



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

ARTHUR CÉSAR SOUSA MATOS

**O SUPERENDIVIDAMENTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO DISTRITO
FEDERAL: A LEI DISTRITAL N. 7.239/2023 E A REVISÃO DA CLÁUSULA DE
DÉBITO EM CONTA CORRENTE NO CONTRATO BANCÁRIO**

BRASÍLIA
2024

ARTHUR CÉSAR SOUSA MATOS

**O SUPERENDIVIDAMENTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO DISTRITO
FEDERAL: A LEI DISTRITAL N. 7.239/2023 E A REVISÃO DA CLÁUSULA DE
DÉBITO EM CONTA CORRENTE NO CONTRATO BANCÁRIO**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB). Orientador(a): Angelo Gamba Prata de Carvalho

BRASÍLIA

2024

ARTHUR CÉSAR SOUSA MATOS

**O SUPERENDIVIDAMENTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO DISTRITO
FEDERAL: A LEI DISTRITAL N. 7.239/2023 E A REVISÃO DA CLÁUSULA DE
DÉBITO EM CONTA CORRENTE NO CONTRATO BANCÁRIO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como
requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel no
Curso de Graduação da Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Angelo Gamba Prata de Carvalho

Prof.^a. Dr.^a – Examinadora – Renata Mota Maciel

Universidade de Brasília

Prof. Me. – Examinador – Carlos Alberto Rosal de Ávila

Universidade de Brasília

BRASÍLIA

2024

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso aborda a problemática do superendividamento dos servidores públicos do Distrito Federal, bem como o fenômeno do superendividamento que impacta a vida financeira de milhares de servidores públicos do estado. No geral, busca-se com a pesquisa destacar o impacto da cláusula bancária que autoriza o débito em conta corrente e seus desdobramentos no judiciário. Para esta análise, na presente abordagem será examinado a Lei n. 14.181/2021 e seu impacto no sistema judiciário e proteção aos consumidores, as repercussões do Decreto n. 11.150/2022, que trouxe alterações substanciais no panorama da proteção ao consumidor superendividado, ao estabelecer um valor mínimo considerado insuficiente como base para garantir a subsistência, além de excluir dívidas não relacionadas ao consumo desse cálculo, bem como, a constitucionalidade e propósito da Lei n. 7.239/23 do Distrito Federal como baliza de acesso de crédito de modo responsável. O método utilizado na pesquisa foi baseado em análise bibliográfica e dados estatísticos de entidades públicas e privadas. A fundamentação teórica deste trabalho tem por objetivo a análise do fenômeno do superendividamento, suas relações com o contrato bancário destes servidores e destacando o cenário do Distrito Federal.

Palavra-chave: Superendividamento, Servidor público, Consumo, Crédito, Contrato bancário, Débito em conta corrente.

ABSTRACT

The present final paper work addresses the issue of over-indebtedness among public servants in the Distrito Federal, as well as the phenomenon of over-indebtedness affecting the financial lives of thousands of public servants in the state. Overall, the research aims to highlight the impact of the banking clause authorizing direct debit and its implications in the judiciary. For this analysis, the study will examine Law No. 14.181/2021 and its impact on the judicial system and consumer protection, the repercussions of Decree No. 11.150/2022, which brought substantial changes to the landscape of protection for over-indebted consumers by establishing a minimum amount considered insufficient as a basis for ensuring subsistence, as well as excluding debts unrelated to consumption from this calculation, and the constitutionality and purpose of Law No. 7.239/23 of the Distrito Federal as a benchmark for responsible credit access. The research method used was based on bibliographic analysis and statistical data from public and private entities. The theoretical framework of this work aims to analyze the phenomenon of over-indebtedness, its relationship with the banking contracts of these servants, and highlight the scenario of the Distrito Federal.

Keywords: Over-indebtedness, Public servant, Consumption, Credit, Banking contract, Direct debit.

SUMÁRIO

RESUMO.....	4
ABSTRACT	5
1. INTRODUÇÃO.....	8
2. A CRIAÇÃO DO DIREITO DO CONSUMIDOR BRASILEIRO	9
2.1. A RELAÇÃO DE CONSUMO E A DEFINIÇÃO DE PRODUTOS E SERVIÇOS NO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR BRASILEIRO.....	12
2.2. OS PRINCÍPIOS NORTEADORES E OS INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR	14
3. A CONCESSÃO DE CRÉDITO NO MERCADO DE CONSUMO BRASILEIRO COMO A ORIGEM DO SUPERENDIVIDAMENTO.....	21
4. OS CONTRATOS DE CRÉDITO BANCÁRIO NO DIREITO DO CONSUMIDOR	23
4.1. CLASSIFICAÇÕES DOS CONTRATOS BANCÁRIOS E IMPLICAÇÕES DO CRÉDITO.....	25
4.2. A REGULAÇÃO DOS CONTRATOS DE CONSUMO APLICADOS AOS CONTRATOS BANCÁRIOS	29
5. CLASSIFICAÇÃO, ASPECTOS HISTÓRICOS, DOGMÁTICOS E JURÍDICOS DO SUPERENDIVIDAMENTO NO BRASIL	32
6. CRÍTICAS A REGULAÇÃO JURÍDICA DO SUPERENDIVIDAMENTO: A LEI FEDERAL N. 14.181/2021	36
6.1. A APLICAÇÃO DO MODELO BIFÁSICO PELA LEI DE SUPERENDIVIDAMENTO	41
6.2. A DEFINIÇÃO REGULATÓRIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL: A PROBLEMÁTICA DO DECRETO N. 11.150/2022.....	43
6.3. RESPONSABILIDADE DA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PELO CRÉDITO NA LEI DO SUPERENDIVIDAMENTO	47
7. LEI N. 7.239/2023 DO DISTRITO FEDERAL – E O SUPERENDIVIDAMENTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS	49

8. CONCLUSÃO.....	58
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	61

1. INTRODUÇÃO

O fenômeno do superendividamento, que vem se tornando cada vez mais comum, tem impacto em toda a população. Ele é caracterizado pelo acúmulo de dívidas que excede a capacidade de pagamento do devedor. Tal situação posiciona o consumidor em uma condição de vulnerabilidade econômica, impossibilitando-o de atender suas responsabilidades financeiras. Vale salientar que os efeitos adversos dessa condição não se limitam apenas aos consumidores individuais, mas também se estendem às suas respectivas famílias e à sociedade como um todo.

Este estudo explora o impacto do superendividamento, a legislação voltada para a proteção do consumidor, e a análise judicial das cláusulas de débito em conta.

Para atingir o objetivo proposto, será analisada a Lei n.º 14.181/2021, um marco significativo na defesa dos consumidores contra o superendividamento. Esta legislação instaurou a Política Nacional de Prevenção e Tratamento do Superendividamento, visando proteger indivíduos em situações de dívida excessiva. Um aspecto central dessa lei é a determinação do "mínimo existencial", referindo-se à renda mínima necessária para cobrir as necessidades básicas de um indivíduo. Com base nesse conceito, a legislação busca identificar e fornecer soluções para aqueles que estão superendividados, ou seja, pessoas que não conseguem mais gerenciar suas dívidas sem comprometer seu sustento.

Posteriormente, procederemos à análise do Decreto n.º 11.150/2022, que estabeleceu um valor mínimo para assegurar um padrão de vida digno para os indivíduos endividados. Avaliaremos também as críticas que este decreto recebeu, visto que impacta tanto as instituições bancárias quanto os indivíduos que a legislação visa proteger. Este decreto funciona como uma extensão à lei existente, regulando aspectos específicos e introduzindo o requisito do mínimo existencial para a renegociação de dívidas.

Este estudo tem em destaque a Lei n. 7.239/23 do Distrito Federal, cujo principal objetivo é fomentar o crédito responsável e preservar o mínimo existencial dos residentes da capital. Também será pontuado atenção aos debates legislativos em torno da possibilidade de considerar abusiva a cláusula de débito em conta corrente em contratos de cartão de crédito. Ademais, o relatório examinará as controvérsias associadas à Lei n. 7.239/23 do Distrito Federal e o comportamento das instituições financeiras no contexto do superendividamento dos servidores públicos do Distrito Federal, avaliando como tais medidas podem violar o mínimo existencial.

Além de abordar a perspectiva jurídica da matéria, o presente trabalho destaca a relevância do papel desempenhado por bancos e instituições financeiras. A presença dessas

entidades no mercado consumidor ultrapassa a simples concessão indiscriminada de crédito. Torna-se imprescindível a implementação e a adesão a mecanismos que avaliem a capacidade financeira do consumidor e o protejam quando expostos no mercado, assegurando que o consumidor esteja completamente ciente das implicações do crédito concedido.

2. A CRIAÇÃO DO DIREITO DO CONSUMIDOR BRASILEIRO

No Brasil, a dinâmica das interações de consumo é pautada pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC), um estatuto jurídico instituído pela Lei 8.078/1990. Este *codex*, eminentemente reconhecido no ordenamento jurídico brasileiro, destaca-se como um dos principais instrumentos legislativos na proteção dos vulneráveis (TARTUCE, 2023).

O termo “código” nas palavras de Claudia Lima Marques (BENJAMIN, MARQUES, BESSA, 2021, p. 99) refere-se a uma compilação de normas jurídicas sistemática e logicamente estruturadas, orientadas por um princípio fundamental. No contexto do Código de Defesa do Consumidor, esse princípio central é a defesa e proteção de um segmento particular da população, isto é, um conjunto de indivíduos que atuam como agentes econômicos na sociedade: os consumidores.

O Código de Defesa do Consumidor foi concebido com o objetivo de equilibrar as relações entre consumidores e fornecedores, reduzindo as desigualdades naturais existentes desta relação. Conforme estabelecido na Constituição Federal do Brasil, pelo artigo 48 das Disposições Finais e Transitórias da Constituição Federal de 1988, foi determinado a elaboração do Código em até cento e vinte dias. No entanto, o Código só foi efetivamente implementado dois anos após a promulgação da Constituição, em 1990. (BESSA, 2022, p. 23).

Contudo, já se evidenciava a previsão de direitos voltados à proteção do consumidor no texto constitucional, pois conforme pontua, Cláudia Lima Marques (BENJAMIN, MARQUES, BESSA, 2021, p.33-34) o objetivo da legislação seria atender a um tríplice propósito, pelas bases constitucionais: 1) fomentar a proteção dos consumidores (conforme o artigo 5º, inciso XXXII, da Constituição Federal de 1988, que estipula: “O Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”); 2) garantir e instituir como princípio geral da atividade econômica, e como mandamento imperativo da ordem econômica constitucional, a imprescindível “defesa” do indivíduo detentor de direitos “consumidor” (de acordo com o artigo 170 da Constituição Federal de 1988: “A ordem econômica, fundamentada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por objetivo assegurar a todos uma existência digna, de acordo com os preceitos da justiça social, observando os seguintes princípios: (...) V - defesa do consumidor; (...))”; e 3) estruturar e codificar essa proteção

especial ao nível infraconstitucional por meio de um Código, que compila e sistematiza as normas de tutela, tanto de direito privado quanto público, fundamentadas na ideia de proteção do sujeito de direitos (e não apenas da relação de consumo ou do mercado de consumo), um código voltado para a proteção e defesa do consumidor, conforme a ADCT 48.

Neste sentido, a Lei n. 8.078/1990 vem, portanto, regular as relações entre consumidor e fornecedor com base no reconhecido Direito Fundamental de defesa ao consumidor pela redação do Art. 5º, XXXII da Constituição Federal, sendo uma das principais mudanças na reconstrução do direito privado brasileiro, com enfoque mais social e preocupado com os vulneráveis de nossa sociedade, se tornando um direito privado solidário (BENJAMIN, MARQUES, BESSA, 2021, p.33-34).

No Brasil, nem sempre se houve a existência de uma legislação específica que normatizasse as relações de consumo. Durante quase cem anos, essas relações foram orientadas pelo Código Civil de 1916, que se mostrou insuficiente para lidar com as especificidades do consumo, especialmente em um contexto de crescimento e estímulo ao mercado consumidor, haveria, portanto, neste contexto necessidade de adequação legislativa. (NUNES, 2024)

As especificidades anteriormente narradas são tidas com as mudanças do capitalismo moderno, um modelo de produção estabelecido no início do século XX, que alcançou seu ápice na contemporaneidade. Este modelo se destaca pela produção em massa e oferta de produtos e serviços padronizados em grande escala, com o objetivo de atingir o máximo de consumidores possível. Com o surgimento de avanços tecnológicos, o projeto de produção capitalista evoluiu de maneira inédita até a metade do século XX. Diante de transformações tão expressivas nas interações humanas, é imprescindível que o direito também se adapte. (NUNES, 2024)

De acordo com ALMEIDA (2020, p. 47-48), a mudança em relação ao Código Civil de 1916 ocorreu devido à crescente ocorrência de vícios e defeitos no mercado de consumo deste novo contexto social, revelando a ineficácia do Direito vigente na época em proteger a parte mais frágil das relações de consumo. No Brasil, a legislação pertinente era o Código Civil de 1916 seria concebida para regular interações individuais, e não para oferecer salvaguarda nas situações decorrentes de demandas coletivas, típicas do contexto consumerista.

Ainda é importante pontuarmos que o *codex* do CDC, é reconhecido pela doutrina jurídica como uma norma de caráter principiológico, em virtude de a proteção constitucional conferida aos consumidores ser cláusula pétreia. Tal proteção é destacada no artigo 5º, inciso XXXII, da Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, as observações de Luiz Antonio Rizzatto Nunes são esclarecedoras:

Como lei principiológica entende-se aquela que ingressa no sistema jurídico, fazendo, digamos assim, um corte horizontal, indo, no caso do CDC, atingir toda e qualquer relação jurídica que possa ser caracterizada como de consumo e que esteja também regada por outra norma jurídica infraconstitucional. Assim, por exemplo, um contrato de seguro de automóvel continua regulado pelo Código Civil e pelas demais normas editadas pelos órgãos governamentais que regulamentem o setor (Susep, Instituto de Resseguros etc.), porém estão tangenciados por todos os princípios e regras da lei n. 8.078/90, de tal modo que, naquilo que com eles colidirem, perdem eficácia por tornarem-se nulos de pleno direito.

E mais principalmente: o caráter principiológico específico do CDC é apenas e tão somente um momento de concretização dos princípios e garantias constitucionais vigentes desde 5 de outubro de 1988 como cláusulas pétreas, não podendo, pois, ser alterados. (NUNES, 2024, p.73)

Partindo desta ótica, é possível afirmar que o CDC possui uma eficácia supralegal, situando-se em um patamar hierárquico acima das leis ordinárias, mas abaixo da Constituição Federal de 1988. Essa interpretação jurídica pode ser ilustrada através do conceito hierárquico da pirâmide associado a Hans Kelsen. (KELSEN, 2008).

Neste sentido, a implementação do Código de Defesa do Consumidor em março de 1991, tornou-se desnecessário aplicar qualquer outra legislação às relações de consumo, exceto nos casos disciplinados por legislação específica. Isso se deve ao fato de que o código possui uma natureza autônoma e fundamentos constitucionais, estabelecendo-se como um subsistema independente no âmbito do sistema jurídico brasileiro (NUNES, 2024, p.77).

Tanto é que em sua obra TARTUCE (2023) enfatiza a supremacia do Código nas relações consumeristas, argumentando que as leis especiais de setores específicos (como seguros, bancos, calçados, transportes, serviços, automóveis, alimentos, etc.) devem regular suas áreas em harmonia e respeito aos princípios fundamentais estabelecidos pelo CDC tanto é que o próprio CDC em seu art. 7º diz:

“7º Os direitos previstos neste código não excluem outros decorrentes de tratados ou convenções internacionais de que o Brasil seja signatário, da legislação interna ordinária, de regulamentos expedidos pelas autoridades administrativas competentes, bem como dos que derivem dos princípios gerais do direito, analogia, ...” (BRASIL, 1990)

Por fim, a concepção do Código de Defesa do Consumidor representa a sistematização de normativas que regulam integralmente a dinâmica das relações de consumo, cobrindo aspectos cruciais para o consumidor e todas as etapas do mercado, desde a produção até a comercialização de bens e serviços (BENJAMIN, MARQUES, BESSA, 2021, p. 43-45).

Assim, contextualizado o histórico, passaremos a entender a dinâmica da relação de consumo no Brasil, estabelecida pela Lei nº 8.078/1990, entre, de um lado, o consumidor,

anteriormente refém de uma legislação individualista e, do outro, o fornecedor, aquele que propicia a oferta de produtos e serviços no mercado de consumo e que passa a obedecer a um novo direito fundamental.

2.1. A RELAÇÃO DE CONSUMO E A DEFINIÇÃO DE PRODUTOS E SERVIÇOS NO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR BRASILEIRO.

Compreender a relação de consumo, conforme definido no *codex* pelo legislador, é fundamental para reconhecer a aplicação dessa relação jurídica aos contratos bancários. Esse conhecimento nos possibilita examinar como as leis de proteção ao consumidor se aplicam em situações específicas, buscando equilíbrio nas relações de consumo e incentivando um mercado de produtos e serviços justo.

É importante desatacar que a natureza da relação entre consumidor e fornecedor é protegida por uma norma jurídica advinda do legislador. Logo por estar protegida por uma norma jurídica e atribuir direitos e obrigações que ligam as partes, se estabelece uma relação jurídica, nesse sentido Cavalieri Filho define que a relação jurídica é aquela pautada por uma norma jurídica que cria uma conexão entre as pessoas envolvidas em uma relação social, dando poder a uma pessoa e deveres ou subordinação a outra (CAVALIERI FILHO, 2010).

O conceito de consumidor é estabelecido pelo artigo 2º do Código de Defesa do Consumidor (CDC) que estabelece que é “toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final” (BRASIL, 1990).

É pertinente observar que a escolha feita pelo legislador nacional consistiu em não estabelecer explicitamente o que constitui uma relação jurídica de consumo no Código de Defesa do Consumidor. Em vez disso, optou-se por elucidar os componentes que formam tal relação, isto é, limitou-se a fornecer as definições de consumidor e fornecedor, que são as partes envolvidas, bem como as de produto e serviço, que representam os elementos objeto de dessa interação (ALMEIDA, 2020, p. 85-86).

É digno de nota que o Artigo 2º do Código de Defesa do Consumidor utiliza dois verbos específicos para caracterizar a relação de consumo: "adquire" e "utiliza", aludindo ao destinatário final. Isso implica que o indivíduo que realiza a compra de um produto ou serviço não precisa, necessariamente, ser aquele que o utilizará. Por exemplo, uma pessoa pode adquirir um item para presentear outrem. Nesta circunstância, aquele que recebe o presente também é resguardado pela legislação vigente. Isso se aplica igualmente aos serviços de seguros, onde o beneficiário pode não ser a parte contratante da apólice, mas, ainda assim, é amparado pela lei. (*ibid.*).

Da mesma maneira, o legislador estabeleceu uma definição abrangente de fornecedor, incluindo todas as pessoas envolvidas na atividade econômica no mercado de consumo, seja de forma direta ou indireta, através da venda de produtos ou prestação de serviços, senão vejamos a leitura do art. 3º do CDC:

Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços. (BRASIL, 1990)

No que diz respeito ao fornecimento, o critério distintivo é o envolvimento em atividades típicas profissionais, tais como comercialização, produção ou importação, além da necessidade de habitualidade. Essas características implicam na exclusão da aplicação das normas do CDC em contratos celebrados entre dois consumidores não profissionais, os quais são considerados relações exclusivamente civis regidas pelo Código Civil de 2002. Essa exclusão para Claudia Lima Marques (BENJAMIN, MARQUES, BESSA, 2021, p. 191) se tornou adequada, uma vez que o CDC, ao estabelecer direitos para os consumidores, também impõe deveres significativos aos fornecedores.

De outra maneira, sem se ater ao gênero, o legislador definiu o termo “produto” de forma objetiva em seu art. 3º, § 1º que: “Produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial”. Embora o conceito de produto delineado no CDC seja conciso e claro, FILOMENO (2018, p.101) enfatiza a importância de interpretar o dispositivo de forma ampla, a fim de abranger qualquer item disponível para venda no mercado de consumo. Por exemplo, ainda segundo o autor, "produto (ou 'bens') é qualquer objeto de interesse em uma relação de consumo específica, destinado a satisfazer a necessidade do adquirente, que é o destinatário final".

Não obstante, ao definir o termo “serviço”, o art. 3º, § 2 do CDC também buscou fazê-lo de forma objetiva como: “qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista” (BRASIL, 1990).

A designação em questão não implica dúvidas sobre a natureza dos serviços. Pelo contrário, revela a cautela do legislador, que se antecipou, especialmente preocupado em evitar que bancos, financeiras e seguradoras pudessem se esquivar da aplicação do CDC. É incontestável que este segmento econômico fornece serviços ao consumidor, caracterizando-se por uma relação típica de consumo. A medida foi um reforço preventivo por parte do legislador, que se mostrou posteriormente essencial (NUNES, 2024, p. 103).

Apesar da redação explícita da lei, ao declarar inequivocamente que os bancos servem aos consumidores, houve esforços judiciais para contestar essa declaração. Assim, ocorreu o inesperado: o Judiciário teve que confirmar o já estabelecido em lei: os bancos fornecem serviços.

Desde 1995, o Superior Tribunal de Justiça já reconhecia a aplicabilidade do CDC e, após intensos debates, emitiu em 2004 a Súmula 297, declarando: “O Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras”. Existia o risco de uma declaração de não aplicabilidade da lei devido à ADIn movida pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CNF), mas essa possibilidade foi eliminada com a decisão de improcedência por nove votos a dois, em junho de 2006 (NUNES, 2024, p. 103-104).

É relevante ainda destacar os comentários de NUNES (2024) haveria uma tentativa desse segmento empresarial, representado na ação direta no Supremo Tribunal Federal, de excluir as operações de “natureza bancária, financeira, de crédito e securitária” (conforme § 2º do art. 3º da lei) da Lei n. 8.078/90, alegando inconstitucionalidade formal e material do dispositivo.

Para NUNES (2024, p.103-104), a derrota na ação simbolizou um triunfo significativo para a cidadania brasileira, pois desde dezembro de 2001, quando a ação foi proposta, entidades defensoras do Direito do Consumidor e juristas de todo o país se mobilizaram para evidenciar a falta de fundamento da ação. A decisão final do Supremo Tribunal Federal sepultou a estranha aspiração desse grupo empresarial de se isentar da legislação protetiva, pois se a ADIn tivesse sido julgada procedente, o Brasil poderia se tornar um dos raros países capitalistas sem um grupo empresarial submetido à lei de proteção ao consumidor, representando um retrocesso significativo e um absurdo jurídico em tempos modernos

Destarte, considerando todos os pontos expostos, quando os critérios estabelecidos pela legislação são atendidos, identificando-se um fornecedor de um lado e um consumidor como destinatário final do outro, mesmo que o fornecedor seja uma instituição financeira, ambos estarão sujeitos à regulamentação do Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078/1990).

2.2. OS PRINCÍPIOS NORTEADORES E OS INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR

Neste presente tópico serão abordados os princípios norteadores do CDC e os instrumentos imprescindíveis para a defesa do consumidor.

No Capítulo II - A Política Nacional das Relações de Consumo do Código de Defesa do Consumidor (CDC), o legislador optou em seu caput e posteriores incisos nortear os objetivos

e princípios que guiam a proteção do consumidor. Essas diretrizes, presentes no artigo 4º do CDC, baseiam-se na proteção da parte mais vulnerável na relação de consumo e devem ser seguidas pelos agentes e entidades públicas ligadas ao mercado de produtos e serviços

Ainda que os princípios norteadores e objetivos estejam presentes neste artigo e incisos, a proteção ao consumidor é refletida em todo o *codex*, pois nas palavras de NUNES (2024, p.652) “(...) o fato é que todas as normas instituídas no CDC têm como princípio e meta a proteção e a defesa do consumidor”

O artigo 4º do Código de Defesa do Consumidor destaca as metas da Política Nacional de Relações de Consumo. Essas metas consistem em satisfazer as demandas dos consumidores, assegurando o respeito à sua dignidade, saúde e segurança. Adicionalmente, busca a proteção dos interesses econômicos dos consumidores, a satisfação do seu bem-estar e o incentivo à clareza e equilíbrio nas interações de consumo.

Além de serem norteadores, os princípios atuam como um reforço aos direitos fundamentais do consumidor, que estão elencados no artigo 6º e respectivos incisos, bem como em outras seções pertinentes. Eles servem como instrumentos adicionais de defesa, proporcionando uma camada extra de segurança aos beneficiários da legislação. Claudia Lima Marques (MARQUES, BEJAMIN, MIRAGEM, 2004, p. 118) cita, por exemplo, o princípio da transparência, confiança e harmonia das relações de do caput do art.4 do CDC no qual se reflete no o direito de informação do art. 6, III cujo o objetivo é a proteção da harmonia contratual no âmbito do consumo, sendo alcançado através da imposição de um equilíbrio nas obrigações e deveres de cada parte contratante, mitigando assim a possibilidade de desequilíbrio por meio da vedação ao emprego de cláusulas consideradas abusivas e assegurando uma hermenêutica contratual que favoreça invariavelmente o consumidor e a proteção da confiança da execução contratual, no qual se origina da segurança normativa que o consumidor receba produtos ou serviços que não apenas atendam às suas expectativas legítimas de adequação, mas também que sejam isentos de riscos que possam acarretar danos ou prejuízos.

Igualmente importante é o princípio da vulnerabilidade do consumidor, estabelecido no artigo 4º, inciso I, do CDC. Este princípio é a pedra angular do presente trabalho, pois reconhece o consumidor como a parte mais suscetível nas relações de consumo. É através desse reconhecimento que se torna evidente a relevância do CDC e a essencialidade de oferecer proteção efetiva ao consumidor, principalmente aqueles que já se encontram afetados pelo superendividamento.

A vulnerabilidade além de ser presumida, conforme determinam o art. 2 e art. 4 inciso I, é compreendida em dois pontos, Cláudia Lima Marques a divide a primeira em

vulnerabilidade fática e jurídica, se referindo ao fato notório do desequilíbrios reais de poder na relação de consumo, seja intelectual ou econômico, e a vulnerabilidade jurídica que tem origem da suprema corte alemã ao nos contratos de empréstimo bancário e financiamento que ocorre “pelo consumidor não ter conhecimento legal ou econômico suficiente e não poder recorrer ar um especialista”, ao contrário da empresa que devem possuir um conhecimento jurídico e econômico mínimo para exercer suas atividades.. (MARQUES, BEJAMIN, MIRAGEM, 2004, p. 121).

Em segundo lugar, existe a vulnerabilidade técnica, que se refere ao fato de o consumidor não possuir conhecimentos específicos sobre o produto que está adquirindo e, portanto, é mais facilmente enganado quanto às características do bem ou quanto à sua utilidade, o mesmo ocorrendo em matéria de serviços. A vulnerabilidade técnica, no sistema do CDC, é presumida para o consumidor não profissional, mas também pode atingir excepcionalmente o profissional, destinatário final fático do bem, por reconhecimento da jurisprudência com base na doutrina finalista do STJ (MARQUES, BEJAMIN, MIRAGEM, 2004, p. 121).

Além disso, BESSA (2022, p. 54) destaca que o consumidor se encontra em uma clara condição de vulnerabilidade sob várias perspectivas, visto que não são apenas os interesses financeiros em jogo, mas também os direitos fundamentais à própria vida, como a dignidade da pessoa humana.

Cumpra também pontuar, conforme as lições de BESSA (2022, p.54)., que é observável a violação de múltiplos direitos à medida que a massificação do processo produtivo resulta em defeitos recorrentes. As estratégias de marketing levam frequentemente o consumidor ao equívoco, e os fornecedores nem sempre honram seu compromisso com o dever de informar corretamente ou evitar a divulgação de publicidade falsa. Adicionalmente, os contratos, muitas vezes elaborados sob a forma de adesão devido ao grande número de clientes para um mesmo serviço, incluem cláusulas que podem ser consideradas excessivamente onerosas para o consumidor, conforme se verá mais adiante no presente trabalho.

Consoante ao artigo 4º, inciso III, do CDC, está instituído o princípio norteador para o comportamento dos agentes nas relações de consumo. Este princípio, assentado na premissa de harmonização dos interesses dos participantes da relação de consumo, prescreve que as ações devem ser sempre orientadas pela boa-fé e pelo equilíbrio nas relações consumeristas. Na legislação vigente, todos os dispositivos emanam do princípio da boa-fé e devem ser rigorosamente respeitados, tal como se manifesta no dever de informação, assim como na proteção e segurança dos consumidores, que exigem dos fornecedores a realização de recall de produtos defeituosos que já se encontram em fluxo no mercado (BESSA, 2022, p. 54).

Adicionalmente, o Código de Defesa do Consumidor incorporou a boa-fé objetiva, um princípio que exige honestidade e lealdade entre as partes, buscando o equilíbrio nas relações de consumo. No entanto, esse equilíbrio não se limita ao aspecto econômico, mas também às posições contratuais, já que o consumidor é naturalmente vulnerável em relação ao fornecedor. (NUNES,2024, p.68).

Nas palavras de MIRAGEM, ao abordar o princípio da boa-fé objetiva, é basilar na construção do código, senão vejamos:

O princípio da boa-fé constitui-se em um dos princípios basilares do direito do consumidor, assim como no direito privado em geral. A boa-fé está prevista expressamente no artigo 4º, III, do CDC. É necessário distinguir, todavia, entre a boa-fé subjetiva e boa-fé objetiva. Quando se trata do princípio da boa-fé, faz-se referência, necessariamente à boa-fé objetiva. Isso porque a boa-fé subjetiva não se trata de princípio jurídico, mas tão somente de um estado psicológico que se reconhece à pessoa e que constituiu requisito presente no suporte fático presente em certas normas jurídicas, para produção de efeitos jurídicos. A boa-fé subjetiva, neste sentido, diz respeito, invariavelmente, à ausência de conhecimento sobre determinado fato, ou simplesmente a falta da intenção de prejudicar outrem (assim, por exemplo, quando se diga que determinada pessoa “agiu de boa-fé”). (MIRAGEM, 2024, p.119)

Ademais, BENJAMIN, MARQUES, BESSA (2021) enfatizam que ao incorporar e positivar o princípio do equilíbrio econômico nos contratos ao Código de Defesa do Consumidor ressoou em outros mecanismos de proteção, como o direito básico de modificar cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais (art. 6º, V), práticas como exigir vantagem excessiva (art. 39, V) ou elevar preços sem justa causa (art. 39, X) são consideradas abusivas. Além disso, cláusulas que coloquem o consumidor em desvantagem exagerada ou que sejam incompatíveis com a equidade serão nulas (art. 51, IV).

Ainda, o artigo 4º, inciso VI, do CDC determina a eficiente coibição e repressão de todos os abusos no mercado de consumo, incluindo a concorrência desleal e o uso indevido de propriedade intelectual, visando prevenir danos aos consumidores. BESSA (2022, p.61) destaca que o foco deve ser o atendimento das necessidades dos consumidores, promovendo uma competição entre fornecedores que resulte em mais opções, preços acessíveis e qualidade superior de produtos e serviços para os consumidores.

Posteriormente, a Lei n.º 14.181/2021, ou popularmente conhecida como Lei do Superendividamento em seu artigo 4º, inciso IX, introduziu a promoção de iniciativas voltadas para a educação financeira e ambiental dos consumidores (esta segunda não será abordada pela ausência de relevância para o presente trabalho). No que tange à educação financeira, representa um alvo comum para o Estado, a sociedade civil e os fornecedores. Importante frisar que o foco não está em atribuir aos consumidores a responsabilidade pelo superendividamento ou pela pobreza, ao contrário, reconhece-se que a efetivação do direito do consumidor a informações

precisas e transparentes sobre serviços financeiros pressupõe o desenvolvimento de sua habilidade para compreender integralmente as especificidades e implicações de suas escolhas contratuais (MIRAGEM, 2021).

O artigo 4º, inciso II, do CDC confere ao Estado o poder de intervir diretamente na proteção do consumidor. Essa intervenção tem como objetivos não apenas garantir o acesso a produtos e serviços fundamentais, mas também assegurar a qualidade e a adequação desses produtos e serviços, considerando aspectos como segurança, durabilidade e eficiência. Ademais, o inciso VI do mesmo artigo ressalta a aliança dessas diretrizes com os princípios constitucionais mais elevados, incluindo a dignidade da pessoa humana, a igualdade e os princípios que regem a atividade econômica. (NUNES, 2024, p. 130).

Reforçando o entendimento da intervenção estatal para a proteção dos consumidores, é importante entendermos que a concepção do CDC, se trata de um microsistema que conversa com outras disciplinas jurídicas. Conforme pontua ALMEIDA (2022), o objetivo maior do CDC é tutelar o consumidor, que é a parte mais da relação jurídica de consumo, com efeito, há a comunicação com normas de diversas disciplinas, como do Direito Constitucional (art. 4 do CDC) ao abordar o princípio da dignidade da pessoa humana; com o Direito Civil (art. 12 do CDC) na responsabilidade civil do fornecedor; com o Processo Civil (art. 6, VII do CDC) ao inverter o ônus da prova; ao Processo Civil Coletivo (art. 81, I,II,II do CDC), ao Direito Administrativo ao abordar a proteção administrativa do consumidor (art. 56 do CDC) e até mesmo ao Direito Penal ao dispor de infrações e sanções penais pela violação do CDC (art. 61 e 63 do CDC).

Assinala BESSA (2022, p. 23) que, ainda que devido à natureza ampla e sistemática do Código de Defesa do Consumidor, que engloba normas de múltiplas áreas jurídicas, entretanto, o uso da nomenclatura “microsistema” deve ser empregue com prudência, pois seu propósito é meramente ilustrar a interdisciplinaridade da legislação e sua integração mais ampla com o sistema jurídico.

Ainda é importante pontuamos o artigo 6º, inciso VII do CDC estabelece como direito fundamental do consumidor o acesso aos órgãos judiciários e administrativos para a prevenção e reparação de danos. Em situações onde a garantia do consumidor é prejudicada, o Estado disponibiliza um sistema de proteção composto por entidades que visam mediar a relação entre fornecedores e consumidores, assegurando a eficácia dos direitos e coibindo práticas ilegais ou violadoras no mercado de consumo.

Adicionalmente, existem diversos órgãos e instituições dedicados a resolver demandas e prevenir conflitos no âmbito do consumo. Entre eles estão as promotorias de justiça de defesa

do consumidor, delegacias especializadas no atendimento ao consumidor, juizados especiais cíveis e varas especializadas, associações de defesa do consumidor, e mecanismos de prevenção e resolução extrajudicial e judicial (alguns específicos para o superendividamento), bem como núcleos de conciliação e mediação de conflitos relacionados a essa questão, conforme delineado no artigo 5º, incisos II ao VII, do CDC.

Uma das imperiosas ferramentas de litígios de matéria do Direito do Consumidor, adveio com regulamentação da Lei n.º 9.099/95 que institui os Juizados Especiais para causas simples com limite de até 40 salários mínimos, exigindo advogado. Para causas até 20 salários mínimos, a representação por advogado é opcional. O processo é iniciado no fórum sem custos, com a exceção ao recurso, e segue princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e rapidez, com foco na conciliação ou acordo entre as partes envolvidas.

Para BESSA (2022, p. 104)., pela simplicidade deste rito, este se torna um dos principais meios de acesso de defesa ao consumidor considerando os numerosos litígios dessa alçada são os Juizados Especiais Cíveis e Criminais.

Corroborando para o entendimento supracitado, CORDEIRO e GOMES (2015) defendem o Juizado Especial como sistema célere de justiça, sendo até mesmo necessário a especialização do próprio juizado para a proteção jurídica dos consumidores:

(...) ao se reconhecer ser o Juizado Especial um sistema de prestação jurisdicional que tem por objetivo tornar o processo instrumento de obtenção de tutela jurisdicional efetiva, célere e justa, tem-se por necessária que a sua organização ocorra de forma a responder, de modo mais amplo e completo possível, à demanda social. Em vista disso, surge a necessidade de especialização dos Juizados Especiais Estaduais Cíveis para a resolução de litígios de consumo, tendo em vista serem as relações consumeristas o objeto de parcela considerável – para não dizer da maioria – das demandas judiciais neles aforadas, o que, inclusive, restou demonstrado em pesquisa realizada pelo CNJ, em parceria com o Ipea, cujo relatório final, divulgado no ano de 2013, foi intitulado “Diagnóstico sobre os Juizados Especiais Cíveis”. A criação de Juizados Especiais Estaduais Cíveis especializados em relação de consumo, em grandes centros populacionais – capitais, regiões metropolitanas, polos regionais –, seja quanto ao seu funcionamento, seja quanto à atuação dos profissionais envolvidos – magistrados, árbitros, juízes leigos e serventuários –, possibilitará que a prestação jurisdicional ocorra de forma mais adequada e consentânea à realidade do mercado de consumo. Vale dizer, referida especialização contribuirá para que as normas protetivas e de defesa do consumidor alcancem todo o potencial para o qual foram criadas, impedindo o prolongamento dos conflitos de interesses, bem como promovendo o respeito e a concretização dos direitos básicos dos consumidores

Quanto a defesa do consumidor na área administrativa, o Procon é tido como a principal entidade administrativa para defesa do consumidor que busca a conciliação entre as partes e, se necessário, podendo impor sanções administrativas aos fornecedores, como multas, apreensão de produtos, suspensão de atividades, entre outras medidas.

Segundo KHOURI (2021, p. 267), o Procon, como órgão administrativo de defesa do consumidor, tem sua base legal nos artigos 55 e 106 do CDC. Esses artigos especificam suas

atribuições e o poder que devem exercer na regulamentação do mercado, com foco na proteção do consumidor. Além do CDC, o Decreto Federal n.º 2.181/1997 estabelece que cabe ao Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) ou a outros órgãos de proteção e defesa do consumidor fiscalizar e aplicar sanções administrativas previstas na Lei n.º 8.078/1990. O Procon por ser uma autarquia e fazer parte do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), é conferido autonomia e competência para fiscalizar e aplicar sanções previstas no CDC e em outras normas relacionadas à proteção do consumidor

Ainda segundo KHOURI (2021, p. 267), com base no art. 56 do CDC, os órgãos de proteção do consumidor também têm o poder de aplicar sanções, incluindo multas, aos fornecedores que descumprirem as normas de proteção e defesa do consumidor pois detêm conforme jurisprudência o poder de polícia de defesa do consumidor. A multa deste modo é graduada com base na gravidade da infração, vantagem auferida e condição econômica do fornecedor visando desestimular práticas violadoras dos direitos do consumidor

Entre as demais entidades de proteção ao consumidor, BESSA (2022) destaca a importância de diversas iniciativas que visam promover a conciliação entre consumidores e fornecedores, evitando assim a judicialização das disputas.

Dentre essas iniciativas, BESSA (2022, p. 65) menciona a plataforma consumidor.gov, criada pelo Governo como um meio de facilitar o diálogo entre as partes. Também destaca o papel da Promotoria de Justiça do Consumidor que ao verificar indícios de violações dos direitos dos consumidores, tem a prerrogativa de abrir um inquérito civil ou um procedimento de investigação preliminar para apurar os fatos. Sendo realizadas várias diligências investigatórias, que podem incluir a oitiva de testemunhas, a solicitação de documentos relevantes e a realização de exames periciais (BESSA, 2022, p. 67). E por fim, cita por exemplo o IDEC - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, como uma associação de defesa ao consumidor, organizadas pela sociedade civil em prol da defesa dos consumidores na tutela de direitos coletivos ou individuais, sendo uma associação privada e sem fins lucrativos, com o intuito de realizar atividades para a educação do consumidor, realizar pesquisas e promover direta ou indiretamente eficácia do direito do consumidor no país (BESSA, 2022, p.70).

Considerando as defesas apresentadas para o consumidor, compreende-se a existência de vários mecanismos de proteção ao consumidor. Seu objetivo é orientar tanto fornecedores quanto consumidores sobre seus direitos e obrigações, buscando equilíbrio nas relações de consumo.

Com base na mesma perspectiva, MIRAGEM (2024, p. 1077) entende que a proteção do consumidor como dever constitucional, impõe ao Estado o dever de protegê-lo em várias

frentes, incluindo ações legislativas, como pode se citar por exemplo a este trabalho a Lei de Superendividamento, as decisões judiciais que garantam a efetividade desses direitos que será tópico futuro, e ações executivas para promover medidas administrativas de proteção, ressalta-se pelo autor o papel do PROCON. Além disso, para o autor a existência de órgãos com competências específicas para a proteção do consumidor não dispensa os demais órgãos da obrigação de respeitar e implementar as normas de proteção ao consumidor.

3. A CONCESSÃO DE CRÉDITO NO MERCADO DE CONSUMO BRASILEIRO COMO A ORIGEM DO SUPERENDIVIDAMENTO

Conforme leciona LOPES (1996, p. 109-110), a concessão de crédito ao consumo é um mecanismo que estimula o consumidor e dinamiza a produção no capitalismo, permitindo que tanto pessoas físicas quanto jurídicas adquiram bens de consumo sem a necessidade de pagar o valor total imediatamente. Este sistema de financiamento pode ser oferecido diretamente pelo comerciante ou, mais comumente, por instituições financeiras, bancos e cartões de crédito. Define o autor, portanto, que essa prática transforma o consumidor em um cliente com relações contínuas e muitas vezes permanentes com o credor.

A aquisição de bens de consumo, sejam eles supérfluos ou necessários, tem um impacto particularmente forte nas classes sociais mais pobres. Estas são frequentemente as mais afetadas pelas dívidas, encontrando-se em situações degradantes e desumanas devido ao endividamento. (LOPES, 1996, p.111).

Dentro deste contexto, políticas de crédito são estabelecidas visando o crescimento e desenvolvimento contínuos do país. O objetivo é promover a concessão de crédito para estimular o mercado e aumentar a aquisição de produtos e serviços pelos consumidores. A respeito desse estímulo, MIRAGEM observa que este foi um dos fatores cruciais para o progresso da economia global no século passado:

A rigor, a massificação do crédito em meados do século passado, fazendo surgir a modalidade de crédito para o consumo, caracterizou-se como inequívoco avanço, uma vez que permitiu o acesso dos consumidores a bens de consumo de maior valor que – se não houvesse a possibilidade de financiamento – não poderiam de outro modo ser adquiridos (MIRAGEM, 2024, p. 472)

Segundo MORA (2022, p.9), as políticas de expansão de crédito tiveram início no primeiro governo Lula, quando houve um aumento significativo e constante do crédito, persistindo mesmo após a crise financeira global de 2008. O total de crédito, equivalente a 26% do Produto Interno Bruto (PIB) em dezembro de 2002, expandiu-se para 45,2% do PIB até dezembro de 2010. Este crescimento do crédito ocorreu em um cenário macroeconômico marcado por altas taxas de juros, que estavam em tendência de queda, e foi inicialmente

impulsionado pelos bancos privados, abrangendo tanto consumidores individuais quanto empresas

Ainda segundo MORA (2022, p.9-10), posteriormente, como reação ao crescimento da crise econômica global, o aumento na distribuição do crédito foi mantido por meio de medidas intencionais do governo. Estas medidas foram primeiramente voltadas para o crédito direcionado aos bancos privados, mais tarde, se estenderam ao crédito livre com taxas de referência, através da atuação dos bancos federais

De maneira correta, ABRÃO (2018, p. 540) destaca que a integração de inúmeros trabalhadores, tanto do setor formal quanto do informal, às redes dos sistemas de crédito bancário possibilita que, hoje em dia, milhões de indivíduos tenham acesso a uma variedade de bens e serviços por meio da facilidade de obtenção de crédito.

Entretanto, é crucial reconhecer que ainda que o acesso ao crédito seja benéfico, o acesso irrestrito ao crédito e a prática de concessão de crédito sem responsabilidade por parte das instituições financeiras são prejudiciais à sociedade. Tais práticas, que frequentemente envolvem comportamentos danosos e abusivos, têm um impacto negativo significativo, levando ao endividamento excessivo dos consumidores.

Clarissa Costa de Lima aborda essa questão em sua obra, afirmando:

“O superendividamento pode ser consequência da abundância de crédito e da sua oferta imprudente. Isso ocorre quando o credor fornece crédito ciente, ou que deveria estar ciente, de que o tomador não possuirá meios financeiros para a quitação da dívida no futuro” (LIMA, 2014, p.35).

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 3º, inciso II, tenha consagrado a garantia do desenvolvimento nacional como um dos objetivos fundamentais da República brasileira. Ainda que a democratização do acesso ao crédito foi um dos importantes fatores para o desenvolvimento nacional da economia brasileira, o fenômeno do superendividamento tem suas raízes na democratização do acesso ao crédito.

Embora as raízes do superendividamento tenham sido originadas pela expansão de crédito, MIRAGEM alerta que o verdadeiro problema reside mais na facilidade de obtenção do crédito do que em sua mera ampliação, senão vejamos:

No caso, as situações em que o oferecimento do crédito no mercado de consumo vem desacompanhado da exigência de maiores garantias (como seria natural nesta espécie de contrato), bem como não são observados os limites de endividamento pessoal do devedor ou seu padrão de renda. Tudo em troca de taxas de juros sensivelmente altas, uma vez que representativas de um maior "risco" do credor. Em certo sentido, negligenciam-se os cuidados ordinários de concessão do crédito para obtenção de um número maior de consumidores, sem, contudo, comprometer o sucesso do negócio com altos riscos, devidamente suportados pela taxa de juros. (MIRAGEM, 2024, p. 474)

Portanto, é essencial que juntamente ao acesso ao crédito, haja uma regulamentação mais rigorosa dos deveres que as instituições financeiras devem cumprir ao conceder crédito, garantindo que seja oferecido com responsabilidade. Nisso, veremos mais adiante uma melhor contextualização do superendividamento e como este contexto levou seu debate ao judiciário e ao legislativo.

4. OS CONTRATOS DE CRÉDITO BANCÁRIO NO DIREITO DO CONSUMIDOR

Para uma compreensão aprofundada do fenômeno de superendividamento, é crucial examinarmos o modelo contratual que facilita o acesso ao crédito para a população: os contratos bancários.

Segundo GOMES (2023, p.43), o contrato se conceitua como “negócio jurídico bilateral, ou plurilateral, que sujeita as partes à observância de conduta idônea à satisfação dos interesses que regularam”. Nesse sentido o termo em sentido amplo pode ser aplicado a diversos segmentos em sentido estrito, em específico como tema do presente trabalho, será aplicado a definição doutrinária do autor para a análise dos contratos bancários.

COVELLO (2001) define contrato bancário como o acordo estabelecido entre um banco e seu cliente, com o intuito de criar, modificar ou extinguir uma relação jurídica que tenha como objeto central a intermediação de crédito. Para sua definição o autor adota em sua análise a aplicação conjunta de dois critérios: o subjetivo e o objetivo. O critério subjetivo considera a participação de um banco como parte contratual essencial para a configuração do contrato bancário. Já o critério objetivo define como bancário o contrato cujo escopo principal seja a intermediação de crédito, atividade fundamental das instituições bancárias.

Contudo, COVELLO (2001) pontua que a mera presença de um banco como parte contratual não é suficiente para classificar um contrato como bancário. Isso decorre porque, embora seja um dos sujeitos da relação jurídica, a instituição financeira pode celebrar contratos que não se relacionem com sua atividade principal. Nesses casos, apesar de o banco manter sua natureza, o contrato não é considerado bancário, sendo necessária a aplicação do critério objetivo, classificando-o como bancário quando seu objeto central for a intermediação de crédito, compreendida pelo autor como a atividade principal das instituições bancárias.

De acordo com ABRÃO (2018, p.84) as operações bancárias possuem dois aspectos: econômico e jurídico. No primeiro existe a prestação de serviços na área de crédito que resulta em ganho tanto para o banco como para o cliente. Já no segundo para a operação concretizar-se, necessita ocorrer um acordo de vontades entre cliente e banco, inserindo-se no campo contratual.

O conceito de crédito segundo AGUIAR JÚNIOR (2003, p.28) engloba essencialmente dois elementos cruciais: o fator temporal e a confiança. Ele implica um intervalo entre duas obrigações: uma prestação imediata fornecida pelo credor e uma contraprestação diferida a ser realizada pelo devedor. A confiança, neste contexto, é um elemento calculado que incorpora um elemento de risco. O crédito para AGUIAR JÚNIOR estaria empregado no contexto anterior na acepção econômica:

"Toda a operação de troca na qual se realiza uma prestação pecuniária presente contra uma prestação futura de igual natureza, ou, como sinteticamente diz Charles Gide, é a troca de uma riqueza presente por uma riqueza futura. O que caracteriza o crédito, pois, é disposição efetiva e imediata de um bem econômico em vista de uma contraprestação futura" (AGUIAR JÚNIOR, 2003, p.28)

Na modernidade, as relações creditícias ultrapassam a simples fé e convicção de que o devedor irá cumprir com o acordado na data estipulada, as instituições financeiras estabelecem a confiança no devedor com base em uma análise prévia de solvência, comprovada pelos clientes durante o processo de solicitação de crédito bancário. É importante notar que os credores não são compelidos a conceder crédito na ausência de condições seguras que assegurem o cumprimento da obrigação pelo devedor, como enfatizado por RIZZARDO (2020, p. 20).

Além disso, as instituições concedentes de crédito dispõem de mecanismos coercitivos, como a imposição de juros sobre contratos em caso de atraso no pagamento, a inclusão no cadastro de devedores ou desconto bancário em conta corrente será abordado posteriormente, que servem para pressionar ou compelir o devedor a honrar suas obrigações financeiras em tempo hábil (RIZZARDO, 2020, p. 20)

O contrato de crédito bancário, por sua vez na definição de ABRÃO (2018, p.162), são contratos onde o banco se compromete a disponibilizar uma determinada quantia de dinheiro para um cliente, seja ele já existente ou novo, por um período de tempo definido ou indefinido, com a possibilidade de o cliente utilizar ou não esse montante, sob certas condições de contraprestação.

Portanto, é razoável afirmar que a relação de crédito se fundamenta na confiança mútua. Por um lado, o poupador deposita sua confiança na instituição, acreditando que esta protegerá suas economias e lhe proporcionará uma remuneração adequada pelo crédito disponibilizado. Por outro lado, os bancos, enquanto concedentes, confiam que seus clientes, na posição de devedores, honrarão os compromissos estabelecidos.

4.1. CLASSIFICAÇÕES DOS CONTRATOS BANCÁRIOS E IMPLICAÇÕES DO CRÉDITO

RIZZARDO (2020, p.17-18), no mesmo entendimento de COVELLO (2001) no tópico anterior, realiza a classificação das atividades bancárias pela divisão em duas categorias: fundamentais e acessórias. As operações fundamentais estão vinculadas à mediação de crédito, isto é, a captura de recurso de alguns para a concessão de outros. Por outro lado, as operações acessórias não estão relacionadas à concessão de crédito ou à captura de recursos. Em vez disso, estão associadas à prestação de serviços secundários destinados a atrair clientes.

Quanto às atividades fundamentais desempenhadas pelos bancos o RIZZARDO (2020, p. 18) as subdivide em ativas e passivas. As operações passivas referem-se as operações onde o banco busca fundos, assumindo compromissos e tornando-se devedor perante o cliente. Exemplos dessas operações incluem depósitos, contas-correntes. Alternativamente, as operações bancárias ativas são processos nos quais os bancos utilizam os fundos adquiridos para estabelecer uma relação de crédito com o cliente. Isso envolve a implementação de ações como a concessão de empréstimos, provisão de financiamentos, disponibilização de linhas de crédito, oferecimento de descontos e facilitação de antecipações.

As operações bancárias, como o crédito, envolvem a transferência de um montante específico de fundos para o mutuário. Este, portanto, assume o compromisso de reembolsar o valor obtido, adicionado de juros. Esses juros são determinados com base no valor emprestado e no prazo estipulado para a sua devolução. Os juros podem ser quitados simultaneamente ao principal ou de forma separada, conforme o acordo estabelecido entre as partes envolvidas (RIZZARDO, 2020, p.20).

Conforme TARTUCE (2024, p.591), o contrato de empréstimo é caracterizado como um ato jurídico onde um bem é cedido a uma pessoa que se compromete a restituir o item emprestado ou algo equivalente. Sob essa perspectiva, o contrato de empréstimo engloba tanto o mútuo quanto o comodato.

Segundo a definição de COELHO (2007), o mútuo é um contrato onde uma das partes, conhecida como mutuante, empresta temporariamente a posse de um bem fungível à outra parte, denominada mutuário. É crucial que o mutuante seja o verdadeiro proprietário do bem, a fim de garantir a transferência de propriedade. Com a transferência do domínio, que inclui tanto a posse quanto a propriedade, todos os riscos associados à deterioração ou perda do bem passam a ser responsabilidade do mutuário. Em resumo, segundo as classificações doutrinárias dos autores supracitados, o mútuo é um contrato temporário, real e unilateral.

TARTUCE (2024, p.591) faz uma distinção entre os contratos de mútuo com base na necessidade de remuneração, separando-os em gratuitos e onerosos.

O mútuo oneroso, ou “mútuo feneratício” é em especialmente importante para o entendimento dos contratos de crédito bancários, pois este envolve a cobrança de juros sobre o valor emprestado.

Conforme anteriormente definido, o crédito bancário é um contrato em que o banco se compromete a disponibilizar uma quantia em dinheiro ao cliente por um período determinado sendo facultativo o uso integral ou parcial deste montante, sob certas condições de contraprestação.

Neste sentido, antes mesmo de adentrar a aplicação da legislação consumerista aos contratos bancários, entendemos que o contrato de crédito bancário se trata de acordo em que o banco, como credor, estabelece com o consumidor, o creditado, a disponibilidade do montante que pode ser retirado conforme a necessidade do cliente.

O contrato de crédito bancário, segundo Gonçalves (2022, p.733), é classificado pela doutrina moderna como um contrato especial e distinto, enquadrando-se na categoria dos contratos bancários devido à sua natureza peculiar e incomparável a outros tipos contratuais existentes. Este contrato é caracterizado por ser bilateral ou sinalagmático, implicando obrigações recíprocas; é oneroso, envolvendo benefícios e encargos para ambas as partes; consensual, estabelecido pelo acordo de vontades; de execução continuada ao longo do tempo; e *intuitu personae*, ou seja, baseado na consideração das partes envolvidas.

Ao celebrar um contrato de crédito bancário, a concessão pode ocorrer de forma não garantida. Nesse caso, o credor confia apenas no patrimônio do devedor como garantia de pagamento. Entretanto, pode também ser garantida, exigindo-se uma segurança adicional como hipoteca, penhor de títulos ou garantia pessoal de um terceiro (GONÇALVES, 2022, p.733).

Dentre os contratos de crédito bancário, é pertinente destacar aos cartões de crédito, os quais segundo GONÇALVES (2022) apresentam em três modalidades distintas, que não envolvem necessariamente a existência do banco na relação contratual

Existem cartões de crédito fornecidos por empresas comerciais, visando atrair e fidelizar clientes através da oferta de crédito. Em segundo lugar, encontram-se os cartões emitidos diretamente por instituições bancárias ou consórcios de bancos, que permitem aos clientes acessar crédito bancário, realizar saques e utilizar caixas eletrônicos. A terceira categoria compreende os cartões de crédito disponibilizados por entidades intermediárias, que facilitam as transações entre compradores e vendedores e contam geralmente com o suporte de bancos para a concessão de crédito (GONÇALVES, 2022, p. 737).

É importante ressaltar as peculiaridades inerentes às operações de crédito envolvendo cartões. Tais operações contam com três figuras principais: o consumidor, titular do cartão; a entidade emissora do cartão de crédito, que pode não ser uma instituição financeira e que se responsabiliza pela administração do cartão e pela cobrança de contraprestações do usuário; e o fornecedor, que recebe o valor das vendas efetuadas com o cartão diretamente da entidade emissora (GONÇALVES, 2022, p. 739).

O uso do cartão de crédito pelo consumidor o exime de obrigações diretas perante o fornecedor, transferindo a responsabilidade pelo recebimento do crédito para a entidade emissora do cartão. Portanto, a emissora do cartão cobra do usuário na data acordada, seja o valor total do crédito utilizado ou um pagamento mínimo. Optar pelo pagamento mínimo implica a incidência de juros sobre o saldo remanescente, com a diferença sendo cobrada no vencimento subsequente (GONÇALVES, 2022, p. 739).

Pela contextualização anterior, se conclui que as dinâmicas sociais e econômicas modernas desdobraram-se rapidamente e de forma massiva, havendo a expansão e acessibilidade ao crédito. Nesse sentido, esta mudança resultou na diminuição da autonomia plena da vontade, necessária para a formação de contratos com termos previamente estabelecidos.

Conforme leciona ARRUDA ALVIM (1996), a necessidade de satisfazer um número enorme de indivíduos fez nascer a imperativa necessidade de uma maior simplicidade e celeridade nas contratações, nascendo assim os contratos de adesão, nos quais se elimina a oportunidade de negociação sobre suas cláusulas.

Neste sentido, segundo MESSINEO apud. GONÇALVES (2022, p.44):

“contrato de adesão é aquele em que as cláusulas são previamente estipuladas por um dos contraentes, de modo que o outro não tem o poder de debater as condições, nem introduzir modificações no esquema proposto; ou aceita tudo em bloco ou recusa tudo por inteiro (‘é pegar, ou largar’). A falta de negociações e de discussão implica uma situação de disparidade econômica e de inferioridade psíquica para o contratante teoricamente mais fraco”

Conforme mencionado anteriormente no presente trabalho, os contratos de adesão são regulamentados de maneira específica no contexto das relações de consumo, o que se aplica ao caso em questão envolvendo contratos bancários. Tais contratos estão sujeitos às disposições contidas nos artigos 51 e se estende até ao art. 54 do Código de Defesa do Consumidor, que estabelecem normas claras para assegurar a proteção dos consumidores.

RIZZARDO (2020, p.20) enfatiza que, mesmo com a adição de certas cláusulas, os contratos de adesão mantêm sua essência inalterada, conforme estabelecido no artigo 54, parágrafo primeiro, do Código de Defesa do Consumidor. Apesar de serem contratos

padronizados, elementos como nomes, taxas, juros e prazos podem ser ajustados. As datas de vencimento e os valores estipulados também se adaptam às necessidades de cada acordo com o credor.

O contrato de adesão, conforme conceitua o artigo 54 do Código de Defesa do Consumidor, é “aquele cujas cláusulas tenham sido aprovadas pela autoridade competente ou estabelecidas unilateralmente pelo fornecedor de produtos ou serviços, sem que o consumidor possa discutir ou modificar substancialmente seu conteúdo” (BRASIL, 1990).

Neste contexto, RIZZARDO (2020, p. 21) tece críticas acerca dessa modalidade contratual, argumentando que a inclusão de cláusulas padronizadas pode, em certas ocasiões, sobrecarregar e impor penalidades ao aderente, exemplificando com a aplicação de multas por inadimplência sem margem para negociação, evidenciando a disparidade e a unilateralidade inerentes a tais contratos.

Adicionalmente, RIZZARDO (2020, p.21) destaca a vulnerabilidade do aderente/consumidor, considerando a ausência de oportunidade para debater as cláusulas contratuais. Ele observa que a instituição redatora do contrato detém o privilégio de explorar o devedor, que, ao falhar abruptamente no cumprimento das cláusulas acordadas, encontra-se em posição de desvantagem econômica.

De forma mais abrangente o autor (RIZZARDO, 2020 p. 22) prossegue em sua análise crítica do modelo vigente, salientando que os aderentes frequentemente não examinam todas as cláusulas do contrato impresso, seja por falta de tempo, excesso de confiança na instituição bancária, ou até mesmo pela percepção de que não compreenderiam os efeitos jurídicos do contrato. Ele postula que, mesmo na improvável eventualidade de uma leitura completa, a falta de compreensão persistiria, e qualquer discordância seria inócua devido à natureza do contrato, que limita a expressão do contratante a uma aceitação ou rejeição simples, sem espaço para contrapropostas ou consentimento explícito de todos os termos.

Na mesma linha de pensamento do advogado Luiz Zenun Junqueira, conforme citado por Rizzardo (2020), preceitua que:

O contrato bancário contém inúmeras cláusulas redigidas prévia e antecipadamente, sem nenhuma percepção e entendimento delas por parte do aderente. Efetivamente, é do conhecimento geral das pessoas de qualidade média que os contratos bancários não representam uma natureza sinalagmática, porquanto não há válida manifestação ou livre consentimento por parte do aderente em relação ao suposto conteúdo jurídico, pretensamente convencionado com o credor.

Com base no tópico debatido, percebe-se que as dívidas insustentáveis surgem de condições impostas unilateralmente. Isso inclui a rigidez em face de penalidades por inadimplência, a aceitação de contratos de adesão contendo cláusulas predatórias e a adesão por

parte de consumidores sem plena consciência ou entendimento das obrigações assumidas, resultando em implicações legais em que resta ao consumidor se submeter.

4.2. A REGULAÇÃO DOS CONTRATOS DE CONSUMO APLICADOS AOS CONTRATOS BANCÁRIOS

Antes de prosseguirmos, é fundamental que façamos uma breve digressão para enfatizar os princípios contratuais que possuem um papel preponderante nas interações bancárias contratuais. Entretanto, considerando a ótica da proteção ao consumidor, esses princípios são fundamentados de forma intrínseca da relação de consumo.

Os contratos nos ditames constitucionais do art. 170 do devem respeitar o bem-estar coletivo e os fins sociais:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]. (CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA, 1988)

Em obediência aos ditames constitucionais, a função social, explicitada no artigo 421 do Código Civil afirma que "a liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato" (BRASIL, 2002).

A teoria do *pacta sunt servanda* preceitua que o acordado deve ser cumprido, mas voltando a modernidade, os contratos acordados obedecem aos limites da função social e da boa-fé. Pelo especificado fica clara a limitação que os contratantes possuem: podem estipular qualquer cláusula, desde que não entrem em rota de colisão com os preceitos legais que se enquadram nos fins sociais.

Portanto, a função do contrato não se limita apenas ao negócio jurídico entre as partes, mas também à promoção da justiça social e à garantia do bem-estar coletivo.

MARQUES apud. GONÇALVES (2022. p.15) conforme anteriormente visto neste trabalho, relembra que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e o próprio Código Civil de 2002 preveem a aplicação conjunta (lado a lado) das leis especiais, como o Código de Defesa do Consumidor, como um diálogo de fontes para a defesa de condutas abusivas.

Portanto, apesar de o Código Civil não abordar especificamente os consumidores, o Código de Defesa do Consumidor deve considerá-lo como uma fonte.

Também conforme previamente analisado neste estudo, o princípio da boa-fé objetiva, enquanto norma de conduta impositiva de lealdade, probidade e cooperação, deve permear todas as relações jurídicas de consumo, funcionando como um contraponto ao tradicional princípio do *pacta sunt servanda*, em consonância com o entendimento de GARCIA:

Em razão da boa-fé objetiva, a abusividade das cláusulas abusivas não é aferida subjetivamente, ou seja, não se infere se o fornecedor, ao estipular as cláusulas contratuais, tinha o conhecimento de que eram abusivas frente ao Código Consumerista. No intuito de proteger essa categoria vulnerável, denominada consumidor, o legislador privilegiou valores superiores ao dogma da autonomia da vontade (*pacta sunt servanda*), como a boa-fé objetiva e a justiça contratual, permitindo que o poder judiciário tenha condições de aferir, objetivamente, quando estará ocorrendo um desequilíbrio entre as partes, possibilitando, assim, um efetivo controle do conteúdo dos contratos de consumo. (GARCIA, 2010, p.311)

Em face desta disparidade, segundo GONÇALVES (2022, p.20), visando o equilíbrio entre as partes, o princípio da autonomia da vontade está sujeito a limitações impostas por cláusulas gerais, em observância à função social e à boa-fé objetiva, conforme estabelecido pelo CDC, além de atender às demandas e à superioridade da ordem pública.

Quando voltamos a natureza dos contratos bancários, este conforme vimos são caracterizados pela participação um banco como parte da relação contratual. Conforme a legislação vigente, apenas as instituições financeiras devidamente regulamentadas pelo órgão governamental competente têm autorização para realizar operações de intermediação de recursos financeiros. Ademais, a definição legal desses agentes financeiros encontra-se estabelecida no art. 17 da Lei n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1964, senão vejamos:

Art. 17. Consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros. 26 Parágrafo único. Para os efeitos desta lei e da legislação em vigor, equiparam-se às instituições financeiras as pessoas físicas que exerçam qualquer das atividades referidas neste artigo, de forma permanente ou eventual. (Brasil, 1964).

Ainda conforme anteriormente contextualizado, as instituições financeiras por meio da Súmula 297 do STJ são subordinadas a aplicação do Código de Defesa do Consumidor.

No mesmo sentido, o Código de Defesa do Consumidor, em seu capítulo VI, aborda a proteção contratual destinada ao consumidor. As normas gerais são estabelecidas nos artigos 46 e 47, que preveem:

Art. 46. Os contratos no âmbito do consumo não vincularão os consumidores caso não tenham acesso ao conteúdo previamente ou se os termos forem elaborados de forma a comprometer a clareza de seu significado e extensão.

Art. 47. A interpretação das cláusulas contratuais deve favorecer o consumidor. (Brasil, 1990).

Como já mencionado no tópico anterior, os contratos de adesão são caracterizados pela imposição unilateral de cláusulas, devem ser redigidos de maneira clara, com caracteres destacados e legíveis, e com tamanho de fonte não inferior a doze, para assegurar a compreensão por parte do consumidor (art. 54, § 3º do CDC).

Os contratos de adesão são frequentemente empregados na concessão de créditos aos consumidores como também mencionado, e para tais contratos – especificamente na concessão de crédito – o Código de Defesa do Consumidor estipula proteções especiais, conforme descrito:

Art. 52. No fornecimento de produtos ou serviços que envolvam crédito ou financiamento, o fornecedor deve informar o consumidor sobre diversos aspectos, incluindo o preço, os juros, acréscimos legais, periodicidade e total das prestações, entre outros. (Brasil, 1990).

Da mesma forma, cláusulas que estabeleçam a perda total das prestações pagas em favor do credor, em casos de inadimplência em financiamentos de bens móveis e imóveis, são consideradas nulas (art. 53 do CDC).

O Código Civil também protege o consumidor em contratos de adesão, conforme os artigos 423 e 424:

Art. 423. Em contratos de adesão, cláusulas ambíguas ou contraditórias devem ser interpretadas de forma mais benéfica ao consumidor.

Art. 424. São inválidas as cláusulas que preveem a renúncia antecipada do consumidor a direitos decorrentes da natureza do negócio. (Brasil, 2002).

Conclui-se que os fornecedores que utilizam contratos padronizados devem garantir a clareza textual, permitindo que o consumidor compreenda o acordado. A presença de cláusulas abusivas não invalida necessariamente o contrato inteiro, mas sim a cláusula em questão (art. 51, § 2º do CDC).

As disposições de proteção ao consumidor estão dispersas no Código, e a interpretação das normas deve ser feita em conjunto com os dispositivos mencionados. O art. 6º, incisos IV e V, asseguram direitos básicos contra práticas e cláusulas abusivas e permitem a modificação de cláusulas desproporcionais ou a revisão em casos de onerosidade excessiva.

Por fim, o fornecedor não pode exigir do consumidor vantagens excessivas (art. 39, V do CDC), e tais cláusulas que imponham estas condições são sujeitas de nulidade, conforme o art. 51, § 1º:

“I- Ofendendo os princípios fundamentais do sistema jurídico a que pertence;
II- Restringindo direitos ou obrigações fundamentais inerentes à natureza do contrato, modo a ameaçar seu objeto ou equilíbrio contratual; ou
III - se mostrando excessivamente onerosa para o consumidor, considerando-se a natureza e conteúdo do contrato, o interesse das partes e outras circunstâncias peculiares ao caso”. (Brasil, 1990)

5. CLASSIFICAÇÃO, ASPECTOS HISTÓRICOS, DOGMÁTICOS E JURÍDICOS DO SUPERENDIVIDAMENTO NO BRASIL

Ao analisar o tema do superendividamento, conforme exposto por MIRAGEM (2024, p.763), fica evidente que se trata de uma característica inerente à nossa sociedade de consumo atual. Esse ponto, conforme discutido anteriormente, se baseia na oferta de crédito facilitado aos consumidores. A concessão de crédito, que não está mais atrelada às garantias patrimoniais tradicionais, tem o objetivo principal de possibilitar a compra de bens e serviços por aqueles que não contam com liquidez imediata.

O Código de Defesa do Consumidor, desde sua concepção inicial, já delineava obrigações específicas aos fornecedores no contexto de ofertas de crédito ou financiamento ao consumidor, evidenciando a existência de tutelas nas relações bilaterais entre os contratos de venda e de crédito

Contudo, as normas estabelecidas na legislação de 1990, especificamente no Código de Defesa do Consumidor, provaram ser inadequadas para lidar com as mudanças do mercado e a expansão do acesso ao crédito, que atualmente permeia uma diversidade de espaços e canais de distribuição. A disponibilidade de crédito ultrapassou os limites das agências bancárias, alcançando grandes varejistas, correios, casas lotéricas e supermercados, além de canais de comunicação como o telefone, com destaque especial aos idosos e aposentados. A crescente popularização de garantias fiduciárias no contexto de consumo é um fator significativo nesse panorama (MIRAGEM, 2024, p.763).

MIRAGEM (2024) defende que a busca por soluções para o problema do superendividamento demanda o reconhecimento de sua complexidade, e a necessidade de uma legislação consumerista específica. Do ponto de vista jurídico, é imperativo assegurar que o devedor mantenha recursos financeiros. Esses devem garantir o mínimo existencial, prevenindo marginalização e exclusão social.

Para uma compreensão mais aprofundada do superendividamento, é essencial adotar uma perspectiva que considere o contexto histórico e social. Isso permite elucidar os diversos fatores fundamentais que contribuem para a emergência deste fenômeno, apesar de sua natureza multifacetada.

No contexto, BERGSTEIN; KRETZMANN, em sua obra “Noções Práticas de Prevenção e Tratamento do Superendividamento” (2022, p.9), apresentaram um estudo à revista SCIENCE em 2017, conduzido por Marcelo Schenk Duque. Segundo seus estudos, o superendividamento pode comprometer a capacidade cognitiva dos indivíduos. A preocupação constante com a escassez de recursos e dificuldades financeiras desgasta a capacidade mental,

segundo o estudo. Isso deixa menos espaço para outras atividades e decisões, levando a uma exaustão mental que afeta as funções cognitivas.

Adicionalmente, as autoras destacam que o superendividamento é frequentemente associado a um sentimento de vergonha e estigma social (BERGSTEIN; KRETZMANN, 2022, p.9), o que pode levar ao ocultamento de problemas financeiros até mesmo de familiares próximos. Esse estigma ignora os fatores sociais e estruturais que contribuem para o endividamento, como a falta de educação financeira e as práticas comerciais predatórias, e tende a tratar o endividamento como uma falha individual, sem considerar seu contexto social mais amplo.

Não obstante, pontuam que o superendividamento afeta inúmeras famílias brasileiras, levando à incapacidade de cumprir com as obrigações financeiras presentes e futuras, resultando na exclusão do mercado de consumo e na “morte civil” do devedor. Neste cenário, a necessidade de uma abordagem coletiva e de um novo marco regulatório para enfrentar essa questão é evidente, conforme destacado por autoridades jurídicas (BERGSTEIN; KRETZMANN, 2022, p.9).

A problemática jurídica do superendividamento, conforme vimos anteriormente, é intrinsecamente ligada à oferta de crédito; ainda assim, o fenômeno teve uma construção jurídica até a criação de uma lei que proteja estes indivíduos.

Pela doutrina, SCHONBLUM (2015, pp. 303) caracteriza o superendividamento como “a impossibilidade global do devedor-pessoa física, consumidor, leigo, de boa-fé, de pagar todas as suas dívidas atuais e futuras de consumo (excluídas as dívidas com o fisco, oriundas de delitos e de alimentos)”.

A definição doutrinária do autor (2015, pp. 303-304) distingue o superendividamento em duas categorias: passivo e ativo. O superendividamento passivo ocorre quando “circunstâncias não previsíveis (desemprego, precarização do emprego, divórcio, doença ou morte de um familiar, acidente etc.) afetam gravemente a capacidade de reembolso do devedor, colocando-o em situação de impossibilidade de cumprimento”. Por outro lado, o superendividamento ativo acontece quando o devedor toma crédito além de suas possibilidades de pagamento, “não planejando os compromissos assumidos e procedendo a uma acumulação exagerada de crédito em relação aos rendimentos efetivos e esperados”.

Ademais, o superendividamento ativo pode ser classificado em consciente e inconsciente. No caso do superendividamento ativo inconsciente, o devedor, de boa-fé, acredita que conseguirá cumprir a obrigação assumida, mas não soube calcular o impacto da dívida em seu orçamento, devido à falta de informação prévia sobre os encargos da contratação ou ao

acesso irresponsável ao crédito concedido pelo fornecedor. Por outro lado, o superendividamento ativo consciente exclui a incidência do tratamento dispensado aos demais casos, pois o devedor contraiu o débito sem a intenção de realizar o pagamento, agindo de má-fé (SCHONBLUM, 2015, pp. 304).

Com base no aspecto da boa-fé e do comportamento prévio do devedor, é possível classificar o superendividado em duas categorias: passivo ou ativo. No primeiro caso, o superendividamento passivo ocorre devido a um evento imprevisto na vida do consumidor de crédito. Este evento é frequentemente referido como um “acidente da vida”, que pode ser resultado de uma redução de rendimentos, desemprego, divórcio, doença ou morte na família, acidente, nascimento de filhos, entre outros (SCHONBLUM, 2015, p. 305).

Em contrapartida, o superendividamento ativo é resultado de uma grande acumulação de dívidas. Este tipo de superendividamento afeta o consumidor que “gasta mais do que ganha”. Neste caso, o indivíduo se endivida excessivamente, na tentativa de manter um padrão de dignidade que ele mesmo estabelece.

A distinção entre essas situações reside na ocorrência do chamado “acidente da vida”, que atribui uma noção de culpa ao superendividado ativo. Conforme SCHONBLUM (2015), uma vez que a qualificação de um devedor como superendividado cria para ele um regime de exceção, no qual o juiz do caso concreto pode intervir nos contratos e adotar medidas protetivas (como reduzir taxas de juros, determinar parcelamentos, etc.), é necessário selecionar criteriosamente aqueles que realmente merecem esse tratamento. Assim, foi criada outra classificação, a dos superendividados ativos, inconscientes e conscientes.

O superendividado ativo inconsciente é o consumidor que agiu de forma impulsiva e imprevidente, negligenciando a fiscalização de seus gastos. No entanto, no momento da contratação, este consumidor não tinha a intenção de inadimplir. Por outro lado, o superendividado ativo consciente é o consumidor que, agindo de má-fé, contrai dívidas sabendo que não poderá honrá-las, enganando o credor, pois sabe que não terá bens para quitar seu débito, mesmo que seja processado judicialmente. Desde o início, há a intenção de não pagar.

É importante ressaltar que o superendividado ativo consciente, por não ter agido de boa-fé, não merecerá qualquer proteção ou tratamento diferenciado. Portanto, ele deverá resolver sua situação diretamente com os credores, sem intervenção judicial. Nesse sentido, a decisão da 3ª Turma do E. Superior Tribunal de Justiça é bastante esclarecedora:

“A vingar a tese da recorrente, da prevalência da dignidade da pessoa humana, em face do “superendividamento”, estar-se-á institucionalizando o calote consentido, ou

seja, bastará a pessoa se endividar deliberadamente além das suas possibilidades de pagamento, adquirindo bens de consumo de forma desarrazoada, e depois alegar, pura e simplesmente, aviltada na sua dignidade, suprimindo então os descontos dos empréstimos consignados na sua folha de pagamento” (STJ, 3a Turma, AgRg na Medida Cautelar 16.128-RS, Rel. Min. Fernando Gonçalves, j. 04.02.2010).

SCHONBLUM (2015, p. 307) em sua obra aponta que o superendividamento começou a ser analisado pelos tribunais estaduais no final de 2006. Ao analisar a atuação do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro com a matéria, o autor se deparou com um aumento evidente e progressivo nas causas que tratavam da matéria, sendo em: 2006 (3 processos); 2007 (11 processos); 2008 (19 processos); 2009 (41 processos); 2010 (66 processos) e 2011 (121 processos).

As consequências jurídicas, portanto, de um crédito concedido de forma conveniente e não consciente ao mercado, afetam não somente o indivíduo que não terá condições de arcar, mas toda a população, com a elevação das taxas de juros e aumento monetário das parcelas quando concedidos os empréstimos; ademais, o devedor que fica inadimplente por consequência lógica tem cerceado seu acesso ao crédito. Nesse diapasão, se por necessidade da vida precisar recorrer a um empréstimo, suas possibilidades estarão reduzidas. Além disso, sendo a taxa de juros fixada pelos índices de inadimplência, o devedor que tiver deslizes financeiros em seus registros terá que arcar com taxas ainda mais elevadas.

Como observado, o fenômeno social não está vinculado a qualquer modalidade de concessão específica de crédito. O consumidor pode, por exemplo, mesmo já estando iminentemente de se acumular em dívidas de um empréstimo, utilizar seu cartão de crédito para a compra de itens, sejam eles caros ou necessários, gerando um processo de acúmulo que o levará à completa insolvência.

Devido a recente inserção nos dispositivos legais brasileiros, em específico pela Lei do Superendividamento (Lei 14.181/2021) sobre a questão, há ainda um construto na doutrina e consequentemente da jurisprudência na atuação dos magistrados sobre a questão. Pois, se de um lado há um consumidor/devedor necessitando de ajuda, de outro, há um credor que, mediante negociação lícita, concedeu crédito, entregou valores e não pode ver lesado seu direito de receber.

A solução do conflito entre o consumidor devedor e as instituições de crédito passa a ser analisada pela legislação consumerista, conforme veremos no próximo tópico, através da responsabilidade das instituições na concepção de falhas na indevida concessão do crédito, na

analisa a boa-fé na concessão do crédito e na tomada deste pelo devedor, e a possibilidade de plano de pagamento das dívidas.

6. CRÍTICAS A REGULAÇÃO JURÍDICA DO SUPERENDIVIDAMENTO: A LEI FEDERAL N. 14.181/2021

Conforme exposto anteriormente, o Código de Defesa do consumidor foi um marco significativo na legislação brasileira por ser de uma lei principiológica, que não apenas se basta de conjunto de prescrições normativas, como também um microsistema multidisciplinar, vigente à época de sua criação, pela oferta do mercado de crédito brasileiro ser restrita, não havia como prever o crescimento exponencial do crédito o impacto deste crescimento acelerado aos consumidores.

Apesar de ter sido elaborada há mais de 30 anos, a proteção aos superendividados se tornava urgente diante da crise financeira de escala global da pandemia da COVID-19, superendividamento, por ser já um fator social mundial regulamentado em várias partes do mundo e intensificado pela pandemia global, a Lei n. 14.181/2021 que alterou a Lei n.º 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei n.º 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), para dispor a disciplina do crédito ao consumidor e sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento, esta nova legislação surgiu inspirado no primeiro país que deu atenção a esse fenômeno, o modelo Francês, com base no *Code de la Consommation*, de 1989. (SANTOS; FILHO, 2022).

A atualização do Código de Defesa do Consumidor estava em debate desde 2010, quando uma Comissão de Juristas foi formada para atualizá-lo nas áreas de comércio eletrônico e superendividamento, mantendo os princípios da lei. A comissão, presidida pelo ministro do Superior Tribunal de Justiça Herman Benjamin, incluía juristas como: Cláudia Lima Marques, Ada Pellegrini Grinover, Leonardo Roscoe Bessa, Roberto Augusto Pfeiffer e Kazuo Watanabe. O trabalho resultou no PL 283, apresentado em 2012 e posteriormente transformado no PL 3515 na Câmara dos Deputados. O Ministro Herman Benjamin destacou a necessidade de atualizar o CDC para proteger melhor os consumidores diante das novas realidades tecnológicas e econômicas (MIOTELLO, 2021, p. 48).

O PL nº 283, que veio a se tornar o PL nº 3515, propunha medidas preventivas e soluções para o superendividamento, como educação financeira, clareza nas ofertas de crédito, responsabilidade das instituições financeiras e procedimentos para renegociação de dívidas.

Sendo a pandemia de Covid-19 um dos principais fatores que acelerou o debate e a aprovação do Projeto de Lei n. 3515, que veio a se tornar a Lei nº 14.181/2021, conhecida como

“Lei do Superendividamento”, sancionada em 01/07/2021. No Parecer 123/2021 do projeto, o Relator do Projeto, Senador Rodrigo Cunha, destacou a gravidade do superendividamento no contexto econômico da pandemia apresentando indicadores sobre a situação de inadimplência no país:

“Se a questão da prevenção e tratamento do superendividamento já era considerada relevante há dez anos, a importância de um tratamento mais concreto a um problema que atinge inúmeras famílias brasileiras ganhou contornos dramáticos diante dos efeitos econômicos adversos trazidos pela pandemia da Covid-19. Inúmeras pessoas viram-se subitamente privadas de seus trabalhos, perderam o emprego ou experimentaram perdas consideráveis de renda, comprometendo a capacidade de honrar seus compromissos financeiros. Muitas famílias viram sua renda substancialmente reduzida, de forma permanente, após a perda de um de seus integrantes. Existem hoje mais de 62 milhões de inadimplentes no Brasil, perfazendo mais de 57% da população adulta. São pessoas e famílias que necessitam de apoio para se reerguer.” (BRASIL, 2021)

MARQUES, ao discorrer sobre a mudança de paradigma da Lei, que ao versar sobre a ordem pública visa o objetivo de transformar o mercado brasileiro de uma cultura de dívida e exclusão para uma cultura de pagamento e preservação do mínimo existencial, permitindo a renegociação de dívidas e promovendo a educação financeira contínua, mencionando que a alteração objetiva:

mudar o mercado brasileiro: mudar da cultura da dívida e da exclusão dos milhões de consumidores superendividados de boa-fé, para a cultura do pagamento e da preservação do mínimo existencial, impondo uma nova ordem pública econômica, com temporização e cooperação para permitir a repactuação das dívidas com um plano de pagamento para saldar as dívidas e reforçar a educação financeira através destes novos e constantes pagamentos das dívidas no Brasil (MARQUES, 2022, p. 192).

Em análise, as mudanças legislativas trazidas pelo texto normativo incluem proibições de renúncia de direitos, a introdução de novos princípios normativos, a adição de direitos básicos, a ampliação das hipóteses de nulidade em contratos de consumo e a expansão dos deveres fundamentais de proteção do Estado por meio do sistema nacional de proteção ao consumidor.

Conforme leciona BESSA (2022, p. 484), as alterações introduzidas pela Lei do Superendividamento aplicam-se a todos os créditos contraídos no mercado de consumo, não se limitando apenas aos consumidores já superendividados. Assim, os princípios da boa-fé

objetiva, da informação e do crédito responsável devem ser observados em todas as fases dos contratos celebrados no mercado de consumo.

A Lei 14.181/2021 define o superendividamento no § 1º do novo Art. 54-A, de maneira semelhante à doutrina brasileira, como “a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação.”

O elemento central dessa definição, que distingue o superendividamento da insolvência e do inadimplemento contratual de crédito, é o comprometimento do “mínimo existencial”, termo este já existente na óptica constitucional que veio a ser fixado por Decreto Presidencial n. 11.150/2022 e posteriormente o Decreto Presidencial n. 11.567/2023.

Em atenta leitura do dispositivo, este nos revela que a legislação incorporou o entendimento doutrinário e, sobretudo, enfatizou a importância da proteção ao mínimo existencial. Esta questão tem sido amplamente debatida pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça em casos relacionados à limitação de descontos e débitos em conta. Dessa forma, a nova definição introduzida pela Lei 14.181/21 uniformizou a compreensão do fenômeno do superendividamento no país.

Conforme preceitua MIRAGEM (2024, p.768), a situação jurídica do superendividamento é objetiva e não resulta da vontade do consumidor, mas do reconhecimento legal da impossibilidade de pagar suas dívidas de consumo sem comprometer o mínimo existencial. A definição abrange vários elementos. O primeiro é subjetivo: o consumidor superendividado, que possui direitos e ações previstos na lei, deve ser uma pessoa natural e agir de boa-fé. Assim, são excluídos da definição legal tanto os consumidores pessoa jurídica quanto aqueles que contraíram dívidas de má-fé ou com intenção de não pagar (superendividamento ativo).

Ainda segundo o autor (MIRAGEM, 2024, p.768) elemento é objetivo: as dívidas abrangidas pelas normas do CDC, incluindo conciliação, revisão ou repactuação, são aquelas decorrentes de relações de consumo. Isso exclui dívidas de outras naturezas, como tributárias ou obrigações alimentares. O § 2º do artigo 54-A especifica que essas dívidas de consumo incluem quaisquer compromissos financeiros assumidos em relações de consumo, como operações de crédito, compras a prazo e serviços continuados.

Embora as dívidas tributárias ou alimentares estejam excluídas do processo de conciliação ou revisão previsto no CDC, elas são consideradas na avaliação da capacidade de pagamento do consumidor e na preservação do mínimo existencial, sendo levadas em conta, ainda que indiretamente, para caracterizar o superendividamento (MIRAGEM, 2024, p.768).

Visando garantir limites da boa-fé mencionada no art. 54-A do CDC, o legislador destacou que a previsão não se aplica ao consumidor cujas dívidas tenham sido contraídas mediante fraude ou má-fé, sejam oriundas de contratos celebrados dolosamente com o propósito de não realizar o pagamento ou decorram da aquisição, ou contratação de produtos e serviços de luxo de alto valor” (art. 54-A, § 1º, § 3º do CDC). A preocupação da definição é tão significativa que é reiterada no capítulo da conciliação, no § 1º do Art. 104-A.

As delimitações eram necessárias, considerando que o devedor que age de má-fé ao adquirir empréstimos e outras dívidas de consumo não está protegido pelo instituto do superendividamento. Este instituto menciona expressamente o consumidor pessoa natural, de boa-fé, que manifesta impossibilidade de pagar todas as suas dívidas de consumo.

Por outro lado, o superendividado inconsciente, em princípio, não estaria excluído da proteção legislativa, pois, segundo BESSA (2022, p. 485), seria “vítima das distorções provocadas pela agressividade e assédio do mercado de crédito”

A modificação trazida pela Lei 14.181/2021 assegura dois novos direitos básicos aos consumidores: a garantia de práticas de crédito responsável, educação financeira e prevenção e tratamento de situações de superendividamento, preservando o mínimo existencial, conforme regulamentação, por meio da revisão e repactuação da dívida, entre outras medidas (Art. 6º, XI); e a preservação do mínimo existencial na repactuação de dívidas e na concessão de crédito (Art. 6º, XII). A política nacional de relações de consumo do CDC é complementada por dois princípios: o fomento a ações direcionadas à educação financeira e ambiental dos consumidores (Art. 4º, IX) e a prevenção e tratamento do superendividamento como forma de evitar a exclusão social do consumidor (Art. 4º, X) (MARQUES; LIMA; VIAL, 2022, p. 42-43).

É importante desatacarmos o tópico da educação financeira introduzida pela Lei do Superendividamento como uma medida para evitar o aumento da desigualdade social no país. De acordo com dados atualizados do Banco Central, em março de 2023, o número de endividados de risco no Brasil atingiu a marca de 15,1 milhões, representando 14,2% do total de tomadores de crédito no Sistema Financeiro Nacional (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2023).

Sobre o acréscimo legislativo da educação financeira, é importante fazermos um breve destaque de que a falta de educação financeira é tida como uma das principais causas do endividamento, pois sua prática faz com que o consumidor compreenda os mecanismos de sedução do mercado, se proteja na sociedade de consumo e venha a educar as gerações futuras. É necessário que a educação financeira seja contínua e desenvolvida em espaços formais e informais, como escolas, universidades, associações e organizações, utilizando ferramentas

pedagógicas que permitam a reflexão sobre produtos e serviços financeiros e a postura do consumidor em relação a eles. A qualidade de vida está diretamente relacionada às decisões financeiras, sendo impactada diretamente pela mudança de comportamentos e ensino e aprendizado de novos hábitos (POSSAMAI; CORREA; FACHINETTO, 2015).

Assim como a falta da educação financeira é uma das principais causas do superendividamento, o principal meio de prevenção do endividamento se dá por meio da educação financeira, que englobe aspectos emocionais e racionais do consumo. A sociedade atual, caracterizada pela velocidade e imediatismo, influencia o comportamento do consumidor, que muitas vezes toma decisões impulsivas. A economia comportamental mostra que consumimos mais pela emoção do que pela razão, preferindo o prazer imediato a decisões mais racionais e planejadas (POSSAMAI; CORREA; FACHINETTO, 2015).

No primeiro capítulo da alteração legislativa, o foco está no crédito responsável. A nova legislação, que complementa o Art. 52 do CDC, fortalece os direitos dos consumidores à informação e ao esclarecimento, combatendo o assédio no crédito (Arts. 6º, XIII, 54-B, 54-C, 54-D, 54-G). Especificamente, proíbe práticas abusivas de marketing, como a não entrega de cópia do contrato e o descumprimento dos deveres de cooperação com o consumidor (Art. 54-G). Também introduz o direito de arrependimento do crédito consignado (Art. 54-E) e esclarece a natureza acessória e conexa do crédito ao contrato principal de consumo, vinculando seus destinos (Art. 54-F). (MARQUES; LIMA; VIAL, 2022, p. 43).

MARQUES; LIMA; VIAL (2022, p.43) ainda destacam que a reforma do código, com a introdução do conceito de “assédio de consumo” no direito brasileiro, foi proposta pelo Anteprojeto da Comissão de Juristas do Senado Federal e visa combater estratégias de marketing agressivas que pressionam consumidores, especialmente os mais vulneráveis, como idosos, crianças, analfabetos e pessoas com deficiências.

O termo “assédio de consumo” foi adotado da Diretiva Europeia sobre práticas comerciais abusivas, que inclui assédio, coerção, uso de força física e influência indevida (MARQUES; LIMA; VIAL, 2022, p.43-44). O legislador brasileiro optou por considerar o “assédio de consumo” como um gênero abrangente para todas as práticas comerciais agressivas que limitam a liberdade de escolha do consumidor. Anteriormente, o CDC utilizava termos como “prevalhecimento da fraqueza ou ignorância do consumidor” (Art. 39 IV) e “abuso da deficiência de julgamento e experiência da criança” (Art. 37 §2º) para descrever práticas abusivas, normas que permanecem ao lado do novo conceito de assédio de consumo no Art. 54-C, IV (MARQUES; LIMA; VIAL, 2022, p.43-44).

6.1. A APLICAÇÃO DO MODELO BIFÁSICO PELA LEI DE SUPERENDIVIDAMENTO

A Lei 14.181/2021 adotou um modelo bifásico de tratamento do superendividamento, inspirado no modelo francês. A primeira fase é obrigatória e consiste na conciliação, que pode ocorrer judicialmente ou extrajudicialmente. MARQUES; LIMA; VIAL (2022, p.51) pontuam que no modelo francês, o procedimento começa com a Comissão Administrativa de Superendividamento, que avalia a situação e tenta conciliar as partes, propondo um plano de renegociação das dívidas.

No Brasil, o procedimento previsto no CDC também inicia com a fase de conciliação, que pode ser realizada extrajudicialmente pelos órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (PROCONS, Defensorias Públicas e Ministério Público) ou no Poder Judiciário. A conciliação depende de requerimento do devedor e ocorre com a presença de todos os credores, conforme o art. 104-A, que prevê uma audiência de conciliação em bloco, onde o consumidor apresenta um plano de pagamento com prazo máximo de cinco anos, preservando o mínimo existencial (MARQUES; LIMA; VIAL, 2022, p.52).

Segundo BERTONCELLO apud. MARQUES; LIMA; VIAL (2022, p.52), essa audiência permite a coleta simultânea e/ou sucessiva das propostas, facilitando a escolha da ordem dos pagamentos pelo consumidor. O conciliador desempenha um papel crucial na renegociação das dívidas, promovendo a aproximação com os credores e ajudando a restaurar a saúde financeira do superendividado.

A conciliação global assegura que mais credores sejam pagos, ainda que parcialmente, e impede que um credor isolado se aproveite de toda a renda disponível do devedor. Além disso, garante a reserva do mínimo existencial, essencial para a dignidade humana, que cobre despesas básicas como água, alimentação, luz, aluguel, transporte e educação. A preservação do mínimo existencial é fundamental para uma conciliação bem-sucedida, evitando comprometer excessivamente a renda do consumidor e garantindo a viabilidade do plano de pagamento (MARQUES; LIMA; VIAL, 2022, p.53).

Não havendo conciliação ou a conciliação seja realizada parcialmente com os credores o processo de superendividamento para revisão e integração dos contratos é instaurado apenas para os credores que não conciliaram na primeira fase. Conforme o art. 104-B:

Se não houver êxito na conciliação em relação a quaisquer credores, o juiz, a pedido do consumidor, instaurará processo por superendividamento para revisão e integração dos contratos e repactuação das dívidas remanescentes mediante plano judicial

compulsório e procederá à citação de todos os credores cujos créditos não tenham integrado o acordo porventura celebrado. (BRASIL, 2021)

Esta etapa do processo para as autoras MARQUES; LIMA; VIAL (2022) são constituído por duas subfases: a primeira é a revisão-sanção e a segunda é baseada na filosofia francesa que se concentra na liquidação dos créditos, mas sempre mantendo o mínimo existencial (*reste à vivre* na filosofia francesa) dentro destes planos de pagamento.

Na fase judicial, o plano de pagamento é elaborado pelo juiz, com a ajuda de um administrador, podendo incluir dilação de prazo e redução de encargos da dívida. O plano deve priorizar o pagamento dos credores que acordaram na fase consensual, incentivando a cooperação.

O parágrafo 4 estabelece que o plano judicial deve: assegurar aos credores, no mínimo, o valor principal corrigido monetariamente; liquidar a dívida em até cinco anos; iniciar o pagamento em até 180 dias após a homologação judicial; e pagar o saldo restante em parcelas iguais e sucessivas. O legislador não adotou o perdão das dívidas, comum em outros países, como a França, onde foi incorporado em 1998 após a constatação de que medidas ordinárias não eram suficientes para casos graves (MARQUES; LIMA; VIAL, 2022, p.56).

Todos os contratos que integram o plano de pagamento estarão sujeitos à revisão judicial, que poderá eliminar cláusulas abusivas. Nesse momento, o juiz deve verificar se o crédito foi concedido de forma responsável ou abusiva, sem as informações e esclarecimentos necessários, sem as formalidades exigidas por lei (como o direito de arrependimento por escrito), ou sem considerar a capacidade econômica do consumidor, visando cobrar juros maiores ou manter o consumidor como um eterno devedor.

Outra alteração legislativa são a inclusão deveres de informação, aconselhamento e crédito responsável, previstos no art. 54-D, são cruciais na Lei 14.181/2021. O art. 54-D estabelece que, na oferta de crédito, o fornecedor ou intermediário deve: informar e esclarecer adequadamente o consumidor sobre a natureza e modalidade do crédito, todos os custos incidentes e as consequências do inadimplemento; avaliar de forma responsável as condições de crédito do consumidor; e informar a identidade do agente financiador, entregando cópia do contrato ao consumidor e aos coobrigados.

O descumprimento desses deveres pode resultar na redução judicial dos juros, encargos ou acréscimos ao principal, e na dilação do prazo de pagamento, conforme a gravidade da conduta do fornecedor e as possibilidades financeiras do consumidor, além de outras sanções e indenizações por perdas e danos.

6.2. A DEFINIÇÃO REGULATÓRIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL: A PROBLEMÁTICA DO DECRETO N. 11.150/2022

Como discutido anteriormente exposto, o legislador, ao definir o conceito de superendividamento, utilizou a expressão indeterminada de “mínimo existencial”. A responsabilidade de definir esse valor mínimo, que deve ser preservado durante o tratamento do superendividamento para não comprometer a subsistência do consumidor e de sua família, ficou a cargo do Poder Executivo. Em 26 de julho de 2022, um ano após a promulgação da Lei n. 14.181/2021, que alterou o Código de Defesa do Consumidor, foi publicado o Decreto n. 11.150/2022. Este decreto regulamentou o art. 6, XII do CDC, apresentando a classificação do mínimo existencial e determinando um valor mínimo a ser preservado nas repactuações das dívidas.

O Decreto, em sua redação original, estabelecia no artigo 3º que:

“No âmbito da prevenção, do tratamento e da conciliação administrativa ou judicial das situações de superendividamento, considera-se mínimo existencial a renda mensal do consumidor pessoa natural equivalente a vinte e cinco por cento do salário mínimo vigente na data de publicação deste Decreto” (BRASIL, 2022, art. 3º).

Além disso, o § 2º do artigo especificava que o reajuste do salário mínimo não implicaria em atualizações do valor mencionado.

Quase um ano depois, em 19 de junho de 2023, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva alterou o dispositivo por meio do Decreto Lei 11.567/2023, o mínimo de renda necessária para ser preservada em casos de superendividamento, destinado ao pagamento de despesas básicas. Assim, o valor passou de R\$ 303,00 para R\$ 600,00. No texto legislativo dita que “A medida visa amparar cidadãos superendividados, aumentando o mínimo da renda que não pode ser cobrada em crédito consignado ou retida pelas instituições financeiras” (BRASIL, 2023).

Desde então, o art. 3º do Decreto que regulamenta o mínimo existencial tem a seguinte redação: “No âmbito da prevenção, do tratamento e da conciliação administrativa ou judicial das situações de superendividamento, considera-se mínimo existencial a renda mensal do consumidor pessoa natural equivalente a R\$600,00 (seiscentos reais)” (BRASIL, 2023, art. 3º).

A decisão de estabelecer um valor base para o mínimo existencial gerou muitas críticas, pois ao definir um valor insuficiente para garantir a manutenção do mínimo existencial do cidadão superendividado, a medida desvia-se de sua função regulamentadora e provoca efeitos negativos na Lei do Superendividamento.

Na visão de MARQUES (2022), o Decreto 11.150/22 tenta reduzir a proteção ao consumidor superendividado, estabelecida pela Lei 14.181/21, ao definir o mínimo existencial em apenas 25% do salário mínimo. Isso significa que os credores podem penhorar até 75% da

renda do devedor, o que viola o direito à proteção do Estado e fere o princípio da não retroatividade.

Ainda segundo MARQUES (2022), o decreto é alvo de inconstitucionalidades pois reduz o mínimo existencial à extrema pobreza, esvaziando a proteção do consumidor e dificultando o acesso à justiça para renegociação de dívidas. A tentativa de regulamentar o mínimo existencial por meio de decreto, norma infralegal, viola o princípio da legalidade e da reserva de lei, além de ferir o princípio da igualdade, ao tratar de forma desumana e degradante o consumidor superendividado.

Se não bastasse, o decreto impede o direito do consumidor a uma nova renegociação, conforme previsto no art. 104-A, § 5 do CDC, ao desconsiderar dívidas renegociadas anteriormente no cálculo do mínimo vital, senão vejamos:

“Se entrar em vigor, este decreto esvaziaria, tanto a definição do superendividamento (a resultar que ninguém mais dos mais de 40 milhões de brasileiros será superendividado, pois não comprometeria R\$ 303,05, que é o nível da pobreza extrema!), quanto na repactuação dos planos de pagamento, conciliatórios e mesmo judiciais (a resultar que o consumidor superendividado que pedir para pagar, ficaria apenas com R\$ 303,05 por mês para todas as suas despesas de sobrevivência e para as que foram excluídas da noção no Art. 4 do decreto: condomínio, créditos consignados, renegociações passadas, tributos e outros mais, que a leitura do decreto pode revelar) e ainda, na concessão de crédito (foco principal do Art. 4, que cita todo o capítulo contratual do CDC para omitir suas intenções e Art. 5 e 6), e aqui com requintes de maldade, ao excluir todas as negociações passadas, validando-as mesmo que desrespeitem o CDC e permitir todas as renegociações futuras, desde que tragam alguma 'melhoria' da condição do consumidor.” (MARQUES, 2022)

Por fim a autora (MARQUES, 2022) conclui que o decreto extrapola o poder regulamentador, criando exclusões não previstas na lei e esvaziando direitos básicos e garantias. Além disso, fere o dever de proteção do Estado ao consumidor e o direito fundamental assegurado no Art. 5º, XXXII da Constituição Federal, negando efeito útil a atualização do Código de Defesa do Consumidor e violando a proibição de retrocesso legal.

O Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos Gerais (CONDEGE) também demonstrou insatisfação ao tema, que através da Comissão Permanente de Defesa do Consumidor, emitiu uma nota técnica destacando a inconstitucionalidade do Decreto e a tentativa de enfraquecimento da Lei n.º 14.181/2021.

Na nota, o CONDEGE afirma que o decreto “estimula o fornecimento de crédito irresponsável, pois autoriza que as instituições financeiras realizem empréstimos desde que a prestação mensal preserve apenas R\$ 303,00 da renda mensal do devedor, em evidente abuso de direito e em contrariedade aos artigos 6º, inciso XI, e 54-D, inciso II, do CDC (CONDEGE, 2022)

Em declaração, Amélia Rocha, supervisora do Núcleo do Consumidor da Defensoria do Ceará atesta:

“o Decreto 11.150/2022 é ilegal e inconstitucional, carecendo de validade e eficácia, pois ignora os princípios da lei que visa regulamentar. Com 25% de um salário mínimo – valor inferior a uma cesta básica – como mínimo existencial, é impossível a formulação de um plano de pagamento, o que propicia a ampliação da miséria e de uma escravidão bancária. Considerá-lo válido é matar o procedimento do Superendividamento, que, após muita luta, foi conquistado com a Lei 14.181/2021 (...) a medida é tão desproporcional que faz justamente o contrário do que deveria. O Decreto não protege a renda do consumidor, tanto que o valor é inferior ao próprio Auxílio Brasil (R\$ 600,00), estabelecido pelo mesmo Governo como mínimo existencial aos brasileiros vulnerabilizados pela crise econômica. Além disso, entrega aos bancos todo o restante da renda da pessoa que já está superendividada (se ganhar, por exemplo, 3 salários mínimos – R\$ 3.636,00 – poderá entregar aos bancos R\$ 3.333,00), contrariando a própria Lei que visava regulamentar”. (CONDEGE, 2022)

Na Nota Técnica, os defensores enumeram por pontos os problemas da nova medida:

1. A Organização das Nações Unidas (ONU) aponta que está na linha da miséria quem sobrevive com até U\$ 1,90 por dia (R\$ 304,95 ao mês, no câmbio de hoje).
2. O mínimo existencial estabelecido como um valor fixo e calculado sobre o salário mínimo (25% deste) sequer comporta a aquisição de uma cesta básica, e também não referência quantas pessoas seriam sustentadas por aquela renda (uma família com 1 pessoa tem o valor que uma família com 4 integrantes, por exemplo).
3. A medida não traz nenhuma proteção a consumidores hiper vulneráveis, em especial os idosos.
4. Prevê expressamente que a perda do poder de compra (inflação) não seja considerada na análise do mínimo existencial.
5. O Decreto, viola frontalmente o CDC ao excluir determinadas dívidas de consumo do conceito de mínimo existencial.
6. Não há sentido lógico em se desconsiderar o custo do crédito para aquisição de moradia no cálculo do mínimo existencial. Qual seria o fundamento para que não seja considerado uma despesa essencial?
7. Paradoxalmente, a pessoa consumidora corre o risco de contrair novas dívidas somadas às dívidas de consumo, resultando na completa ausência de renda para o consumidor.
8. Autoriza que as instituições financeiras realizem empréstimos chegando a 75% da renda do consumidor (desde que a prestação mensal preserve apenas R\$ 303,00 da renda mensal do devedor)
9. O decreto contraria o artigo 5o, inciso XXII, da Constituição Federal, e a própria lei que visa regulamentar, sendo desprovido, portanto, de validade, juridicidade e eficácia.
10. A finalidade de regulamentar, portanto, não foi devidamente cumprida já que, ao se proceder todas as exclusões previstas, não restará qualquer proteção de renda ao consumidor, a quem restará continuar a dever e não pagar, sendo um excluído da vida econômica. (CONDEGE, 2022)

A norma, ao estipular um valor mínimo irrisório e excluir dívidas não relacionadas ao consumo, desestimula a conciliação entre fornecedor e consumidor, restringindo o acesso ao judiciário para pessoas superendividadas que buscam a proteção legal. Na prática, apenas cidadãos em extrema pobreza poderiam recorrer ao sistema de tratamento do superendividamento.

O decreto cria um cenário em que muitos consumidores superendividados, que necessitam de intervenção estatal, não podem recorrer ao judiciário por não preencherem os requisitos normativos para propor um plano de pagamento aos credores, conforme o art. 104-A do CDC.

Diante das críticas ao decreto, que esvaziou a norma primária em vez de fornecer regulamentação técnica, entidades impugnaram o decreto e o Poder Judiciário foi chamado a se manifestar sobre sua inconstitucionalidade. Atualmente, tramitam no Supremo Tribunal Federal duas ações de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF): a ADPF n. 1.005, ajuizada pela CONAMP, e a ADPF n. 1.006, ajuizada pela ANADEP.

As ações, argumentavam em síntese que o regulamento do Poder Executivo viola preceitos constitucionais como a dignidade da pessoa humana, a vedação do retrocesso social, o dever legal do Estado de promover a proteção ao consumidor e a efetivação dos direitos sociais.

Em nota a Procuradoria-Geral da República (PGR), manifestou-se pela inconstitucionalidade do Decreto 11.150/2022. Em parecer, Augusto Aras concordou com os argumentos apresentados pela CONAMP (Associação Nacional dos Membros do Ministério Público) e ANADEP (Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos), defendendo a admissão de seus pedidos. Na visão da PGR, o valor estabelecido pelo Decreto para o mínimo existencial não garante a dignidade do consumidor, contrariando o objetivo da norma (MPF, 2022).

Neste sentido ao se debater o mínimo existencial, é importante ainda que o debate sobre o tema não restrinja o mínimo existencial ao mínimo vital. SARLET (2015) leciona que o mínimo existencial não pode se limitar às condições necessárias à sobrevivência física. Ele tem de ser mais amplo para abarcar as condições básicas para uma vida digna, abrangendo também o chamado “mínimo sociocultural”

A proteção do mínimo existencial portanto transcende a garantia das necessidades básicas à sobrevivência física, visando assegurar a dignidade humana em sua plenitude (SARMENTO, 2016). A jurisprudência brasileira, segundo o autor, corrobora essa perspectiva reconhecendo que o mínimo existencial abrange não apenas o mínimo vital, mas também as condições socioculturais indispensáveis à inserção social do indivíduo:

O mínimo existencial não se resume ao mínimo vital, ou seja, o mínimo para se viver. O conteúdo daquilo que seja o mínimo existencial abrange, também, as condições socioculturais, que, para além da questão da mera sobrevivência, asseguram ao indivíduo um mínimo de inserção na vida social (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2010).

Portanto, entende-se que o conceito de mínimo existencial não visa apenas o objetivo de garantir os meios necessários para a existência e subsistência do consumidor, mas também de sua vivência em sociedade (SARMENTO, 2016). Portanto a destinação do rendimento mínimo é feita para cobrir os gastos essenciais de sobrevivência do superendividado e de sua família, permitindo que suas necessidades básicas diárias sejam atendidas. No entanto caso sejam aceitos os pedidos de inconstitucionalidade do Decreto n. 11.150/2022, o conceito de mínimo existencial será revisado.

6.3. RESPONSABILIDADE DA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PELO CRÉDITO NA LEI DO SUPERENDIVIDAMENTO

Exposto a necessidade de proteção ao mínimo existencial, é necessário agora abordar a responsabilidade da instituição financeira no processo de superendividamento, devido à concessão indiscriminada de crédito, muitas vezes por meio de operações sucessivas ao consumidor. Essa situação não pode ser normalizada numa sociedade de consumo, pois sua consequência pode gerar uma grave crise financeira e orçamentária além de poder gerar um cenário em que se viole a dignidade pessoal e a vida financeira familiar do contratante.

Para EFING; GUGLIOTTA JUNIOR (2023) a concessão de crédito, muitas vezes, prioriza a capacidade de endividamento do consumidor, através de descontos em folha ou conta, sem considerar sua real solvência ou eventuais restrições em órgãos de proteção ao crédito. Esse processo leva ao comprometimento de necessidades básicas, pois o acúmulo de dívidas ameaça a própria subsistência digna do consumidor e de sua família, afetando o mínimo existencial garantido pela Constituição. Diante da impossibilidade de atender a todas as suas demandas essenciais, o superendividado é forçado a escolher entre elas, o que justifica a responsabilização objetiva da instituição financeira.

Neste sentido, a inovação axiológica introduzida no Código de Defesa do Consumidor pela Lei n.º 14.181/2021 reside na regulamentação que promove a concessão de crédito responsável e o respeito ao mínimo existencial do consumidor. Com a nova redação conferida pelo diploma legislativo, o artigo 6º, inciso XI, do CDC estabelece que é um “direito básico do consumidor a garantia de práticas de crédito responsável, de educação financeira e de prevenção e tratamento de situações de superendividamento, preservado o mínimo existencial” (BRASIL, 2021).

Atualmente, segundo BENJAMIN; MARQUES; LIMA (2021, p. 24) a doutrina e a jurisprudência nacionais tratam o crédito responsável como um princípio. Sendo o princípio jurídico um estado ideal a ser alcançado por uma determinada comunidade, o princípio do

crédito responsável constitui um importante mandamento legal a ser observado na oferta e contratação de financiamentos, empréstimos e outros serviços de crédito no mercado de consumo.

Sem dúvida, a melhor maneira de prevenir o superendividamento é por meio do crédito responsável, com a avaliação da capacidade de reembolso do consumidor, para instituir a cultura do pagamento e combater práticas abusivas contra idosos, analfabetos e pessoas com vulnerabilidade agravada, combatendo o assédio de consumo (BENJAMIN; MARQUES; LIMA., 2021, p. 65).

Ainda segundo os autores (BENJAMIN; MARQUES; LIMA, 2021) a prevenção do superendividamento, indubitavelmente, passa pela implementação de práticas de crédito responsável, com análise criteriosa da capacidade de reembolso do consumidor. Tal medida visa não apenas estabelecer uma cultura de pagamento consciente, mas também coibir práticas abusivas direcionadas a grupos vulneráveis, como idosos, analfabetos e pessoas em situação de vulnerabilidade agravada, combatendo, assim, o assédio de consumo.

Segundo GAGLIANO; OLIVEIRA (2022) antes da legislação vigente, era comum a prática de operadores de crédito que, por meio de propagandas abusivas, ofereciam crédito indiscriminadamente a indivíduos sem condições de pagamento. Esse público, frequentemente em situação de vulnerabilidade, acabava recorrendo a empréstimos com juros exorbitantes devido ao baixo score de crédito ou à falta de conhecimento e ferramentas para se proteger de práticas predatórias.

Dessa forma, a nova legislação incorporou ao capítulo dos direitos básicos do consumidor, a garantia de práticas de crédito responsável, educação financeira e mecanismos de prevenção e tratamento do superendividamento. Essa garantia visa preservar o mínimo existencial do consumidor, conforme regulamentação, por meio de medidas como a revisão e repactuação de dívidas, senão vejamos:

- II - indicar que a operação de crédito poderá ser concluída sem consulta a serviços de proteção ao crédito ou sem avaliação da situação financeira do consumidor;
- III - ocultar ou dificultar a compreensão sobre os ônus e os riscos da contratação do crédito ou da venda a prazo;
- IV - assediar ou pressionar o consumidor para contratar o fornecimento de produto, serviço ou crédito, principalmente se se tratar de consumidor idoso, analfabeto, doente ou em estado de vulnerabilidade agravada ou se a contratação envolver prêmio;
- V - Condicionar o atendimento de pretensões do consumidor ou o início de tratativas à renúncia ou à desistência de demandas judiciais, ao pagamento de honorários advocatícios ou a depósitos judiciais (BRASIL, 2021).

Neste sentido para GAGLIANO; OLIVEIRA (2022) a atualização legislativa trata a alteração ao crédito responsável um princípio fundamentado na boa-fé objetiva, que exige um

comportamento ético de todas as partes envolvidas. Um dos aspectos da boa-fé objetiva é o “*duty to mitigate the loss*”, que impõe ao credor a obrigação de cooperar com o devedor e adotar atitudes que não incentivem o aumento da dívida, deste modo a alteração visa a responsabilidade tanto aos credores quanto aos devedores, e até mesmo poder público, em uma tripartição de responsabilidades.

Deste modo na oferta e demanda de crédito compete ao credor, agir com lealdade e cooperação, evitando o fornecimento de crédito irresponsável e o estímulo ao endividamento excessivo. Ao devedor, cabe a obrigação de agir com prudência e responsabilidade na contratação de dívidas, buscando honrar seus compromissos e evitando o comprometimento de sua subsistência. E por fim ao Poder Público, por sua vez, deve atuar como garantidor da efetividade do princípio, por meio da criação e fiscalização de normas que coíbam práticas abusivas e promovam a educação financeira (GAGLIANO; OLIVEIRA, 2022).

Conclui-se, portanto, que a nova legislação introduziu mudanças substanciais na regulação da concessão de crédito, especialmente no que tange às práticas predatórias, proporcionando maior segurança aos consumidores ao estabelecer a ilegalidade de tais condutas.

7. LEI N. 7.239/2023 DO DISTRITO FEDERAL – E O SUPERENDIVIDAMENTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Para lidar com a problemática do crédito irresponsável, o superendividamento e a garantia do mínimo existencial para os endividados do Distrito Federal, visando a efetividade aos arts. 6º, XI e XII; 52, § 2º; e 54-D do Código de Defesa do Consumidor., foi proposta a o Projeto de Lei n.º 2.886/2022 que após aprovado foi publicado no dia 27 de abril de 2023 no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF) como a Lei n. 7.239 (Distrito Federal, 2023)

A norma regulamentadora visou beneficiar especialmente os servidores públicos, pois haveria um crescimento nos números de funcionários da administração pública que teriam sua renda comprometida com o Banco de Brasília (BRB) devido a empréstimos ou dívidas de cartões de crédito com a instituição financeira que gerencia suas contas e poupanças.

A fundamentação apresentada pelo Deputado Roosevelt Vilela para a proposição do Projeto de Lei residiu na singularidade da conjuntura experimentada por uma vasta quantidade de indivíduos em situação de superendividamento no Distrito Federal, os quais acumulam dívidas com o Banco de Brasília (BRB). Conforme exposto pelo parlamentar, a quase totalidade (98%) dos casos de superendividamento tem origem em operações de crédito ofertadas pelo BRB aos seus correntistas.

O Deputado atribui a origem do superendividamento dos correntistas do BRB ao ano de 2008, quando a Lei Orgânica do Distrito Federal sofreu uma alteração substancial por meio da Emenda 51/2008. Essa emenda introduziu os parágrafos 4º e 5º ao artigo 144 da referida Lei, estabelecendo a obrigatoriedade do Governo do Distrito Federal em realizar os pagamentos de qualquer natureza devidos aos servidores e pensionistas exclusivamente através do Banco de Brasília.

A Lei Orgânica do Distrito Federal prevê nos parágrafos quarto e quinto de seu art. 144 que:

§ 4º Os pagamentos das remunerações, de qualquer natureza, devidas pelo Distrito Federal aos servidores da administração direta, aos servidores das autarquias e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, aos empregados das empresas públicas e das sociedades de economia mista, bem como aos empregados das demais entidades em que o Distrito Federal, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, serão efetuados pelo Banco de Brasília S/A – BRB, para concretizar-lhe e preservar-lhe a função social.

§ 5º As disposições do parágrafo anterior se aplicam inclusive aos pagamentos dos servidores cujas remunerações sejam custeadas por recursos oriundos de repasses feitos pela União. (BRASÍLIA, 1993)

Devido ao dispositivo mencionado na Lei Orgânica do Distrito Federal, a constitucionalidade da norma é evidentemente questionável, uma vez que o Grupo BRB detém o monopólio das contas que recebem os pagamentos dos servidores da administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades em que o Distrito Federal possua a maioria do capital social com direito a voto. Essa situação concentra no BRB o controle financeiro de uma parcela significativa dos recursos públicos, o que pode gerar debates sobre a legalidade e os impactos dessa exclusividade.

Não diferentemente tais dispositivos que garantem essa prerrogativa ao Banco de Brasília foram alvo de inconstitucionalidade por meio da ADI 0724536-96.2022.8.07.0000 proposta em 04 de julho de 2023, em que seu mérito não foi debatido devido ao indeferimento da petição inicial por ilegitimidade ativa. Argumenta-se na ação que a inclusão dos §§ 4º e 5º no artigo 144 da Lei Orgânica Distrital (LODF) seria inconstitucional, tanto formalmente, por invadir competências da União e materialmente por usurpar poderes do Executivo.

Segundo a ADI a Lei Orgânica do Distrito Federal teria extrapolado e violado sua competência ao legislar sobre matérias de segurança pública, direito civil (em transferência de bens público e transferência de valores e pagamentos de salários pelo BRB), e normas gerais de licitação. Ainda foi sustentado que os dispositivos afrontariam princípios da atividade econômica e da impessoalidade, criando uma nova hipótese de dispensa de licitação, violando a iniciativa privativa do Executivo, os princípios da livre concorrência e da livre escolha do

consumidor, e criando uma clientela cativa para o Banco de Brasília. Por fim, usando-se de jurisprudência do STF e do TJDFT, também foram suscitados que os § 4º e § 5º do artigo 144 da LODF violariam a própria LODF e, reflexamente, a Constituição Federal, em especial os princípios da livre iniciativa, livre concorrência e defesa do consumidor.

Segundo BOBROFF (2021), a indicação direta de instituição financeira na LODF diverge da prática constitucional comum, em que a maioria das Constituições Estaduais, assim como a CF, não impõem essa restrição. Tal peculiaridade normativa reforça a necessidade de aprofundamento da análise sobre a constitucionalidade do dispositivo, considerando os princípios da legalidade, impessoalidade e eficiência que norteiam a administração pública.

A partir dessa prerrogativa legislativa, o BRB, respaldado pela garantia de recebimento das remunerações dos servidores e pensionistas, ao dispor sobre suas operações de crédito, dispõe a presente cláusula contratual de débito em conta:

13.2 - O TITULAR, quando também titular de conta corrente e/ou conta salário no BANCO, autoriza a ADMINISTRADORA, decorridos 4 (quatro) dias do vencimento da FATURA do CARTÃO sem que seja efetuado seu pagamento, a efetuar o débito em conta corrente e/ou conta salário do valor total e/ou mínimo ou parcial, inclusive de anuidade e demais tarifas de operações constantes da FATURA, caso exista saldo disponível suficiente para tanto. A cláusula se aplica também para o caso de falecimento do titular.

a) **O TITULAR autoriza a ADMINISTRADORA, quando o CARTÃO estiver com atraso igual ou superior a 4 (quatro) dias, a provisionar as contas correntes, conta salário e/ou outras contas com recursos decorrentes de quaisquer créditos junto ao BANCO**, especialmente os de caderneta de poupança e/ ou qualquer aplicação financeira vinculadas às contas, no valor igual ao mínimo da última FATURA em atraso, até que o atraso seja regularizado. (BANCO DE BRASÍLIA, 2024) (grifo nosso)

O Banco de Brasília também se dispôs de previsão contratual nos demais contratos de crédito bancário em caso de inadimplência ao recebimento das remunerações dos servidores e pensionistas nos contratos de empréstimos bancários, sendo atualizado em 2021 com a Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 4.790 de 26/3/2020. (BANCO DE BRASÍLIA, 2021).

A supramencionada Resolução nº 4.790 do CMN facilitou o cancelamento de débitos automáticos, um direito do consumidor que muitas vezes era dificultado pelos credores. A norma, em vigor desde março de 2021, determina que o titular da conta poderia solicitar o cancelamento diretamente no banco, senão vejamos

Art. 6º É assegurado ao titular da conta o direito de cancelar a autorização de débitos. Parágrafo único. O cancelamento da autorização de débitos em conta pode ser formalizado na instituição depositária ou por meio da instituição destinatária. (BACEN, 2020)

Deste modo, servidores públicos e pensionistas do Distrito Federal se depararam com um possível cenário aonde poderiam limitar seus provisionamentos integrais do salário, porém

decepcionantemente foram barrados pela interpretação do judiciário de que a resolução seria apenas aplicada aos contratos bancários após a disposição normativa, não podendo serem aplicadas a diversos servidores que já se encontravam superendividado até a presente normativa:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSUMIDOR E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE CONHECIMENTO. TUTELA DE URGÊNCIA. MÚTUOS BANCÁRIOS COM DESCONTO EM CONTA-CORRENTE. REVOGAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO DOS DESCONTOS. EFEITOS EXCLUSIVAMENTE SOBRE CRÉDITOS FUTUROS. PRECEDENTE VINCULANTE DO STJ (TEMA 1.085). RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. O art. 300 do CPC autoriza a concessão de tutela de urgência se presentes os pressupostos que elenca: probabilidade do direito e perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo. 2. O c. STJ, no julgamento do Tema n. 1.085, realizado em 9/3/2022 sob a sistemática dos Recursos Especiais Repetitivos, firmou o entendimento de ser lícita a realização de descontos, por parte das instituições financeiras mutuantes, diretamente da conta corrente do consumidor mutuário, de valores suficientes para a satisfação dos créditos contratados, desde que haja expressa autorização do correntista e enquanto perdurar a referida autorização. 3. A prerrogativa de revogar autorização para débitos em conta corrente, conferida pelo art. 6º da Resolução n. 4.790/20, do Banco Central, não se apresenta como potestade em favor do consumidor, devendo ser exercida em compatibilidade com os demais legítimos interesses perpassados na relação jurídica e com a função social do contrato. 4. Se por um lado assiste ao consumidor/mutuário o direito de revogar autorização, por outro não se pode penalizar a instituição financeira/mutuante que realiza descontos com suporte em expressa e lícita previsão contratual. Ademais, há de se preservar também o interesse público perpassado em torno do fiel cumprimento dos termos estabelecidos em contratos bancários, porquanto, nas palavras da i. Desembargadora Gislene Pinheiro, "ao pretender modificar este meio de pagamento, o mutuário acaba por desequilibrar a relação contratual e, diante do já conhecido cenário de superendividamento, prejudica o próprio mercado de crédito aos consumidores, que suportarão encargos financeiros maiores" (Acórdão 1281033, 07291638220188070001, Relator: GISLENE PINHEIRO, 7ª Turma Cível, data de julgamento: 2/9/2020, publicado no PJe: 14/9/2020. Pág.: Sem Página Cadastrada). 5. **A revogação da autorização de descontos deve operar apenas em face de contratos futuros, isto é, em relação a créditos contratados após o cancelamento da autorização, nada prejudicando os contratos celebrados em momento anterior, com descontos já realizados sob o pálio da força normativa dos contratos. Atribuir efeitos retroativos ao cancelamento implica legitimar conduta contrária à boa-fé objetiva por parte do consumidor consistente em desfazer, unilateralmente, autorização concedida de forma livre, voluntária e informada em prejuízo da contratada e da sociedade. Implica também admitir indevida intervenção do Poder Judiciário em relação legitimamente celebrada entre partes maiores e capazes, com potencial a ser executada integralmente, o que não é função do Estado.** 6. Se o contrato de crédito com autorização para débito em conta-corrente discutido nos autos foi celebrado em momento prévio ao pedido de revogação, não há falar em probabilidade de direito do autor em cancelar as autorizações dadas nos referidos ajustes. 7. Os descontos empreendidos pela instituição financeira ré na conta-corrente de titularidade do autor são, a princípio, legítimos, na medida em que amparados em autorização livre, válida e informada dada em momento anterior ao pedido de revogação. 8. Recurso conhecido e provido. (Acórdão 1789246, 07332683220238070000, Relator: SANDRA REVES, 7ª Turma Cível, data de julgamento: 8/11/2023, publicado no DJE: 5/12/2023. Pág.: Sem Página Cadastrada.) (grifo nosso)

É importa destacarmos que a autorização para descontos de valores em conta bancária dos clientes de instituições financeiras, assim como a normatização para o cancelamento da

autorização, é regulamentada pelo Banco Central do Brasil que expediu, através de seu Conselho Monetário, a Resolução CMN n.º 3.695/2009, com redação conferida pela Resolução CMN n.º 4.480/2016. A qual dispõe o seguinte:

Art. 3º É vedada às instituições financeiras a realização de débitos em contas de depósitos e em contas de pagamento sem prévia autorização do cliente. (Redação dada pela Resolução n.º 4.480, de 25/4/2016.)

§1º A autorização referida no caput deve ser fornecida por escrito ou por meio eletrônico, com estipulação de prazo de validade, que poderá ser indeterminado, admitida a sua previsão no próprio instrumento contratual de abertura da conta de depósitos.

§2º O cancelamento da autorização referida no caput deve surtir efeito a partir da data definida pelo cliente ou, na sua falta, a partir da data do recebimento pela instituição financeira do pedido pertinente. (BACEN, 2009)

Assim, com outros bancos e em outros estados, o fenômeno que permeia o trabalho em tela não se repete. O consumidor poderia evitar que todo seu salário automaticamente pelo credor, seja requerendo o pagamento por outro banco, seja fazendo jus ao direito conferido pela Resolução CMN 3.695/2009.

Todavia, como visto, o Banco de Brasília tem garantia exclusiva, por ser o exclusivo recebedor dos pagamentos de salários e pensões de funcionários públicos e pensionistas do Distrito Federal, o que acaba lhe oportunizando a prerrogativa de se apropriar de todo o salário do devedor.

Nesse sentido, em conjunto ao respaldo contratual e em razão da sua posição de vantagem legislativa o BRB, foi adepto ao fenômeno de nacional de oferta de crédito indiscriminado aos servidores públicos e pensionistas, entretanto resguardado pela garantia de recebimento das suas remunerações por previsões contratuais.

Ainda em destaque na apresentação do projeto de lei, a distribuição de crédito contribuiu significativamente para o aumento do número de indivíduos em situação de superendividamento no Distrito Federal, justificando a necessidade de intervenção legislativa para proteger os consumidores e coibir práticas abusivas por parte da instituição financeira. De acordo com dados da Caixa de Assistência e Benefícios ao Servidor do GDF (CABS), cerca de 20% dos servidores públicos do GDF estão superendividados, com 70% a 100% de seus salários comprometidos ao BRB.

Dado o cenário caótico aos servidores e pensionistas superendividados, a Lei Distrital n.º 7.239/2023, visando fomentar o crédito responsável, estipulou um limite de 40% para descontos em folha e conta corrente protegendo o mínimo existencial do devedor, e impondo às instituições financeiras a análise da capacidade de pagamento individual e a limitação dos descontos:

Art. 2º Fica vedado, nos termos do art. 7º, VI e X, da Constituição Federal e do art. 833 do Código de Processo Civil, às instituições financeiras descontar da conta-corrente do devedor percentual superior ao previsto no art. 116, § 2º, da Lei Complementar n.º 840, de 23 de dezembro de 2011, ou no art. 5º do Decreto Federal n.º 8.690, de 11 de março de 2016.

§ 1º Quando há empréstimos consignados em folha de pagamento, a soma entre esses descontos e os efetuados diretamente em conta corrente não pode exceder ao limite previsto no caput.

Também visando solucionar a anterior problemática apresentada pela interpretação judicial da Resolução CMN 4.790, a Lei Distrital n. 7.239/2023 em seu art. 4º, § 3º vedou a negativa das instituições ao cancelamento de autorização em descontos em conta corrente:

Art. 4º As instituições financeiras são obrigadas a entregar ao consumidor, ao garante ou aos outros coobrigados cópia da minuta do contrato principal de consumo ou do contrato de crédito, ativo ou inativo, planilha do saldo devedor ou memorial descritivo dos valores pagos e do saldo devedor, com discriminação individualizada das parcelas, sempre que requisitado.

§ 1º O prazo máximo de entrega dos documentos solicitados é de 15 dias.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, a instituição financeira pode proceder ao envio por meio digital.

§ 3º As instituições financeiras não podem negar o recebimento de requerimento ou solicitação de cancelamento de autorização de desconto em conta corrente. (grifo nosso) (DISTRITO FEDERAL, 2023)

É relevante destacar que o desconto em conta corrente é uma prática autorizada e comum em transações financeiras. Esse mecanismo permite que o credor, confiante de que receberá o pagamento, ofereça taxas de juros mais baixas e debite automaticamente o valor acordado diretamente na conta indicada pelo mutuário. No entanto, mesmo se o desconto for revogado, a dívida permanece e deve ser quitada pelo devedor mensalmente. Caso contrário, ele corre o risco de ter seu nome negativado ou sofrer restrições em seus bens, o que pode levar a um endividamento excessivo devido à incidência de juros e multas.

Prosseguindo a análise da legislação distrital, a definição de mínimo existencial passa a ser alvo de controversas ao resguardar e retomar um conceito abstrato, já anteriormente abordado, no que se refere ao mínimo existencial. Implicitamente, o legislador distrital sugere que esse valor se situe em torno de 60% da renda do consumidor. No entanto, essa concepção entra em conflito com o Decreto Federal n.º 11.150/2022, que regulamenta o mínimo existencial e o fixa em R\$ 600,00, além de excluir diversas dívidas não relacionadas ao consumo do cálculo do valor a ser protegido, situação não prevista na Lei Distrital.

Embora não haja hierarquia constitucional entre os entes federativos, a competência para legislar sobre o tema deve ser observada. O Poder Legislativo Distrital não pode sobrepor-se à decisão do Poder Executivo Federal, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade da norma. No caso em questão, a competência para legislar sobre Direito do Consumidor é concorrente entre os entes da federação (art. 24, V, VIII da CF).

Deste modo há um enfraquecimento recíproco entre os dispositivos, assim como o Decreto n.º 11.150/2022 enfraqueceu a lei de prevenção e tratamento do superendividamento, estabelecendo um valor ínfimo e excluiu diversas dívidas da avaliação do mínimo existencial, a legislação distrital, de certa forma, também esvaziou o decreto ao limitar os descontos a 40%. “Isso ocorre porque, ao exigir a preservação de 60% da remuneração do devedor, a Lei Distrital desconsidera que, se cada ente federativo pudesse definir seus próprios limites conforme suas necessidades, a edição de um decreto regulamentador pelo Poder Executivo Federal não seriam necessárias.

Nas ações judiciais em que se discutem a limitação de descontos em conta corrente, prevista na lei distrital, são questionadas diante do Tema n.º 1.085 do STJ, que afasta a aplicação analógica da limitação do crédito consignado aos empréstimos comuns, considerando a autonomia do devedor e a natureza distinta das operações:

São lícitos os descontos de parcelas de empréstimos bancários comuns em conta corrente, ainda que utilizada para recebimento de salários, desde que previamente autorizados pelo mutuário e enquanto esta autorização perdurar, não sendo aplicável, por analogia, a limitação prevista no § 1º do art. 1º da Lei n. 10.820/2003, que disciplina os empréstimos consignados em folha de pagamento (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2023)

Para BERTONCELLO; RANGEL (2022) a tese repetitiva do STJ alinhou-se com a teoria contratual clássica, baseada na autonomia da vontade e no princípio da "pacta sunt servanda", aplicando-a a relações contratuais saudáveis, celebradas e executadas dentro da normalidade, sem patologias ou necessidades especiais das partes. Ocorre que ao analisar o desconto de parcelas de empréstimos em conta corrente de correntistas/consumidores financeiramente saudáveis, capazes de arcar com suas despesas básicas, há um contraste distinto entre os correntistas financeiramente saudáveis e entre aqueles superendividados que recorrem ao Judiciário buscando a reorganização dos descontos em seus contracheques e contas-correntes, alegando que o excesso de descontos compromete seu mínimo existencial.

Nesses casos, observam-se que as defesas dos descontos acima do limite legal e saldos bancários negativos, com a totalidade dos rendimentos sendo consumida por empréstimos, juros e outros encargos diverge do plano fático da matéria analisada no julgamento que originou a tese repetitiva, que não envolvia um consumidor superendividado, sujeito protegido pela norma que visa garantir a dignidade da pessoa humana através da preservação do mínimo existencial. (BERTONCELLO; RANGEL, 2022).

Ainda que a validade dos débitos em conta promovidos pelo Banco do Brasil seja defendida pelo Tema 1.085 do STJ, o TJDFT ao passar do tempo, tem interpretado e aplicado

a Lei 7.239/2023 no entendimento de que é necessário analisar o caso concreto, considerando a necessidade de sobrevivência do contratante.

Se, após os descontos na conta corrente referentes aos empréstimos, não restar saldo suficiente para o mínimo necessário à subsistência do devedor, é cabível a limitação dos descontos a 30% da remuneração líquida depositada, senão vejamos alguns julgados, adotando aos julgados neste sentido:

Empréstimo bancário – possibilidade de limitação dos descontos em conta corrente – necessidade de subsistência do contratante

“1. Os empréstimos com desconto em conta corrente não são objeto de legislação específica e constituem relação jurídica autônoma e independente, firmada livremente entre o titular da conta salário e a instituição financeira.

2. No entanto, embora o Superior Tribunal de Justiça tenha fixado a tese, no julgamento do Tema 1085, acerca da licitude dos débitos na conta corrente, sem limitação dos referidos descontos, desde que previamente autorizados pelo devedor, necessária a análise do caso concreto, diante da necessidade de sobrevivência do contratante.

3. No presente caso, após os descontos na conta corrente, referente aos empréstimos, não resta saldo suficiente para o mínimo necessário à subsistência do devedor, razão pela qual é cabível a limitação dos descontos a 30% da remuneração líquida depositada.”

Acórdão 1621583, 07005077920228070000, Relatora: ANA MARIA FERREIRA DA SILVA, Terceira Turma Cível, data de julgamento: 22/9/2022, publicado no DJE: 27/10/2022.

PROCESSO CIVIL. DIREITO DO CONSUMIDOR. AGRAVO DE INSTRUMENTO. TUTELA DE URGÊNCIA. EMPRÉSTIMOS PARA DESCONTO EM CONTA CORRENTE. LEI DISTRITAL N.º 7.239/2023. UTILIZAÇÃO DE TODA A MARGEM CONSIGNÁVEL. PRESUNÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. DEFESA DO CONSUMIDOR. TEMA 1.085 STJ. RETROATIVIDADE. DECISÃO REFORMADA. 1. Incabível a discussão de ilegitimidade passiva nesta instância, pois não foi objeto de apreciação na origem. 2. Nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil, a tutela de urgência será concedida se houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. 3. **A Lei distrital n.º 7.239/2023 não apenas aplicou o limite dos empréstimos consignados aos empréstimos com desconto em conta corrente, como determinou que a soma dos dois tipos de mútuo não ultrapasse o limite legal da margem consignável de 40% do rendimento mensal do consumidor.** 4. Com a utilização de toda a margem consignável, estão obstados os descontos em conta corrente, independentemente de se tratar de mútuos com bancos públicos ou privados, nos termos do art. 2º, § 1º, da Lei distrital n.º 7.239/2023. 5. Na concessão de tutela de urgência, deve prevalecer a presunção de constitucionalidade de que gozam as leis. 6. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido de conferir maior ênfase à competência legislativa concorrente dos Estados em matérias relacionadas à defesa do consumidor. Nesse sentido, tem reconhecido que leis estaduais que disciplinam aspectos da oferta e/ou cobrança de produtos e serviços, ainda que relacionados a temas privativos da União, se enquadram na competência legislativa concorrente de normas de proteção do consumidor. Precedentes. 7. **Não há violação ao entendimento do Superior Tribunal de Justiça no Tema Repetitivo 1.085, porquanto lá se repudiou interpretação judicial que aplicava aos empréstimos bancários comuns em conta corrente, por analogia, a limitação prevista para os empréstimos consignados em folha de pagamento. Não é a hipótese dos autos, pois a limitação questionada foi instituída por lei.** 8. Não há se falar em retroatividade da lei, porquanto a previsão de que "Esta Lei entra em vigor

na data de sua publicação, regendo também os contratos em execução" abrange tão somente as prestações não vencidas. Com a vigência imediata da nova legislação, o impedimento legal de desconto acima do novo limite se aplica desde a data da publicação da Lei distrital n.º 7.239/2023 no Diário Oficial do Distrito Federal, em 27 de abril de 2023. 9. Agravo de Instrumento conhecido e provido. Unânime. (Acórdão 1740444, 07162838520238070000, Relator: FÁTIMA RAFAEL, 3ª Turma Cível, data de julgamento: 3/8/2023, publicado no DJE: 28/8/2023. Pág.: Sem Página Cadastrada.)

APELAÇÃO. EMPRÉSTIMOS BANCÁRIOS. SALDO DEVEDOR. DÉBITO EM CONTA CORRENTE. LIMITAÇÃO. FUNDAMENTAÇÃO. RESTITUIÇÃO. DANO MORAL. APELAÇÃO DO RÉU. NÃO CONHECIMENTO. INTEMPESTIVIDADE. I - A publicação na decisão no Diário de Justiça Eletrônico prevalece sobre a intimação eletrônica porque substitui qualquer outro meio de comunicação oficial, conforme disciplina o art. 4º da Lei 11.419/2006. II - O desconto efetuado em conta corrente, para quitação de empréstimo constituído validamente, tem respaldo na livre disposição do seu titular. **No entanto, realizados débitos superiores ao salário líquido da autora, o que lhe suprime o mínimo existencial para prover a sua subsistência, limitam-se os descontos em 30% da remuneração líquida creditada na conta corrente.** III - Apelação da autora conhecida e parcialmente provida. (Acórdão 1369727, 07080886220208070018, Relator: VERA ANDRIGHI, 6ª Turma Cível, data de julgamento: 1/9/2021, publicado no DJE: 16/9/2021. Pág.: Sem Página Cadastrada.)

Em suma, a Lei Distrital n.º 7.239/2023, apesar de seus méritos na proteção do consumidor, apresenta contradições e possíveis inconstitucionalidades, especialmente na limitação de descontos em conta corrente. A efetividade da lei atualmente está refém da interpretação do Judiciário e de eventuais ajustes legislativos para garantir a segurança jurídica e a harmonização com a legislação federal.

No entanto, existem peculiaridades na fundamentação legislativa que ainda precisam ser analisadas pelo Poder Judiciário em ação de inconstitucionalidade proposta pelo Governador Distrital. O que se espera dessa iniciativa é o estímulo ao crédito responsável, com a conseqüente responsabilização daqueles que não tomam medidas para mitigar seus próprios prejuízos.

Nesse contexto, embora a iniciativa do legislador distrital seja louvável no combate ao superendividamento e na fiscalização das instituições financeiras, ela não pode se sobrepor aos ditames constitucionais, como aparenta ocorrer em uma análise superficial. Conforme mencionado anteriormente, o Distrito Federal não possui competência para impor normativamente a limitação de descontos em conta corrente, uma vez que o entendimento jurisprudencial dominante é de que essa limitação não pode ser equiparada àquela prevista para

empréstimos consignados, como fez o legislador distrital. No entanto, a legislação distrital não se torna ineficaz em sua totalidade, pois a competência para legislar sobre a responsabilidade por danos causados aos consumidores é concorrente entre os entes federativos. Dessa forma, a legislação distrital pode ser vista como um instrumento para responsabilizar as instituições financeiras pela concessão de crédito irresponsável.

Diante disso, surge a problemática nos dias atuais à medida que os casos estão reféns da interpretação do Judiciário entre a aplicação da norma distrital e do Tema 1.085 do STJ. Quanto a um cenário futuro, os debates relacionados ao tema estão sendo feitos através do PL 755/2024 que reformar o Código de Defesa do Consumidor para considerar abusiva cláusula inserida em contrato de adesão de cartão de crédito, que autoriza o débito na conta corrente do titular do valor equivalente à parcela de pagamento mínimo ou ao valor total da respectiva fatura e além do próprio debate da constitucionalidade da Lei Distrital 7.239/2023, proposta pelo Governador do Distrito Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI n. 0721303-57.2023.8.07.0000/TJDFT.

8. CONCLUSÃO

Este estudo buscou compreender a questão do superendividamento, particularmente entre os servidores públicos do Distrito Federal, por meio da análise do quadro legislativo e jurisprudencial que abrange o assunto.

A pesquisa revelou que o Código de Defesa do Consumidor, embora seja uma legislação protecionista e fundamentada em princípios, não abordava especificamente o fenômeno do superendividamento, que se intensificou com a crescente disponibilidade de crédito e as alterações nas relações de consumo moderna. A Lei n.º 14.181/2021, conhecida como Lei do Superendividamento, veio preencher esse vácuo, estabelecendo métodos de prevenção e tratamento para o superendividamento, focando na proteção do mínimo existencial do consumidor.

Por outro lado, a Lei Distrital n.º 7.239/2023 buscou proteger os servidores públicos do Distrito Federal, que enfrentam uma situação de superendividamento intensificada pela concentração de suas contas no Banco de Brasília (BRB). A lei definiu limites para os descontos em folha de pagamento e conta corrente, visando garantir o mínimo existencial dos servidores. No entanto, a lei também provocou controvérsias, especialmente em relação à limitação dos descontos em conta corrente, que foi questionada com base no Tema n.º 1.085 do STJ.

Este estudo conclui que, apesar dos progressos trazidos pela Lei do Superendividamento e pela Lei Distrital n.º 7.239/2023, ainda existem obstáculos a serem superados na proteção dos

consumidores contra o superendividamento. A definição do mínimo existencial, a regulamentação do crédito responsável e a limitação dos descontos em conta corrente são assuntos que necessitam de atenção e aperfeiçoamento, tanto do ponto de vista legislativo quanto jurisprudencial.

A eficácia da proteção ao consumidor superendividado dependerá de uma ação conjunta do Legislativo, do Judiciário e da sociedade civil, com o objetivo de construir um sistema de crédito mais justo, transparente e equilibrado, que promova o acesso responsável ao crédito e a prevenção do superendividamento.

A pesquisa demonstrou que o Código de Defesa do Consumidor, apesar de ser uma legislação robusta e principiológica, não abordava de forma específica o fenômeno do superendividamento, que se intensificou com a crescente oferta de crédito e as mudanças nas relações de consumo. A Lei n.º 14.181/2021, conhecida como Lei do Superendividamento, surgiu para preencher essa lacuna, estabelecendo mecanismos de prevenção e tratamento para o superendividamento, com foco na proteção do mínimo existencial do consumidor.

No entanto, o Decreto n.º 11.150/2022, que regulamentou a lei, gerou controvérsias ao definir um valor considerado insuficiente para garantir o mínimo existencial, além de excluir diversas dívidas do cálculo desse valor. Essa medida foi alvo de críticas por parte de juristas e entidades de defesa do consumidor, que a consideraram inconstitucional e prejudicial aos consumidores superendividados.

Em paralelo, a Lei Distrital n.º 7.239/2023 buscou proteger os servidores públicos do Distrito Federal, que enfrentam um cenário de superendividamento agravado pela concentração de suas contas no Banco de Brasília (BRB). A lei estabeleceu limites para os descontos em folha e conta corrente, visando garantir o mínimo existencial dos servidores. No entanto, a lei também gerou controvérsias, especialmente em relação à limitação dos descontos em conta corrente, que foi questionada com base no Tema n.º 1.085 do STJ.

O presente trabalho conclui que, apesar dos avanços trazidos pela Lei do Superendividamento e pela Lei Distrital n.º 7.239/2023, ainda há desafios a serem superados na proteção dos consumidores contra o superendividamento. A definição do mínimo existencial, a regulamentação do crédito responsável e a limitação dos descontos em conta corrente são temas que demandam atenção e aprimoramento, tanto do ponto de vista legislativo quanto jurisprudencial.

A efetividade da proteção ao consumidor superendividado dependerá da atuação conjunta do Legislativo, do Judiciário e da sociedade civil, visando a construção de um sistema

de crédito mais justo, transparente e equilibrado, que promova o acesso responsável ao crédito e a prevenção do superendividamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRÃO, Nelson - **Direito bancário** -. Ed.18. São Paulo: Saraiva, 2018
- AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de - **Os Contratos Bancários e a Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**, 2003 Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/informativo/article/view/428> - Acesso em: 20/05/2024.
- ALMEIDA, Fabricio Bolzan de - **Direito do consumidor esquematizado** / Fabricio Bolzan de Almeida. - Coleção esquematizado® / coordenador Pedro Lenza – 8. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.
- ALVIM NETO, José Manuel de Arruda - **Cláusulas Abusivas e seu controle no Direito Brasileiro. Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, n. 20. out./dez., 1996.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Banco Central atualiza números sobre o endividamento de risco. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/752/noticia>. Acesso em: 19 jul. 2024.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL - **Resolução BACEN n.º 4.790/2020**. Disponível em: Resolução N.º 4.790 (bcb.gov.br). Acesso em: 25 jun. 2024.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Indicadores de endividamento de risco e perfil do tomador de crédito. Brasília: Banco Central do Brasil, 2020**. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE080_Indicadores_de_endividamento_de_risco_e_perfil_do_tomador_de_credito.pdf]. Acesso em: 25 jun. 2024.
- BANCO DE BRASÍLIA. **Contrato De Emissão E Utilização Dos Cartões De Crédito BRBCARD Pessoa Física - BRB**. Disponível em: Contrato de Emissão e Utilização do BRBCARD - Pessoa Física.pdf - Acesso em: 7 jul. 2024.
- BANCO DE BRASÍLIA. **Crédito pessoal BRB**. Disponível em: [<https://novo.brb.com.br/emprestimos/>] - Acesso em: 7 jul. 2024.
- BENJAMIN, Antonio; MARQUES, Claudia; BESSA, Leonardo. I. **Introdução ao Direito do Consumidor** In: BENJAMIN, Antonio; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo. Manual de Direito do Consumidor. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2021. Disponível em: [<https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/manual-de-direito-do-consumidor/1250397051>] - Acesso em: 26 de abril de 2024.

- BENJAMIN, Antônio Herman; MARQUES, Claudia Lima; LIMA, Clarissa Costa; VIAL, Sophia Martini. Comentários à lei 14.181/2021: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: RT, 2021
- BERGSTEIN, Lais.; KRETZMANN, Renata Pozzi (2022). **Noções Práticas de Prevenção e Tratamento do Superendividamento**. São Paulo: Editora Saraiva. E-book. ISBN 9786553620360: Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620360] - Acesso em 28/05/2024
- BERTONCELLO, Káren Rick Danilevich, & RANGEL, Andréia Fernandes de Almeida. (2022). Garantias do consumo: **Repactuação de dívida do consumidor superendividado e desconto em conta**. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2022-dez-07/garantias-consumo-repactuacao-dividas-consumidor-superendividado-descontos-bancarios-conta/#author] – Acesso em 07 de jul. 2024
- BESSA, Leonardo Roscoe. **Código de defesa do consumidor comentado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.
- BOBROFF, João Felipe Amaral. **Regime jurídico bancário das empresas públicas: O caso das sociedades de economia mista em regime concorrencial e a problemática do Art. 164 § 3º da Constituição**, 2021 - Monografia (Bacharelado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2021. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/30858> – Acesso em 19 de jul. 2024
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. **Decreto n. 11.150, de 26 de julho de 2022**. Dispõe sobre o pagamento de valores devidos pela administração pública federal em decorrência de decisões judiciais. Diário Oficial da União, Brasília, 27 jul. 2022.
- BRASIL. **Decreto n. 11.567, de 19 de junho de 2023**. Altera o Decreto n. 11.150, de 26 de julho de 2022, que regulamenta a preservação e o não comprometimento domínimo existencial na aplicação de descontos em folha de pagamento de servidores públicos federais. Diário Oficial da União, Brasília, 20 jun. 2023.
- BRASIL. **Lei n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964.
- BRASIL. **Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

- BRASIL. **Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002.
- BRASIL. Senado Federal. Parecer nº 123, de 2021. Dispõe sobre a defesa do consumidor e a prevenção ao superendividamento. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8978487&ts=1718139540375&disposition=inline>. Acesso em: 19 jul. 2024.
- CABRAL, Sérgio da Justa. **Operações e contratos bancários - OPERAÇÕES E CONTRATOS BANCÁRIOS** –
- CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de direito do consumidor**, p. 57.
- COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Civil**. São Paulo: Saraiva, 2007.
- CONSELHO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS-GERAIS (CONDEGE). **Nota Técnica – Inconsistência do Decreto 11.150/2022**. Fortaleza, 2022. Disponível em: <https://www.defensoria.ce.def.br/wp-content/uploads/2022/07/Nota-T%C3%A9cnica-Inconsist%C3%Aancia-do-Decreto-11.150.2022.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2024.
- CORDEIRO, Carlos José; GOMES, Josiane Araújo. **Juizados Especiais Estaduais Cíveis e litígios consumeristas: necessidade de especialização jurisdicional**. Revista CNJ, Brasília, v. 1, n.1, p. 35-42, 2015.
- COVELLO, Sergio Carlos: **Contratos bancários** – 4 ed. Rev. E atual. – 4ª Ed. – São Paulo: Liv. E Ed. Universitária de Direito – 2001
- DISTRITO FEDERAL (Brasil). Lei n.º 7.239, de 19 de abril de 2023. **Estabelece o crédito responsável e assegura a garantia do mínimo existencial para os endividados do Distrito Federal**. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 27 abr. 2023. Disponível em: <https://www.saedf.org.br/wp-content/uploads/2023/04/DODF-079-27-04-2023-INTEGRA.pdf> - Acesso em: 19 jul. 2024.
- EFING, Antônio Carlos; GUGLIOTTA JUNIOR, Antonio Pierino. **SUPERENDIVIDAMENTO E A CONCESSÃO INDISTINTA DE CRÉDITO: RESPONSABILIDADE POR DANOS MORAIS AO CONSUMIDOR**. Direito.UnB - Revista de Direito da Universidade de Brasília, [S. l.], v. 7, n. 3, p. 251–272, 2023. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb/article/view/46897>. Acesso em: 19 jul. 2024.
- FILOMENO, José Geraldo Brito - **Direitos do consumidor**. – 15. ed. rev., atual. e ref. – São Paulo: Atlas, 2018.

- GAGLIANO, Pablo Stolze; OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. **Comentários à Lei do Superendividamento** (Lei n.º 14.181, de 1º de julho de 2021) e o princípio do crédito responsável. Jus.com.br, 02 jul. 2021. Disponível em: [<https://jus.com.br/artigos/91675/comentarios-a-lei-do-superendividamento-lei-n-14-181-de-1-de-julho-de-2021-e-o-principio-do-credito-responsavel>]. Acesso em: 05 jul. 2024.
- GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Direito do Consumidor**. 6. Ed. Niterói: Impetus, 2010.
- GOMES, Orlando. Contratos. Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559645640. Disponível em: [<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645640/>]. Acesso em: 10 jul. 2024.
- KELSEN, Hans. **Teoria pura do Direito**. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- KHOURI, Paulo R. Roque Antônio. **Direito do consumidor: contratos, responsabilidade civil e defesa do consumidor em juízo**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2021.
- LIMA, Clarissa Costa de. **O tratamento do superendividamento e o direito de recomeçar dos consumidores**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014
- LOPES, José Reinaldo de Lima. **Crédito ao Consumo e Superendividamento: uma problemática geral**. *Revista de informação legislativa*: v.33, 1996. Disponível em: [<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176377/000505407.pdf?sequence=1&isAllowed=y>]- Acesso em: 08 de jul. de 2024
- MARQUES, Cláudia Lima. **A inconstitucional tentativa de esvaziar a Lei 14.181/21**. Migalhas, 2023. Disponível em: [<https://www.migalhas.com.br/depeso/371504/a-inconstitucional-tentativa-de-esvaziar-a-lei-14-181-21>]. Acesso em: 28 jun. 2024.
- MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V.; MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao Código de defesa do consumidor**. 1.ed, 2004.
- MARQUES, Cláudia Lima; LIMA, Clarisse Costa de.; VIAL, Sofia in **Comentários ao Código de defesa do consumidor**. 1.ed, 2004.
- MARQUES, Cláudia Lima; LIMA, Clarissa Costa de; VIAL, Sophia. **Breve nota à atualização do Código de Defesa do Consumidor pela Lei 14.181.2021**. In: MARQUES, Cláudia Lima; ALMEIDA, Andréia Fernandes de. **Superendividamento e proteção do consumidor: Estudos da I e II Jornada de Pesquisa CDEA**. Porto Alegre: Editora Fundação Fênix, 2022. p. 1-20. Disponível em: [<https://www.fundarfenix.com.br/ebook/171superendividamento>] - Acesso em: 08 de jul. de 2024

- MARQUES, **Mudanças principiológicas e no Título I do CDC**. In: BENJAMIN, Antonio Harman; et. al. Comentários à Lei 14.181/2021: A atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: 2022
- MIOTELLO, Alice Felisbino. **O tratamento legal ao consumidor superendividado no Brasil: uma análise da Lei nº 14.181/2021**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021.
- MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 9. ed. Grupo GEN, 2024. E-book. ISBN 9786559648856. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559648856/>. Acesso em: 10 jul. 2024.
- MORA, Mônica. **A Evolução do Crédito no Brasil entre 2003 e 2010**. Rio de Janeiro: Ipea, 2022. – Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3537/1/td2022.pdf> - Acesso em 08 de jul. de 2024
- NUNES, Rizzatto. **Curso de direito do consumidor**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. E-book. ISBN 9788553623372. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553623372/>. Acesso em: 21 ago. 2024.
- POSSAMAI, Jéssica., CORREA, Tobias Damião, & FACHINETTO, Fabiana. (2015). **O superendividamento e a educação financeira**. XVI Jornada de Extensão. UNIJUÍ.
- RIZZARDO, Arnaldo. **Contrato de Crédito Bancário**. 12. ed. Curitiba: Juruá Editora. 2020.
- SANTOS, Silmara Saraiva Marques dos; FILHO, Adalberto Simão. **O consumidor superendividado no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil**. Brazilian Journal of Development, Curitiba, v. 8, n. 5, p. 461-475, 2022. DOI: 10.34117/bjdv8n5-461. Disponível em: [<https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/48415>] Acesso em: 10 jul. 2024.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos Fundamentais: o assim chamado direito ao mínimo existencial**. Consultor Jurídico, 8 maio 2015. Disponível em: [<https://www.conjur.com.br/2015-mai-08/direitos-fundamentais-assim-chamado-direito-minimo-existencial/>] Acesso em: 19 jul. 2024.
- SARMENTO, Daniel. **O mínimo existencial / The right to basic conditions of life**. Revista de Direito da Cidade, [S. l.], v. 8, n. 4, p. 1644–1689, 2016. DOI: 10.12957/rdc.2016.26034. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/26034>. Acesso em: 19 jul. 2024.

- SCHONBLUM, Paulo Maximilian W. M. **Contratos Bancários**, 4ª edição. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2015. E-book. ISBN 978-85-309-6671-3. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-6671-3/>. Acesso em: 19 jul. 2024.
- SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Tema Repetitivo N. 1.085**. Brasília, DF: STJ, 2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1085&cod_tema_final=1085. Acesso em: 19 jul. 2024
- TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito do Consumidor: Direito Material e Processual**. Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559648054. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559648054/>. Acesso em: 10 jul. 2024.
- TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Teoria Geral dos Contratos e Contratos em Espécie. v.3**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. E-book. ISBN 9786559649723. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559649723/>. Acesso em: 10 jul. 2024.