa que vira o jogo é uma avalanche de dinheiro. O jogo é comprado, vence quem paga mais. Sempre foi assim e sempre será, pois os novatos que ingressam com ilusões de mudança são cooptados ou cuspidos pelo sistema.(...)

As doações empresariais são sempre vinculadas à abertura dos cofres públicos. Não existe ideologia, só negócios. Para aumentar a possibilidade de lucro, uma empresa sempre dá mais dinheiro ao candidato que ocupa o topo das pesquisas. Também doará, só que em menor proporção, para o que tem menos chance. Assim, se houver uma reviravolta – como no futebol, as zebras também acontecem –, o vencedor estará vinculado à sua doadora. Há ainda outra razão para tamanha “caridade”: o derrotado de hoje é o governante de amanhã. É sempre prudente deixar algumas portas abertas para quem está lutando pelo poder. Qualquer que seja o resultado das urnas, essa empresa sairá vitoriosa. (REIS, 2014, p. 10 e 26)

Esse pessimismo é compartilhado pelo Procurador de Justiça Rodrigo Chemin, quando em livro que faz a comparação entre as Operações Mãos Limpas(Itália) e Lava Jato(Brasil), acrescenta que a população tem sua parcela de responsabilidade uma vez que “são suscetíveis a ofertas vantajosas em troca de voto.(...) Os políticos sabem disso e se aproveitam dessa forma torta de participação eleitoral.” Sendo assim ainda “que muitos eleitores já compreendam a importância do voto, não são estes que costumam decidir a eleição.” (CHEMIN, 2017, p.21)

Portanto, ao investir na eleição de parlamentares, o poder econômico tem um objetivo certo, uma vez que os senadores, deputados e vereadores financiados trabalharão para resguardar os interesses de seus financiadores, por meio de decretos, medidas provisórias e leis.

Um emblemático exemplo disso, veio com os resultados da Operação Lava Jato, onde forçada pelas investigações encetadas¹⁴, a Odebrecht admitiu ter exercido influência em inúmeras leis¹⁵.

Outro exemplo da influência do poder econômico buscando resguardar seus direitos veio a público através dos resultados da Operação Zelotes, onde foram indiciadas quase duas dezenas de pessoas, dentre elas algumas ligadas a bancos (BRADESCO, ITAU, SANTANDER e SAFRA) e autoridades do Executivo Federal (ex-ministro Mantega, ex-presidentes Lula e Dilma), por envolvimento em suposto esquema de corrupção para viabilizar medidas provisórias¹⁶ e também para manipular o julgamento de processos no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf),

¹⁴ <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/04/1877048-compra-de-mps-continuou-mesmo-apos-inicio-da-lava-jato-diz-odebrecht.shtml>

¹⁵ Nos referimos aqui às Medidas Provisórias nº 252/2005, conhecidas como MP do Bem, que tinha como escopo reduzir tributos sobre importação de NAFTA; MP nº 449/2008, que ficou conhecida como “MP das Dívidas”, que visava alterar as condições de parcelamento de débitos tributários; MP nº 460/2009, que, por meio de emenda, criou regime especial para pagamento de dívidas de IPI; MP nº 462/2009, também visava instituir parcelamento de IPI; MP nº 470/2009, conhecida como “Refis da crise”, também pretendia facilitar o pagamento de dívidas de IPI; MP nº 472/ 2009, instituiu incentivos para a indústria petrolífera; MP nº 544/2011, que criou regime de incentivo à indústria da defesa(nesse caso a Odebrecht diz ter atuado pedindo alteração em classificação de produtos); MP nº 563/2012, que alterou alíquota de contribuição previdenciária sobre folha de pagamento devida por empresas; MP nº 579/2012, baseou-se em Emenda do relator Renan Calheiros, é tinha como objetivo estender o prazo de fornecimento de energia barata a empresas no Nordeste; MP nº 613/2013, conforme a Odebrecht foi editada após conversa entre Marcelo Odebrecht e Guido Mantega, ex-ministro nos governos dos ex-presidentes Lula e Dilma, tendo concedido incentivos tributários à indústria química por meio do Reiq; MP nº 627/2013, alterou tributação sobre lucro de empresas brasileiras no exterior(o texto foi mudado a pedido de Marcelo Odebrecht); MP nº 651/2014, essa fez parte do “Pacote de bondades”, e alterou regras do mercado financeiro(a Odebrecht afirma que o Senador Jucá apresentou quatro emendas a pedido da empresa); MP nº 656/2014, foi criada a partir de Emenda de Jucá que visava prorrogar contratos de fornecimento de energia a grandes consumidores (o texto foi vetado pela ex-presidente Dilma); MP nº 677/2015, nesse caso, depois do veto, novo texto foi editado para prorrogar os contratos que interessavam a Marcelo Odebrecht; MP nº 703/2015, foi criada a partir de pedido de Emilio Odebrecht, sendo que o texto criou modelo para os acordos de leniência de empresas; Resolução do Senado nº 72/2010, cujo texto encerrou a “Guerra dos Portos”, acabando com incentivos que alguns Estados concediam a importados; Projeto de lei nº 32/2007, que alterava lei de licitações; Projeto de lei nº 6/2009, cujo texto estruturou o sistema brasileiro de defesa da concorrência; e Decreto nº 6683/2008, feito a pedido da empresa, cujo texto isentou a produção residual de gasolina da cobrança da Cide-Combustíveis.

¹⁶ Destaca-se a MP 471/2009, convertida na Lei 12.218/2010, que alterou as Leis nº 9.440, de 14 de março de 1997, e 9.826, de 23 de agosto de 1999, que estabelecem incentivos fiscais para o desenvolvimento regional.

que é uma espécie de tribunal que avalia débitos de grandes contribuintes com a Receita Federal.¹⁷

O que chama a atenção nesse conluio entre o poder econômico e poder político é que o atendimento dos pleitos dos patrocinadores das campanhas eleitorais, conforme apurado pelas operações Lava-jato e Zelotes, seguia uma lógica, um método predeterminado. Tudo começava com um Decreto ou Medida Provisória de iniciativa do chefe do executivo federal, os quais, em tempo curtíssimo, se tornava em Projeto de Lei que era rapidamente aprovado pelo Congresso. O tempo gasto entre a promulgação da medida provisória e a conversão em lei girava em torno de três a oito meses, sendo que após cumpridos seus objetivos, ou seja, atender os propósitos dos financiadores, convenientemente as normas iam para o anonimato, uma vez que passavam a compor nossa extensa legislação, ficando ali ocultas.

Basta analisarmos algumas medidas provisórias convertidas em leis ao longo dos últimos governos, para confirmarmos essa realidade, a qual, segundo os dados levantados nas Operações Lava-jato e Zelotes, sofreu influência direta de grupos econômicos (construtoras e instituições financeiras)¹⁸:

Assim, constatamos um *modus operandi* construído para assegurar os interesses de alguns grupos por meio de criação e aprovação de leis, sendo que a Lei 10.820/03, não fugiu a essa regra. Criada em 17 de setembro de 2003, a partir da

¹⁷ Disponível em:

[http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/noticias-df/operacao-zelotes-mpf-df-fecha-colaboracao-premiada-com-ex-conselheiro-do-carf\(ltaú-Unibanco\);http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13172.htm](http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/noticias-df/operacao-zelotes-mpf-df-fecha-colaboracao-premiada-com-ex-conselheiro-do-carf(ltaú-Unibanco);http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13172.htm) (BRADESCO); [http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/noticias-df/zelotes-mpf-denuncia-10-pessoas-no-caso-envolvendo-o-banco-bradesco;\(SANTANDER\);http://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2017/09/zelotes-aponta-que-santander-teria-obtido-r-83-milhoes-em-creditos-tributarios.html;\(SAFRA\);http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/noticias-df/zelotes-mpf-denuncia-mais-seis-por-fraudes-junto-ao-carf;\(DENUNCIA DE LULA- MEDIDA PROVISORIA 471/09\)https://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/denuncia_-_lula_2.pdf](http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/noticias-df/zelotes-mpf-df-denuncia-10-pessoas-no-caso-envolvendo-o-banco-bradesco;(SANTANDER);http://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2017/09/zelotes-aponta-que-santander-teria-obtido-r-83-milhoes-em-creditos-tributarios.html;(SAFRA);http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/noticias-df/zelotes-mpf-denuncia-mais-seis-por-fraudes-junto-ao-carf;(DENUNCIA DE LULA- MEDIDA PROVISORIA 471/09)https://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/denuncia_-_lula_2.pdf), acesso em 13 ago 2018

¹⁸ Medida Provisória nº 449/2008, de 03/12/2008, convertida na Lei nº 11.941/2009, em 27/05/2009; MP nº 460/2009, de 30/03/2009, convertida na Lei nº 12.024/2009, em 27/08/2009; MP nº 462/2009, de 14/05/2009, convertida na Lei nº 12.058/2009, em 13/10/2009; MP nº 471/2009, de 20/11/2009, convertida na Lei nº 12.218/2010, em 30/03/2010; MP nº 472/2009, de 15/12/2009, convertida na Lei nº 12.249/2010, em 11/06/2010; MP nº 544/2011, de 29/09/2011, convertida na Lei nº 12.598/2012, em 21/03/2012; MP nº 563/2012, de 03/04/2012, convertida na Lei nº 12.715/2012, em 17/09/2012; MP nº 579/2012, de 11/09/2012, convertida na Lei nº 12.783/2013, em 11/01/2013; MP nº 613/2013, de 07/05/2013, convertida na Lei nº 12.859/2013, em 10/09/2013; MP nº 627/2013, de 11/11/2013, convertida na Lei nº 12.973/2014, em 13/05/2014; MP nº 651/2014, de 09/07/2014, convertida na Lei nº 13.043/2014, em 13/11/2014; MP nº 656/2014, de 07/10/2014, convertida na Lei nº 13.097/2015, em 19/01/2015; MP nº 677/2015, de 22/06/2015, convertida na Lei nº 13.182/2015, em 03/11/2015; e MP nº 784/2017, de 07/06/2017, considerada sem eficácia

promulgação da Medida Provisória nº 130, em apenas três meses, ou seja, em 17 de dezembro de 2003, foi convertida pelo Congresso em lei.

Diante da robustez dos dados apresentados, fica obvio a razão de termos uma lei que regula a modalidade de empréstimo consignado a pessoa física tão diametralmente contrária a Constituição Federal e aos direitos do consumidor. Tudo leva a crer que a Lei do Crédito Consignado sempre se destinou a assegurar os interesses das instituições financeiras, haja vista não ser surpresa o poder e a influência que possuem, bem como o fato de ter sido aprovada mesmo contendo diversos dispositivos que se contrapõem à Constituição Federal e ao Código de Defesa do Consumidor.

Essa influência exercida por esses grupos não é surpresa, pois detentoras de ativos que giram em torno de R\$ 1,443 trilhão (Banco do Brasil), R\$ 1,242 trilhão (Caixa Econômica) e R\$ 1,204 trilhão (Banco Itaú/Unibanco)¹⁹, que geram lucros que chegam a casa dos bilhões de reais, essas instituições financeiras têm porte suficiente para defender seus interesses em todos círculos do poder. Sendo assim, quando desejam legitimar seus propósitos, essas instituições financeiras, a exemplo das construtoras, com peculiar habilidade simplesmente articulam criando vínculos no meio governamental, político e tribunais, para viabilizar o que querem.

Assim, para aliciar, fidelizar, submeter e manter cativo o consumidor, não há limites. Caso seja necessário uma lei ou uma Medida Provisória, conseguem. Se o problema for a falta de uma jurisprudência, súmula ou decisão em processo que tramita em uma agência reguladora garantido seus direitos, isso é providenciado.

Acrescente-se que o destemor das instituições financeiras e bancos ao agir desta forma deve-se a certeza da impunidade, uma vez que a legislação pátria é bem condescendente com relação aos crimes de colarinho branco, conforme explica Deltan Dallagnol:

A crueldade da corrupção é incompatível com o tratamento que a lei lhe confere. Hoje a pena efetiva para esse crime é uma piada de mau gosto. Embora a punição prevista seja de 2 a 12 anos, o modelo brasileiro determina que a pena, nos casos de réus de colarinho branco, fique bem perto do mínimo legal – que dificilmente passará de 4 anos. Esse dado autoriza sua substituição por punições alternativas, sem tempo de prisão, como doação de cestas básicas e prestação de serviços à comunidade. Para piorar, esse castigo, que já parece bastante desproporcional em relação ao mal causado à sociedade, via regra, será dado por encerrado após um quarto de seu cumprimento. Isso é efeito dos decretos de indulto natalino, promulgados todo final de ano. Assim, se o corrupto foi condenado a 3 anos,

¹⁹ Disponível em <https://exame.abril.com.br/negocios/os-20-maiores-bancos-do-brasil-em-valor-de-ativos/>, acesso em 09 set 2017

cumprirá 9 meses de prestação de serviços à comunidade e doará algumas cestas básicas.

A corrupção é um crime racional. Empresas, pessoas físicas e funcionários públicos a praticam porque entendem que os benefícios são maiores do que os custos. E é verdade. Se quisermos reverter esse quadro os custos devem se tornar maiores do que os benefícios.(...) (Dallagnol,2017, p.55)

Diante desse quadro, constatamos uma situação inusitada no país, onde de um lado temos o poder econômico que, ao longo dos anos se municiou com uma legislação eficiente que garante tanto sua proteção quanto seus lucros e, do outro, o consumidor, que diante desse contexto, para assegurar seus direitos tem que recorrer ao judiciário e esperar anos para ter seus direitos reconhecidos.

3 RELAÇÃO ENTRE O CRÉDITO CONSIGNADO E O SUPERENDIVIDAMENTO

Ao cooptarem no mercado o dinheiro mais “barato” e alegarem um alto índice do *spread*²⁰, as instituições emprestam com uma grande margem de lucro, isso tudo apoiadas em um pesado marketing que, através de sucessivas renovações dos empréstimos concedidos, mantem o consumidor cativo.

Agravando a situação, autorizados por recentes decisões judiciais²¹ que afastaram a proibição do anatocismo²², os bancos podem cobrar juros compostos sobre os empréstimos que são concedidos aos consumidores o que lhes proporciona um superlucro.

É por isso, que segundo explica Clarissa Costa Lima (2014, p. 35), que é direta a relação entre a Lei 10.820/03 que regula o crédito consignado com o superendividamento, pois em países como o nosso, onde o bem-estar social é bastante reduzido, não sendo oferecido ao cidadão educação pública de boa qualidade, assistência médica universal ao cidadão, ou uma aposentadoria adequada, para que este possa viver dignamente, há uma grande oneração do orçamento das pessoas físicas com essas despesas. Some-se a isso, o fato de que vivemos em um país onde a grande maioria da população recebe um salário mínimo tanto como remuneração, quanto como benefício de aposentadoria, fato que retira do trabalhador a condição de poupar. Por isso, caso ocorra qualquer um dos “incidentes da vida” (doença, desemprego, separação, viuvez, divórcio, etc.), o consumidor facilmente sucumbirá, tendo que recorrer aos empréstimos para manter sua sobrevivência.

A essas circunstâncias, cabe acrescentar que nessa modalidade de empréstimo as instituições financeiras e bancos são autorizadas a cobrar juros

²⁰ **Spread** (pronuncia-se spréd), é um termo em inglês, que representa a diferença entre os juros que os bancos pagam para captar dinheiro junto ao mercado (em geral, com taxas próximas da Selic) e as taxas que eles efetivamente cobram de seus clientes. Se o banco, por exemplo, toma dinheiro emprestado a 13% ao ano e o repassa cobrando 43%, o spread é de 30% (ou seja, quase 200% de lucro). Essa sobretaxa é cobrada pelas instituições financeiras para cobrir seus custos e também para auferir seus lucros, mas nela estão embutidas ainda a tributação e a inadimplência. Colocados contra a parede, os bancos argumentam que tiveram de subir suas margens de segurança por causa, principalmente, do aumento do risco de enfrentar uma onda de calotes. Porém isso não procede, principalmente quando diz respeito ao crédito consignado. Disponível em <https://pt.wikipedia.org/wiki/Spread>. Acesso em 13 ago 2018.

²¹ ob.cit.,p.16)

²² O anatocismo é junção dos juros vencidos ao capital, para que o todo proporcione novos juros. Disponível em <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/anatocismo>. Acesso em 09 ago 2018

compostos, o que aumenta consideravelmente o valor da dívida prejudicando diretamente o consumidor.

Piorando a situação, por estratégia, o forte marketing que sustenta o empréstimo consignado vende esta modalidade de empréstimo como uma suave alternativa para quem se vê em necessidade ou, em um segundo momento, quer alcançar um sonho de consumo, sendo convenientemente esquecido de avisar ao consumidor que ele terá sua vida vinculada a uma redução de até 35% de seu salário, e que sua renda será afetada por longos anos, o que pode levá-lo à ruína.

Como o consumidor não resiste ao assédio, acaba seduzido pela promessa de dinheiro fácil, contratando o empréstimo, entrando desta forma em um processo de endividamento do qual dificilmente conseguirá sair.

Desse modo, para o trabalhador ou aposentado de baixa renda, que contrai dívidas, seja para consumir ou para superar uma situação de crise, naturalmente haverá dificuldades de reembolso, e, a médio prazo, estará exposto a uma situação de superendividamento²³.

O mais grave é que, devido as suas características próprias, decorrente da fragilidade física, psíquica e social, a principal vítima do crédito consignado é o aposentado.

3.1 SUPERENDIVIDAMENTO DO IDOSO APOSENTADO: CONSUMIDOR HIPERVULNERÁVEL

Ao chegar à senescência, o indivíduo naturalmente apresenta diminuição de suas condições físicas gerais, ocorrendo a perda progressiva da capacidade de raciocínio, da vitalidade do coração, da capacidade respiratória, redução da força muscular, diminuição da acuidade visual e da capacidade de locomoção.

Esse indivíduo, por ter chegado à velhice, reflete em um cenário pessoal complexo e digno de atenção, pois ocorre uma espécie de involução, ante a drástica diminuição das capacidades físicas e mentais do indivíduo, incluindo nesse quadro a “perda de papéis sociais com a retirada de atividade econômica, aparecimento de novos papéis (ser avós), agravamento de doenças crônicas e degenerativas, perdas

²³ Superendividamento “é a impossibilidade do devedor de pagar todas as suas dívidas, atuais e futuras, com seu patrimônio e seu rendimento.” (LIMA, 2014.p.34)

de parentes e amigos” (CAMARANO; PISANTO, 2004, p.2-3).

É a partir dessa fragilidade física, psíquica e social dos idosos, que se constrói uma vulnerabilidade especial, decorrente das dificuldades para lidar com situações que antes eram identificadas como corriqueiras, as quais com a idade acabam por ter uma dimensão alargada.

De um modo geral, essa vulnerabilidade nas relações de consumo já é presumida quando se trata do lado mais fraco, ou seja, o consumidor, mas, no que diz respeito a relação com idosos, esta é considerada agravada justamente pelas características próprias desse tipo de pessoa.

Assim, o consumidor cuja idade está acima de 60 anos, tem sua vulnerabilidade potencializada, tanto no aspecto físico, quanto no técnico, “pois é um leigo frente a um especialista organizado em cadeia de fornecimento de serviços, um leigo que necessita de forma premente dos serviços, frente à doença ou à morte iminente, bem como um leigo que não entende a complexa técnica atual dos contratos cativos de longa duração denominados de planos de serviços de assistência à saúde ou assistência funerária.” (MARQUES, 2003, p. 194)

Ainda tratando da vulnerabilidade agravada do consumidor idoso, Andressa Jarletti Gonçalves de Oliveira acrescenta:

A fragilidade dos idosos no consumo de determinados bens e serviços é acentuada por mais um fator: a “inflação para a terceira idade”, medida pelo índice criado pela Fundação Getúlio Vargas (Índice de Preços ao Consumidor da Terceira Idade – IPC – 3ª I), cujos dados atestam que os idosos foram mais afetados pela alta de preços do que a média da população pois em 12 anos a inflação da terceira idade foi 27,6% superior à do varejo. Considerando que a maior parte dos idosos tem renda baixa, o desgaste inflacionário pode levar à contratação do crédito como meio necessário para acesso a bens e serviços essenciais. E, tendo em vista a baixa escolaridade e o alto grau de analfabetismo dos idosos (24,4%), não é difícil perceber que a vulnerabilidade do idoso no processo de concessão de crédito se agrava (OLIVEIRA, 2014, p.60-61).

Considerando que essa vulnerabilidade mais acentuada do idoso implica em um evidente desequilíbrio nas relações de consumo, para sanar a desigualdade constatamos que as normas jurídicas não podem ser iguais para todos. Assim, aqueles consumidores que são considerados diferentes em razão do envelhecimento, tem que ser assegurada a igualdade jurídica com o objetivo de mitigar sua desigualdade material em relação aos demais cidadãos.

Confirmando a necessidade de proteção a esses consumidores hipervulneráveis, o Superior Tribunal de Justiça, por meio do Ministro Min. Rel. Hermann Benjamin, ao se pronunciar no Recurso Especial 586.316-MG, que “ser diferente ou minoria, por doença ou qualquer outra razão, não é ser menos consumidor, nem menos cidadão, tampouco merecer direitos de segunda classe ou proteção apenas retórica do legislador”.²⁴

É importante destacar que a hipervulnerabilidade apresenta-se como um critério jurídico a ser utilizado no exame das relações de consumo dos idosos. Tendo esse reconhecimento como premissa, as normas que regem as relações de consumo devem ser aplicadas considerando o grau de vulnerabilidade da pessoa idosa, buscando sempre subsídios no Estatuto do Idoso a fim de que seja alcançada a realização final de Justiça.

Cabe registrar que é devido a essa vulnerabilidade agravada que este tipo de consumidor é facilmente seduzido, o que o leva a contratar empréstimos que vão afetar negativamente sua vida futura. Entretanto, o superendividamento do idoso não se deve somente a sua hipervulnerabilidade, pois torna-se assustadoramente comum situações onde esses consumidores são vítimas da própria família, que seduzidos pelo marketing do crédito consignado, contra esses praticam a violência financeira, obrigando os aposentados e pensionistas a contratar empréstimos.

3.1.1 Violência financeira contra o idoso

Aprofundando o quadro da vulnerabilidade agravada do idoso que redundando em seu superendividamento, temos ainda a violência financeira ou econômica que consiste na exploração imprópria, ilegal ou sem autorização da pessoa idosa de seus recursos financeiros e patrimoniais.

Segundo Relatório de atividades do ano de 2016 da Central Judicial do Idoso apresentado ao Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflito – NUPECON. BSB DF (2016)²⁵, devido à crise instalada no país e o desemprego em

²⁴ Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=683195&tipo=0&nreg=200301612085&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20090319&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em 14 ago 2018.

²⁵RELATÓRIO DE ATIVIDADES 1º SEMESTRE DE 2016 -Central Judicial do Idoso-TJDFT-MPDFT-DEFENSORIA PUBLICA, p.13-14.. Disponível em DF-<https://www.tjdft.jus.br/institucional/2a-vice-presidencia/central-judicial-do-idoso/RelatorioCJI1oSemestre2016.pdf>. Acesso em 07 jun 2018.

alta, os aposentados estão sendo forçados a recorrer aos empréstimos para cobrir despesas da família. Segundo o relatório os “ casos mais frequentes referem-se à violência psicológica (31,4%) seguida da violência financeira (30,3%). (TJDFT, 2016, p. 13-14).

Lamentavelmente, a violência financeira praticada contra o idoso é frequentemente acobertada pelas vítimas, as quais não denunciam seu agressor, pelos mais diferentes motivos, inclusive por não perceber o evento como agressão ou violência.

Desse modo, seja pela falta de discernimento, conhecimento ou mesmo compelido pela “violência financeira” praticada por seus familiares o idoso acaba compelido a contratar empréstimos, os quais, segundo reportagem do Correio Braziliense redundam no endividamento de aposentados. Segundo a reportagem “com o desemprego, a queda na renda familiar e o crédito mais caro, sobrou para os segurados ajudarem nas contas da casa, usando, cada vez mais, os empréstimos consignados. Este ano, a modalidade disparou 9,4% e os beneficiários já devem R\$ 94,1 bilhões aos bancos, divulgou ontem o Banco Central.” (KAFRUNI, 2016).

Diante do exposto, confirma-se que a principal vítima do assédio das instituições financeiras para contratação de empréstimos consignados é o consumidor idoso. Os motivos vão desde as características pessoais que o incluem em um grupo “especial”, onde se constata uma vulnerabilidade acima do normal (vulnerabilidade agravada ou hipervulnerabilidade), passando por um quadro socioeconômico que influencia diretamente as decisões desse tipo de consumidor, indo até a falta de critérios na concessão de crédito, fator que impulsiona o consumo irresponsável.

4 DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 10.820/03: ASPECTOS FORMAIS E MATERIAIS

É certo que uma lei alicerçada nos interesses econômicos das instituições financeiras obviamente ignora mandamentos constitucionais e consumeristas. Assim sendo, passaremos ao tema central deste trabalho que é a análise da inconstitucionalidade da Lei do Crédito Consignado.

4.1 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Sabemos que a Constituição Federal é o referencial maior e pressuposto de validade de todas as leis, conforme leciona Paulo Bonavides:

O sistema das Constituições rígidas assenta numa distinção primacial entre poder constituinte e poderes constituídos. Disso resulta a superioridade da lei constitucional, obra do poder constituinte, sobre a lei ordinária, simples ato do poder constituído, um poder inferior, de competência limitada pela Constituição mesma.

As Constituições rígidas, sendo Constituições em sentido formal, demandam um processo especial de revisão. Esse processo lhes confere estabilidade ou rigidez bem superior àquela que as leis ordinárias desfrutam. Daqui procede pois a supremacia incontestável da lei constitucional sobre as demais regras do direito vigente num determinado ordenamento. Compõe-se assim uma hierarquia jurídica, que se estende da norma constitucional às normas inferiores (leis, decretos-leis, regulamentos, etc.), e a que corresponde por igual uma hierarquia de órgãos.

A consequência dessa hierarquia é o reconhecimento da “superlegalidade constitucional”, que faz da Constituição a lei das leis, a *lex legum*, ou seja, a mais alta expressão jurídica da soberania (BONAVIDES, 2014, p. 303).

Completando, Luís Roberto Barroso sobre o tema acrescenta:

[...] A Constituição, portanto, é dotada de superioridade jurídica em relação a todas as normas do sistema e, como consequência, nenhum ato jurídico pode subsistir validamente se for com ela incompatível. Para assegurar essa supremacia, a ordem jurídica contempla um conjunto de mecanismos conhecidos como jurisdição constitucional, destinados a, pela via judicial, fazer prevalecer os comandos contidos na Constituição. Parte importante da jurisdição constitucional consiste no controle de constitucionalidade, cuja finalidade é declarar a invalidade e paralisar a eficácia dos atos normativos que sejam incompatíveis com a Constituição. (BARROSO, 2015, p. 109)

Neste mesmo sentido André Ramos Tavares (2014, p. 298) citando Elival da Silva Ramos, com precisão, ressalta que “A inconstitucionalidade das leis exprime [...] uma relação de conformidade/desconformidade entre a lei e a Constituição, em que o

ato legislativo é o objeto enquanto a Constituição é o parâmetro”.

Seguindo essa mesma trajetória, Uadi Lammêgo Bulos (2015, p. 886), ao comentar sobre o controle de constitucionalidade, nas vias de ação e de exceção, ao longo das fases de desenvolvimento do processo legislativo, informa:

[...] as normas dos arts. 59 a 69 vinculam o legislador, que deverá nortear a sua conduta na cláusula do *due process of law*. Aliás, a elaboração de qualquer espécie normativa deverá estar de acordo com o princípio de legalidade, cujo desrespeito enseja o controle de constitucionalidade no caso concreto e na hipótese abstrata, a depender da situação. O Superior Tribunal de Justiça decidiu a respeito desse importante corolário aplicado ao processo legislativo: “O princípio do *due process of law* estende-se a gênese da lei. **Uma lei malformada, vítima de defeitos no processo que a gerou é ineficaz; a ninguém pode obrigar**” (STJ. RMS 7.313-0/RS, rel. Min. Humberto Gomes de Barros, 1ª Turma, Dj 1. De 5-5-1997, Ementário do STJ, 18:395).

Ante a constatação de que a Constituição Federal é a norma mais importante de todo ordenamento jurídico, precisamos ver se as leis e os atos normativos são com ela compatíveis. Sendo assim, ao analisarmos uma norma, podemos nos deparar com duas situações: a lei é compatível com a Constituição e por isso válida (constitucional); ou será incompatível com a constituição, portanto, inválida (inconstitucional).

Conclui-se, portanto, que o controle de constitucionalidade é a verificação da compatibilidade entre as leis e atos normativos e a Constituição. Em vista disso, uma lei que apresentar desconformidade com a Constituição não tem validade.

4.2 INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 10.820/03 DECORRENTE DE VÍCIO FORMAL

Conforme doutrinadores do porte de Paulo Bonavides (2014, pp. 304-305), Gilmar Mendes (2010, p. 1170), Luís Roberto Barroso (2006, pp. 26-27) e André Ramos Tavares (2017, p. 308), ocorre inconstitucionalidade formal quando há vício no processo de criação da lei, ou seja, não é atendido o modelo previsto na elaboração da norma.

Com isso em mente, passemos, pois, ao exame da inconstitucionalidade formal da Lei nº 10.820/03.

No Brasil, o constituinte originário entendeu que para disciplinar algumas

matérias de especial importância ou matérias polêmicas, seria recomendável a obtenção de um maior consenso entre os parlamentares. Por isso, a Constituição Federal de 1988 determinou que para regulamentar determinadas matérias, fossem criadas leis que seriam denominadas "complementares", as quais exigiriam quórum qualificado²⁶, ao contrário da lei ordinária, que de tal prescinde. Assim, devido a sua relevância, a regulamentação de matéria relativa ao Sistema Financeiro Nacional - SFN, conforme determina a Emenda Constitucional nº 40/03, que modificou o art. 192 da Constituição Federal, somente poderá ser feita através de lei complementar.

Tratando especificamente de matérias relativas ao Sistema Financeiro Nacional (SFN), conforme dispõe o art. 1º c/c 4º, VI, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, é competência do SFN "disciplinar o crédito em todas as suas modalidades e as operações crediciárias em todas suas formas [...]", sendo inicialmente responsável o Conselho Monetário Nacional para efetivar esta regulamentação.

Entre as operações bancárias sob a fiscalização da autoridade monetária temos: o depósito (dentre os quais a própria poupança, depósitos à vista, obrigatórios, à prazo – CDB/RDB, vinculados, e outros); empréstimos e financiamentos; abertura de crédito; descontos; cessão de créditos; operações de câmbio; crédito documentário, etc. Tais operações merecem atenção especial por serem de grande relevância e garantirem, em uma dimensão macro, a circulação monetária, a estabilidade do poder aquisitivo da moeda, o nível de investimentos e a própria estabilidade da economia no país.

Assim, a Lei de Crédito Consignado, ao regular a concessão de crédito, a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e outras operações bancárias, adentra em operações típicas do Sistema Financeiro Nacional.

Iniciando pelos artigos 1º e 6º da Lei nº 10.820/03, verificamos que estes tratam como as instituições financeiras deverão conceder o empréstimo consignado aos empregados, regidos pela CLT, aos aposentados e aos pensionistas, trazendo,

²⁶ Quórum de Maioria Qualificada: É apenas utilizado para normas especiais, ocorre quando é necessária a aprovação por mais votos do que os da maioria simples. Normalmente se estabelecem dois terços, ou de três quintos dos votos (a partir do número total de componentes da casa) para a aprovação do que foi proposto. No caso da lei complementar exige-se Quórum de Maioria Absoluta que ocorre quando é necessária a aprovação de 50% dos votos dos parlamentares, mais um ou mais meio (se a metade for fracionada), devendo ficar ressaltado que a diferença entre Maioria Absoluta e Simples, é que na absoluta são 50% do total dos parlamentares, na simples é 50% dos presentes à sessão.

inclusive, como será a forma de adesão do consumidor ao contrato.

No artigo 1º § 1º, I e II é previsto o uso do crédito consignado para a amortização de dívidas com cartão de crédito ou mesmo saque com o cartão de crédito; sendo que no artigo 1º, §§ 1º e 5º, I, temos a autorização para o uso das verbas rescisórias e saldo do FGTS para pagar a amortização dos empréstimos.

Prosseguindo, nos artigos 2º, § 2º, I, “a” e “b” da lei, são indicados os limites dos descontos na remuneração do empregado ou aposentado no limite de 35%, sendo 5% exclusivo para a amortização das despesas contratadas com cartão de crédito; a seguir, no artigo 2º, incisos I - IX, é definido quem são as partes que compõem o empréstimo consignado (quem é empregado, mutuário, empregador, a instituição consignatária), além de especificar o que é verba rescisória, desconto e remuneração.

No artigo 3º, III da referida norma, é determinado quem será responsável pelo desconto das prestações na folha de pagamento; e no artigo 3º, III, § 2º, é indicado quem será responsável pelos custos operacionais decorrentes da referida modalidade de empréstimo.

Temos ainda no artigo 6º, § 4º, do referido diploma legal, a autorização da migração das parcelas de empréstimo para o benefício de aposentadoria, caso o consumidor venha no futuro a se aposentar.

Assim sendo, por ser matéria própria do sistema financeiro, a regulamentação do crédito consignado deveria ser objeto de Lei complementar e ser aprovada por quórum qualificado, diante do que dispõem os artigos 69 e 192 da Constituição Federal, *in verbis*:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 69. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta.

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

Portanto, considerando que tal exigência foi ignorada quando da criação da Lei 10.820/2003, uma vez que não foi respeitado o trâmite exigido para a sua elaboração, constata-se um flagrante caso de inconstitucionalidade formal.

4.3 DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

No caso da inconstitucionalidade material, o vício ou irregularidade ocorre no conteúdo, sendo por isso insanável, por ser impossível o convalidamento da espécie normativa, uma vez que exigiria a modificação da Constituição da República para que se adequasse a nova norma. Desse modo, havendo a constatação de vício material, não há outro caminho a não ser considerar a lei inválida, posto ser incompatível com a Constituição Federal.

Com esses contornos em mente, passamos a analisar o conteúdo da Lei 10.820/03, sendo que para melhor compreensão as inconstitucionalidades estarão divididas por tópicos.

4.3.1 Ofensa ao princípio da intangibilidade do salário

O princípio da intangibilidade do salário abrange qualquer remuneração decorrente do trabalho, haja vista sua natureza alimentar, ou seja, ser este o principal meio de subsistência do trabalhador e de sua família. Em nosso ordenamento jurídico, conta com diversos mecanismos para sua proteção.

Inicialmente, tal proteção está materializada no art. 883 do CPC, que veda a penhora do salário. Da mesma forma, essa proteção encontra respaldo no artigo 7º, inc. X, da Constituição Federal, que protege o salário de quaisquer retenções dolosas e nas regras que materializam essa proteção – art. 8º, da Convenção nº 95 da OIT.

Encontramos ainda a referida proteção confirmada pelo Decreto Legislativo nº 24, de 29.05.1956, promulgada pelo Decreto nº 41.721, de 25.06.57, e art. 462 da Consolidação das Leis do Trabalho. Temos ainda o art. 83, inc. I, da atual Lei de Falências (Lei nº 11.101/05) que atribui aos créditos derivados das relações de trabalho preferência absoluta no concurso de credores; e o art. 100 e seu parágrafo 1º-A, da Constituição Federal, que atribui preferência ao salário do trabalhador no que diz respeito à ordem de pagamento de precatórios.

Temos assim o princípio de proteção ao salário consolidado em diversos dispositivos do ordenamento jurídico brasileiro, por isso, a natureza alimentar da

remuneração decorrente do trabalho de forma alguma pode ser mitigada, mesmo quando confrontada com outros princípios.

Cabe ressaltar que, até princípios de alto relevo, como, por exemplo, o da igualdade, diante do princípio da intangibilidade do salário, sofre temperamento nas hipóteses legais, pois predomina o entendimento que o pagamento do trabalhador deve ser priorizado sobrepondo-se ao direito de qualquer outro credor, como se confirma nos casos de falência de uma sociedade, perante a Fazenda Pública, pagamento de precatórios judiciais e quando ocorre penhora dos respectivos valores em qualquer processo judicial. Desse modo, cabe dizer que o princípio de ordem pública que protege o salário somente é relevado em função de outros princípios, também congente e de equivalente importância.

Esse entendimento é reforçado por nossos tribunais, conforme extraímos do consistente voto de vista da Ministra Nancy Andrigli(STJ,2005), no Recurso Especial nº 728.563/RS, onde a desembargadora com propriedade afirma que abrir uma exceção as regras que protegem o pagamento do trabalhador unicamente para se garantir o adimplemento e a redução de juros em um financiamento bancário, implica no desvirtuamento do sistema.

Prosseguindo em seu voto a ministra acrescenta ainda que, nas situações que envolvem o desconto diretamente na folha de pagamento, temos de um lado um crédito do trabalhador perante seu empregador, o qual é renovado mensalmente. E, do outro, um débito desse trabalhador perante o agente financeiro, exigível também com periodicidade mensal. Ocorre que o “adimplemento desse débito do trabalhador, mediante o pagamento efetuado por seu empregador, implica, em última análise, transferência do crédito que o obreiro detém perante seu tomador de serviços à instituição financeira”. Valendo dizer que “o objeto do direito da instituição financeira, em última análise, é a própria remuneração do trabalhador”, situação obviamente não aceita pelo nosso ordenamento constitucional, mesmo porque o pagamento das prestações pode ser efetivado por outras formas que não seja a retenção em folha de pagamento.

Antes de aprofundarmos um pouco mais neste assunto, faz-se oportuno tratarmos brevemente de recente posicionamento do Superior Tribunal de Justiça sobre o desconto em folha dos empréstimos consignados. O STJ, quando do

julgamento da REsp 768.563/RS²⁷, por unanimidade, considerou legal o desconto em folha de pagamento das parcelas referentes a amortização de empréstimo consignado para os celetistas e aposentados²⁸, previsto na Lei nº 10.820/03, desde que o devedor tenha anuído com o desconto.

Entretanto, no referido recurso não foi questionada a constitucionalidade da retenção de valores para o abatimento de empréstimo consignado, assim, para o perfeito entendimento da questão é necessário a delimitação da matéria devolvida ao conhecimento pelo STJ por meio da REsp 768.563/RS, iniciando pela controvérsia solucionada naquela ocasião.

Tratando com mais detalhes sobre o julgado, tudo começou com a Cooperativa de Economia e Crédito Mútuo dos Servidores Públicos Municipais de Porto Alegre - COOPERPOA, que interpôs, com base no art. 105, III, alínea "a", da Constituição Federal, recurso especial contra acórdão prolatado pelo Colendo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul que julgou procedente a ação de cumprimento de obrigação de não fazer ajuizada por Paulo Ricardo do Amaral Elias em desfavor da COOPERPOA. O pedido consistia no cancelamento de descontos em folha de pagamento, relativos a contrato de crédito. A 19ª Câmara Cível do TJ/RS, por unanimidade, negou provimento ao recurso da COOPERPOA, fundamentando que o art. 649, IV, do CPC/73, vedava a penhora dos vencimentos dos servidores públicos, devendo cessar os descontos em folha.

Inconformada COOPERPOA interpôs recurso especial, no qual apontou má aplicação do art. 649, IV, do CPC/73, por não se tratar de caso onde ocorra impenhorabilidade, pois houve autorização expressa do devedor, sendo os descontos nada mais do que consequência do cumprimento do contrato. Acrescentou ainda que a consignação em folha facilitou a obtenção do crédito e que esta exigência integra a garantia contratual de contraprestação do mútuo.

O Ministro Aldir Passarinho Junior (relator) entendeu que “a consignação em

²⁷ EMENTA: CIVIL. CONTRATO DE AUXÍLIO FINANCEIRO. DESCONTO EM FOLHA DE PAGAMENTO. CLÁUSULA INERENTE À ESPÉCIE CONTRATUAL. INOCORRÊNCIA DE ABUSIVIDADE. PENHORA SOBRE REMUNERAÇÃO NÃO CONFIGURADA. SUPRESSÃO UNILATERAL DA CLÁUSULA DE CONSIGNAÇÃO PELO DEVEDOR.IMPOSSIBILIDADE.I. É válida a cláusula que autoriza o desconto, na folha de pagamento do empregado ou servidor, da prestação do empréstimo contratado, a qual não pode ser suprimida por vontade unilateral do devedor, eis que da essência da avença celebrada em condições de juros e prazo vantajosos para o mutuário. II. Recurso especial conhecido e provido.

²⁸ Cabe registrar que os descontos em folha de pagamento dos servidores estatutários da União é regulado pelo Decreto nº 4961/04, que regulamenta o art. 45 da Lei nº 8112/90.

folha é da própria essência do contrato celebrado”, sendo assim “válida a cláusula que autoriza o desconto, na folha de pagamento do empregado ou servidor, da prestação do empréstimo contratado, a qual não pode ser suprimida por vontade unilateral do devedor, eis que da essência da avença celebrada em condições de juros e prazo vantajosos para o mutuário.” Ainda na visão do relator não houve abusividade ou penhora sobre a remuneração, no caso analisado.

Cabe registrar que naquela ocasião foi somente questionado a legalidade do desconto tendo o tribunal se pronunciado nesse sentido. Considerando que o juiz não pode ultrapassar os limites do pedido, obviamente que, naquela oportunidade, a autorização de desconto de forma irrevogável e irretratável como consta na Lei de Crédito Consignado²⁹, não foi confrontada com a Constituição Federal, nem tampouco analisada a sua constitucionalidade. Caso isso ocorresse, teria sido apreciada e constatada a inconstitucionalidade formal e material da Lei 10.820/03, principalmente no que diz respeito aos fundamentos constitucionais que norteiam a vontade do Estado em proteger o consumidor.

Assim, por retirar do trabalhador o poder de uso sobre sua remuneração (arts. 1º e 6º da lei 10.820/03), a retenção de parte do salário do trabalhador pela instituição financeira para garantir o adimplemento das parcelas do empréstimo, constitui uma clara ofensa ao princípio da intangibilidade do salário (artigos 1º, III e 7º, X, ambos da CF/88).

4.3.2 Ofensa a promoção da defesa do consumidor pelo Estado

Antes de adentrar na análise deste item, é de suma importância um breve olhar sobre a construção histórico social do Código de Defesa do Consumidor, especialmente no contexto de consolidação do processo democrático no Estado de Direito, com o fim de adequar as garantias constitucionais ao exercício da cidadania.

A implementação de políticas públicas insertas na Constituição Federal assumem um papel estratégico fundamental no Estado Social, haja vista que o sucesso da sua execução deverá coincidir com os fins ideológicos almejados na Carta Magna.

Cabe registrar, que o Estado do Bem Estar Social desbancou o Estado Liberal,

²⁹ Arts. 1º e 6º da Lei 10.820/03 (BRASIL, 2003).

a partir de um longo processo histórico onde este, apesar de romper com a estrutura do Estado absolutista, não foi capaz de promover uma plataforma social capaz de ampliar a igualdade política para uma realidade de igualdade material. Paulo Bonavides, numa análise sobre o enfraquecimento do Estado Liberal perante o Estado Social, acentua que na busca de superar a contradição entre a igualdade política e a desigualdade social, ocorre uma importante transformação, “bem que ainda de caráter superestrutural”, mas foi daí que nasceu a noção contemporânea de Estado Social. (BONAVIDES, 2013, p. 185).

No Brasil, em 1988, no âmbito de uma Assembleia Nacional Constituinte, quando se desencadeava no bojo de um processo de transição democrática, foi instituído o Estado Social.

Nesse contexto histórico, a Constituição Federal, num encontro com novos horizontes democráticos, imprime ao Estado o compromisso político institucional de construir uma sociedade justa e solidária, bem como promover a redução das desigualdades sociais³⁰.

Em virtude disso, o planejamento estatal deve estar inteiramente adequado aos princípios básicos da Carta Magna, como forma de viabilizar o Estado Democrático Social, o que por si só, exige uma pauta de construções sistemáticas de instrumentos capazes de valorizar o processo de validação social dos objetivos almejados.

Surge assim a necessidade de implementação de políticas públicas como forma de garantir a concreção das ações que se movimentam para tais objetivos.

Referindo-se ao artigo 174 da Constituição Federal, Sabrina Nasser de Carvalho, analisa o planejamento estatal como indispensável à conquista do desenvolvimento e à consecução do bem comum, por ser o agente normativo e regulador da atividade econômica. Assim se refere a jurista sobre o tema:

O espírito dessa ação planejada é racionalizar a intervenção do Estado, de modo a combinar o progresso da ordem econômica com a valorização do trabalho humano, a livre iniciativa e todos os requisitos que perfazem a existência digna, conforme os ditames da justiça social inscritos na Constituição Federal (CARVALHO, 2016, p.72).

³⁰ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...]

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

Considerando o papel interventor do Estado para promover o equilíbrio entre os setores sociais mais desnivelados, especialmente no que se refere à questão econômica, e diante da insuficiência de instrumentos capazes de garantir uma relação de consumo igualitária, a Constituição Federal estabelece uma política nacional de proteção ao consumidor³¹.

Seguindo essa trilha, o artigo 48 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias determinou a elaboração de um Código de Defesa (CDC), que se consolidou a partir da Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990.

Importante ressaltar que o Código de Defesa do Consumidor, como instrumento de política pública, pretende atender as necessidades dos consumidores, garantindo-lhes o respeito à dignidade, a saúde e a segurança, bem como a proteção de seus interesses econômicos e a melhoria de sua qualidade de vida³².

Dessa forma, a partir de sua elaboração, devidamente autorizado pela Constituição Federal, para sua efetividade, a política nacional de relação de consumo compreende não apenas o sistema normativo, mas um conjunto de medidas e a definição dos órgãos específicos para concretizá-las³³, sem os quais não seria viável o desenvolvimento da política orientada pela Constituição Federal.

Constata-se, portanto, que os princípios constitucionais que permeiam a estrutura do Estado Democrático de Direito e a fórmula política adotada pela sociedade brasileira, elevaram a defesa do consumidor ao patamar de questão de ordem pública e interesse social³⁴.

Devendo ficar registrado a relevância do referido diploma legal para a sociedade, por estar intimamente ligado aos princípios constitucionais que garantem a inviolabilidade da dignidade da pessoa humana, ao respeito à vida e da garantia à incolumidade física e psíquica, a uma sadia qualidade de vida, isonomia, garantia da intimidade, vida privada, imagem e honra, devendo, por isso, prevalecer quando

³¹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

³² Art. 4º da Lei 8078/90 - A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

³³ Arts 105 e 106 do Código de Defesa do Consumidor

³⁴ Arts. 5º, inciso XXXII, 170, inciso V, da Constituição Federal e art. 48 de suas Disposições transitórias.

confrontado com outros ordenamentos infraconstitucionais. Diante disso, qualquer norma está em desconformidade com a Constituição Federal caso contenha dispositivo que fira os ditames consumeristas.

Seguindo essa trilha, o presente trabalho se posiciona pela inconstitucionalidade da Lei 10.820/03 por entender que diversos artigos da referida norma estão em desconformidade com os mais básicos direitos consumeristas, conforme passamos a expor.

4.3.3 Desrespeito à função social do contrato, princípio da boa-fé e vulnerabilidade do consumidor

Nos arts. 1º e 6º da Lei 10.820/03, é previsto que após a contratação do empréstimo consignado a autorização de desconto é “irrevogável e irretroatável”. Ao expressamente estabelecer tais vedações após celebrado o acordo, a lei deixa de considerar garantias individuais fundamentais e inafastáveis, corolários lógicos do Estado Democrático de Direito, que regem a proteção contratual e que, em um segundo momento, visam proteger o trabalhador e o aposentado, destacando dentre esses a função social do contrato, o princípio da boa-fé objetiva e a vulnerabilidade do consumidor.

Em relação a função social do contrato, é consabido que as transformações em face da aplicação dos princípios constitucionais da Carta Magna de 1988 aos contratos, trouxe a necessidade de uma nova compreensão do Direito Privado. Conforme explica com propriedade Adolfo Mamoru Nishiyama (2010, p. 156):

Em outras palavras, a Constituição Federal de 1988 não fez referência explícita à função social do contrato, contudo, o fez em relação à propriedade (CF, art. 5º, inciso XXIII, e art. 170, inciso III), o que afeta necessariamente o contrato, como instrumento que o faz circular. Por outro lado, a atividade econômica está submetida à primazia da Justiça social, refletindo diretamente na função social do contrato.

No mesmo sentido, quando trata da nova concepção de contrato no Código de Defesa do Consumidor Cláudia Lima Marques acrescenta:

A nova concepção de contrato é uma concepção social deste instrumento jurídico, para a qual não só o momento da manifestação da vontade(consenso) importa, mas onde também e principalmente os efeitos do contrato na sociedade serão levados em conta e onde a condição social e

econômica das pessoas nele envolvidas ganha em importância. [...]

À procura do equilíbrio contratual, na sociedade de consumo moderna, o direito destacará o papel da lei como limitadora e como verdadeira legitimadora da autonomia da vontade. A lei passará a proteger determinados interesses sociais, valorizando a confiança depositada no vínculo, as expectativas e a boa-fé das partes contratantes.

Conceitos tradicionais como os do negócio jurídico e da autonomia da vontade permanecerão, mas o espaço reservado para que os particulares autorregulem suas relações será reduzido por normas imperativas, como as do próprio Código de Defesa do Consumidor. É uma nova concepção de contrato no Estado social, em que a vontade perde a condição de elemento nuclear, surgindo em seu lugar elemento estranho às partes, mas básico para a sociedade como um todo: o interesse social (MARQUES, 2011, p. 210-211).

Diante dessa nova visão, não se indaga mais, por exemplo, acerca dos elementos estruturais que compõem o conceito do contrato, mas se a sua finalidade está sendo cumprida. Assim, em uma perspectiva funcional, os institutos jurídicos são considerados instrumentos para a consecução de finalidades consideradas úteis e justas, principalmente para o consumidor.

Nesse contexto o antigo princípio do "pacta sunt servanda", quando confrontado com a proteção e defesa do consumidor, precisa sofrer adaptações ante as diretrizes esculpidas na Constituição Federal de 1988 e do Código Civil de 2002. Desse modo, abandonando velhos conceitos, os contratos devem visar uma função social fundada na satisfação dos interesses das partes contratantes, sempre em cooperação, "em outras palavras, na nova concepção de contrato, o declarante deve responder pela confiança que o outro contratante nele depositou ao contratar" (MARQUES, 2011, p. 212).

Como vemos, o contrato não pode mais ser concebido como uma relação jurídica isolada da comunidade social e que só interessa às partes contratantes, como se impermeável às condições sociais que o cerca e que lhe afetam. O contrato tem que atender os anseios sociais e promover os princípios e valores constitucionais, principalmente, o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da isonomia substancial (art. 5º, caput), da defesa do consumidor (art. 5º, XXXII) e a erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais (arts. 3º, III e 170, VII).

Sendo assim, quando o contrato satisfaz apenas um lado, prejudicando o outro, como é estipulado na Lei 10.820/03, causa desequilíbrio nas relações de consumo e prejudica o consumidor, passando, portanto, a não cumprir sua função social, uma vez que destoa das diretrizes esculpidas nos artigos 6º, V, art. 39, IV e V,

49, 51, IV, § 1º, I e II), do Código de Defesa do Consumidor, os quais estão alinhados aos princípios estabelecidos em nossa Carta Magna.

Outro argumento contra a irrevogabilidade e irretratabilidade prevista nos arts. 1º e 6º da Lei 10.820/03 é que estes ferem o princípio da boa-fé objetiva que deve regular os contratos, principalmente os consumeristas.

No que diz respeito à boa-fé objetiva, durante muito tempo foi entendida como elemento meramente subjetivo, situação ou fato psicológico, entretanto, atualmente, tem posição de relevo no que diz respeito aos contratos decorrentes da relação de consumo, como é o caso do empréstimo consignado, sendo, inclusive integrante dos objetivos da Política Nacional das Relações de Consumo (art. 4º, III, do CDC)³⁵.

Assim sendo, o princípio de boa-fé passou a impor um padrão de conduta a ambos os contratantes, no sentido da recíproca cooperação e respeito, considerando sempre os interesses um do outro, em vista de se alcançar o efeito prático que justifica a existência jurídica do contrato celebrado.

Conforme explica Cláudia Lima Marques (2011, p. 214) o princípio de boa-fé objetiva na formação e execução das obrigações contratuais possui muitas funções, seja como fonte de novos “deveres de conduta anexos aos deveres de prestação contratual, como o dever de informar, de cuidado e de cooperação”, passando por riscos profissionais novos e agora indisponíveis por contrato, indo até a função de reduzir “a liberdade de atuação dos parceiros contratuais ao definir algumas condutas e cláusulas como abusivas, seja controlando a transferência dos riscos profissionais e libertando o devedor em face da não razoabilidade de outra conduta”.

Diante disso, ainda segundo a autora, a boa-fé torna-se um “standard, um parâmetro objetivo, genérico, que não está a depender da má-fé, subjetiva do fornecedor A ou B, mas de um patamar geral de atuação, do homem médio, do bom pai de família”, que agiria normal e razoável em todas situações que envolvam as relações de consumo (MARQUES, 2011, p. 215).

³⁵ CDC. Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995)

[...] III - harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal), **sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores**;

Seguindo essa trilha, o que o Código de Defesa do Consumidor, nos termos do art. 6º, IV, prevê que o consumidor deve ser protegido contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos ou serviços, estando vedada ao fornecedor exigir do consumidor vantagem manifestamente excessiva (art. 39, V), sendo considerada nula de pleno direito a cláusula que estabeleça obrigações consideradas abusivas, que coloquem o consumidor em desvantagem exagerada, ou sejam incompatíveis com a boa-fé ou equidade (art. 51, IV, e § 1º III).

Nesse sentido, recorreremos novamente ao ensinamento de Cláudia Lima Marques que com precisão se pronuncia:

O fenômeno da elaboração prévia e unilateral, pelos fornecedores, das cláusulas dos contratos possibilita aos empresários direcionar o conteúdo de suas futuras relações contratuais com os consumidores como melhor lhes convém. As cláusulas contratuais assim elaboradas, não têm, portanto, como o objetivo realizar o justo equilíbrio nas obrigações das partes – ao contrário, destinam-se a reforçar a posição econômica e jurídica do fornecedor que as elabora. [...]

A abusividade da cláusula contratual é, portanto, o desequilíbrio ou descompasso de direitos e obrigações entre as partes, desequilíbrio de direitos e obrigações típicos àquele contrato específico; é a unilateralidade excessiva, é a previsão que impede a realização total do objetivo contratual, que frustra os interesses básicos das partes presentes naquele tipo de relação é, igualmente, a autorização de atuação futura contrária à boa-fé, arbitrária ou lesionária aos interesses do outro contratante, é a autorização de abuso no exercício da posição contratual preponderante[...] (MARQUES, 2011, p. 68-69).

Assim, ainda que prevista contratualmente, é ilegal a vedação ora em comento, por violar os princípios do equilíbrio e da boa-fé que devem reger os negócios jurídicos, mormente as relações de consumo.

Por fim, outro argumento contrário à irrevogabilidade e irretratabilidade dos descontos nos contratos de Crédito Consignado é que tal vedação ignora a vulnerabilidade do consumidor nas relações de consumo.

Considerando que a vulnerabilidade do consumidor é o que justifica a própria existência de um direito especial protetivo (art. 4º, I), constitui-se presunção legal absoluta, que informa e baliza a sua aplicação e hermenêutica, sempre a favor desse agente, não podendo assim ser ignorado. (MARQUES, 2011, p. 302-304).

No mesmo sentido se posiciona nossa jurisprudência, conforme constatamos através de trecho do relatório do Recurso Especial 586.316/MG, do Ministro do Superior Tribunal de Justiça Herman Benjamin, segundo o qual “o ponto de partida do

CDC é a afirmação do Princípio da Vulnerabilidade do Consumidor, mecanismo que visa a garantir igualdade formal-material aos sujeitos da relação jurídica de consumo”.(STJ, 2007)

Desse modo, uma vez que os contratos de crédito consignado são de "adesão", onde o banco ou financeira já possui um contrato padrão previamente elaborado, cabendo ao consumidor apenas aceitá-lo sem discussão, seja em face da sua vulnerabilidade jurídica-científica, resultante da posição do economicamente mais forte, que pela prerrogativa exclusiva de elaboração dos instrumentos contratuais, adotando arranjos que beneficiam apenas os fornecedores de crédito. Seja, em um segundo momento, em face da falta de conhecimento técnico ou alternativa, é evidente o desequilíbrio na relação contratual.

Neste sentido assim se manifesta Claudia Lima Marques (2011, p. 77):

Este método “por adesão” – por assim dizer – pereniza a assimetria de forças de fase antes chamada de “negociação” e impede uma verdadeira comunicação (comum-i-car, tornar comum) entre os futuros parceiros. Esta forte unilateralidade, tanto nas práticas comerciais pré-contratuais e no marketing, unilateral, quanto na autonomia (auto-nomos, se autodeterminar/modelar) de estipular por si – ou em conjunto – o conteúdo do contrato, pereniza esta assimetria de forças entre os dois contratantes da fase de contratação para todo o contrato, pela própria simples “adesão”. Se esta standardização dos contratos (de adesão) é uma facilidade típica de nossa sociedade de massa, isso significa para o contratante profissional um aumento de sua “eficiência” na distribuição de seus produtos e serviços, mas significa para o contratante leigo um aumento de seu déficit informacional. Diminui, também, a possibilidade de autoprogramação” dos contratantes mais fracos, pois o “ programa contratual” já vem determinado e a eles cabe simplesmente a este aderir.

É indiscutível, portanto, que nos contratos de adesão que celebram acordo de concessão de crédito com consignação em folha, ocorre a vulnerabilidade jurídica-científica do consumidor que acaba sendo uma grande desvantagem. Por isso, nenhuma lei pode, sob a justificativa da necessidade de uma garantia para o retorno do investimento das instituições financeiras ou concessão de empréstimos com taxas de juros mais baixas, vetar a livre manifestação da vontade do consumidor, proibindo que este possa rever um contrato que poderá afetar sua vida financeira por longos anos. Mesmo porque, conforme explica a min. Nancy Andrichi, no voto-vista constante no acórdão da REsp. 728.563-RS, “a retenção das parcelas das prestações de um

empréstimo contratado é meramente a forma de pagamento desse empréstimo” e não representa em si, a única forma de adimplemento do consumidor, pois “ nada impede, ao menos em princípio, que por outra forma o mutuante promova o pagamento de sua dívida” (STJ, 2005).

Ante o exposto, a permissão para retenção de parte do salário do consumidor apenas para garantir o crédito da instituição financeira de forma “irrevogável e irretratável, é indiscutivelmente uma afronta a função social do contrato, bem como aos princípios da boa-fé e da vulnerabilidade do consumidor. E considerando que tais princípios estão alinhados com princípios e valores constitucionais que norteiam a vontade do Estado no que diz respeito a proteção e defesa dos direitos dos seus cidadãos, em especial o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da isonomia substancial (art. 5º, caput) , da defesa do consumidor (art. 5º, XXXII) e a erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais (arts. 3º, III e 170, VII), nosso ordenamento jurídico não permite que este seja visto como mera intenção, ou mesmo parte de uma norma programática sem qualquer eficácia, por isso é inconstitucional qualquer norma que atente contra a função social do contrato, boa-fé objetiva e vulnerabilidade do consumidor, como é o caso da lei em comento.

4.3.4 Ofensa a vedação de transferência de custos operacionais para o consumidor

Neste ponto a lei de crédito consignado se supera. Segundo o art. 3º, § 2º, da Lei 10.820/03, “observado o disposto em regulamento e nos casos nele admitidos, é facultado ao empregador descontar na folha de pagamento do mutuário os custos operacionais decorrentes da realização da operação objeto desta Lei.” Temos ainda essa autorização ampliada no art. 6º, § 1º, inciso V, onde é facultado ao INSS o poder de regular como será operacionalizado os empréstimos aos aposentados e pensionistas, inclusive, dispondo sobre o “valor dos encargos a serem cobrados para ressarcimento dos custos operacionais a ele acarretados pelas operações”.

Assim, devidamente autorizado (art. 6º, § 1º, incisos I a VI, da Lei 10.820/03), o INSS editou a Instrução Normativa 028/INSS, que de forma acessória regula esta modalidade de empréstimo para os aposentados. Nessa instrução normativa os custos operacionais são definidos como “as operações de averbação do empréstimo, de desconto, de desenvolvimento, de implementação e alterações de sistemas” (art.

34, parágrafo único da IN 28/INSS).

Acontece que estes repasses são serviços inerentes à própria atividade a ser desenvolvida, ou seja, ônus natural da instituição financeira, posto que sem esses procedimentos básicos não poderá ser viabilizado a concessão do empréstimo ou a quitação das prestações, sendo, por isso, proibidos pelo Banco Central.

Caso os bancos e financeiras tivessem direitos de cobrar taxas e emolumentos sobre tudo que está inserido em seus custos, seria também justo permitir aos advogados que cobrassem taxas sobre o papel e tinta usados nas petições, aos médicos sobre as folhas de consulta, ou as clínicas sobre o uso das cadeiras da sala de espera. Assim, se fosse legitimado esse pressuposto, adotando-se o princípio da isonomia, poderia se cobrar tudo que envolve ou é correlato às prestações de serviços, o que é vedado pela legislação consumerista.

Sendo assim, convém ressaltar que, para o direito consumerista, a abusividade da cobrança funda-se no fato de que os custos operacionais não ensejam contraprestação de nenhum serviço oferecido ao consumidor. Sendo os serviços em questão apenas procedimentos realizados para viabilizar a operação estando, deste modo, já embutidos na margem de lucro das instituições financeiras, não podem ser cobrados. Esse entendimento é compartilhado por nossos tribunais, que entendem como abusivas as cobranças de serviços sem a devida contraprestação, conforme se confirma pelas seguintes decisões:

Apelação Cível. Ação de repetição de indébito e indenização. Contrato de financiamento de automóvel usado. Cobrança de tarifas denominadas “serviços concessionária/lojista, registro/gravame, “tarifa de cadastro” e “tarifa de avaliação do bem”. Instituição financeira que está transferindo ao consumidor a responsabilidade por suas despesas internas. Serviços que já são devidamente remunerados pelos juros. Cláusulas contratuais que denotam a manifesta abusividade da cobrança, legitimando a revisão contratual vindicada. Matéria apreciada à exaustão por este Egrégio Tribunal de Justiça, inclusive esta Colenda Câmara Cível, bem como dos Tribunais de São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná e do Distrito Federal. Concessionária, despachante e avaliador. Serviços prestados por credenciados ao banco com o intuito de colocar prepostos nos locais de venda e efetuar a contratação de financiamento. Remuneração de tais serviços que não pode ser imposta ao consumidor. Associação que se destina a facilitar o trabalho da instituição financeira, exclusivamente. Consumidor que, muitas vezes, sequer sabe que a pessoa que o atendeu não fazia parte do staff da financeira. Obrigação à devolução, em dobro. Inteligência dos arts. 940 do Código Civil e 42 parágrafo único do CODECON. [...] (0024823-49.2011.8.19.0066 – Apelação - Des. Gilberto Dutra Moreira - Julgamento: 24/01/2013 – Décima Câmara Cível)

Apelação cível. Ação de repetição de indébito. Contrato de financiamento para aquisição de veículo. Relação de consumo. Autor que se insurge contra a cobrança das denominadas "tarifa de cadastro", "registro de contrato", "tarifa de avaliação de bens" e "inserção de gravame". Serviços inerentes a própria atividade bancária, já remunerada pelos juros pagos pelo tomador do empréstimo. Acréscimos que encontram vedação no artigo 51, IV do CDC. Restituição em dobro corretamente imposta na sentença (artigo 42, parágrafo único, do CDC). Precedentes desta Corte. Recurso desprovido. 0386045-43.2011.8.19.0001 - Apelação - Des. Agostinho Teixeira de Almeida Filho - 25/04/2012 – 13ª Câmara Cível)

Como se vê, a cobrança de custos operacionais mostra-se abusiva por extrair do consumidor, que adere ao financiamento, vantagem excessiva em desacordo com as normas que regem as relações de consumo, sobretudo às incertas no art. 51, IV e XV, do Código de Defesa do Consumidor.

Diante do exposto, os artigos 3º, § 2º e 6º, § 1º, inciso V, da Lei 10.820/03, por se contraporem aos ditames esculpidos nos arts. 1º, III, arts. 3º, III, 5º, “caput”, XXXII, e 170, VII da Constituição Federal, além dos arts. 6º, IV e V, art. 39, IV e V, 49, 51, III, IV e XV, § 1º, I, II e III, do CDC, são inconstitucionais.

4.3.5 Ofensa ao princípio republicano de erradicação da pobreza

A erradicação da pobreza, da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais (arts. 3º, III e 170, VII) são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil previsto na Constituição Federal e metas a serem alcançadas como projeto do Estado brasileiro. Desse modo, é preciso entender que, apesar de estarmos diante de uma sociedade capitalista voltada para o consumo, bem como reconhecermos a necessidade de se preservar a finalidade econômica e seus desdobramentos, devemos compreender que o nosso ordenamento jurídico deve ser balizado pelo cumprimento e obediência aos ditames constitucionais.

Desse modo, ao permitir o bloqueio, de até 35% da renda do assalariado para pagamento de uma dívida bancária e cartão de crédito (arts. 1º, 2º, § 2º, “a” e “b”, e 6º, § 5º, I e II)³⁶, é evidente que a lei nº 10.820/03 provoca a falta de recurso necessário

³⁶ Lei 10.820/03. Art. 2º [...]

§ 2º No momento da contratação da operação, a autorização para a efetivação dos descontos permitidos nesta Lei observará, para cada mutuário, os seguintes limites:

I - a soma dos descontos referidos no art. 1º não poderá exceder a 35% (trinta e cinco por cento) da remuneração disponível, conforme definido em regulamento, sendo 5% (cinco por cento) destinados exclusivamente para:

para suprir a sua sobrevivência, o que, em muitos casos, pode levar ao superendividamento do trabalhador celetista e do aposentado.

Tal posicionamento torna-se mais sólido quando lembramos que 70% dos aposentados no Brasil recebem somente um salário mínimo (MAX, 2014), portanto, permitir que o pensionista ou aposentado empenhe um terço de seu salário significa promover indiretamente a frustração do direito a uma vida digna, atingindo, portanto, o mínimo existencial que é garantido constitucionalmente a todo cidadão.

No que diz respeito ao conceito de mínimo existencial, na lição de Barcelos (apud CARVALHO, 2016, p. 98), este representa “a redução máxima autorizada pelo ordenamento jurídico da proteção dos direitos fundamentais em detrimento de outros princípios invocados pelo Poder Público”.

Completando esse entendimento, o Ministro do STJ Humberto Martins, acrescenta que a ideia de mínimo existencial abrange outros aspectos que ultrapassam a mera questão do trabalhador ter o suficiente para sobreviver, uma vez que este “não se resume ao mínimo vital, ou seja, o mínimo para viver”.

Ainda segundo o ministro o “conteúdo daquilo que seja o mínimo existencial abrange também as condições socioculturais, que, para além da questão de mera sobrevivência, asseguram ao indivíduo um mínimo de inserção na ‘vida’ social” (STJ, 2009b).

Em que pese um vasto debate na doutrina no que diz respeito ao conceito do que venha a ser o mínimo existencial, temos essa questão como complexa, entretanto, para melhor compreensão do tema deste trabalho, seguimos a compreensão de que se constitui núcleo irredutível dos direitos fundamentais³⁷.

Seguindo essa linha, cumpre destacar a relação estreita de seu conteúdo com o princípio da dignidade humana e a erradicação da pobreza, preceitos fundamentais, cuja proteção é responsabilidade do Estado, que tem a obrigação política de garantir

a) a amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito; ou

b) a utilização com a finalidade de saque por meio de cartão de crédito.

Art. 6º [...]

§ 5º Os descontos e as retenções mencionadas no caput não poderão ultrapassar o limite de 35%(trinta e cinco por cento) do valor dos benefícios, sendo 5% (cinco por cento) destinado 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 (BRASIL, 2003).

³⁷ Marcelo Novelino (2011) afirma que o núcleo material elementar da dignidade humana é composto pelo mínimo existencial entendido como conjunto de bens e utilidades básicas como saúde, moradia e educação fundamental imprescindíveis para uma vida com dignidade (“o conteúdo jurídico da dignidade da pessoa humana”- 26.10.2008).

a todo cidadão uma vida digna através de um salário mínimo que supra suas necessidades básicas.

Tratando especificamente do salário mínimo, este está umbilicalmente ligado aos Direitos Sociais previstos no Capítulo II, art. 6º, “caput”, da Constituição Federal, o salário mínimo se funda na necessidade do Estado de garantir ao cidadão e a sua família as garantias básicas de uma vida digna. Conforme previsto no art. 6º, inciso IV, da Constituição Federal, essa possibilidade de uma vida com dignidade, deverá consistir, dentre outros fatores, da obrigatoriedade do trabalhador, aposentado ou pensionista, poder receber mensalmente uma quantia (salário, benefício) que seja “capaz de atender as suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social”.

Alguns doutrinadores do porte de Bertoncello (2015, p. 77) considera que o salário mínimo, a partir da exegese do art. 6º da Constituição Federal, pode ser também denominado como “ piso mínimo de direitos”, uma vez, que segundo o autor, “visa preservar a dignidade humana e, em última análise, a garantir o pleno desenvolvimento da personalidade”.

Lembramos que para preservar essas garantias, a Carta Magna brinda a remuneração do trabalhador, quando estipula que o salário mínimo deverá ser previsto por lei, unificado, irredutível e protegido no que diz respeito a sua retenção indevida (art. 6º, incisos IV, VI e X, da Constituição Federal).

E não poderia ser diferente, pois este se presta a garantia de um “bem-estar” mínimo franqueado pelo Estado ao trabalhador. Entretanto, apesar da clara exigência constitucional, ainda não conseguimos implantar no Brasil um salário mínimo capaz de abranger todas as necessidades do cidadão na forma prevista na Constituição Federal de 1988.

Em Nota à Imprensa, datada de 5 de setembro de 2017, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), baseado na Pesquisa Nacional de Cesta Básica (DIEESE, 2017), afirma que o salário mínimo necessário para a manutenção de uma família de quatro pessoas deveria equivaler a R\$ 3.744,83, ou seja, quatro vezes o atual salário mínimo que passou em 1º de janeiro

de 2018 a valer R\$ 954,00³⁸.

Ainda conforme a matéria veiculada na imprensa pelo DIEESE (2017), quando se compara o custo da cesta e o salário mínimo líquido, ou seja, após o desconto referente à Previdência Social, verifica-se que o trabalhador remunerado pelo piso nacional comprometeu, em agosto/2017, 43,76% do salário mínimo para adquirir os produtos básicos necessários para sua manutenção.

Diante desses dados, facilmente vislumbramos o quanto desproporcional é autorizar a retenção de 35% da renda do trabalhador. Estando neste ponto a grande crítica ao empréstimo consignado na forma estipulada na Lei 10.820/03, que não se resume a simples retenção das prestações na folha de pagamento do consumidor, mas na falta de critérios para concessão desses créditos, os quais, a longo prazo, causam o empobrecimento dos trabalhadores, dos aposentados e pensionistas de baixa renda.

À toda prova, a ação estatal gerada pela Lei 10.820/03(distribuição de crédito) se movimenta num sentido contrário ao papel do Estado de garantir o mínimo existencial que é a erradicação da pobreza, haja vista que ao invés de garantir direitos, sequestra do trabalhador, do aposentado e do pensionista a parcela que lhe cabe para que se viabilize a concreção da dignidade humana.

Outro ponto que merece destaque é que a retenção, conforme prevista na Lei de Empréstimo Consignado, tira do trabalhador a autonomia sobre o próprio salário, com isso, o consumidor não tem opção, haja vista que terá que pagar a prestação antes de pagar o aluguel ou comprar um remédio para seu filho. A situação é mais grave quando se trata do aposentado, pois este tem ainda como sobrepeso o custo com medicamentos e tratamentos para continuar vivo, por isso, as prestações do empréstimo consignado podem gerar sérias consequências ao consumidor aposentado.

Dessa forma, de modo algum, o direito de uma instituição financeira de receber seu crédito sob a frágil alegação de redução de taxa de inadimplência nos empréstimos concedidos, podem suplantar o direito – de natureza alimentar – à livre fruição do salário pelo trabalhador, mesmo porque há outras formas legítimas de adimplemento das prestações, não havendo, portanto, a necessidade de retenção do

³⁸ <<http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2017/201708cestabasica.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

salário ou benefício de aposentadoria.

Portanto, por gerar endividamento e a ruína do trabalhador e aposentado, o conteúdo dos artigos 1º e 6º da lei 10.820/03 são inconstitucionais, por ofender os artigos 1º, III (dignidade da pessoa humana) e 7º, IV, VII e X (proteção do salário), e, principalmente os arts. 3º, III e 170, VII (princípio republicano de erradicação da pobreza) todos da Constituição Federal.

4.3.8 Vedação indireta ao direito de aposentadoria do trabalhador

Não poderia ficar de fora um dos mais graves danos causados ao trabalhador pela lei ora combatida. No art. 6º, § 3º, da Lei 10.820/03, deparamos com uma circunstância que demonstra a mais expressiva incongruência provocada pela lei do crédito consignado, a qual reforça sua inconstitucionalidade. No referido dispositivo é autorizado que os valores do empréstimo consignado possam migrar para aposentadoria quando o consumidor passar para a inatividade.

Acontece que o trabalhador ao se aposentar não mantém o mesmo salário da ativa, ou seja, um trabalhador que recebe cerca de três salários mínimos, ao contratar um empréstimo consignado usando a sua margem de 35%³⁹, pagará um pouco mais de um salário mínimo por mês para amortização de sua dívida, ou seja, terá retido mais de um terço de seu salário. Esse consumidor ao se aposentar, conforme o estabelecido no art. 6º, § 3º, da Lei 10.820/03, terá o valor das prestações transferido integralmente para a sua aposentadoria.

Considerando que o valor da aposentadoria não acompanha o salário recebido pelo trabalhador da ativa, ele que recebia três salários, ao se aposentar, passará a receber um salário mínimo ou um salário e meio, conforme tabela do INSS e os valores que por acaso tenha contribuído⁴⁰.

A partir daí nos deparamos com maior incoerência gerada pela lei de consignação, pois, no caso em análise, o trabalhador ao continuar pagando cerca de um salário mínimo como prestação de seu empréstimo, estará pagando o correspondente a 100% de sua aposentadoria, já que o valor da prestação continua no mesmo valor, enquanto seus ganhos foram reduzidos ao se aposentar. Com isso

³⁹ 30% de empréstimo consignado, mais 5% para amortizar dívida do cartão de crédito.

⁴⁰ <https://www.inss.gov.br/beneficios/aposentadoria-por-tempo-de-contribuicao/valor-das-aposentadorias/>. Acesso em 16 jan 2018

a lei termina por gerar uma situação insustentável, ou seja, o confisco total da aposentadoria do trabalhador.

Tal situação foi enfrentada em nossos tribunais no Recurso Especial nº 1.584.501 – SP, pelo Ministro Paulo de Tarso Sanseverino (STJ, 2016), quando foi convocado a se pronunciar em um caso concreto onde uma consumidora pactuou com o Banco Santander (Brasil) S.A. uma confissão e renegociação de dívida no valor de R\$ 122.209,21, na modalidade empréstimo consignado, a ser quitado mediante o desconto de 72 parcelas mensais no valor de R\$ 1.697,35. Contudo, ao se aposentar, esse montante, passou a representar quase a totalidade dos proventos de aposentadoria percebidos pela consumidora, no valor de R\$ 1.673,91, nada lhe restando, portanto, para garantir a subsistência. Ante esse fato, a consumidora ajuizou ação de revisão contratual, pretendendo a limitação dos descontos a 30% de seus proventos líquidos, dentre outros pedidos.

O tribunal decidiu a favor da consumidora por reconhecer que nos casos em que o “desconto consumir parte excessiva dos vencimentos do consumidor, colocará em risco a sua subsistência e de sua família”, ferindo o princípio da dignidade da pessoa “humana, por isso limitou os descontos a 30% dos vencimentos do correntista, excluídos os descontos obrigatórios”.

Com efeito, nos casos semelhantes ao do exemplo, existe um risco a subsistência do consumidor e de sua família, principalmente quando os descontos, autorizados pela lei, alcançam quase 100% dos proventos do devedor. Como a lei 10.820/03 é omissa nessa situação, resta somente ao consumidor rever a situação em juízo. E na maioria dos casos os consumidores optam por não se aposentarem, pois caso requeiram o benefício ficarão sem meios de subsistência.

Desse modo, a migração das prestações do empréstimo consignado de forma integral para o benefício dos aposentado, conforme previsto nos artigos 6º, § 3º, da Lei 10.820/03 está em desconformidade com Constituição em vigor, sendo portanto inválida(inconstitucional).

5 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA LEI 10.820/03

Ante o exposto, é patente a inconstitucionalidade da lei 10.820/03. Na parte formal a inconstitucionalidade pode ser sustentada em razão do veículo inapropriado escolhido para sua inserção no ordenamento jurídico: lei ordinária. E no que diz respeito ao seu conteúdo (aspecto material), a “Lei do Empréstimo Consignado” é inconstitucional por conter artigos que estão em desconformidade com princípios e diretrizes esculpidos nos artigos 1º, III (dignidade da pessoa humana); arts. 1º, IV e 170, caput (os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa); art. 7º, IV, VII e X (proteção do salário); art. 3º, I (a construção de uma sociedade livre, justa e solidária); arts. 3º, III, 5º, XXXII, e 170, VII (princípio republicano de erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais); arts. 5º, XXXII e 170, V (a promoção da defesa do consumidor pelo Estado); art. 192 (estruturação do sistema financeiro de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do país e servir aos interesses da coletividade) e art. 201, I e II (direito a aposentadoria) todos da Constituição Federal, além dos arts. 6º, III, IV e V, art. 31, 36 “caput” e parágrafo único, 37, I, 39, IV e V, 49, 51, III, IV e XV, § 1º, I, II e III, do CDC.

Considerando que os artigos que estão em desacordo com a Constituição Federal representam a cerne da vontade do legislador, sem os quais não há como a lei cumprir o seu propósito que é regular a concessão dessa modalidade de empréstimo⁴¹, constatamos que não há como convalidar a lei 10.820/03, ante a inconstitucionalidade de seu conteúdo.

Sendo assim, o caminho natural é levar a questão ao crivo do Supremo Tribunal Federal por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)⁴².

⁴¹ Trato aqui dos artigos 1º e 6º, que regulam a forma como as instituições financeiras deverão conceder o “empréstimo consignado” aos empregados, regidos pela CLT, aos aposentados e aos pensionistas, trazendo, inclusive, como será a forma de adesão do consumidor ao contrato; artigo 1º § 1º, I e II, que prevê o uso do crédito consignado para a amortização de dívidas com cartão de crédito ou mesmo saque com o cartão de crédito; sendo que no artigo 1º, § 1º e 5º, I, temos a autorização para o uso das verbas rescisórias e saldo do FGTS para pagar a amortização dos empréstimos; artigos 2º, § 2º, I, “a” e “b” da lei, são indicados os limites dos descontos na remuneração do empregado ou aposentado no limite de 35%, sendo 5% exclusivo para a amortização das despesas contratadas com cartão de crédito; artigo 3º, III da referida norma, onde é determinado quem será responsável pelo desconto das prestações na folha de pagamento; artigo 3º, III, § 2º, é indicado quem será responsável pelos custos operacionais decorrentes da referida modalidade de empréstimo; e artigo 6º, § 4º, a autorização da migração das parcelas de empréstimo para o benefício de aposentadoria, caso o tomador do empréstimo venha no futuro a se aposentar.

⁴² Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI ou ADIn) é regulamentada pela Lei 9.868/99 e possui fundamento na alínea a do inciso I do artigo 102 da Constituição Federal de 1988 e deve ser ajuizada perante o STF, contra leis

Entretanto, devido seu efeito *erga omnes*, ao propor a ADI, alguns cuidados deverão ser tomados, diante da relevância da matéria, seu especial significado para a ordem social e segurança jurídica. Entre esses cuidados, segundo Dimoulis e Lunardi,(2013, p.301), deve ser observada “a modulação dos efeitos da decisão no tempo”, sendo solicitado, por exemplo, que a declaração de inconstitucionalidade gere efeitos *ex nunc*, retroagindo no passado a partir do surgimento do ato inconstitucional.

Complementando esse entendimento, Medina (2012, p. 93), ao tratar dos efeitos da decisão assim se pronuncia:

O acórdão do STF que acolhe a arguição de inconstitucionalidade tem caráter declaratório, implicando o reconhecimento da nulidade da norma e produzindo, em regra, efeito *ex tunc*. Mas a decisão que defere medida cautelar, em ADI, suspendendo, provisoriamente, a eficácia da lei ou do ato normativo produz, em princípio, apenas efeito *ex nunc*.

Exceções a esses critérios de eficácia podem resultar de decisão do Tribunal, atendendo à natureza do caso. Assim, pode a Corte entender de dar à medida cautelar eficácia retroativa (Lei nº 9.868, art. 11, § 1º). E, ao declarar a inconstitucionalidade, em decisão definitiva, “tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado”(art. 27). Nisso consiste a chamada modulação dos efeitos da decisão.

Cabe destacar a importância dessas medidas, pois o vácuo legislativo que será criado na hipótese de uma decisão que confirme a inconstitucionalidade da Lei 10.820/03, poderá afetar estabilidade da economia do país, uma vez que atingiria a saúde financeira das maiores bancos brasileiros.

Outro ponto que deve ser levado em conta é a questão dos contratos celebrados antes da decretação da inconstitucionalidade, pois mesmo tendo o cuidado de buscar evitar que novos contratos sejam celebrados sob a égide da lei 10.820/03, não se pode prejudicar os consumidores que já contrataram empréstimos.

ou atos normativos federais ou estaduais que contrariem a Constituição Federal. Segundo os termos do art. 103 da Constituição de 1988, dispõem de legitimidade para propor a ação de inconstitucionalidade o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa de uma Assembléia Legislativa, o Governador do Estado, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional, as confederações sindicais ou entidade de classe de âmbito nacional.

Diante dessa situação, vislumbramos duas alternativas que amenizariam o problema. A primeira opção seria decidir pelo pedido de inconstitucionalidade e, assim que declarado, refazer, em regime de urgência, a lei que regula o empréstimo consignado, só que desta vez com dispositivos que estejam perfeitamente alinhados aos ditames da Carta Magna, possibilidade prevista por BONAVIDES(1997,p.308):

A jurisprudência constitucional tende assim a criar um espaço de tempo, intermediário, que assegure sobrevivência provisória da lei declarada incompatível com a Constituição. Desse modo, essa jurisprudência se arreda, por inteiro, das declarações puras e simples de “nulidade”, que fazem *tabula rasa* da obra do legislador. Isto de tal sorte que possa o autor das leis – o Poder Legislativo – eleger um desses caminhos: revogar a lei, modifica-la ou completa-la, se para tanto for movida ou despertado pelo aresto judicial da Corte competente. A decisão dessa vai, por conseguinte, tão longe que lhe proporciona um determinado limite de tempo para o exercício dessa atividade corretiva, de modo que se possa refazer em bases constitucionais a lei declarada inconstitucional.

Evidentemente, a partir da nova lei, estaria justificado a revisão de milhões de contratos, evitando que os consumidores continuassem sendo vítimas de abusos e do endividamento. Esclarecendo que, enquanto não fosse votada uma nova lei que regulasse a matéria, poderíamos nos valer da Constituição Federal e do Código de Defesa do Consumidor para revisar os contratos que ainda estivessem em vigor.

A outra alternativa, que de maneira alguma é excludente, consistiria em agilizar a aprovação de Projeto de Lei n. 3.515/2015, que já está em tramitação no Congresso, que visa atualizar e aperfeiçoar o Código de Defesa do Consumidor⁴³.

⁴³ O Projeto Lei 3.515/15, apresenta reformas ao Código de Defesa do Consumidor extremamente relevantes e oportunas, destacando-se abordar o superendividamento do consumidor de boa-fé. Por ter como foco o superendividamento, logo no art. 4º, inciso X, é explicado que deve ser priorizado no direito consumerista a “prevenção e tratamento do superendividamento como forma de evitar a exclusão social do consumidor”, demonstrando a visão ampliada do legislador no que diz respeito às consequências individuais e coletivas do endividamento em nossa sociedade.

Outra novidade apresentada pelo projeto é a proposta de interrupção da impunidade daqueles que concedem o crédito, uma vez que nenhuma punição é prevista no Código de Defesa do Consumidor para os credores. Desse modo, segundo o projeto, as instituições financeiras ficarão co-responsáveis pela dívida, as quais, visando evitar punições, terão que contribuir ou pelo menos apoiar o consumidor de boa-fé que se encontra endividado e quer quitar seu débito.

No art. 54-E, é tratado diretamente do empréstimo consignado, sendo que o referido dispositivo protege o consumidor ao retornar o total de parcelas reservadas para o pagamento de dívidas ao patamar de 30%(trinta por cento) da remuneração do trabalhador, o que alterará o teor dos art.1º, §1º, I e II, §2º, art. 2º, § 2º, I, e art.

Isso também possibilitaria a revisão dos contratos já celebrados, tornando esses acordos de empréstimo consignado mais benéficos para os consumidores, resolvendo assim eventuais desequilíbrios.

Se faz oportuno destacar que essa atualização é urgente e necessária, porque o CDC, quase trintenário, não aborda diversos temas que são relevantes para o consumidor atual. Conforme bem explica Clarissa Costa Lima (2014, p. 131-132), “o Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal n. 8.078/90) foi elaborado no início da década de 1990, ou seja, antes da democratização do acesso ao crédito e ao consumo” e, naquele período, ainda “não era conhecido no cenário nacional o superendividamento. Devido a isso essa e outras áreas do crédito ao consumo não receberam o tratamento adequado pelo Código de Defesa do Consumidor, o qual dedicou somente o art. 52 especificamente aos contratos de crédito ao consumo”.

Sendo consenso a necessidade da atualização do Código de Defesa do Consumidor, o Senado Federal saiu na frente ao apresentar o Projeto de Lei 283/2012⁴⁴, o qual se constitui em uma proposta para regular os contratos de crédito ao consumidor e o superendividamento. Após tramitar naquela casa legislativa, o projeto foi encaminhado para a Câmara Federal passando a ser denominado Projeto de Lei n. 3.515/2015, onde tramita em regime de prioridade.

Assim, mesmo reconhecendo as dificuldades que serão enfrentadas para a aprovação desse projeto na forma em que se encontra, temos como certo que tais modificações necessitam ser implementadas, uma vez que o superendividamento é um fenômeno que destrói vidas e famílias.

6º, § 5º, I e II, da Lei 10.820/03, o que repercutirá significativamente na redução do endividamento dos consumidores de baixa renda.

Merece destaque também a questão do mínimo existencial, que passa a ser abordado no referido projeto de lei (art. 1º, XI e XII), ficando previsto que quando houver repactuação de dívidas este obrigatoriamente será preservado. O projeto, além do reconhecimento da necessidade de preservação do mínimo existencial do consumidor endividado traz ainda importantes regras para a repactuação e renegociação de dívidas privilegiando a recuperação financeira dos superendividados.

Finalmente, no art. 104-C, temos o fortalecimento dos órgãos que compõem o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor reforçando seus poderes no sentido da efetiva atuação na fase conciliatória e preventiva do processo de repactuação de dívidas, o que evitará o ajuizamento de um expressivo número de controvérsias.

⁴⁴ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei 283 de 2012. Altera a Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção do superendividamento. Disponível em: [senado.gov.br/atividade/material/detalhes.asp?p_cod_mate=106773]. Acesso em 06/ jun /2018

Enquanto aqueles que são competentes não se manifestam no sentido de propor uma ADI para sanar a situação, o consolo é saber que já temos em andamento no Congresso esse projeto de lei, certos que este impactará diretamente as relações de consumo e resguardará o consumidor de várias situações de risco, destacando-se o superendividamento, o qual é uma das consequências da concessão de crédito irresponsável.

Temos que ter em mente que as alternativas ora apresentadas não são fáceis, pois, conforme explicado, o poder econômico exerce forte influência no poder político e no judiciário. Contrapor a esse poder é missão árdua, mesmo porque é difícil até conseguir convencer os legitimados a aceitar entrar em um litígio desse porte.

Além disso, o simples fato de propor uma ADI pedindo a inconstitucionalidade da Lei 10.820/03 não significa que se terá êxito ou mesmo assegurará a concessão de uma cautelar que socorra de imediato os consumidores endividados. Exemplo disso é a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.316-1/DF, ajuizada pelo Partido Liberal (atualmente denominado Partido da República) ante a evidente incongruência do artigo 5º da Medida Provisória 2.170-36/2001 com o contexto original da MP 1.963⁴⁵, uma vez que a cobrança de juros capitalizados, nos contratos bancários, não guarda qualquer relação com a matéria tratada na referida Medida Provisória.

Em 03 de abril de 2002, na cautelar da ADI 2.216/DF, em voto proferido pelo Relator Ministro Sidney Sanches, foi proposta a imediata suspensão da eficácia da referida medida provisória, contudo, passados mais de uma década e meia, ainda não ocorreu o julgamento final da ADI⁴⁶.

Diante dessa dura realidade, nada garante o êxito de uma ADI pedindo a inconstitucionalidade da Lei 10.820/03, principalmente porque se contrapõe aos interesses de diversos grupos econômicos que tem reconhecida influência junto ao

⁴⁵ A Medida Provisória 2.170-36/2001, que dispõe sobre a administração dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, consolida e atualiza a legislação pertinente ao assunto e dá outras providências, originalmente foi editada sob o número 1.782, em 14 de dezembro de 1998, sendo reeditada 16 (dezesseis) vezes, sempre mantendo o texto original, com novas numerações (1.907 e 1.963). Foi a partir da 17ª edição (1.963-17/2000), publicada em 31/03/2000, que foi incluído o art. 5º, que autoriza a contratar a capitalização de juros nos contratos bancários, em periodicidade inferior a um ano. “A emenda realizada na 17ª edição evidentemente chama atenção, já que a cobrança de juros capitalizados, em contratos bancários, não guarda qualquer relação com a matéria tratada na referida Medida Provisória”(OLIVEIRA, 2014, 237-238). A MP 1.963, depois, passou a ser editada sob o números 2.087-27 e 2.170-34/2001, tendo recebido a última edição em 23.08.2001, com a numeração final 2.170-36/2001.

⁴⁶ Na ADI 2.316-1/DF, já foram proferidos quatro pronunciamentos favoráveis a reconhecer a inconstitucionalidade e dois validando a norma.

poder político e aos tribunais.

Contudo, seja a solução de propor uma ADI, atualizar o CDC ou ambos, o importante é que se faça alguma coisa, pois, conforme o explicado no transcrito deste trabalho temos uma lei inconstitucional que se tornou um forte instrumento na construção do endividamento dos trabalhadores e aposentados brasileiros.

Por isso, enquanto não é proposta a inconstitucionalidade da lei, pelo menos optemos para a alternativa mais próxima da realidade que seria agilizar a proposta de atualização do Código de Defesa do Consumidor, que já se encontra em análise no Congresso Federal, posto que, caso aprovada, invalidará grande parte da lei 10.820/03, beneficiando os consumidores brasileiros.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho não teve outro objetivo senão contribuir para o debate sobre a inconstitucionalidade formal e material da Lei 10.820/03 (Lei do Crédito Consignado), discorrendo sobre dano causado por essa norma aos consumidores e como ela contribui para nova escravidão moderna: o superendividamento.

Em virtude disso, em nenhum momento, buscou-se condenar preconceituosamente o lucro, nem tampouco as instituições financeiras a partir de premissas ideológicas hostis ao Capitalismo. Nada disso. O objetivo foi questionar até que ponto os contratos de concessão de crédito consignado vêm desrespeitando princípios e valores constitucionais, em especial à dignidade da pessoa humana; (CF, art. 1º, III); os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (CF, arts. 1º, IV e 170, caput); a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (CF, art. 3º, I); a erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais (arts. 3º, III e 170, VII); a promoção da defesa do consumidor pelo Estado (arts. 5º, XXXII e 170, V); a estruturação do sistema financeiro de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do país e servir aos interesses da coletividade (art. 192), e o direito a aposentadoria (art. 201, I e II).

Considerando que a partir das questões levantadas, confirmou-se que a inconstitucionalidade dos artigos mencionados ao longo deste estudo, não se pode ignorar a situação deixando de tomar as medidas cabíveis ao caso em comento.

Em vista disso, foram apontadas algumas alternativas como solução. A primeira seria submeter a questão ao crivo do Supremo Tribunal Federal por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI). Contudo, haja vista a relevância da matéria, seu especial significado para a ordem social e segurança jurídica, conforme explicado, deverá ser observada a modulação dos efeitos da decisão no tempo, por isso, no pedido, faz-se oportuno solicitar que sejam restringidos os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, ou seja, que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado (efeito *ex nunc*).

É importante ressaltar que tal medida presta a resguardar a segurança jurídica, posto que garantiria a validade dos contratos já celebrados, o que aplacaria os danosos efeitos do “vácuo legislativo” que será criado na hipótese de uma decisão que confirme a inconstitucionalidade da Lei 10.820/03, evitando assim um significativo

abalo à nossa economia, uma vez que atingiria milhões de contratos e a saúde financeira dos maiores bancos brasileiros.

Outro caminho, que de maneira alguma é excludente, consistiria em agilizar a aprovação de Projeto de Lei n. 3.515/2015, que visa atualizar e aperfeiçoar o Código de Defesa do Consumidor, cuja tramitação já está em fase adiantada no Congresso Nacional. Com a aprovação das pertinentes alterações do CDC constantes no projeto, também seria possível a revisão dos contratos de empréstimo consignado, resolvendo eventuais desequilíbrios e abusos produzidos pela Lei 10.820/03.

Assim, enquanto os órgãos competentes não se manifestam no sentido de propor uma ADI para sanar a situação, é esperançoso saber que já temos em andamento no Congresso esse projeto de lei, o qual aprovado, impactará diretamente as relações de consumo e resguardará o consumidor de várias situações de risco, destacando-se o superendividamento decorrente da concessão de crédito irresponsável.

Tem-se que reconhecer que as alternativas ora apresentadas não são fáceis, pois, conforme explicado no decorrer deste trabalho, o poder econômico tem forte influência sobre o poder político e judiciário. Desafiar esse poder é missão árdua, mesmo porque é difícil conseguir convencer os legitimados a aceitar entrar em um litígio desse porte.

Entretanto, seja a solução de propor uma ADI, atualizar o CDC ou ambos, o importante é que se faça alguma coisa, pois, temos que reagir diante de uma lei inconstitucional que se tornou um forte instrumento na construção do endividamento dos trabalhadores e aposentados brasileiros.

Assim, sem a pretensão de esgotar o tema, estamos convencidos da importância desse reduzido estudo para o empoderamento do consumidor brasileiro, haja vista que o assunto aqui desenvolvido trará a muitos o ânimo necessário para não se deixar seduzir por esta modalidade de empréstimo, e, em um segundo momento, dará a outros os argumentos para lutar pelos seus direitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Ranking de reclamações**. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/ranking/index.asp>>. Acesso em: 3 jul. 2017.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Resolução n. 3110**: Documento normativo revogado pela Resolução 3.954, de 24/02/2011: Altera e consolida as normas que dispõem sobre a contratação de correspondentes no País. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/46566/Res_3110_v3_P.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

BANCO MUNDIAL NO BRASIL. Brasil: aspectos gerais. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/overview>>. Acesso em: 5 jan. 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BERTONCELLO, Káren Danilevicz. **Superindivíduo do consumidor: mínimo existencial: casos concretos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado Social**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 19 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 4.840, de 17 de setembro de 2003**: Regulamenta a Medida Provisória nº 130, de 17 de setembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4840.htm>. Acesso em: 12 fev. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 5.180 de 13 de agosto de 2004:** Altera dispositivo do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto no 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5180.htm>. Acesso em: 12 fev. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 8.690, de 11 de março de 2016:** dispõe sobre a gestão das consignações em folha de pagamento no âmbito do sistema de gestão de pessoas do Poder Executivo federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8690.htm>. Acesso em: 10 fev. 2018.

BRASIL. **Lei n. 10.820, de 17 de dezembro de 2003:** dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.820.htm>. Acesso em: 10 nov. 2017.

BRASIL. **Lei n. 13.172, de 21 de outubro de 2015:** Conversão da Medida Provisória nº 681, de 2015: altera as Leis nos 10.820, de 17 de dezembro de 2003, 8.213, de 24 de julho de 1991, e 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para dispor sobre desconto em folha de pagamento de valores destinados ao pagamento de cartão de crédito. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13172.htm>. Acesso em: 30 jan. 2018.

BRASIL. **Lei n. 13.183, de 4 de novembro de 2015:** Altera as Leis n.s 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.213, de 24 de julho de 1991, para tratar da associação do segurado especial em cooperativa de crédito rural e, ainda essa última, para atualizar o rol de dependentes, estabelecer regra de não incidência do fator previdenciário, regras de pensão por morte e de empréstimo consignado, a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, para assegurar pagamento do seguro-defeso para familiar que exerça atividade de apoio à pesca, a Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, para estabelecer regra de inscrição no regime de previdência complementar dos servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, para dispor sobre o pagamento de empréstimos realizados por participantes e assistidos com entidades fechadas e abertas de previdência complementar e a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990; e dá outras providências Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13183.htm>. Acesso em: 13 fev. 2018.

BRASIL. **Medida provisória n. 130, de 17 de setembro 2003 (Convertida na Lei 10.820, de 2003):** dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/130.htm>. Acesso em: 10 fev. 2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Previdência. Consignado: Teto das taxas de juros nas operações de crédito consignado para aposentados e pensionistas tem queda. **Notícias**, 28 set. 2017. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/2017/09/consignado-teto-das-taxas-de-juros-nas-operacoes-de-credito-consignado-para-aposentados-e-pensionistas-tem-queda/>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei 283 de 2012. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção do superendividamento. Disponível em senado.gov.br/atividade/material/detalhes.asp?p_cod_mate=106773. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 3.515/2015**. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e o art. 96 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=BA54915F7F26E6DC54462072EC647AAA.proposicoesWebExterno2?codteor=1408277&filenome=PL+3515/2015

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**: de acordo com a EC n. 83, de 5-8-2014, e os últimos julgados do STF. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CAMARANO, Ana Amélia; PASIANTO, Maria Teresa. Introdução. In: CAMARANO, Ana Amélia (Org.). **Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?**. Rio de Janeiro: IPEA, 2004.

CARTA CAPITAL. Poder político e poder econômico nas democracias capitalistas. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/economia/poder-politico-e-poder-economico-nas-democracias-capitalistas>. Acesso em 16 jan 2018.

CARVALHO, Sabrina Nasser de. **Processos Coletivos e Políticas Públicas: Mecanismos para a garantia de uma prestação jurisdicional democrática**. São Paulo: Contracorrente, 2016.

CHEMIN, Rodrigo. Mãos Limpas e Lava Jato: a corrupção se olha no espelho. 1.ed. Porto Alegre: Citadel, 2017.p.21

DALLAGNOL, Deltan. A luta contra a corrupção. 1.ed. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017.p.55

DIEESE. Custo da cesta básica diminuiu na maior parte das capitais pesquisadas. **Nota a Imprensa**, 5 set. 2017. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2017/201708cestabasica.pdf>>. Acesso

em: 15 jan. 2018.

DIMOULIS, Dimitri. Lunardi, Soraya. Curso de processo constitucional: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais. 2 ed. –São Paulo: Atlas, 2013

ESTADÃO. Zelotes aponta que Santander teria obtido R\$ 83 milhões em créditos tributários: Operação mira esquema de corrupção na Receita Federal. **Época Negócios**, 29 set. 2017. Disponível em: <<http://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2017/09/zelotes-aponta-que-santander-teria-obtido-r-83-milhoes-em-creditos-tributarios.html>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

FEITOSA, Isaac. Maioria simples, maioria absoluta e maioria qualificada. **Apenas Direito**: tudo relacionado ao direito!, 2 fev. 2017. Disponível em: <<https://apenasdireito.wordpress.com/2017/02/02/maioria-simples-maioria-absoluta-e-maioria-qualificada/>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

<https://www.omelhortrato.com/creditos/emprestimo-pessoal-simulacao/correspondente-bancario-o-que-e-emprestimos>. Acesso em: 21 mar 2018.

GOMES. Luiz Flávio. Licença para roubar: eleitores e “supereleitores”. Disponível em <https://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/139535595/licenca-para-roubar-eleitores-e-supereleitores>. Acesso em 07 jun 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Comunicado do Ipea analisa as relações Brasil-China: Estudo precede visita da presidenta Dilma Rousseff ao país asiático. 8 abr. 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=7952&Itemid=2. Acesso em: 12 ago 2018.

JORNAL NACIONAL. Brasil tem recorde de inadimplentes: 61 milhões com nome sujo. **G1**, 3 jul. 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/07/brasil-tem-recorde-de-inadimplentes-61-milhoes-com-nome-sujo.html>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

KAFRUNI, Simone. Aposentados e pensionistas do INSS têm R\$ 94 bilhões em dívidas: Com desemprego em alta, beneficiários estão sendo obrigados a recorrer aos empréstimos para cobrir despesas da família; 30,3% das agressões registradas contra idosos são por causa de dinheiro. **Correio Brasiliense**, Economia, 28 jul. 2016. Disponível em: <http://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/economia/2016/07/28/internas_economia,541972/aposentados-e-pensionistas-do-inss-tem-r-94-bilhoes-em-dividas.shtml>. Acesso em: 20 fev. 2018.

LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL. Empresas não votam: sistema político do poder econômico. Disponível em <https://diplomatique.org.br/sistema-politico-do->

poder-economico/. Acesso em 05 jun de 2018.

LIMA, Clarissa Costa de Lima. **O tratamento do Superendividamento e o direito de recomeçar dos consumidores**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no código de defesa do consumidor: o novo regime das relações contratuais**. 6. ed. São Paulo: Revista os Tribunais, 2011.

MARQUES, Cláudia Lima, “Solidariedade na doença e na morte: sobre a necessidade de “ações afirmativas” em contratos de planos de saúde e de planos funerários frente ao consumidor idoso, in **Constituição, direitos fundamentais e direito privado**, organização de Ingo Wolfgang Sarlet, Porto Alegre, Livraria do advogado, 2003, p. 194

MAX, Carlos. Mais de 70% dos aposentados do INSS recebem um salário mínimo. **Blog dos aposentados**, 11 mar. 2014 Disponível em: <<http://blogdosaposentados.com.br/mais-de-70-dos-aposentados-do-inss-recebem-um-salario-minimo/>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

MEDINA, Paulo Roberto de Gouvêa. Direito processual constitucional. 5.ed. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forence, 2012.p.93

MENDES, Gilmar Ferreira. Controle de constitucionalidade. In: BRANCO, P. G. G.; COELHO, I. M.; MENDES, G. M. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MESTIERI E SEIDL: consultoria e serviços. **Assessoria em cálculos judiciais**. Disponível em: <<http://www.mestiericalculos.com.br/artigos-noticias/spread-bancario-no-brasil->>. Acesso em: 5 set. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Inquérito Policial n. 01/2016: GINQ/DICOR/PF**. 8 set. 2017b. Disponível em: Disponível em: <https://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/denucia_-_lula_2.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). Operação Zelotes: MPF/DF fecha colaboração premiada com ex-conselheiro do Carf. **Notícias**, 11 ago. 2017a. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/noticias-df/operacao-zelotes-mpf-df-fecha-colaboracao-premiada-com-ex-conselheiro-do-carf>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). Zelotes: MPF/DF denuncia 10 pessoas no

caso envolvendo o Banco Bradesco. **Notícias**, 28 jul. 2016b. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/noticias-df/zelotes-mpf-df-denuncia-10-pessoas-no-caso-envolvendo-o-banco-bradesco>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). Zelotes: MPF/DF denuncia mais seis por fraudes junto ao Carf. **Notícias**, 31 mar. 2016a. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/noticias-df/zelotes-mpf-denuncia-mais-seis-por-fraudes-junto-ao-carf>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

NISHIYAMA, Adolfo Mamoru. **A proteção constitucional do consumidor**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

NOVELINO, Marcelo. O conteúdo jurídico da dignidade da pessoa humana. **Araujo Barbosa Correspondências Jurídicas**, 26 out. 2011. Disponível em: <<http://abjuscorrespondencias.blogspot.com.br>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

OLIVEIRA, Andressa Jarletti Gonçalves de. **Defesa Judicial do Consumidor bancário**. 2014. 547 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2014.

OLIVEIRA, Jorge Rubem Folena de. A lei (10.820/2003) do empréstimo consignado e a sua inconstitucionalidade. **Brasília**, a. 43, n. 172, p. 226-228, out./dez. 2006. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/93281/Oliveira%20Jorge.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 26 dez. 2017.

PINTO, Ana Estela de Sousa; FRAGA, Érica. Poder econômico controla o poder político no Brasil, diz Delfim Netto. **Folha de São Paulo**, 3 jun. 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/07/1897865-poder-economico-controla-o-poder-politico-no-brasil-diz-delfim-netto.shtml>>. Acesso em: 3 jul. 2017.

REIS, Márlon. O nobre deputado: relato chocante (e verdadeiro) de como nasce, cresce e se perpetua um corrupto na política brasileira (Rio de Janeiro: LeYa, 2014, p.10 e 26

ROCHA, Marcelo; LOYOLA, Leandro. As provas contra o BMG: uma denúncia inédita do Ministério Público Federal, a que ÉPOCA teve acesso, acusa dirigentes do banco de cometer crimes para abastecer o mensalão. **Época**, 24 ago. 2012.

Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/tempo/noticia/2012/08/provas-contr-o-bmg.html>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

SÃO PAULO. Secretária de Saúde. **Violência doméstica contra a pessoa idosa:** orientações gerais. Coordenação de Desenvolvimento de Programas e Políticas de Saúde (CODEPPS). São Paulo: SMS, 2007. Disponível em: <http://midia.pgr.mpf.gov.br/pfdc/15dejunho/caderno_violencia_idoso_atualizado_19jun.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Constituição, direitos fundamentais e direito privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SENADO FEDERAL. **Ofício n. 1.610 (SF)**. 4 nov. 2015. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=BA54915F7F26E6DC54462072EC647AAA.proposicoesWebExterno2?codteor=1408277&file=PL+3515/2015>. Acesso em: 15 jan. 2018.

SIGNIFICADO DE MARKETING. Disponível em: <<https://www.significados.com.br/marketing/>>. Acesso em: 5 set. 2017.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). 2. T. Recurso Especial: REsp 586316 MG 2003/0161208-5. Ministro Herman Benjamin. **DJe**, 19/03/2009a. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4092403/recurso-especial-resp-586316>>. Acesso em: 2 jul. 2018.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). 2. T. Recurso Especial: Resp 764.985/PR. Rel. Min. Humberto Martins. **Dje 10.12.2009b**.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). Recurso Especial: REsp n. 1.584.501 – SP (2015/0252870-2). Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. **DJe**, 13/10/2016.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). Sistema Financeiro Nacional. **Súmula 539**. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%27539%27\).sub](http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27539%27).sub)>. Acesso em: 15 mar. 2018.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). Súmula 541. **DJE**, 15 jun. 2015. Disponível em: <http://www.coad.com.br/busca/detalhe_16/2508/Sumulas_e_enunciados>. Acesso em: 15 mar. 2018.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Voto de vista no Recurso Especial nº**

728.563/RS. Segunda Seção. Rel. Min. Aldir Passarinho Júnior, Brasília, 8 jun. 2005

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA(STJ). Recurso Especial 586.316-MG – Min. Rel. Hermann Benjamin.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional.** 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

TOLEDO, Rodrigo Alberto. A relação entre poder político e poder econômico. 8 dez. 2008. Disponível em: <<http://profrodrigotoledo.blogspot.com.br/2008/12/relao-entre-poder-politico-e-poder.html>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS (TJDFT). Segunda Vice-Presidência. Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Soluções de Conflito (NUPECON). Centro Judiciário de Solução de Conflitos Central Judicial do Idoso. **Relatório de Atividades – 2016:** Central Judicial do Idoso. Brasília, 2016 Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/institucional/2a-vice-presidencia/nupecon/central-judicial-do-idoso/RelatrioCJI2oSemestre2016.pdf>>. Acesso em: 5 set. 2017.

WIKIPÉDIA. **Spread.** Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Spread>>. Acesso em: 5 set. 2017.

<http://www.defensoria.ba.def.br/portal/arquivos/downloads/ACP%20Paulo%20Afonso.pdf>