



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE GRADUAÇÃO**

MARIANA MARQUES LIMA

**O SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR BAIANO
DIANTE DAS PRINCIPAIS PRÁTICAS ABUSIVAS DAS
INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS E A INCIDÊNCIA DO
DECRETO ESTADUAL 10.148/06**

Salvador
2018

MARIANA MARQUES LIMA

**O SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR BAIANO
DIANTE DAS PRINCIPAIS PRÁTICAS ABUSIVAS DAS
INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS E A INCIDÊNCIA DO
DECRETO ESTADUAL 10.148/06**

Trabalho de conclusão de curso de graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Bacharela em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Joseane Suzart Lopes da Silva

Salvador
2018

Ficha catalográfica elaborada por: Rita de Cássia M. da Silva, **CRB-5**: BA-001697/O.

L732s Lima, Mariana Marques

Superendividamento do consumidor baiano diante das principais práticas abusivas das instituições financeiras e a incidência do decreto estadual 10.148/06, O / Lima, Mariana Marques. Salvador, 2018.

71 f.: il.

Orientador: Prof.^a Dr.^a Joseane Suzart Lopes da Silva

Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, 2018.

Inclui referências.

1. Superendividamento - Finança. 2. Consumidor. 3. Práticas Abusivas. 4. Crédito. 5. Instituições Financeiras. I. Faculdade de Direito. II. Universidade Federal da Bahia. III. Silva, Joseane Suzart Lopes da. IV. Título.

CDD: 332.02402

MARIANA MARQUES LIMA

**O SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR BAIANO DIANTE
DAS PRINCIPAIS PRÁTICAS ABUSIVAS DAS INSTITUIÇÕES
FINANCEIRAS E A INCIDÊNCIA DO DECRETO ESTADUAL 10.148/06**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em: 06 de março de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Joseane Suzart Lopes da Silva - Orientadora _____
Doutora em Direito pela Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil. Universidade Federal da Bahia – UFBA.

Emanuel Lins Freire Vasconcellos _____
Doutorando em Direito pela Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil. Universidade Federal da Bahia – UFBA.

Daniel Oitaven Pamponet Miguel _____
Doutor em Direito pela Direito pela Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil. Universidade Federal da Bahia – UFBA.

AGRADECIMENTOS

À Professora Joseane Suzart, orientadora ímpar, que me auxiliou na realização deste trabalho e acreditou na minha capacidade.

Ao meu anjo Edna Marques, minha mãe, por sempre me incentivar.

Ao sr. Cloves, servidor do Tribunal de Justiça da Bahia, muito prestativo e atencioso.

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso trata do superendividamento do consumidor baiano, especialmente voltado aos servidores públicos, abordando os princípios básicos de proteção ao consumidor, o direito à informação e adequação de regras e normas à vulnerabilidade do cidadão. Direcionando a este objetivo, a Política Nacional das Relações de Consumo, apresentada em capítulo oportuno, administrará os procedimentos a serem adotados em face da defesa dos endividados. O consumo desenfreado da sociedade brasileira, e principalmente baiana, vem crescendo nos últimos anos, e reflete num caos econômico e financeiro que, conseqüentemente, geram as superdívidas, decorrentes da facilitação de crédito na aquisição desenfreada de produtos e serviços, os quais, muitas vezes, são obtidos através de práticas abusivas promovidas por estas instituições. Diante disso, serão analisadas as situações em que ocorre o desequilíbrio entre os envolvidos e quando se configura o momento em que o Estado precisa atuar, seja com medidas educativas de conscientização ou mesmo com políticas públicas de dentro de escolas, eventos públicos com a educação financeira. Além disso, tratar-se-á do fenômeno chamado de sobre-endividamento, consequência do alargamento das operações creditícias e da volatilidade das relações entre cliente e instituições financeiras. A abordagem será conduzida por métodos da linha crítico-metodológica, pesquisas jurídico-exploratórias, qualitativas e quantitativas. No âmbito da técnica, será desenvolvida a análise documental indireta e a direta. Conclui-se, por meio da pesquisa de campo desempenhada, que o problema existe no âmbito real e que a solução se encontra vinculada à atualização das normas jurídicas existentes, bem como políticas públicas no intuito de promover a educação financeira da população.

Palavras-chaves: Superendividamento. Consumidor. Práticas Abusivas. Crédito. Instituições Financeiras.

ABSTRACT

The present work of conclusion of course deals with the over-indebtedness of the Bahian consumer, especially directed to the public servants, addressing the basic principles of consumer protection, the right to information and adaptation of rules and norms to the vulnerability of the citizen. Targeting this objective, the National Policy on Consumer Relations, presented in a timely chapter, will administer the procedures to be adopted in the face of the defense of the indebted. The unbridled consumption of Brazilian society, and especially of Bahian society, has been growing in recent years, and reflects in an economic and financial chaos that, consequently, generates the superdependent ones, due to the facilitation of credit in the unbridled acquisition of products and services, which, often, are obtained through abusive practices promoted by these institutions. Given this, we will analyze the situations in which the imbalance occurs between those involved and when it is the moment when the State needs to act, be it with educational measures of awareness or even with public policies within schools, public events with financial education. In addition, this will be the phenomenon called over-indebtedness, a consequence of the expansion of credit operations and the volatility of relations between clients and financial institutions. The whole approach will be driven by critical-methodological methods. emphasizing that, to the object, the legal-exploratory researches and will be managed. Initially, the text will focus on works and articles focused on thematic relevance. In addition, qualitative and quantitative research will be managed. In the scope of the technique, the indirect and direct documentary analysis will be developed. It is concluded through the field research carried out that the problem exists in the concrete plan and that the solution is tied to the modification of existing legal norms as well as public policies in order to promote the financial education of the population.

Keywords: Super-Indebtedness. Consumer. Abusive Practices. Credit. Financial Institution.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AFPEB	Associação dos Funcionários Públicos do Estado da Bahia.
BC	Banco Central.
CC	Código Civil.
CDC	Código Brasileiro de Proteção e Defesa do Consumidor.
CF	Constituição Federal Brasileira.
CNJ	Conselho Nacional de Justiça.
DECON	Delegacia do Consumidor.
DPDC	Departamento Nacional de Proteção e Defesa do Consumidor.
FETRAB	Federação dos Trabalhadores Públicos do Estado da Bahia.
IDEC	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor.
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social.
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil.
PL	Projeto de Lei.
PROCON	Superintendência de Proteção e Defesa do Consumidor.
SAEB	Secretaria da Administração do Estado da Bahia.
SEFAZ	Secretaria da Fazenda.
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia.
SENACON	Secretaria Nacional de Proteção e Defesa do Consumidor.
SENP	Sistema Estadual de Negociação Permanente.
SNDC	Sistema Nacional de Proteção e Defesa do Consumidor.
SPC	Serviço de Proteção ao Crédito.
STJ	Superior Tribunal de Justiça.
TJ	Tribunal de Justiça.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	O SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR NA BAHIA	12
2.1	ORIGEM DO SUPERENDIVIDAMENTO	12
2.2	CONCEITO DO FENÔMENO.....	17
2.3	ESPÉCIES E CARACTERÍSTICAS DO FENÔMENO	20
2.4	DADOS ATUAIS ACERCA DO SUPERENDIVIDAMENTO DOS BAIANOS.....	23
2.5	A SITUAÇÃO ECONÔMICA E FINANCEIRA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DA BAHIA.....	26
3	O DECRETO ESTADUAL N. 10.148/06 E O DESCONTO NO PAGAMENTO DO SERVIDOR PÚBLICO: CONTRIBUIÇÃO PARA O SUPERENDIVIDAMENTO	28
3.1	ASPECTOS INTRODUTÓRIOS.....	28
3.2	CONDIÇÕES PARA O DESCONTO EM FOLHA DE PAGAMENTO.....	33
3.3	PRINCIPAIS PRÁTICAS ABUSIVAS ADOTADAS PELAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS	35
3.4	PREJUÍZOS PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS EM FACE DO SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR	37
3.5	A NECESSÁRIA PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR COM BASE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E NA LEI N. 8.078/1990	39
4	O PROJETO DE LEI N. 3.515/2015 SOBRE O SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR E A POLÍTICA NACIONAL DAS RELAÇÕES DE CONSUMO	42
4.1	PRINCÍPIOS E DIREITOS BÁSICOS ATINENTES AO FENÔMENO	43
4.2	DAS PRÁTICAS E CLÁUSULAS ABUSIVAS DO PROBLEMA.....	47
4.3	DEVERES E SANÇÕES PARA AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS.....	51
4.4	DA POLÍTICA NACIONAL DAS RELAÇÕES DE CONSUMO.....	53
5	CONCLUSÃO	58
	REFERÊNCIAS	62

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno do sobre-endividamento se tornou cada vez mais comum na sociedade capitalista que promove a facilitação de crédito para pessoas físicas, independente da sua capacidade econômica de pagamento. Esses indivíduos são, constantemente, estimulados a adquirir bens e serviços, principalmente pelas instituições financeiras. A oferta de crédito, feita de forma invasiva por diversos meios de comunicação, incita o consumo desregrado e beneficia o mercado, além de produzir vítimas superendividadas, que não possuem uma educação financeira.

Tratar-se-á o presente trabalho monográfico da análise da situação do consumidor baiano sobre-endividado, frente às principais práticas abusivas realizadas pelas instituições credoras, correlacionando esta condição social e econômica com as determinações e garantias dispostas no Decreto Estadual de nº 10.148/06. Para tanto, será necessário também trazer à baila o conteúdo do Projeto de Lei nº 3.515/15 do então, Senador José Sarney, sobre o problema, assunto este que, se aprovado, acrescentará alguns dispositivos ao Código de Defesa do Consumidor, tal como um novo elenco de condutas abusivas contra os devedores.

A hipótese central concentrar-se-á em expor a vulgarização do crédito pelas instituições financeiras ao consumidor. É cediço que o proveito econômico se sobressaia perante o interesse das pessoas, principalmente os servidores públicos, que representam um dos públicos alvos nos contratos de crédito consignado, por possuírem uma renda fixa e estabilidade financeira, e se tornarem uma garantia de adimplemento. Nessa lógica, dever-se-á considerar o crédito e o endividamento, como causa e efeito, respectivamente, de uma problemática socioeconômica.

A relevância social e jurídica justifica-se por reconhecer que o sistema econômico do Brasil contribui com o endividamento do consumidor, haja vista que apesar de ser um problema individual, transcende para a esfera social. Outrossim, a retenção dos proventos além do limite estabelecido por lei, revela-se um atentado sem medida à dignidade da pessoa humana. Neste ínterim, quando o problema não recebe a devida atenção das políticas públicas estatais, gera danos irreparáveis ao devedor e ao equilíbrio financeiro do mercado.

O objetivo geral consistirá em comprovar a vulnerabilidade do consumidor mediante as condutas abusivas das instituições financeiras, principalmente em desfavor do servidor público da Bahia, bem como, demonstrar a necessidade da tutela legislativa específica para o fenômeno social, econômico e jurídico do superendividamento, como a aprovação do Projeto de Lei nº 3.515/2015.

No segundo capítulo será abordado o contexto histórico acerca da origem do sobre-endividamento, seu conceito, espécies e características do fenômeno, especificando, com os dados estatísticos atuais, extraídos no Juizado Especial Cível de Apoio ao Superendividado, o caso concreto da população baiana, assim como, a situação financeira e econômica dos servidores públicos deste Estado, obtido pelo site da AFPEB-Associação dos Funcionários Públicos do Estado da Bahia e da FETRAB – Federação dos Trabalhadores Públicos do Estado da Bahia.

No que tange ao terceiro capítulo, explanar-se-á sobre os dispositivos contidos no Decreto Estadual nº 10.148/2006, os quais limitam o desconto no pagamento do trabalhador público, importante para complementar a elucidação do tema, pois é sabido que este fato contribui para o fenômeno, objeto de estudo deste trabalho. Para tanto, demonstrar-se-á as principais práticas abusivas adotadas pelas instituições financeiras, e o prejuízo para esses servidores em face do problema, além de evidenciar a necessidade de proteção dos indivíduos com base na Constituição Federal e na Lei n. 8.078/1990.

No quarto capítulo, o Projeto de Lei nº 3.515/2015 será apresentado como inovação legislativa aos consumidores superendividados, que, sendo sancionado, complementarará o Código de Defesa do Consumidor. Além disso, serão analisados os princípios e direitos básicos pertinentes ao fenômeno, bem como as cláusulas e práticas abusivas atinentes ao problema; os deveres e sanções para as instituições financeiras quando então será apontado o tópico das Políticas Nacionais das Relações de Consumo como medidas de proteção à vulnerabilidade do cidadão.

Quanto aos métodos, serão adotados os clássicos, o hermenêutico e o argumentativo, valendo-se da linha crítico-metodológica. Em relação ao objeto, será manejada a pesquisa jurídico-exploratória. A pesquisa inaugural se efetuará com enfoque em obras e artigos, que apresentarem pertinência temática. Ademais, serão manejadas as pesquisas qualitativa e quantitativa, bem como os demais instrumentos investigativos, que venham a se revelarem necessários. No âmbito da

técnica, será desenvolvida a análise indireta por meio da pesquisa bibliográfica e documental, e a direta através de pesquisa de campo no Juizado Especial Cível de Apoio ao Superendividado. A obtenção desses dados será devidamente tabulada e interpretada, originando um gráfico que será exposto no decorrer deste trabalho.

2 O SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR NA BAHIA

O fenômeno do superendividamento na sociedade baiana, reflete, em números, um percentual de 63% (sessenta e três e por cento) dos consumidores que têm dificuldades em quitar suas contas em dia, segundo pesquisa realizada pelo Serasa Experian¹. Vale ressaltar que, dentro desse percentual, 37% (trinta e sete por cento) dos consumidores baianos possuem um risco médio de inadimplência e os outros 26% (vinte e seis por cento) possuem um alto risco de inadimplência. Sendo que apenas 27% (vinte e sete por cento) dos consumidores baianos se classificam com baixo risco de não conseguirem pagar suas contas. Dessa forma, de acordo com o Serasa Score, de cada dez baianos, apenas três são considerados bons pagadores por conseguirem manter suas contas em dia. Ainda assim, a Bahia se classifica como o 2º estado do Nordeste e em 10º, no Brasil, com os melhores scores na pesquisa.

2.1 ORIGEM DO SUPERENDIVIDAMENTO

O superendividamento é um fenômeno que se tornou comum na sociedade que promove a facilitação de crédito para pessoas físicas, independente da sua capacidade econômica de pagamento, ampliando o hiperconsumo e, conseqüentemente, o sobre-endividamento. O superendividamento e a cessão de crédito nas sociedades de consumo não são recentes, pois decorrem de um contexto histórico desde a Antiguidade, baseado na necessidade de desenvolvimento das atividades do campo, a partir do surgimento dos centros urbanos e das atividades de comércio, feitas por meio das trocas de produtos que potencializaram o lucro dos comerciantes².

O empréstimo baseado na cobrança de juros, melhor dizer, concessão de crédito, teve início na Grécia e decorreu de um aperfeiçoamento de técnicas

¹ PALMA, Amanda. Três em cada 10 baianos são bons pagadores, indica Serasa. **Correio 24 horas**, Salvador, 2017. Disponível em: <<http://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/tres-em-cada-10-baianos-sao-bons-pagadores-indica-serasa/>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

² VENTURA, Eloy Câmara. **A Evolução do Crédito da Antiguidade aos Dias Atuais**. Curitiba: Juruá, 2002, p. 14.

bancárias dos povos mediterrâneos. O devedor ficava obrigado a devolver o empréstimo no tempo determinado, acrescido de juros³ e, caso este não cumprisse a sua obrigação, era executado. A sanção aplicada ao devedor, quando este não possuía bens que pudessem quitar a dívida, era o seu homicídio ou a morte da sua família, como Renério do Carmo evidencia “a resolução de conflitos no âmbito privado confundia-se com a esfera penal e civil, cabendo ao prejudicado tentar cobrir os prejuízos e punir o devedor”, sem a participação do Estado ou outra instituição⁴.

A resolução de conflitos, existentes entre credores e devedores, veio com a edição do código de Hamurabi, que previa a punição para quem excedesse os juros pré-acordados, em seu Artigo 71, e estabelecia a perda da própria vida como sanção⁵. Em um breve resumo histórico, o início da produção em massa expandiu os bens industrializados, bem como a facilidade de crédito e, com a diversificação dos produtos, as pessoas foram estimuladas a consumir cada vez mais, mesmo quando aqueles bens não fossem tão necessários, adquirindo-os somente por incentivo de publicidade, para atender desejos supérfluos.

O consumismo da cultura de massa trouxe um falso sentimento de realização pessoal e satisfação ao ser humano. Nesse sentido Volpi⁶ afirma que “a felicidade, o bem-estar, o conforto e o sucesso couberam dentro de objetos e projetos de consumo”. O conceito de felicidade, contraposto pelo marketing, cria no consumidor um desejo por determinados produtos e serviços não essenciais, mas que define certos grupos sociais e status, logo, estabelece que completo é aquele que acumula bens, e quem não possui capacidade financeira de consumir muitos produtos, chega a viver um vazio existencial.

No contexto histórico do Brasil, a economia, que era baseada na escravidão, evoluiu para a era industrial, com novas tecnologias e aumento da produção em

³ AZEVEDO, Gislane Campos; SERICOPOI, Reinaldo. **História Geral e do Brasil**. São Paulo: Ática, 2005, p. 56.

⁴ CARMO NETO, Renério José do. A concessão de crédito ao consumo: uma análise histórica da Antiguidade. In: SILVA, J.S.L.; SANTOS, C.P.G; SANTOS, N.M. (Org.). **Superendividamento dos consumidores**. Salvador: Ed. Paginae, 2016, p. 33.

⁵ SILVA, Joseane Suzart Lopes da. O superendividamento dos consumidores brasileiros: a imprescindível aprovação do projeto de lei n. 283/2012 e a atuação conjunta dos instrumentos da política nacional das relações de consumo. In: SILVA, J.L.S.; SANTOS, C.P.G; SANTOS, N.M. (Org.). **Superendividamento dos consumidores**. Salvador: Ed. Paginae, 2016, p. 96

⁶ VOLPI, Alexandre. **A história do consumo no Brasil: do mercantilismo à era do foco no cliente**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 91.

larga escala. Desse modo, permitiu o baixo custo de produção e conseqüentemente o barateamento dos preços dos produtos, alcançando, assim, mais consumidores e estimulando a economia. Destarte, para desenvolver o mercado e aumentar os lucros fêz-se necessária a criação de uma sociedade de consumo, para que houvesse mais compradores.

Assim, surgiu a propaganda brasileira, utilizada para impulsionar o consumidor e seus desejos, fomentando a aquisição excessiva de bens e serviços nem tão essenciais para o homem, porém relevante para a construção de uma imagem social baseada no ter e não mais no ser. A essência do ser humano foi substituída pela aparência, “nossa existência se manifesta pelas coisas que temos e também por aquelas que não temos, por aquelas que queremos possuir e aquelas que deliberadamente decidimos não ter⁷”.

Em conseqüência, a partir da capacidade econômica de compra ou hábito de consumo se tornou possível definir os grupos sociais, pois trocar de automóvel por um modelo mais novo, ou aparelho celular, por exemplo, demonstra a vontade de querer pertencer a determinado grupo. Esse também é o entendimento de Volpi⁸ que ressalta não ser espontânea a necessidade de consumir, podendo ser estimulada ou adaptada incessantemente, por meio de técnicas de persuasão que afloram determinadas necessidades no consumidor, até então desconhecidas. “Fazer publicidade de algo que se quer vender é um conceito antigo, mas o mercado publicitário passou a ser realidade na sociedade capitalista e ganhou ímpeto com a cultura de massa⁹”.

No Brasil, a história do crédito avançou com a Lei Federal n. 4.595/1964 e a Resolução n. 45, de 31/12/1966, que permitiram a reforma do Sistema Financeiro Nacional, com a criação do crédito direto ao consumidor, originando os bancos de dados de proteção ao crédito. Assim, essa facilitação colaborou com a difusão social e resultou no aumento do consumo de bens e serviços. Através do Crédito Direto ao

⁷ CARMO NETO, op. cit., p. 36.

⁸ VOLPI, 2007, Passim

⁹ Ibid., p. 44 – 56

Consumidor - CDC, garantiu-se 40% (quarenta por cento) dos fundos das instituições financeiras¹⁰.

Ao analisar a evolução do crédito na sociedade consumista brasileira, é importante destacar que, por volta dos anos de 1990, quando a população vivenciava uma perda da capacidade econômica devido ao aviltamento do salário, o crédito pessoal expandiu, através da oferta do limite do cheque especial¹¹ e por outras formas. Ele permitiu o acesso aos produtos e serviços que eram constantemente tentadores em propagandas publicitárias por seus fornecedores, conforme destaca Alves.

Oportuno esclarecer que, no século XX, foi o período essencial para a evolução do crédito no Brasil, pois, nessa época, exatamente no fim da presidência de Juscelino Kubitschek, além do desenvolvimento dos bancos com seus financiamentos, a rede popular Casas Bahia foi inserida no mercado brasileiro, e o crediário se tornou a forma de pagamento mais comum utilizada na segunda metade deste século¹².

O surgimento de uma categoria de banco financiador de produtos, na cadeia varejista, segundo Volpi¹³, permitiu um sistema de pagamento por carnê: o crédito popular, amenizou a quitação da dívida em inúmeras parcelas exíguas e subsidiou as classes C, D e E, no Brasil. O aperfeiçoamento do carnê para o *private label*, e em seguida para o cartão de crédito *co-branded*, de diversas bandeiras, adveio de união entre as lojas e as administradoras. Logo, o crediário “tornou-se um ótimo instrumento de estímulo à compra por impulso, pois o consumidor, além de perder a noção do todo, tinha de pagar as partes (prestações) dentro da própria loja, ambiente preparado para seduzi-lo¹⁴.”

Em virtude da complexidade e da morosidade que era conceder crédito aos consumidores no mercado, devido à burocracia com o preenchimento de cadastro em loja, em 1995 na cidade de Porto Alegre, foi criado o Serviço de Proteção ao

¹⁰ BESSA, 2003 apud CARVALHO, 2017, p. 78.

¹¹ ALVES, Hélio Heron da Silveira. **O Endividamento do Servidor Público no Brasil: o caso da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: [s.n.], 2016, p. 24.

¹² VOLPI, 2007, Passim

¹³ Ibid., p.81

¹⁴ Ibid.

Crédito – SPC, na sede da associação dos comerciantes, após verificarem a necessidade de um local específico para que fosse feita a coleta de informações dos consumidores, sendo, assim, de forma mais rápida e eficiente¹⁵.

A satisfação momentânea provocada pelo desembaraço do crédito na sociedade instaura a ilusão de maior conforto e melhoria de nível de vida nas pessoas – “este é o efeito hedonista do crédito, o de propiciar uma gratificação instantânea ao adquirente do bem ou serviço¹⁶”. Com o crédito mais fácil e mais rápido, a demanda de compras parceladas também evoluiu, contudo ainda havia um olhar de reprovação para quem não comprava à vista e tomava empréstimos, pois, para muitos, quem agia assim não possuía “condições financeiras razoáveis, sendo, pois, desequilibrados economicamente¹⁷”.

O crédito é caracterizado por dois elementos: o tempo e a confiança; logo, a origem da palavra crédito vem do latim *credere* e tem sentido de acreditar, confiar. Nesse viés, comprar a crédito significa que o merecedor irá receber a prestação apenas depois de determinado tempo, essa relação é baseada na confiança, pois o credor acredita que o devedor irá adimplir a dívida da forma pré-acordada¹⁸.

Nessa lógica, Baudrillard conclui que “nunca existirá realidade, muito menos satisfação plena, mas sempre haverá consumidores que carregarão uma “insatisfação definitiva¹⁹”, um vazio existencial, felicidade momentânea que estimula ainda mais o superendividamento que segue os padrões da sociedade de massa, já que muitos cidadãos na contemporaneidade valorizam o acúmulo de bens materiais por torná-los distintos de tantos outros, aumentando assim as desigualdades sociais.

Importante admitir que o sistema econômico do Brasil contribui com o endividamento do consumidor, que, apesar de ser um fenômeno individual, transcende para a esfera social, como, por exemplo, o consumidor contrair gastos cotidianos que garantem o mínimo existencial da dignidade, enquanto despesas com água, alimentação, educação, moradia, transporte, saúde e roupas comprometem a

¹⁵ BESSA, 2003 apud CARVALHO, 2017, p. 78.

¹⁶ LEITÃO MARQUES, Maria Manuel et al. **O endividamento dos consumidores**. Coimbra: Almedina 2000, p.18

¹⁷ SILVA, op. cit., p.101.

¹⁸ CARVALHO, Diógenes Faria de; COELHO, Cristiano. **Consumo e super endividamento: Vulnerabilidade e escolhas intertemporais**. Goiânia: Editora Espaço Acadêmico, 2017, p. 73.

¹⁹ BAUDRILLARD, 1995 apud VOLPI, 2007, p. 94.

maior parte do orçamento familiar, sem mencionar outras expensas extras para aquisição de bens de maior valor²⁰. À vista disso, o jogo da ostentação revela-se, muitas vezes, superior ao próprio consumo; estar belo, estar na moda, particulariza o exibicionismo da sociedade capitalista, o materialismo estimulado pelas empresas, que no entendimento de Philip Kotler²¹, é mais fácil medir o bem-estar de uma pessoa do que a sua felicidade.

2.2 CONCEITO DO FENÔMENO

O fenômeno do superendividamento é definido, por Cláudia Lima Marques²², como a “impossibilidade global do devedor-pessoa física, consumidor, leigo e de boa-fé, de pagar todas as suas dívidas atuais e futuras de consumo (excluídas as dívidas com o Fisco, oriundas de delitos e de alimentos)”. A partir dessa definição, excluem-se, do perfil de sobre-endividados, os devedores que possam obter eventuais iniciativas de prevenção e tratamento, os endividados pessoa jurídica e as pessoas físicas de má-fé, bem como, também são excluídas dessa definição as dívidas fiscais, alimentícias, provenientes de ilícitos e dívidas profissionais por se tratar de direito do consumidor.

Nesse sentido, a aplicação plena desta definição deve ser apurada a partir da capacidade de pagamento, pois esta deverá ser “em um tempo razoável com sua capacidade atual de renda e patrimônio²³”. Sendo, portanto, um fenômeno marcado pela durabilidade de seus efeitos, que tanto pode atingir consumidores da classe A, quanto consumidores da classe C, em países em que a falência de pessoas físicas não é possível no ordenamento jurídico.

Destarte, o conceito de superendividamento apresentado por Fabiana Pellegrino, corrobora com as demais definições trazidas nesse subtítulo por alegar

²⁰ MARQUES, Cláudia Lima; LIMA, Clarissa Costa; BERTONCELLO, Káren. **Prevenção e tratamento do superendividamento**. Brasília: DPDC/SDE, 2010, p.17.

²¹ KOTLER, Philip. **Capitalismo em confronto**. Rio de Janeiro: Best Business, 2015, p. 281.

²² MARQUES, Cláudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. **Estudos de direito comparado sobre superendividamento**. São Paulo: RT, 2006, p. 14.

²³ BEHRENS, Yan West. Superendividamento: conceito, espécies e fundamentos. In: SILVA, J.L.S.; SANTOS, C.P.G; SANTOS, N.M. (Org.). **Superendividamento dos consumidores**. Salvador: Ed. Paginae, 2016, p. 21.

que se trata de um fenômeno econômico, social e jurídico, característico da sociedade de massa, “resultante de uma expansão e concessão irresponsável de crédito, capaz de gerar a impossibilidade de o consumidor, pessoa física, de boa-fé, de pagar o conjunto de suas dívidas de consumo, vencidas ou a vencer²⁴.”

Nessa perspectiva, geralmente o sobre-endividamento, apresenta diversas causas: as econômicas e as sociais; a primeira são despesas com produtos e serviços básicos de sobrevivência; já a segunda, se caracteriza pela ausência de educação financeira e informação dos devedores, falecimento, divórcio ou doenças graves, além do mais, a boa-fé deve sempre estar presente na conduta do consumidor superendividado.

Outra concepção, apresentada por José Reinaldo de Lima Lopes²⁵, em “Crédito ao consumidor e superendividamento”, também nas mesmas linhas de pensamento anteriormente expostas, versa sobre o crédito ao consumo, tanto política de consumo quanto direito do consumidor. Deste modo, a primeira classificação ocorre devido à “insolvência dos consumidores ser um fato social, com origens muitas vezes na *força maior social* – desemprego, período de turbulência econômica geral. Nestas circunstâncias, quem deve pagar a conta?”. Já a segunda modalidade, justifica-se pela lógica de “abandonar a ideologia fácil e frequente de que os pobres são os responsáveis por sua própria pobreza (Iain Ramsay)”, e partir para ratificar o problema social.

Apesar da gravidade socioeconômica desse fenômeno, o Brasil ainda não possui uma regulamentação específica para tratar os casos de sobre-endividamento. Em razão do livre acesso ao crédito, do aumento do poder de compra de bens e serviços, comumente vistos na sociedade de massa, faz-se necessário assim, maior estudo e precaução sobre o fenômeno. Nota-se que o superendividamento é o comprometimento²⁶ da renda do devedor que ameaça o mínimo existencial. Não se trata de um simples endividamento do consumidor que esqueceu de pagar alguma conta, ou acumulou dívidas por um tempo e logo em seguida, conseguiu quitá-las –

²⁴ PELLEGRINO, Fabiana de Almeida Oliveira. **Tutela Jurídica do superendividamento**. 2. Ed. Ver. Atual. Salvador: JusPODIVM, 2016, p. 252.

²⁵ LOPES, Jose Reinaldo de Lima. Crédito ao consumidor e superendividamento: Uma problemática geral. **Revista de Informação Legislativa**. a. 33 n. 129. Brasília. jan./mar. 1996, p. 05

²⁶ CABREIRA, Marcella Medeiros. **O Superendividamento nas Relações de Consumo Creditícias**. Rio de Janeiro: Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro: EMERJ, 2012, p.07.

inadimplência esporádica. O sobre-endividamento vai além disso, ele também se caracteriza pelo extrapolamento do orçamento da família.

Outra definição é apresentada por Maria Manuel Leitão Marques, que conceituou o superendividamento como falência ou insolvência de consumidores que vivem situações de impossibilidade “de uma forma durável ou estrutural de pagar o conjunto das suas dívidas, ou mesmo quando existe uma ameaça séria de que o não possa fazer no momento em que elas se tornem exigíveis²⁷”. Já para André Perin Schmidt Neto, o superendividamento diz respeito às hipóteses em que o consumidor se encontra impossibilitado, de forma duradoura ou estrutural, de proceder ao pagamento de uma ou mais dívidas²⁸.

Vale ressaltar que este fenômeno pode ter diversas origens, desde o consumo descontrolado até casos fortuitos. O superendividamento é caracterizado pela insuficiência de capital da pessoa física para o cumprimento de suas obrigações financeiras, tendo como consequência o desequilíbrio no aumento de suas dívidas frente aos seus rendimentos. Sendo assim, o superendividamento alcança também, o consumidor de boa-fé, cujo propósito inicial era de quitar seus débitos, tendo deixado de o fazer por motivo imprevisto e alheio à sua vontade²⁹.

Outrossim, o superendividado é o consumidor que, em razão do descontrole com suas dívidas contraídas para o próprio consumo ou para o consumo de sua família, compromete sua renda e, conseqüentemente, a sua sobrevivência com dignidade³⁰. Desta forma, é possível concluir que o sobre-endividamento se trata de um endividamento superior àquele possível de ser suportado pelos rendimentos do indivíduo; logo, não se abrange, nesse conceito, o mero descumprimento de obrigações financeiras. O superendividamento dos consumidores, pessoas físicas de boa-fé, consubstancia um fenômeno jurídico-social, e carece, portanto, de alguma solução pelo direito. A exemplo do que aconteceu com a falência e recuperação judicial no direito da empresa, que obteve diversas soluções possíveis

²⁷ **BOLADE, Geisianne** Aparecida. O Superendividamento do Consumidor como um Problema Jurídico-Social. **ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET**, Curitiba PR – Brasil, ano. 3, n. 8, p. 180-209, jul/dez. 2012, p. 2

²⁸ SHMITD NETO, Andre Perin. Superendividamento do consumidor: conceito, pressupostos, e classificação. **Revista da SJRJ**, Rio de Janeiro, n. 26, 2009, p. 169.

²⁹ LEITÃO MARQUES, op. cit.

³⁰ CARPENA, Heloisa. Uma lei para os consumidores superendividados. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, ano 18, n. 74, 2006, p. 237.

para a quitação ou adimplemento de suas dívidas, frente a todos os credores, possibilitando seu reestabelecimento e nova oportunidade no mercado.

2.3 ESPÉCIES E CARACTERÍSTICAS DO FENÔMENO

O superendividamento é dividido em duas categorias, sendo elas: passiva e ativa. Esta última, no que lhe concerne, pode ser consciente ou inconsciente; esta classificação tem como pressuposto a contribuição ou não do devedor na instituição da dívida. Por conseguinte, o sobre-endividamento ativo é gerado pela prática de uma conduta pelo consumidor, enquanto o passivo resulta de circunstâncias alheias à sua vontade.

O superendividamento ativo do consumidor é pertinente à sua conduta perante os débitos adquiridos; ele colabora na criação do seu estado de insolvência, por conquistar dívidas exacerbadas ao seu salário. Muitas vezes motivado pela publicidade excessiva de produtos supérfluos e pela facilidade de crédito na praça. O superendividado ativo é aquele que “voluntariamente endivida-se em virtude de má gestão do orçamento familiar, adquirindo um montante de dívidas superior ao que pode pagar³¹.”

A doutrinadora Claudia Lima Marques, subdivide o superendividamento em ativo e passivo, sendo o superendividado ativo o “fruto de uma acumulação inconsiderada de dívidas, desde que de boa-fé, conhecido também como endividamento compulsório”, enquanto o sobre-endividamento passivo é aquele originado “por um imprevisto da vida moderna, ou seja, a dívida proveniente do desemprego, da doença que acomete uma pessoa da família, pela separação do casal, entre outros³².”

A partir desse ponto de vista, Leitão Marques, aponta que o superendividamento ativo subdivide-se em consciente e inconsciente. Sendo o primeiro “aquele que realiza dívidas consciente de que não poderá quitá-las, quer

³¹ BOLADE, op. cit., 2012, p.13.

³² MARQUES, Claudia Lima. Sugestões para uma Lei sobre o tratamento do superendividamento de pessoas físicas em contratos de crédito ao consumo: proposições com base em pesquisa empírica de 100 casos no Rio Grande do Sul. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, Revista dos tribunais, n. 55, p. 11-52, jul./set. 2005, p. 27.

dizer, pratica um ato eivado de má-fé, sabendo que o credor não terá como cobrar-lhe a dívida”³³, oriundo da prática de condutas para assumir dívidas, sabendo que não conseguirá honrá-las, caracterizada pela ausência da boa-fé do devedor.

Em contrapartida, o superendividamento ativo inconsciente é aquele em que a conduta do devedor superendividado resulta da ausência de precaução com seus gastos, isto é, a má-fé não está presente nos seus atos, visto que, no momento em que assume suas despesas possui o desejo de pagá-las, entretanto, agindo por impulso ou necessidade precipitadamente, acaba por adquirir débitos que não será capaz de adimplir em razão de serem maiores que os seus rendimentos, agindo muitas vezes por falta de controle sobre seus gastos³⁴.

Ressalta-se que a necessidade da divisão entre essas categorias qualifica o superendividado ativo consciente como aquele adquirente de dívidas pela má-fé, pois possui a consciência de que não terá capacidade financeira e econômica de as quitar, mas, mesmo assim, contrai débitos, imaginando que seus credores não poderão executá-lo, intentando ludibriar os credores e inadimplir suas dívidas, deixando de saldar a dívida intencionalmente. Por outro lado, o sobre-endividado ativo inconsciente, age impulsivamente, porém, sua conduta é de acordo com a boa-fé, pois fantasia a quitação do débito. Nessa circunstância, o fenômeno ocorre em virtude das “seduções da sociedade contemporânea para adquirir produtos supérfluos, pelo simples impulso da compra³⁵”.

O consumidor endividado que estima de forma excessiva o seu rendimento por “incapacidade de administrar seu orçamento ou por ceder às tentações do consumo e da publicidade, no desejo de ter um padrão de vida mais elevado, que ele próprio se impõe³⁶”. A maior dificuldade em diferenciar as duas espécies de superendividamento entre o ativo consciente e o inconsciente, é justamente identificar a ausência ou não da boa-fé dos devedores, analisados em cada caso concreto. Isso porque “se por um lado os endividados ativos podem ser censurados pela leviandade, pelo *laisseraller*, pela indelicadeza, pela falta de coragem, por

³³ LEITÃO MARQUES, op. cit., 2000, p.18.

³⁴ BOLADE, op. cit., p. 08.

³⁵ SHIMIDT, op. cit., p. 05.

³⁶ KIRCHNER, Felipe. Os novos fatores teóricos da imputação e concretização do tratamento do superendividamento de pessoas físicas. **Revista de Direito do Consumidor**. São Paulo: RT, v. 17, n. 65-113, jan./mar., 2008, p. 10.

outro, eles podem ter sido vítimas de um sistema pernicioso de estimulação³⁷ do consumismo.

Já o superendividamento passivo corresponde à categoria de consumidores que não contribuíram ativamente para o surgimento da insolvência da pessoa física, por não conseguirem quitar as dívidas em virtude de acontecimentos alheios à sua vontade, como doenças graves, acidentes, divórcio, morte, desemprego, e etc., tais casualidades da vida que dificultam até mesmo a quitação de débitos cotidianos desses consumidores.

Vale ressaltar que o superendividamento, na modalidade passiva, não corresponde à utilização irresponsável de seus rendimentos, contudo ocorre quando o devedor, de forma repentina, não consegue mais quitar suas obrigações, devido a fatores imprevisíveis, externos “que desestabilizam a situação financeira e inviabiliza o cumprimento dos compromissos firmados em momento de segurança financeira³⁸”, provocando, assim, uma redução desmedida dos ativos financeiros do consumidor.

Nas relações de consumo, onde contratos onerosos afetam o mínimo existencial do devedor, comprometendo a renda familiar e a dignidade da pessoa humana, reflete uma instabilidade nas relações comerciais e desencadeiam um desequilíbrio em grande escala, na economia globalizada³⁹. Isto posto, muitos países responderam a esse problema socioeconômico tutelando legalmente o superendividado. Logo, apesar de não possuir legislação específica para a prevenção e sanção, o Código de Defesa do Consumidor do Brasil, em conjunto com a jurisprudência, traça métodos de repressão do superendividamento⁴⁰.

³⁷ COSTA, Geraldo Faria Martins da. **Superendividamento**: a proteção do consumidor de crédito em direito comparado brasileiro e francês. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 115

³⁸ PELLEGRINO, op. cit., p. 261.

³⁹ BACELLAR, Sarah Nunes. Oniomia: a doença da dívida e o fenômeno do superendividamento.. In: SILVA, J.L.S.; SANTOS, C.P.G; SANTOS, N.M. (Org.). **Superendividamento dos consumidores**. Salvador: Paginae, 2016, p. 321.

⁴⁰ ANDRADE, Simeia Passos de. Superendividamento dos consumidores: A teoria do adimplemento substancial como instrumento para minimizar o superendividamento dos consumidores. In: SILVA, J.L.S.; SANTOS, C.P.G; SANTOS, N.M. (Org.). **Superendividamento dos consumidores**. Salvador: Paginae, 2016.

2.4 DADOS ATUAIS ACERCA DO SUPERENDIVIDAMENTO DOS BAIANOS

Na sociedade capitalista de consumo, o fenômeno do superendividamento se tornou um problema social, gerando, inclusive, danos insanáveis quando não recebe a devida atenção das políticas públicas estatais. Tratando o sobre-endividamento como problema social e não apenas como individual, e reconhecendo a vulnerabilidade do consumidor perante as facilidades fornecidas pelo mercado, bem como por ser instigado e encorajado constantemente ao consumo de crédito, produtos e serviços, além de sofrer com fatores inesperados, de força maior, tal como “uma recessão, uma onda de desemprego (hoje em dia desemprego *estrutural* crescente, dado o *jobless growth*⁴¹)”.

Vale ressaltar que o fenômeno do superendividamento, na Bahia, traduzido em números, representa o percentual de 63% (sessenta e três por cento) dos consumidores com dificuldades em manter suas contas em dia, segundo pesquisa realizada pelo Serasa Experian⁴². Dentro desse percentual, podemos dividir entre risco médio de inadimplência com 37% (trinta e sete por cento) dos consumidores baianos e os outros 26% (vinte e seis por cento) possuem um alto risco de insolvência. Isto posto, o Serasa Score afirma que, de cada dez baianos, apenas três são considerados bons pagadores, por conseguirem manter suas contas em dia.

Diante do cenário preocupante de endividamento que aflige muitas famílias baianas as quais comprometem grande parte de sua renda para a quitação de dívidas, o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia inaugurou, no dia 24 de novembro de 2015, o Juizado Especial Cível de Apoio ao Superendividado, instalado no *campus* Paralela da Unijorge⁴³. No Juizado, o atendimento é diferenciado, pois, além da negociação da dívida, o objetivo pretendido é a educação financeira do consumidor no controle de seus gastos e assim evitar a reincidência de superendividamento.

⁴¹ LOPES, op. cit., p. 03

⁴² PALMA, op. cit.

⁴³ A TARDE NOTÍCIAS. Bahia ganha juizado para superendividado. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/economia/noticias/1728960-bahia-ganha-juizado-para-superendividados>> Acesso em: 15 jan. 2018.

A idealizadora desse projeto, a juíza Fabiana Pellegrino, também doutrinadora jurídica, já mencionada neste trabalho, esclareceu ao jornal A Tarde que, diferentemente dos outros juzizados, os casos integrariam um quadro de prevenção e tratamento “de um fenômeno social que, na maioria das vezes, também tem os fornecedores de serviços, mercadorias e crédito como corresponsáveis e, por outro lado, interessados em recuperar o consumidor para o mercado⁴⁴”.

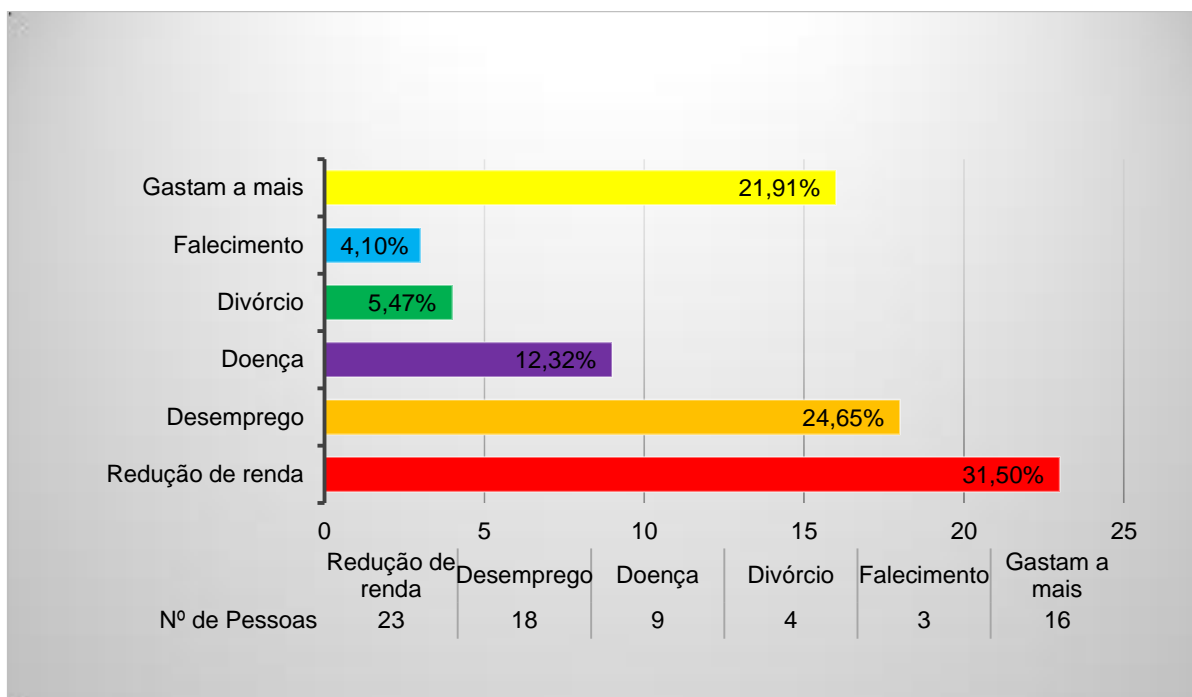
A partir disso, o estudo feito, após alguns dias de visita ao Juizado, através de levantamento de dados de 2017, dos consumidores superendividados, com o intuito de tentar identificar as principais causas do problema com os baianos, demonstrou que, no geral, os motivos de redução da renda, desemprego, e gastar a mais lideraram os casos de sobre-endividamento das famílias. Além dessas hipóteses, também foram causas de dívidas: doença na família, divórcio e falecimento.

O estudo realizado no Juizado⁴⁵, fez um levantamento de dados de 2017 e selecionou em média, seis casos, aleatórios, por mês, o qual totalizou setenta e três demandas. O gráfico a seguir, demonstra que a principal causa de superendividamento dos baianos no referido ano, foi a *redução de renda*, com percentual de 31,50% (trinta e um vírgula cinquenta por cento), principalmente, nos meses de julho e agosto. Logo em seguida, o *desemprego* foi o segundo motivo de sobre-endividamento, correspondendo ao percentual de 24,65% (vinte e quatro vírgula sessenta e cinco por cento) dos casos. E, em terceiro lugar, com pouca diferença quantitativa, foi *gastar a mais*, que equivaleu a 21,91% (vinte e uma vírgula noventa e um por cento) das dívidas. As demais origens de despesas foram, sucessivamente: doença na família, divórcio e falecimento.

⁴⁴ Id., [s.d.]

⁴⁵ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA. **Gráfico referente aos casos dos sobre-endividados do Tribunal Justiça do Estado da Bahia**, Salvador, 2017.

Gráfico 1 - Anamnese do Juizado Especial Cível de Apoio ao Superendividado – 2017



Sobre a maior causa do problema dos consumidores baianos em 2017, a redução de renda, é importante lembrar que se classifica na espécie de superendividamento passivo, quer dizer, quando o consumidor não deu causa ao problema, mas foi vítima de um fato externo, alheio à sua vontade gerador da inadimplência, mas de boa-fé. O consumidor fica impossibilitado de quitar suas obrigações, por fatores imprevisíveis “que desestabilizam a situação financeira e inviabiliza o cumprimento dos compromissos firmados em momento de segurança financeira⁴⁶”.

A maioria dos demais motivos de inadimplência das dívidas dos baianos ingressa na categoria de superendividamento passivo, tais como desemprego, doença na família, divórcio e falecimento. Entretanto, o terceiro causador do fenômeno em 2017, classifica-se como superendividamento ativo inconsciente, visto que a conduta do devedor com superdívidas resulta da ausência de precaução com seus gastos, isto é, a má-fé não está presente nos seus atos no momento em que assume suas despesas e possui o desejo de pagá-las⁴⁷.

⁴⁶ PELLEGRINO, op. cit., p. 261

⁴⁷ BOLADE, op. cit., p. 08.

A tutela jurídica do Estado não pode recair sobre os superendividados ativos conscientes, melhor dizer, os que intencionalmente assumiram despesas com o intuito de não adimpli-las, por isso os casos tutelados pelo Juizado não têm como origem dívidas à má-fé. É indispensável a presença da boa-fé, para o consumidor receber a “atenção do Estado contra os fornecedores que possam abusar da sua vulnerabilidade. Essa tutela de proteção visa a garantia da preservação da dignidade da pessoa humana⁴⁸”.

2.5 A SITUAÇÃO ECONÔMICA E FINANCEIRA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DA BAHIA

Em 11 de janeiro de 2017, o Governo do Estado da Bahia divulgou no Diário Oficial do Estado, a tabela de pagamento dos servidores, de acordo com os dados da Secretaria da Fazenda (SEFAZ-BA) e da Secretaria da Administração (SAEB)⁴⁹, o dispêndio mensal do Governo é de R\$ 1,35 bilhão com o pagamento da folha, sendo 274 mil servidores, entre ativos, aposentados e pensionistas, segundo as informações obtidas no site da Associação dos Funcionários Públicos do Estado da Bahia – AFPEB.

Através do Ofício Of. 033/2016⁵⁰, a FETRAB apresentou reivindicações da categoria, principalmente pela campanha salarial de 2017, ressaltando que o governo extinguiu direitos do funcionalismo, como a estabilidade econômica, a licença-prêmio e a insalubridade, benefícios que repercutem diretamente nos vencimentos dos servidores públicos estaduais.

Quem mais sofre com a crise e a dívida pública são os servidores, segundo a categoria, inclusive, sofrem até com a falta de reposição inflacionária que, devido ao parcelamento do reajuste anual, a inflação dos anos de 2013, 2014 e 2015 não foi totalmente recuperada⁵¹. Nesse sentido, a FETRAB alega em seu ofício que, no ano

⁴⁸ ANDRADE, op. cit., p. 648

⁴⁹ AFPEB. **Funcionalismo público estadual já tem tabela de pagamento para 2017**. 2017. Disponível em: <<http://afpeb.com.br/funcionalismo-publico-estadual-ja-tem-tabela-de-pagamento-para-2017/>>. Último acesso em: 15 jan. 2018.

⁵⁰ FETRAB. **Documento com a pauta de reivindicações da campanha salarial 2017**. Disponível em: <<http://www.fetrab.org.br/campanha.php?id=5>>. Último acesso em: 15 jan. 2018.

⁵¹ Id., 2017.

de 2016, devido à “política de arrocho” os trabalhadores de nível superior, os auxiliares e os técnicos de nível, não receberam qualquer reposição de salário, “o que potencializou um acúmulo de perdas na ordem, comprometendo um dos pilares do Sistema Estadual de Negociação Permanente (SENP)”.

Conseqüentemente, quando ocorrem adiamentos de reajustes de servidores e atrasos de pagamento de salários, os débitos dos empréstimos consignados dos funcionários públicos atingem cerca de R\$ 173 bilhões (cento e setenta e três bilhões de reais), sendo quase o décuplo dos valores das dívidas dos trabalhadores do setor privado, que equivalem R\$ 18,1 bilhões, segundo a AFPEB. Ressalta-se que em 2017, além das dívidas de cartão de crédito e cheque especial, o prejuízo com os débitos dos servidores no empréstimo consignado cresceu R\$ 5 bilhões no ano e R\$ 715,6 milhões por mês⁵².

Conclui-se que esses dados são alarmantes, pois evidenciam o distúrbio do fenômeno do superendividamento dos servidores públicos baianos, que, além de sofrerem, na maioria dos casos, pela falta de educação financeira, também são vítimas de atrasos de vencimentos e falta de reajuste salarial, justamente por estarem incluídos na renda orçamentária do governo⁵³. Tais prejuízos contribuem para o endividamento do servidor que necessita perceber seus vencimentos para a quitação de dívidas corriqueiras, como mensalidade escolar, plano de saúde, aluguel, contas de energia e água, alimentação, entre outros gastos essenciais à preservação da dignidade da pessoa humana.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

3 O DECRETO ESTADUAL N. 10.148/06 E O DESCONTO NO PAGAMENTO DO SERVIDOR PÚBLICO: CONTRIBUIÇÃO PARA O SUPERENDIVIDAMENTO

Uma vez abordados os dados de verificação de gastos com folhas de pagamento do funcionalismo público do Estado da Bahia, observa-se que o sobreendividamento do consumidor geralmente está ligado à multiplicidade de dívidas derivadas não só do empréstimo consignado, mas também do acúmulo com outras formas de crédito como o cheque especial, empréstimos pessoais e demais cartões, cuja onerosidade excessiva sobrecarrega o devedor e prejudica a sobrevivência de sua família, ultrapassando o limite do mínimo existencial⁵⁴.

A questão de descontos excessivos na folha de pagamento do consumidor é, remansosamente, conhecida no Brasil, onde instituições financeiras aceitam ou, pior, induzem servidores públicos, ativos ou inativos, a contratarem diversos empréstimos consignados ou debitados em sua conta corrente, causando-lhes, por consequência, graves problemas econômicos e financeiros. A retenção dos proventos além do limite estabelecido por lei, muitas vezes quase na sua integralidade, revela-se um atentado sem medida à dignidade da pessoa humana.

3.1 ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

A contratação creditícia, no Brasil, pode ser feita através de abertura de crédito, cartões diversos, crédito rural, empréstimo consignado, financiamento e outros tipos de contratos. Além dos benefícios de aumentar o poder de compra do consumidor, o crédito, se não for concedido de forma responsável pelas instituições financeiras e bem administrado pelo contratante, pode se tornar um transtorno na

⁵⁴ PELLEGRINO, op. cit., p. 228.

vida da pessoa, gerando uma incapacidade de adimplemento das dívidas, gerando o superendividamento ou sobre-endividamento⁵⁵.

Em virtude da difusão e vulgarização do crédito na sociedade de massa, por meio de cheque especial, cartões de crédito e débito, cartão de lojas e outros, é notável que o proveito econômico se sobressaia perante o interesse dos consumidores. As instituições financeiras⁵⁶ determinam as taxas de juros e as linhas de crédito, constantemente abusivas, conforme o que lhes é mais vantajoso e lucrativo. À vista disso, a forma como é feita a concessão de crédito na sociedade capitalista, de maneira irresponsável, “pode ter como consequência a ‘falência’ do consumidor, logo, tanto o crédito como o endividamento devem ser observados como causa e efeito de uma problemática da atual sociedade de consumo⁵⁷”.

Não obstante a perspectiva inicial positiva de acesso facilitado ao crédito, sem muitos embaraços, o qual aumenta a capacidade econômica do consumidor rapidamente, vale ressaltar que o modo como os fornecedores têm conduzido esses consumidores, movimenta de forma negativa a economia⁵⁸. Segundo Geisiane Bolado, por efeito de não haver uma tutela jurídica especial que regule o crédito e compartilhe a responsabilidade de sua concessão negligente e descontrolada com quem lhe ocasionou, ainda assim não se pode olvidar que as instituições financeiras contribuem demasiadamente para o fenômeno do superendividamento.

O autor Hélio Heron da Silveira Alves⁵⁹ relembra que, uma das pioneiras leis a dispor sobre “consignação em folha de pagamento” de forma especial, foi a Lei nº 1.046/1950⁶⁰, ainda vigente. Dividiu as deduções em obrigatórias e autorizadas, limitou o percentual máximo de descontos autorizados em 30% (trinta por cento) da remuneração. Outrossim, “a legislação referida acima restringia a utilização do

⁵⁵ GONTIJO, Patrícia Maria Oliva. Crédito e superendividamento: uma análise em busca da concretização do princípio da Dignidade da Pessoa Humana. In: Encontro Nacional Do CONPEDI, 19, 2010, Fortaleza, **Anais eletrônicos...** Fortaleza, 2010. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3966.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2018.

⁵⁶ BOLADE, op. cit., 2012, p.10.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid., p. 13.

⁵⁹ ALVES, op., cit., 2016, p. 32.

⁶⁰ BRASIL. Lei n. 1.046, de 2 de janeiro de 1950. Disposição sobre a consignação em folha de pagamento. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, 2 jan. 1950.

crédito consignado apenas aos servidores públicos e não havia livre escolha pelas instituições financeiras fornecedoras do crédito⁶¹.

Através de intensas campanhas publicitárias, o empréstimo consignado se popularizou rapidamente na sociedade de massa brasileira, por meio de clipes televisionados com atores famosos que estimulavam o consumo do “crédito amigo”, no qual “tirou-se o limite entre a esfera privada e o interesse econômico, o crédito amigo lembra muito mais um amigo cedendo dinheiro, do que um contrato econômico profissional⁶²”, além dos pastinhos que assediavam, e ainda assediam, o consumidor nos bancos.

Do mesmo modo, nos dias atuais, a publicidade sofreu poucas alterações, pois, hoje, o *marketing* de venda do crédito insinua uma astuciosa ideia de aquisição sem juros ou encargos financeiros, tal como o empréstimo consignado rápido e fácil, sem consulta prévia aos cadastros de restrição ao crédito (SPC/SERASA) e sem garantias, nos quais muitos contratantes excedem a margem consignável⁶³ ao adquirir um empréstimo.

Constitui modalidade de publicidade agressiva o uso das palavras mágicas na venda irresponsável do crédito, tais como crédito “rápido, fácil e sem burocracia”, “comece a pagar apenas no Natal”, “empréstimo sem consulta” e “crédito pessoal sem comprovação de renda para qualquer finalidade”, do mesmo modo que ofertam valores sedutores na condição de “empréstimo a partir de R\$100,00 (cem reais) em até 60 (sessenta) parcelas” e “10 vezes sem juros”⁶⁴.

Com o advento da Lei nº 10.820/2003, houve também a regulamentação dos empréstimos consignados dos aposentados e pensionistas do INSS, limitando a 30% (trinta por cento) os descontos diretamente em folha de pagamento, para amortização da dívida, até o reembolso do valor total do empréstimo, acrescidos os encargos, considerando sempre o limite máximo de 35% (trinta e cinco por cento),

⁶¹ ALVES, op. cit., 2016, p. 34.

⁶² DOLL, Johannes. Algumas observações sobre o crédito consignado para idosos: dados de uma pesquisa. In: MARQUES, Claudia Lima. CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; LIMA, Clarissa Costa. (Org.). Direitos do consumidor endividado II: vulnerabilidade e inclusão. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2016, p. 155.

⁶³ PELLEGRINO, op. cit, p. 228.

⁶⁴ POZZOBON, Amanda Gonçalves Benvenuto. **A venda Responsável do crédito: prevenção e tratamento do superendividamento**. Curitiba: [s.n.], 2014, p.22.

sendo 5% (cinco por cento) para cartão de crédito. Desse modo, os aspectos do crédito consignado⁶⁵ comprometem a renda do consumidor de tal forma, que assumem característica “de penhora salarial, e, conseqüentemente, pressagia o superendividamento destes hipervulneráveis, refletindo momentos de privações e sacrifícios”.

O empréstimo consignado é definido como um contrato de mútuo, no qual o consumidor autoriza uma instituição financeira a descontar mensalmente, prontamente em sua folha de pagamento, um percentual pré-estabelecido, e, em troca, auferir uma concessão temporária de quantia necessitada, mas para a amortização da dívida. Até que seja reembolsado o total devido, o devedor ainda suporta juros e encargos financeiros⁶⁶. Nesse sentido, de acordo com o Banco Central do Brasil (2014), “é uma modalidade de empréstimo em que o desconto da prestação é feito diretamente na folha de pagamento ou de benefício previdenciário do contratante.” Ao contratar um crédito consignado⁶⁷, o consumidor já vai receber os seus vencimentos descontados do valor da prestação, até o adimplemento total da dívida.

Esse tipo de contratação de crédito, segundo Amanda Benvenuti Pozzobon⁶⁸, “construída pela indústria do crédito, corrói a tradição jurídica clássica da intangibilidade e impenhorabilidade salarial” ao transfazer “o salário dos trabalhadores e as pensões dos aposentados em objetos penhoráveis”. O empréstimo consignado é uma “operação com risco zero para os bancos”, eliminando as ameaças de inadimplência desses negócios bancários, e se torna muito arriscado para quem contrata.

Mesmo com esse risco de comprometer o salário do consumidor, o crédito consignado é muito usado pelas pessoas, para comprar produtos e utilizar serviços, além de quitar outras dívidas pré-existentes. Essa forma de contratação de empréstimo foi apontada como a mais sedutora, de acordo com o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) e pelos educadores financeiros, pois

⁶⁵ BORGES, Iala Souza. **O Superendividamento Dos Idosos Brasileiros:** atuação os instrumentos da política Nacional das Relações de Consumo em prol destes Hipervulneráveis. Salvador: [s.n.], 2017, p. 24.

⁶⁴ PELLEGRINO, op. cit., p. 225.

⁶⁷ ALVES, op. cit., p. 31.

⁶⁸ POZZOBON, op. cit., p.25.

possibilita a menor taxa de juros, bem como garante acesso rápido e fácil para sua concessão, podendo ser feita a contratação através da internet ou telefone; ademais, sem consulta prévia às entidades de proteção ao crédito sobre a saúde financeira do consumidor⁶⁹.

Existem algumas regras, que devem ser observadas na hora da contratação, tais como os empréstimos deverem ser feitos no próprio Estado de recebimento do benefício do contratante, sendo proibido às instituições financeiras contratar em unidade federativa diferente, para assim impedir erros ou desvios. Além disso, de acordo com Pellegrino, as prestações deverão ser descontadas diretamente na conta em que o contratante perceba o benefício, e não de terceiros⁷⁰.

Logo, em virtude da Lei do Crédito Consignado oferecer as menores taxas de juros do mercado, torna-se evidente que as chances do consumidor não adimplir a dívida é inexistente, devido ao desconto direto na folha de pagamento do contratante. A garantia que o credor possui quanto ao pagamento permite a oferta de melhores condições de crédito, devido as menores taxas, prazos mais maleáveis e em maior quantidade⁷¹.

Sob o aspecto regional, o Decreto Estadual nº 10.148/2006 dispõe sobre as consignações em folha de pagamento dos servidores públicos baianos dos órgãos da administração direta, das autarquias e fundações do Poder Executivo, limitando a 30% (trinta por cento) os descontos diretamente em folha de pagamento, para a amortização da dívida, conforme será explanado no tópico seguinte.

A partir de estudo feito pelo Banco Central, foi comprovado que os servidores públicos, de todas as áreas do governo, deviam R\$ 169 (cento e sessenta e nove) bilhões no crédito consignado. Em 2017, os contratos de empréstimo dos servidores públicos aumentaram 0,6% (zero vírgula seis por cento) e 12 meses, o salto foi de 2,1%(dois vírgula um por cento). Enquanto isso, os trabalhadores da iniciativa privada deviam R\$ 18,4 (dezoito) bilhões no crédito, com redução de 1,3% (um

⁶⁹ DOMINGOS, 2011 apud ALVES, 2016, p. 31

⁷⁰ PELLEGRINO, op. cit., p. 227.

⁷¹ ALVES, op. cit., p. 33.

vírgula três por cento) no primeiro bimestre de 2017 e diminuição de 6,3%(seis vírgula três por cento) em 12 meses⁷².

3.2 CONDIÇÕES PARA O DESCONTO EM FOLHA DE PAGAMENTO

O desconto em folha de pagamento para os empregados regidos pela legislação trabalhista, bem como beneficiários do INSS, é regulado pela Lei 10.820/2003, em seu Art. 2º, parágrafo 2º, I, e Art. 6º, parágrafo 5º, e determina a dedução máxima de 30% (trinta por cento) na folha de pagamento dos consumidores⁷³. Nesse seguimento, ficou convalidado, pelas legislações específicas, o percentual de 30% (trinta por cento) como limite para os descontos das consignações autorizadas, no campo de suas classes de trabalhadores⁷⁴.

O Decreto Estadual n. 10.148/2006⁷⁵, que dispõe sobre os procedimentos referentes às consignações em folha de pagamento dos servidores públicos da Bahia, dos órgãos da administração direta, das autarquias e fundações do Poder Executivo, prevê, em seus artigos, determinadas condições para que sejam feitas as consignações facultativas, ou descontos em folha de pagamento, autorizados pelo consumidor.

O Artigo 4º define as consignações facultativas como descontos contratados mediante solicitação expressa e formal do consignado perante a consignante, em favor de entidade consignatária, exceto os elencados no Artigo 3º. Outrossim, as deduções facultativas em folha de pagamento só serão admitidas com autorização exteriorizada do consignante, conforme o Artigo 11 do Decreto.

Isto posto, os limites máximos de desconto, previsto nos incisos do Artigo 12 do Decreto, asseguram que o total de consignações facultativas averbadas não podem exceder a 30% (trinta por cento) da margem total do servidor, calculada na

⁷² AFPEB. **Governo baixa o teto dos juros do crédito consignado para servidores públicos.** 2017. Disponível em: <<http://afpeb.com.br/governo-baixa-o-texto-dos-juros-do-credito-consignado-para-servidores-publicos/>>. Acesso em: 27 dez. 2017.

⁷³ PELLEGRINO, op. cit., p. 226.

⁷⁴ ALVES, op. cit., p. 35.

⁷⁵ BAHIA. Decreto Estadual n. 10.148/06. Disponível em: <<https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/76391/decreto-10148-06>>. Acesso em: 09 jan. 2018.

forma determinada por ato normativo. Além disso, quando se tratar de reposições ou indenizações devidas ao erário, o desconto mensal correspondente às mesmas, somado aos descontos existentes, não poderá exceder de 1/3 (um terço) da remuneração ou dos proventos do servidor. Do mesmo modo, quando a pensão alimentícia, somada aos descontos existentes, ultrapassar o percentual de 70% (setenta por cento) da remuneração ou dos proventos mensais do servidor, deverá ser efetuado o cancelamento de tantas consignações facultativas quantas sejam suficientes para atender ao desconto mensal de alimentos determinado.

Sendo assim, vale ressaltar que na hipótese de as consignações facultativas ultrapassarem o limite da margem total de consignação do servidor, serão descartados tantos descontos quantos forem necessários à adequação ao limite, segundo critérios a serem definidos em ato normativo. É importante destacar que o Decreto⁷⁶ apresenta três imposições ao desconto em folha, a primeira é a solicitação expressa e formal do consignado perante a consignante, isto é, o servidor público baiano deve requerer administrativamente ao órgão ou entidade no qual está lotado, para que permita os descontos pertinentes às consignações na folha de pagamento do servidor, em favor da consignatária, que é a destinatária dos créditos. A segunda é a autorização expressa do consignante e a terceira é o limite máximo de desconto em cada caso específico, sendo que para as consignações facultativas, o limite é de 30% da margem total do servidor.

Vale salientar que, para contratar o empréstimo consignado, é necessário o convênio entre a instituição financeira que concederá o empréstimo e o órgão responsável pelo pagamento do benefício. De acordo com Hélio H. da Silveira Alves⁷⁷, é exigida uma autorização expressa e prévia do consumidor à instituição financeira que concederá o crédito, “além de um limite da prestação na folha de pagamento, também conhecido como margem consignável, que não deve ultrapassar 30% (trinta por cento) do valor do salário ou benefício”. Além disso, a lei impõe que esses descontos estejam expressamente previstos em contrato.

Esse também é o entendimento da jurisprudência pátria, conforme a decisão da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, do Ministro Relator, Napoleão

⁷⁶ Id., 2016

⁷⁷ ALVES, op. cit., 2016, p. 31.

Nunes Maia Filho, julgada em 09 de junho de 2015 e publicada no DJe em 19 de junho do mesmo ano, que julgou improcedente, por unanimidade, o Agravo Regimental interposto pelo Banco Santander, onde concluiu que os descontos em folha “de pagamento de servidor público devem ser limitados a 30% (trinta por cento) de sua remuneração, em função do princípio da razoabilidade e do caráter alimentar dos vencimentos.”⁷⁸

Ademais, em março de 2017, o Governo do Estado da Bahia baixou os juros do empréstimo consignado cobrado pelas instituições financeiras aos servidores públicos baianos, sendo o percentual inicial de 34,5%, (trinta e quatro vírgula cinco por cento) reduzido para 29,8% (vinte e nove vírgula oito por cento) ao ano, retratando 2,5% (dois vírgula cinco por cento) para 2,2% (dois vírgula dois por cento) ao mês, refletindo a queda da taxa básica (SELIC). Segundo informações da Associação dos Funcionários Públicos da Bahia - AFPEB⁷⁹, esta foi a primeira vez que houve restrição do teto dos juros do consignado.

3.3 PRINCIPAIS PRÁTICAS ABUSIVAS ADOTADAS PELAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

Tratando de práticas abusivas no mercado, o Art. 39 do Código de Defesa do Consumidor exemplifica em seus incisos, alguns casos de condutas proibidas aos fornecedores de produtos e serviços. Além disso, autoriza aos órgãos de proteção e defesa do consumidor a qualificarem “qualquer outra prática do fornecedor que se dê mediante o exercício abusivo de direito como prática vedada, dentro da infinidade de condutas que já existem ou ainda poderão surgir no

⁷⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Administrativo. Agravo Regimental no Recurso Especial. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. 9 de junho de 2015. Jurisprudência do STJ. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/200481046/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-979442-ms-2007-0191169-8>> Acesso em: 02 jan. 2018.

⁷⁹ AFPEB. **Dívidas de servidores com empréstimos consignados cresce e assusta bancos**. 2017. Disponível em: <<http://afpeb.com.br/governo-baixa-o-texto-dos-juros-do-credito-consignado-para-servidores-publicos/>>. Acesso em: 27 dez. 2017.

mercado⁸⁰”, visto que diversas condutas ainda podem ser cometidas contra o consumidor e não estão dispostas nesse rol.

É comum serem observadas, no dia a dia, nas relações de consumo, inúmeras práticas condenáveis em face do consumidor, pois segundo a autora Gesiane Bolade, não só condutas que tenham a intenção direta de causar prejuízo ao consumidor são enquadradas como lesivas, mas também aquelas que não possuam intenção do dano, mas ainda assim o causam, ou ainda no que se refere às atividades que não atinjam a sua função social. No que concerne aos contratos de crédito das instituições financeiras, o abuso de direito passa a existir no momento em que o fornecedor, para facilitar o crédito, não observa os requisitos fundamentais à sua autorização, “tal como condição econômica de adimplemento pelo consumidor, mesmo diante da satisfação dos requisitos formais de validade do contrato, pois, incumbe ao fornecedor impor condições à concessão de crédito ⁸¹”.

Nesse sentido, complementam Carpena e Cavallazzi, sobre as condutas abusivas praticadas pelos fornecedores de empréstimo consignado, o financiamento “concedido de forma temerária, tendo sido celebrado o pacto com consentimento irrefletido, sem contemplação por parte do fornecedor das reais condições daquele que pretende receber o crédito, praticamente induzindo a inadimplência” que as expectativas do contratante são norteadas pela garantia de cumprimento do que ele espera obter de uma dada relação contratual, o qual se baseia na garantia do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana no âmbito obrigacional⁸².

Nessa lógica, o induzimento do indivíduo ao consumismo desenfreado, por meio da facilitação e vulgarização do crédito, torna evidente a predominância do proveito econômico em prejuízo do interesse dos consumidores. Como já demonstrado anteriormente, as instituições financeiras exageram na concessão irresponsável do crédito, de acordo com a sua maior vantagem financeira de lucro, estimulando a “falência” do consumidor, logo, tanto o crédito como o endividamento

⁸⁰ BESSA, Leonardo Roscoe; MOURA, Walter José Faiad de. **Manual de direito do Consumidor**. 4. ed. Brasília: Escola Nacional de Defesa do Consumidor, 2014. p. 172. Disponível em: <http://www.defesadoconsumidor.gov.br/images/manuais/manual-do-direito-do-consumidor.pdf>

⁸¹ BOLADE, op. cit., 2012, 2012, p.7.

⁸² CARPENA, CAVALLAZZI, 2006 apud BOLADE, Geisianne, 2012, p. 7

devem ser observados como causa e efeito de uma problemática da atual sociedade de consumo⁸³.

Em outra vertente, o Código de Defesa do Consumidor⁸⁴, em seu Art. 39, incisos IV e V, estabelece que são práticas abusivas prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para lhe impingir seus produtos ou serviços e exigir do consumidor vantagem manifestamente excessiva.

Além do rol exemplificativo de práticas abusivas do Código de Defesa do Consumidor, que será discutido com mais detalhes no próximo capítulo, o Banco Central do Brasil, em sua Resolução Nº 3.694/2009⁸⁵, também designa condutas que devem ser seguidas pelas instituições financeiras, bem como apresenta garantias ao consumidor dispendo sobre a prevenção de riscos na contratação de operações e na prestação de serviços, inclusive no seu Art. 3º, quando prevê a vedação de recusa ou dificuldade das instituições ao acesso aos canais de atendimento convencionais, inclusive guichês de caixa, aos clientes e usuários de seus produtos e serviços, mesmo na hipótese de oferecer atendimento alternativo ou eletrônico, salvo se o serviço somente for fornecido eletronicamente.

3.4 PREJUÍZOS PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS EM FACE DO SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR

A função pública é apreciada, no Brasil, devido a estabilidade financeira, tanto pela sociedade quanto pelos fornecedores de bens e serviços⁸⁶. Ser funcionário

⁸³ BOLADE, loc. cit., p. 10.

⁸⁴ BRASIL. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 set. 1990.

⁸⁵ BRASIL. Banco Central do Brasil. Resolução nº 3.694. Dispõe sobre a prevenção de riscos na contratação de operações e na prestação de serviços por parte de instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 mar. 2009. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/47651/Res_3694_v4_P.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2018.

⁸⁶ SANTOS, Renilda Brito. Superendividamento dos servidores públicos. In: SILVA, J.L.S.; SANTOS, C.P.G; SANTOS, N.M. (Org.). **Superendividamento dos consumidores**. Salvador: Ed. Paginae, 2016, p. 396.

público denota um “status” social por gozar uma garantia de emprego e renda fixa. Por ser um dos grupos alvo das instituições financeiras, além dos idosos, os servidores públicos possuem acesso fácil ao crédito em virtude de darem aos bancos uma garantia de pagamento ou quitação da dívida, sendo muitas vezes, realizado empréstimo consignado com desconto em folha de pagamento.

Ressalta-se que as dívidas dos servidores públicos aumentaram drasticamente, chegando ao valor de R\$ 5 bilhões, ou R\$ 715,6 milhões por mês em 2017, sendo R\$ 173 bilhões somente com empréstimo consignado. Apesar dos juros do crédito consignado não sofrerem nenhuma variação para os servidores, continuam sendo os menores do mercado, segundo o Banco Central, ainda, assim essa dívida supera o montante dos trabalhadores do setor privado, em média 10 vezes maior, R\$ 18,1 bilhões⁸⁷.

O superendividamento do servidor público afeta a economia de mercado, na dinâmica capitalista, pois, sem a sua autonomia financeira para a compra de produtos e serviços e ainda o acúmulo de despesas pendentes, causa dano também aos fornecedores que contavam com esse consumidor para a geração de lucro e circulação de crédito⁸⁸. Esta é uma realidade evidente nos dias atuais, existindo casos, inclusive, de indivíduos que não possuem mais nenhum limite de crédito nas instituições financeiras e recorrem a outras fontes, as vezes ilegais para ter uma renda e assim quitar suas outras despesas.

Por conseguinte, o estado de alerta no qual estão os bancos, se fundamenta nos altos “índices de *calote* no crédito consignado dos servidores aumentou de 0,3%(zero vírgula três por cento) para 2,5% (dois vírgula cinco por cento) nos últimos 12 meses. Índice maior do que o 1,9% (um vírgula nove por cento) observado entre os aposentados e pensionistas do INSS”. Ademais, muitos servidores estão multiendividados, não devendo apenas no consignado, cujo desconto das prestações é feito no contracheque, mas também no cheque especial e no cartão de crédito⁸⁹.

Com a crise financeira que agride a sociedade capitalista atual, o cenário socioeconômico mudou até mesmo para os indivíduos que eram vistos como

⁸⁷ AFPEB. op. cit., 2017.

⁸⁸ SANTOS, op. cit., p. 401

⁸⁹ AFPEB. op. cit., 2017.

privilegiados, com estabilidade profissional e financeira. Agora, os servidores públicos também preocupam os bancos, que eram considerados como grupo-alvo de grande potencial de adimplência e lucro. Contudo, é importante salientar que foram as próprias instituições financeiras as principais estimuladoras do endividamento dos servidores⁹⁰.

3.5 A NECESSÁRIA PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR COM BASE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E NA LEI N. 8.078/1990

A priori, é importante identificar o que é uma relação de consumo e, para isso, é imprescindível definir seus elementos. Nesse sentido, essa distinção é possível através dos conceitos trazidos pelo próprio Código de Defesa do Consumidor⁹¹, visto que são três elementos que compõem essa relação, o consumidor, o fornecedor e o produto ou serviço. O primeiro conceito está previsto no Art. 2º, e define o consumidor como qualquer pessoa física ou jurídica que venha adquirir bem ou serviço como destinatário final.

Já a definição de fornecedor, mencionada no Art. 3º dispõe que qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem algumas atividades. Estão previstos no artigo 3º, §1º e 3º, do Código, os conceitos de produto e serviço, sendo o primeiro “qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial”; e o segundo, toda “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 trabalhista⁹²”. Logo, para que haja o superendividamento na relação de consumo, é necessária a existência do consumidor endividado, do credor, e do produto ou serviço dessa relação.

Conforme a Carta Magna de 1988, também conhecida como a Constituição⁹³ cidadã, dispõe que o direito brasileiro vivenciou a defesa do consumidor como direito

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ BRASIL. op. cit., 1990.

⁹² Ibid.

⁹³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

fundamental, Art. 5º, XXXII. O direito do consumidor surge no âmago dos direitos fundamentais, onde o constituinte brasileiro além de prever tais garantias como princípio fundamental, também decretou ao legislador a criação de um microsistema normativo voltado para a proteção disposta na Constituição⁹⁴.

A defesa do consumidor foi inserida em duas normas distintas na Constituição Federal; a primeira já foi tratada anteriormente, disposta no Art. 5º, XXXII, prevista no título dos direitos e garantias fundamentais; e a segunda no Art. 170, V, da Carta Magna, o qual trata como um princípio da ordem econômica. Logo, “a Constituição Federal de 1988 consolidou a defesa do consumidor como um princípio limitador da livre iniciativa dos fornecedores. Também foram acrescentados os serviços bancários, financeiros de créditos⁹⁵”.

Em virtude do CDC não ser aplicado em qualquer relação econômica, é muito importante identificar os elementos da relação de consumo, quem é o consumidor, quem é o fornecedor e qual o produto ou serviço que envolve as partes e, além disso, deve existir um sujeito vulnerável, no caso o consumidor. A “vulnerabilidade é o ponto fundamental do CDC e, na prática, traduz-se na insuficiência, na fragilidade de o consumidor se manter imune a práticas lesivas sem a intervenção auxiliadora de órgãos ou instrumentos para sua proteção⁹⁶”.

Vale ressaltar que por não se tratar de um fenômeno novo, Andrade afirma que muitos países, já perceberam a necessidade de combater o problema do superendividamento de forma especial, através de legislação específica sobre a falência e solvência de pessoa física. Já, no Brasil, pelo fato de ainda não haver legislação com essa finalidade, o Código de Defesa do Consumidor e a jurisprudência são aplicáveis ao sobre-endividamento⁹⁷.

Por se versar sobre um fenômeno individual, mas que repercute na esfera socioeconômica, o Código de Defesa do Consumidor, na tentativa de prevenir o superendividamento, dispõe, no Art. 52, uma disciplina dos *contratos de crédito ao*

⁹⁴ FREITAS, Érika Cássia de; BORGES, Luiz Cláudio. Direito Do Consumidor: Uma Análise Do Superendividamento No Brasil. **Revista Jurídica Luso Brasileira** – RJLB, Lisboa, ano 3, n. 3, 2017, p. 7

⁹⁵ Id., p. 19.

⁹⁶ BESSA, op. cit., p. 77.

⁹⁷ ANDRADE, op. cit., 648.

consumo com garantias a favor dos consumidores⁹⁸, tais como preço do produto em moeda corrente nacional; montante dos juros de mora e taxa efetiva anual de juros; acréscimos legalmente previstos; número e periodicidade das prestações; soma total a pagar, com e sem financiamento; limite da multa de mora a 10% (dez por cento) do valor da prestação; liquidação antecipada com redução dos juros.

É de extrema importância ressaltar que a Lei nº 8.078/1990, parte da premissa do consumidor ser um sujeito vulnerável na relação consumista, não só pela compra de bens e serviços, mas também pelo simples fato de ficar exposto às práticas de mercado. Bessa e Moura⁹⁹ ressaltam que, por ser um conceito tão significativo, a vulnerabilidade transpõe todas as dimensões da proteção do consumidor, onde na prática, “traduz-se na insuficiência, na fragilidade de o consumidor se manter imune a práticas abusivas sem a intervenção auxiliadora de órgãos ou instrumentos para sua proteção”.

Além disso, no Código de Defesa do Consumidor, Art. 4º, inciso I, a abordagem do princípio da vulnerabilidade ocorre no capítulo da Política Nacional de Relações de Consumo, logo, pressupõe o seu reconhecimento como norteador desse tipo de bilateralidade. Isto posto, a vulnerabilidade é norma obrigatória, de maneira coercitiva e deve ser aplicada nessas relações jurídicas voltadas a este assunto, uma vez que se difere da hipossuficiência. Portanto, esse também é o entendimento de Nishiyama ao afirmar que “a vulnerabilidade é mais ampla porque é gênero, enquanto a hipossuficiência é uma espécie. A vulnerabilidade é a regra para todos os consumidores, mais nem todos são considerados hipossuficientes¹⁰⁰”.

⁹⁸ Id., 2016, p. 05.

⁹⁹ BESSA, op. cit., p. 80.

¹⁰⁰ FREITAS, op. cit., p. 10.

4 O PROJETO DE LEI N. 3.515/2015 SOBRE O SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR E A POLÍTICA NACIONAL DAS RELAÇÕES DE CONSUMO

No Brasil inexistia uma legislação própria que trate da tutela do indivíduo sobre-endividado, o que pode de certa forma, tornar irreversível a sua situação de inadimplência e acarretar, inclusive, a sua exclusão da economia. Entretanto, o então Senador José Sarney, editou um projeto de lei que propõe incrementar aspectos importantes sobre o tema no âmbito do Direito do Consumidor, especificamente no Código de Defesa do Consumidor.

Neste ínterim, a estabilidade econômica oportunizou à sociedade, com auxílio de políticas públicas, a concessão massiva de crédito para as famílias de baixa renda¹⁰¹. Foi o momento de explosão da economia quando possibilitou a muitos cidadãos a melhorar a qualidade de vida, assim como aquisição de bens de alto valor, como carros e facilitou financiamentos de casa e universidades particulares, sempre tidos como sonho impossível ao consumidor.

O objetivo do Projeto de Lei de nº 3.515/2015, atualmente constante na Câmara dos Deputados e de o Projeto de Lei de nº 283/2012, já no Senado Federal, possui a finalidade de alterar o CDC combinado com o Art. 96 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso)¹⁰², “para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento”¹⁰³. Sobre esta possibilidade de inovação legislativa, a seguir serão tecidos alguns comentários acerca do assunto que aqui será abordado.

¹⁰¹ WODTKHE, Guilherme Domingos Gonçalves. **O superendividamento do consumidor**: As possíveis previsões legais para seu tratamento. 2014, Trabalho apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. 2014. Disponível em:< http://conteudo.pucrs.br/wp-content/uploads/sites/11/2017/03/guilherme_wodtke_2014_2.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2018.

¹⁰² MARQUES, op. cit., 2010, p. 21.

¹⁰³ BRASIL. Projeto de Lei n. 3.515 do ano de 2015. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e o art. 96 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Autor: Senado Federal - José Sarney. Guardando Criação de Comissão Temporária pela MESA. Brasília, DF, 4 nov. 2015.

4.1 PRINCÍPIOS E DIREITOS BÁSICOS ATINENTES AO FENÔMENO

Sob o entendimento que existem regras gerais no ordenamento jurídico que balizam as ações de seus atores, o Código de Defesa do Consumidor, disposto na Lei nº 8.078/80, com o esboço basilar, a defesa e proteção do cidadão atuante nas relações jurídicas de consumo à luz de ideais constitucionais fincados nos Arts. 5º, 170 e 48 da Constituição Federal de 1988, a qual intenta garantir, por meio de princípios, estabelecidos nos incisos do Art. 7º de seu texto, o ordenamento público e o interesse social.¹⁰⁴

Sabendo ser imprescindível abordar, pelo menos, alguns princípios, estes serão destacados nesta parte do capítulo, ressaltando que, somente aqueles que guardam muita relevância e pertinência com o tema proposto serão analisados. Para tanto, o primeiro a ser destacado está disposto no inciso I do Art. 4º do CDC, onde profere que o reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor na relação comercial é uma das mais importantes regras a serem levadas em consideração. Tão evidenciado desde o começo da análise deste trabalho monográfico, essa temática é trazida em comento, porque, segundo Amaral, “o consumidor é a parte mais vulnerável no processo econômico, apresentando sinais de fragilidade e impotência diante de seu poder econômico”¹⁰⁵.

O direito à informação é um princípio básico flagrantemente violado, que, na ocorrência da sua omissão, facilita a distorção das interpretações dadas aos dispositivos legais. Outrossim, é salutar ressaltar que o acesso à informação, principalmente para o consumidor, é de fundamental importância, vez que é por meio dela, que ele é alertado dos fatos, sobre os quais não poderia perceber por desconhecer as regras de mercado e as normas jurídicas¹⁰⁶. Deve ser observado se a informação é devidamente fornecida, como também se a mesma foi compreendida e assimilada pelo adquirente. Muito embora o crédito possa se constituir como fator

¹⁰⁴ FRANÇA, Bruna Simoes. O superendividamento no Direito Brasileiro e o Projeto de Lei n. 3515/2015. **Âmbito Jurídico**, [S.l.], ano 20, n. 166, nov. 2017. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=19129>. Acesso em: 28 fev. 2018.

¹⁰⁵ AMARAL, Luiz Otavio de Oliveira. **Teoria Geral do Direito do Consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 65.

¹⁰⁶ ROSENVALD, Nelson. **Dignidade humana e boa-fé no Código Civil**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 109.

de felicidade ao indivíduo, é formalizado através de um negócio oneroso, que limitará o poder de compra do consumidor por um determinado período, por conta disso, se deve manter esclarecidos todos os riscos e benesses dos negócios jurídicos formulados a fim de não acarretar o endividamento.

Não obstante, vale ressaltar que a informação possui duas vias para o “âmbito da ciência jurídica: o dever de informar e o direito de ser informado, sendo o primeiro relacionado com quem oferece o seu produto ou serviço ao mercado; e o segundo, com o consumidor vulnerável¹⁰⁷”. Diante disso, o que se torna perceptível é que a informação é um dever básico e que exige a efetiva divulgação de bens ou serviços e “deve assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem¹⁰⁸,” além de outras medida para garantir a segurança e saúde de quem os consome.

Vale dizer que há instituições criadas para dar subsídios ao Estado na manutenção da segurança e qualidade dos produtos, bem como nas relações entre fornecedor e consumidor, as quais serão a seguir listadas:¹⁰⁹: “O Procon – Programa de Proteção e Defesa do Consumidor – presente nos Estados e municípios; o Ministério da Justiça; a DECON - Defesa do Consumidor/ Polícia Civil e, o Ministério Público”.¹¹⁰

No tocante ao fortalecimento dos princípios evidenciados pelo CDC, o PL nº 3.515/2015 também requer a inclusão de mais dois incisos ao Art. 4 no texto da Lei nº 8.078/1990, que tange ao “fomento de ações visando à educação financeira e ambiental dos consumidores (IX), e a prevenção e tratamento do superendividamento como forma de evitar a exclusão social do consumidor (X)”¹¹¹. Tão logo, os incisos a serem incluídos, pretendem dar força ao *caput* mencionado,

¹⁰⁷ TARTUCE, Flávio. **Função Social dos Contratos**: do Código de Defesa do Consumidor ao Código Civil de 2002. 2.ed. São Paulo: Método, 2007, p. 141.

¹⁰⁸ BRASIL. op. cit., 1990.

¹⁰⁹ AMARAL, op. cit, p. 72.

¹¹⁰ Ibid., p. 73.

¹¹¹ FRANÇA, op. cit.

fazendo valer a segurança e a saúde dos indivíduos, além do respeito a sua dignidade¹¹².

Ainda, no que tange à inclusão do inciso X, entende-se que esse princípio está direcionado a reinserir este consumidor nas relações comerciais, evitando a marginalização do indivíduo, haja vista que a sociedade entende que ele, superendividado, se encontra socialmente excluído¹¹³. E é sabido que isso ocorrendo, ele fica impossibilitado de garantir participação em atividades que lhes são impostas pelo meio social, mergulha em um estado de comiseração de incapacidade no que tange a sua vida econômica, e que pode levar-lhes a um isolamento¹¹⁴.

Entendido que, por desalinho entre a real situação financeira do cidadão, bem como o apelo que lhe aflige aos olhos ante as promoções praticadas pelas lojas, o consumidor endividado, seduzido pelas agressivas propagandas, se arruína em compras e, conseqüentemente, em dívidas contraídas em favor da sensação de bem-estar. Não obstante, mergulhados num mundo real não condizente às suas expensas, se endivida com diversos boletos e faturas mensais. Em seguida, demandam socorro perante o Judiciário para solucionar os seus problemas oriundos de má gestão das suas finanças.

Este fenômeno já foi tutelado pela legislação em diversos países¹¹⁵. Na vanguarda estão os países como França, Alemanha, Dinamarca, Suécia, Estados Unidos da América, entre outros.¹¹⁶ A falta de tutela legal enseja a recorrente procura dos consumidores ao Poder Judiciário, através de ações revisionais no intuito de amenizar as conseqüências deste fenômeno de exclusão social, inspiraram a criação e a instalação de Projeto-piloto no Poder Judiciário do Rio Grande do Sul, hoje institucionalizado no art. 1040 A da CNJ.¹¹⁷

¹¹² Id., 2010, p.73.

¹¹³ TORRES, L. F. C. Direito do Consumidor. In: CONPEDI UNINOVE. (Org.). **O Problema Do Superendividamento Do Consumidor No Brasil: Características E Consequências Da Oferta De Crédito**. 1. ed. São Paulo: FUNJAB, 2014. p. 264.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ PEREIRA JÚNIOR, Nilton Nunes. **O código de Defesa do Consumidor e as operações financeiras**. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 21.

¹¹⁶ FRANÇA, op. cit.

¹¹⁷ RIO GRANDE DO SUL. **Superendividamento do consumidor**. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul, [S.]. Disponível em: <<https://www.tjrs.jus.br/site/processos/conciliacao/superendividamento.html>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

Foi diante disso que a Política Nacional das Relações de Consumo, a qual renderá um tópico específico, defendeu a aplicação de técnicas de proteção ao consumidor, para atender às suas necessidades. De tal modo, que garante o respeito à sua dignidade, além da proteção de seus interesses econômicos e da melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia dos negócios jurídicos formulados¹¹⁸. Tão logo, se constata que, a educação e a informação dos envolvidos são imprescindíveis à conscientização da relação de consumo¹¹⁹.

Ressalta-se que, diante de uma superficial análise, outro princípio a ser analisado é o do mínimo existencial, sobre o qual deve ser observado cada caso concreto para aplicá-lo conforme a sua necessidade. Vale observar que, de acordo com Trindade¹²⁰, este conceito também se contradiz no meio internacional, vez que ainda não se sabe mensurar quais as condições mínimas para a existência de um indivíduo. Contudo, a sua definição baseia-se nas condições e características básicas para que um indivíduo possa ter uma vida digna¹²¹ e desfrute de mecanismos essenciais para sua sobrevivência.

O possível inciso XII do Projeto de Lei 3515/2015 prevê “a preservação do mínimo existencial¹²², nos termos da regulamentação, na repactuação de dívidas e na concessão de crédito”¹²³, momento em que, para aqueles consumidores superendividados¹²⁴, que renegociam seus débitos, será garantido o indispensável

¹¹⁸ BRASIL, Lei nº 9.008, de 21 de Março de 1995. Cria, na estrutura organizacional do Ministério da Justiça, o Conselho Federal de que trata o art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, altera os arts. 4º, 39, 82, 91 e 98 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 mar. 1995.

¹¹⁹ LEAL, Leonardo José Peixoto; TASSIGNY, M. M. Política Nacional Das Relações De Consumo, Sistema Nacional De Defesa E Perfil Do Consumidor: Consumo, Educação E Conscientização Entre Jovens Consumidores Em Fortaleza. In: Viviane Coêlho de Séllos Knoerr; Fernando Rodrigues Martins; Angela Issa Haonat;. (Org.). IN: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 23., **Anais Eletrônicos**. Florianópolis: FUNJAB, 2014, p. 419.

¹²⁰ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997, p. 307-308.

¹²¹ WEBER, Thadeu. **A ideia de um "mínimo existencial" de J. Rawls**. *Kriterion*. Belo Horizonte, v. 54 n.127, jun. 2013, p. 198.

¹²² MARQUES op. cit.

¹²³ BRASIL, Projeto de Lei nº 3.515 do ano de 2015. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e o art. 96 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. **Senado Federal**. Brasília, DF, 4 nov. 2015.

¹²⁴ Compreende-se como indivíduo superendividado como aquele que possui uma impossibilidade manifesta de pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis

para a sua sobrevivência, o qual lhe permita manter sua dignidade perante o meio social¹²⁵. Quer dizer, as negociações não podem exceder uma porcentagem determinada por lei que venha a impedir a manutenção da vida do indivíduo e de seus dependentes, mas que seja suficiente para, ao mesmo tempo garantir o adimplemento da dívida.

O Projeto de Lei sugere também a introdução do capítulo VI-A no CDC para o tratamento e prevenção do superendividamento. Ele apresenta obrigações aos fornecedores em todas as áreas, principalmente no âmbito da informação e clareza no oferecimento do crédito, bem como especifica, de forma didática e clara, “as proibições de publicidade voltadas às linhas de crédito que possam induzir o consumidor a erro, como, por exemplo, a divulgação de informação de “taxa zero” para determinado parcelamento¹²⁶.”

Por fim, elencados os principais dispositivos de defesa do consumidor relacionados ao tema, tais como os direitos básicos de informação e manutenção do “mínimo existencial”, serão trazidas à baila algumas informações acerca das condutas e cláusulas abusivas praticadas pelas instituições financeiras e a consequente responsabilização pelos danos causados, em total desrespeito ao princípio de proteção ao consumidor.

4.2 DAS PRÁTICAS E CLÁUSULAS ABUSIVAS DO PROBLEMA

O Poder Legislativo brasileiro apresenta propostas objetivando à solução ao problema, que urge estabelecer o regulamento de meios de prevenção, inclusive às práticas abusivas. Vale ressaltar que, na sociedade contemporânea, a regulação do crédito baseada na informação e transparência nem sempre consegue evitar situações de dificuldades de adimplemento, porquanto, têm como pressuposto um modelo ideal de consumidor que se comporta racionalmente, controlando suas despesas, maximizando os benefícios e minimizando os custos, não levando em

e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação. Tal conceito expresso na PL 3.515/15 por meio do art. 54-A, § 1º.

¹²⁵ MARQUES, Cláudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. **Direitos do Consumidor endividado II: vulnerabilidade e inclusão**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 43.

¹²⁶ FRANÇA, op. cit.

consideração as pressões e os incentivos que permeiam o processo de contratação.¹²⁷

É neste momento, que as condutas lesivas afrontam a vulnerabilidade do cliente, que se faz presente, tanto na omissão de informações quanto na maquiavélica forma de publicidade, altamente atrativa e apelativa, bem como a cobrança de juros exorbitantes pactuados através de um contrato de adesão. É relevante citar outras práticas abusivas mais comumente observadas, tais como a venda casada de produtos e serviços, e a onerosidade excessiva decorrentes da má-fé e, especialmente, o encadeamento contratual perpetrado pelas instituições financeiras, como já mencionado anteriormente.¹²⁸

Vale destacar que, obviamente, este fenômeno não decorre tão somente das práticas abusivas ¹²⁹perpetradas pelas casas bancárias, mas sim pela má destinação dos recursos e da administração financeira dos consumidores, levando-os à própria bancarrota.¹³⁰ Entretanto, fato notório é que as instituições financeiras não assumem dever de lealdade, boa-fé objetiva e transparência para com o seu cliente, ao invés disso, fomentam o lucro desmedido e a qualquer custo, o que, inevitavelmente, resulta em atividades lesivas contra o cidadão, bem como o superendividamento.

As instituições financeiras apesar de apresentarem o mesmo padrão de contrato determinam as taxas de juros e encargos de maneira particular, tanto de acordo com o consumidor quanto de acordo com a necessidade da própria instituição. Segundo Cláudia Lima Marques, tal realidade leva o potencial cliente a ter um poder de escolha entre a melhor oferta, que, geralmente, não muda muito de uma empresa

¹²⁷ CASADO, Márcio Mello. Os princípios fundamentais como ponto de partida para uma primeira análise do sobreendividamento no Brasil. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 33, p. 130-140, 2000, p.130.

¹²⁸ FRIEDEMANN, Eduardo. Superendividamento e o consumidor bancário, possibilidade de readequação mensal dos pagamentos. **JusBrasil**, 2017. Disponível em: <<https://eduardofriedemann.jusbrasil.com.br/artigos/432063169/superendividamento-e-o-consumidor-bancario-possibilidade-de-readequacao-mensal-dos-pagamentos>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

¹²⁹ CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Direito do consumidor**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

¹³⁰ NEVES, Carla Manuela Mineiro. Cláusulas abusivas nos contratos de financiamento. **Jus**, mar. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/57693/clusulas-abusivas-nos-contratos-de-financiamento>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

para outra.¹³¹ Ocorre que, se não é disponibilizada de maneira formal, prévia e adequada às informações ao consumidor, este não terá subsídios para escolher entre a melhor oferta, o que parece um ciclo maquiavélico de enredamento do cliente.

Não se pode incumbir também àquele que é leigo, o controle da publicidade de crédito, que é de responsabilidade das empresas e sua equipe de relações midiáticas, pois faz parte do risco do desenvolvimento do próprio negócio.¹³² Assim, o abuso praticado constantemente pelas instituições financeiras pode encaixar-se, inclusive, em ambos os tipos ilícitos de publicidade: a enganosa e a abusiva. A título ilustrativo salienta-se que “uma propaganda enganosa é aquela em que a instituição bancária apresenta, em um comercial de televisão propostas tentadoras, com juros baixíssimos e descontos altíssimos, mas ao final há inúmeras linhas minúsculas”. Já a publicidade abusiva remonta a exigência de vendas casadas e benefícios ilusórios com esta aquisição.¹³³

No que se refere à oferta, as obrigações abordadas no Projeto de Lei dispõem sobre todo o procedimento que o fornecedor deve obedecer na concessão do crédito desejado e é nesse momento que ele acaba por praticar condutas abusivas de burla ao sistema legal estabelecido. O Projeto estabelece ainda o limite de 30% (trinta por cento) da renda do consumidor como limite para a realização de empréstimo consignado.¹³⁴ Estas disposições, embora importantes, já podem ser extraídas do ordenamento consumerista existente hoje, até mesmo aos servidores públicos deste Estado, que possuem esta margem consignável.

Deste modo, existem decisões dos Tribunais acerca da possibilidade de mitigação dos contratos com base no abuso do direito na concessão de crédito e da preservação do mínimo existencial do devedor, sendo imposta a restrição dos débitos mensais das dívidas, normalmente no patamar de 30% (trinta por cento) dos seus rendimentos. Como exemplo de condutas abusivas, a existência de cláusulas deste monte, nos contratos de financiamento, pois é uma realidade frequente nas

¹³¹ MARQUES, Cláudia Lima. O que é “superendividamento” do consumidor e o que isso tem a ver com crédito ao consumo, liberdade e falência? Prevenção e tratamento do superendividamento. **Cadernos de Investigações Científicas**, Brasília, DPDC/SDE, v.1, 2010. p. 21.

¹³² CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. **Acesso à justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002, p. 67.

¹³³ FRANÇA, Bruna Simões; NASCIMENTO, José Moacyr Doretto. Direito Difusos e Coletivos. GOMES, M.V.M.L. (coord.). **Coleção Defensoria Ponto a Ponto**. Saraiva: São Paulo, 2017., p. 10.

¹³⁴ BRASIL, op. cit. 2015.

relações de consumo.¹³⁵ Os ditos contratos de financiamento são formas que a economia acolheu para trazer grande parte da população à esfera do mundo de consumo, pois permite que o consumidor possa desfrutar do bem, amortizando as parcelas referentes ao valor dele dentro de um longo ou pequeno espaço de tempo, a depender das suas reais condições, por meio de prestações pecuniárias que são fixadas pelas financiadoras¹³⁶.

Antes da criação do Código de Defesa do Consumidor não existia um instituto legislativo que tratava as cláusulas abusivas de forma clara, portanto não existia fiscalização efetiva. Estas eram tratadas incidentalmente na legislação, fazendo com que o Poder Judiciário usasse a analogia, requerendo assistência nos Artigos 4º e 5º da Lei de Introdução do Código Civil para prover as lacunas existentes à época.¹³⁷

A defesa do consumidor com relação às cláusulas abusivas se dá por meio de ações dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.¹³⁸ Qualquer tipo de contrato que trate sobre o fornecimento de serviço e dê ensejo a uma relação de consumo está sujeito às normas legais disponíveis e devem estar calcados nos princípios primordiais que regem o Código Civil e Código de Defesa do Consumidor.¹³⁹ As cláusulas abusivas, na esfera do Judiciário, devem ser requeridas tanto a pedido do consumidor, como também de ofício pelo magistrado, pois os artigos do Código de Defesa do Consumidor são de natureza pública e de interesse social, o que permite atuação “ex officio”. Porém, existe uma exceção à regra que está descrita na súmula 381 de STJ que diz que é vedado ao julgador, nos contratos bancários, conhecer, de ofício, da abusividade das cláusulas.¹⁴⁰

Vale lembrar que, o direito, nesses casos, preclui, e, ainda assim, o prazo prescricional vai depender de cada caso.¹⁴¹ Cabe ressaltar que, as sentenças

¹³⁵ CASADO, op. cit., p.119.

¹³⁶ BRANCO, Gerson Luiz Carlos. **O sistema contratual do cartão de crédito**. São Paulo: Saraiva. 1998.

¹³⁷ FRIEDEMANN, op. cit.

¹³⁸ SCHIMITT, Cristiano Heineck. As Cláusulas abusivas no Código de Defesa do Consumidor. **Revista de Direito do Consumidor**. São Paulo: RT, n. 33, jan./mar. 2000, p. 13.

¹³⁹ NEVES, op. cit.

¹⁴⁰ CARVALHO, José Carlos Maldonado de. **Direito do consumidor: Fundamentos doutrinários e visão jurisprudencial**. 5.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p.17.

¹⁴¹ MACEDO, Maria Fernanda Soares. Superendividamento do consumidor e Teoria do Patrimônio mínimo. **Revista Páginas de Direito**, Porto Alegre, ano 15, n. 1220, 31 mar. 2015. Disponível em:< <http://www.tex.pro.br/artigos/303-artigos-mar-2015/7025-superendividamento-do-consumidor-e-teoria-do-patrimonio-minimo>>. Acesso em: 28 fev. 2018

provenientes de demandas judiciais, que envolvam cláusulas abusivas, têm efeito *ex tunc*, no entanto, retroagem, mas nem sempre esse fato culmina com a anulação total do contrato, podendo atingir somente atos e fatos advindos das cláusulas questionadas.¹⁴² Deve-se levar em consideração que, infelizmente, nem sempre a proteção e fiscalização de repressão às cláusulas abusivas, pela via judicial, atingem seus objetivos de forma plena, pois nem sempre o mandamento legal é cumprido integralmente, ficando evidente a discrepância entre a teoria e a prática.¹⁴³

4.3 DEVERES E SANÇÕES PARA AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

Sobre o assunto deste tópico, o Projeto de Lei 3515/2015, dispõe em seu Art. 54-D, Parágrafo Único, que o desatendimento de qualquer dos deveres previstos no *caput*, assim como no Art. 52 e no Art. 54-C poderá culminar com o pedido judicial pela “inexigibilidade ou a redução dos juros, dos encargos ou de qualquer acréscimo ao principal e a dilação do prazo de pagamento previsto no contrato original.”¹⁴⁴

No que concerne aos seus deveres administrativos, o Código de Defesa do Consumidor¹⁴⁵ entende que é responsabilidade dos entes federados “a fiscalização e controle da produção, industrialização, a publicidade de produtos e serviços e o mercado de consumo, no interesse do bem-estar do consumidor”¹⁴⁶. Diante disso, entende-se que os órgãos públicos são responsáveis pela cobrança dos deveres administrativos dos credores, e são eles, também, os aplicadores da lei, conforme o Parágrafo Único do Art. 56.

A proteção do consumidor no Brasil nasce da presunção constitucional de desequilíbrio de situações, hipossuficiência, vulnerabilidade.¹⁴⁷ Ela o coloca em verdadeira desvantagem negocial, existindo diferentes níveis de flagrante instabilidade por conta da complexidade dos contratos bancários, com termos técnicos e informações incompletas ou eivadas de vícios, como os de adesão. Se

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

¹⁴⁴ BRASIL, op. cit., 2015

¹⁴⁵ Ibid., 1990.

¹⁴⁶ Id., 1990.

¹⁴⁷ CABREIRA, op. cit., 2012, p. 17

por um lado os benefícios do crédito ofertado chegam a ser duvidosos, no sentido de criar uma necessidade de imediatismo de consumo, podem também causar riscos à estabilidade patrimonial do adquirente.

Nesse sentido, mais uma vez, fica claro que os deveres de informação, esclarecimento, aconselhamento e advertência são elementos cruciais para a prevenção do sobre-endividamento, conforme disposto no Projeto de Lei de n. 283/2012¹⁴⁸ do Senado Federal, possibilitando assim uma reflexão a respeito do crédito concedido, das formas de pagamento e prazo para cumprimento desta obrigação, desde quando o cliente esclareça suas dúvidas, compare ofertas, e até mesmo tenha mais afinidade com a leitura dos contratos de crédito. A análise de tais riscos não pode, dessa forma, ser incumbida somente ao consumidor, leigo e de boa-fé, que pouco compreenderia dos contratos complexos oferecidos pelas instituições financeiras, e, mesmo que os compreendesse, em razão de sua natureza (por adesão), não os poderia modificar.¹⁴⁹

Assim, diante da complexidade dos contratos que envolvem liberação de crédito, da instabilidade econômica desfavorável ao consumidor, da preocupação crescente, tanto nacional quanto internacional, no que concerne ao fenômeno do superendividamento, é possível constatar que as hipóteses referentes à personalização do crédito no âmbito atual, não seria possível, justamente em razão da configuração dos contratos, todos engessados e padronizados para alcançarem o seu maior objetivo: o lucro.¹⁵⁰

Ademais, a efetividade do dever de informação e aconselhamento é extremamente dependente da educação financeira e da capacidade de compreensão do consumidor, sendo estes critérios bastante subjetivos, relacionados à aspectos culturais e níveis de escolaridade do telespectador da mensagem destinada, sabendo que as sanções voltadas aos bancos e demais instituições demonstram a preocupação com a proteção dos vulneráveis.

¹⁴⁸ BRASIL. Projeto de lei n. 283 de 2012. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e tratamento do superendividamento. Relator Ricardo Ferraço. Emenda Nº 43 - CTMCD (SUBSTITUTIVO), **Coleção de Leis da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2015.** Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/106773>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

¹⁴⁹ CARVALHO, op. cit., p. 9.

¹⁵⁰ CAVALIERI FILHO, op. cit., p. 93.

4.4 DA POLÍTICA NACIONAL DAS RELAÇÕES DE CONSUMO

A Revolução Industrial trouxe inúmeras alterações para os métodos de produção em massa, o que culminou em grande impacto nas relações de compra e venda. No ordenamento jurídico brasileiro, antes da vigência do Código de Defesa do Consumidor, as relações entre os envolvidos seguiam os dispositivos do Código Civil, o que trazia grandes prejuízos para o cidadão hipossuficiente. Com o advento do CDC, as resoluções de conflitos entre as partes foram facilitadas. Mesmo assim, o consumidor ainda não tem garantido todos os seus direitos, como, por exemplo, a clareza nas informações relativas às relações bancárias.

Como forma de coibir as violações aos dispositivos legais, foi inserido no CDC um tópico específico para tratar das Políticas Nacionais das Relações de Consumo. O comando constitucional atribuiu ao Estado à promoção da defesa do consumidor tratada no art. 5º, XXXII, CF/88, uma vez que, com a garantia da continuidade da sociedade capitalista, desenfreada, a defesa do cidadão, vulnerável, mostra demasiada importância para o sistema econômico atual.

Para tanto, o CDC estabelece nos seus artigos 105 e 106 a formação básica do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor,¹⁵¹ determinando suas principais atividades, sendo que o Decreto n. 2.181/1997 dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC, “tendo como regulamentação mais recente o Decreto n. 7.963/2013¹⁵² que instituiu o Plano Nacional de Consumo e Cidadania e criou a Câmara Nacional das Relações de Consumo”, este último que foi sancionado pela presidenta Dilma Rouseff, vinculado ao Ministério da Justiça, voltado a fazer a coleta de dados necessárias ao estudo estatístico do superendividamento.¹⁵³

Para compor este conjunto integrado de órgãos voltados à organização da prevenção e o tratamento do superendividamento, são estruturado diversos outros órgãos para dar efetividade às suas práticas, tais como: Defensoria Pública,

¹⁵¹BRASIL. Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 set. 1990.

¹⁵² BRASIL. **Decreto nº 7.963**, de 15 de março de 2013. Observatório Nacional das Relações de Consumo, com previsão no Art. 9º, inciso II; vinculação ao MJ prevista no Parágrafo Único, do mesmo dispositivo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7963.htm>. Acesso em: 28 fev. 2018.

¹⁵³ ALEXANDRIDIS, Georgios. A política nacional das relações de consumo. **Jornal Carta Forense**, São Paulo, 02 fev. 2017. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/a-politica-nacional-das-relacoes-de-consumo/17311>> Acesso em: 28 fev. 2018

Ministério Público, as associações e fundações que lidam com as questões atreladas à Lei 8078/1990, os Juizados Especializados e as Varas competentes voltados à união de esforços para a consecução desta finalidade. Também há a Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor, vinculado também ao Ministério de Justiça, assim como o Observatório Nacional, onde fica localizado o Departamento Nacional de Proteção ao Consumidor – DPDC¹⁵⁴.

Órgão importante é o Departamento Nacional de Defesa do Consumidor, o qual é responsável pela articulação dos entes que participarão de todos os outros órgãos para compor a defesa do consumidor e por harmonizá-los, de forma que obtenham maior efetividade em suas atuações. Pela doutrinadora baiana Joseane Suzart é dito que “compete aos órgãos estaduais discutir, elaborar e executar as metas e objetivos que comporão as políticas referentes à proteção e à defesa dos consumidores no espectro de cada unidade federativa correspondente”¹⁵⁵. Desta maneira, infere-se que a política de proteção ao consumidor é democrática, recepcionando a todos aqueles que se declararem aptos para esse o fim protetivo.

O art. 5º do CDC estabelece alguns mecanismos para que seja promovida a execução efetiva da Política Nacional das Relações de Consumo, instrumentos estes que estão estabelecidos em um rol enumerativo¹⁵⁶, na medida em que políticas públicas voltadas a este tema não podem ser engessadas pelo texto legal, mas servem como instrumentos norteadores, básicos, para a sua implementação.¹⁵⁷ Todos os requisitos previstos no dispositivo mencionado estabelece a manutenção de assistência jurídica, integral e gratuita para o consumidor carente, que facilita o acesso à justiça e é, por conta disso, um

¹⁵⁴ SILVA, Joseane Suzart Lopes da. O superendividamento dos consumidores brasileiros: a imprescindível aprovação do projeto de lei n. 283/2012 e a atuação conjunta dos instrumentos da política nacional das relações de consumo. In: SILVA, J.L.S.; SANTOS, C.P.G; SANTOS, N.M. (Org.). **Superendividamento dos consumidores**. Salvador: Ed. Paginae, 2016, p.149/150.

¹⁵⁵ SILVA, Joseane Suzart Lopes da. Tutela Administrativa do Consumidor: uma análise crítica acerca do panorama atual em busca da necessária efetividade. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia**, Salvador, v. 22, n. 24, 2012. Disponível em: <file:///C:/Users/IALA%20BORGES/ Downloads/11891-34433-1-PB.pdf >. Acesso em: 28 fev. 2018.

¹⁵⁶ PORTUGAL, Carlos Giovanni Pinto; SHMIDT, Ayeza. Políticas Públicas e o superendividamento populacional: a necessidade de políticas públicas para manutenção do mínimo existencial da população de baixa renda na sociedade de consumo. In: EVENTO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA,. **Anais...** Campinas: UniBrasil, 2015. Disponível em: <<http://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/anaisvinci/article/view/943/91>> Acesso em: 28 fev. 2018.

¹⁵⁷ BRASIL. Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 set. 1990.

importante instrumento para a política de proteção do consumidor, decorrendo do fato de que as relações estabelecidas atingem a todos, indistintamente, dentro da sociedade.¹⁵⁸

Os benefícios de proteção devem ser universais e voltados para todas as classes sociais, impondo ao Estado o cumprimento destas regras para promover a facilitação a sua defesa. Para tanto, haverá consultoria jurídica para análise dos casos concretos, individualmente, a respeito de eventual ofensa de seu direito pelo fornecedor. Como decorrência da assistência conferida ao devedor carente, com base no comando constitucional do art. 5º, LXXIV da CF/88, este papel deve ser desenvolvido pelas Defensorias Públicas, bem como através de convênios firmados entre o Estado e a OAB – Ordem dos Advogados do Brasil, por meio de suas seccionais.¹⁵⁹

Ainda, a execução da Política de Consumo promoverá a instituição de Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor, onde se anseia a especialização do Ministério Público no trato da defesa da coletividade, uma vez que é um dos principais atuantes na proteção dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, conforme os termos do art. 82, do CDC, atuando sempre em prol da sociedade através do ajuizamento de ações coletivas ou como fiscal da lei, com vistas a promover a proteção do consumidor.¹⁶⁰

Nessa interpretação de que a especialização em determinada área do conhecimento promove uma aplicação mais efetiva do direito, gerando a expectativa de uma maior observância aos dispositivos legais e, por via de consequência, a criação de Delegacias de Polícias Especializadas, para atendimento de vítimas de infrações penais de consumo, uma vez que a sua tutela permeia também no âmbito

¹⁵⁸ ALEXANDRIDIS, Georgios. A política nacional das relações de consumo. **Jornal Carta Forense**, São Paulo, 02 fev. 2017. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/a-politica-nacional-das-relacoes-de-consumo/17311>> Acesso em: 28 fev. 2018

¹⁵⁹ MACEDO, Maria Fernanda Soares. Superendividamento do consumidor e Teoria do Patrimônio mínimo. **Revista Páginas de Direito**, Porto Alegre, ano 15, n. 1220, 31 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.tex.pro.br/artigos/303-artigos-mar-2015/7025-superendividamento-do-consumidor-e-teoria-do-patrimonio-minimo>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

¹⁶⁰ PORTUGAL, Carlos Giovanni Pinto; SHMIDT, Ayeza. Políticas Públicas e o superendividamento populacional: a necessidade de políticas públicas para manutenção do mínimo existencial da população de baixa renda na sociedade de consumo. In: EVENTO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA. **Anais...** Campinas: UniBrasil, 2015. Disponível em: <<http://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/anaisvinci/article/view/943/91>> Acesso em: 28 fev. 2018.

processual, administrativo e penal, aos termos no próprio CDC, com o estabelecimento de crimes consumeristas¹⁶¹.

Outra medida com vistas a aproveitar a especialização do direito, também reflete no Poder Judiciário direcionando à criação de Juizados Especiais de Pequenas Causas e Varas Especializadas para a solução de litígios de consumo, salientando a unificação ocorrida na Comarca de Salvador, localizado no bairro do Imbuí.¹⁶² Assim, definindo a competência em razão da matéria nortearia aos interessados a especialização “do órgão julgador para determinadas causas sobre aquela temática sendo mais efetiva, na medida em que o julgador poderia não ter o desvio de sua atividade para discutir outras causas alheias à relação de consumo”.¹⁶³ Aprofundar-se em demasiado no conhecimento do direito do consumidor, refletiria, certamente, na aplicação desse direito e facilitaria a aplicação de leis mais diretas e aplicáveis ao caso concreto.

Por fim, ainda estabelece como instrumento capaz de promover a execução de políticas públicas de consumo, a criação e desenvolvimento das Associações de Defesa do Consumidor. O papel destes setores da sociedade é de grande importância, fazendo todo trabalho de divulgação e conhecimento do CDC e a conscientização da necessidade de educação do consumidor para ter, além do controle de seus direitos e deveres, a percepção da real necessidade da aquisição destes produtos.¹⁶⁴ Vale dizer que, no campo do ajuizamento das ações, o lado do Ministério Público, elas têm legitimidade ativa para a propositura de ações coletivas que visem à tutela de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos (art. 82, do CDC).

Desta forma, a grande importância e inovação destas alterações estão previstas na inserção de um capítulo V no Código de Defesa do Consumidor para

¹⁶¹ Conf. COSTA, Geraldo Faria Martins da. Superendividamento: a proteção do consumidor de crédito em direito comparado brasileiro e francês. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2002.

¹⁶² ALEXANDRIDIS, Georgios. A política nacional das relações de consumo. **Jornal Carta Forense**, São Paulo, 02 fev. 2017. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/a-politica-nacional-das-relacoes-de-consumo/17311>> Acesso em: 28 fev. 2018.

¹⁶³ PORTUGAL, Carlos Giovanni Pinto; SHMIDT, Ayeza. Políticas Públicas e o superendividamento populacional: a necessidade de políticas públicas para manutenção do mínimo existencial da população de baixa renda na sociedade de consumo. In: EVENTO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA. **Anais...** Campinas: UniBrasil, 2015. Disponível em: <<http://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/anaisvinci/article/view/943/91>> Acesso em: 28 fev. 2018.

¹⁶⁴ MACEDO, Maria Fernanda Soares. Superendividamento do consumidor e Teoria do Patrimônio mínimo. **Revista Páginas de Direito**, Porto Alegre, ano 15, n. 1220, 31 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.tex.pro.br/artigos/303-artigos-mar-2015/7025-superendividamento-do-consumidor-e-teoria-do-patrimonio-minimo>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

tratar do procedimento judicial de repactuação de dívidas. Sobre este procedimento, a autora Bruna Simões, retrata a possibilidade tecendo comentários à burocracia exigida, quando o juiz designará uma audiência de conciliação para que o credor apresente um plano de pagamento para todos os seus devedores¹⁶⁵. Também explica que, segundo esta alteração, o devedor contará com prazo máximo de cinco anos para pagamento total e este valor a ser pago deverá respeitar o mínimo existencial dele e da sua família.¹⁶⁶

Vale ressaltar, ainda neste momento, que, para minimizar os prejuízos causados pelo superendividamento, é necessário investir em medidas voltadas à educação financeira dentro das residências e escolas, inclusive desde o primário com as crianças.¹⁶⁷ Para isso, é necessário desenvolver métodos de educação de seus cidadãos para que sejam conscientes dos seus direitos. Não basta criar facilidades nas concessões de créditos, se, posteriormente muito será gasto para custear honorários e custas processuais nas negociações destas dívidas. É necessário desenvolver métodos mais eficazes de educação e gestão financeira.¹⁶⁸ Seja na confecção de cartilhas, palestras, folders ou qualquer meio de comunicação, em linguagem clara: o importante é trazer à superfície todas as dúvidas e apresentar suas justificativas.

Torna-se perceptível que a institucionalização de políticas protetivas do consumidor complementa a própria legislação já existente, bem como alavanca formas de fiscalização à atuação do fornecedor e do cidadão vulnerável. A blindagem de um núcleo essencial, voltado à tutela irrenunciável da dignidade do consumidor como pessoa humana, é fator que não pode destoar das políticas públicas comprometidas com a realidade constitucional e com as situações concretas da contemporaneidade.¹⁶⁹

¹⁶⁵ FRANÇA, Bruna Simoes. O superendividamento no Direito Brasileiro e o Projeto de Lei n. 3515/2015. **Âmbito Jurídico**, [S.l.], ano 20, n. 166, nov. 2017. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=19129>. Acesso em: 28 fev. 2018.

¹⁶⁶ FRANÇA, Bruna Simões; NASCIMENTO, José Moacyr Doretto. Direito Difusos e Coletivos. GOMES, M.V.M.L. (coord.). **Coleção Defensoria Ponto a Ponto**. Saraiva: São Paulo, 2017, p. 110.

¹⁶⁷ Conf. D'AQUINO, Cassia; MALDONADO, Maria Tereza. **Educar para o consumo**: como lidar com os desejos de crianças e adolescentes. Campinas: Papirus 7 Mares, 2012.

¹⁶⁸ SILVA, Joseane Suzart Lopes da. O superendividamento dos consumidores brasileiros: a imprescindível aprovação do projeto de lei n. 283/2012 e a atuação conjunta dos instrumentos da política nacional das relações de consumo. In: SILVA, J.L.S.; SANTOS, C.P.G; SANTOS, N.M. (Org.). **Superendividamento dos consumidores**. Salvador: Ed. Paginae, 2016, p.155.

¹⁶⁹ Ibidem, 2015.

5 CONCLUSÃO

O sobre-endividamento dos consumidores é um fenômeno que só cresceu nos últimos anos. Por este motivo, a preocupação com a inexistência de uma legislação específica que coibisse diversas ações que infringissem direitos do consumidor, motivou o Projeto de Lei de nº 3.515/2015, atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados e o Projeto de Lei de nº 283/2012, já no Senado Federal.

A aprovação do Projeto de Lei 3515/2015 será de grande importância para o direito do consumidor no Brasil, especialmente no tocante ao tratamento legal e judicial diferenciado a ser dado aos indivíduos superendividados. A possibilidade de parcelamento de débitos, redução de taxas de juros, reinclusão no mercado de crédito, sem dúvida, será um ganho socioeconômico para o Brasil. A par das disposições relacionadas ao fenômeno, o Projeto ainda trará de forma mais clara os deveres do fornecedor, bem como o respeito ao direito básico à informação ao cidadão.

É evidente e verídica a afirmação que o empoderamento dos indivíduos, destituídos de capital, seja uma forma de amenizar as desigualdades presentes em território nacional. Todavia, a realização deste fenômeno, mediante as instituições financeiras, quando conferem capacidade econômica através da concessão de crédito, deve ser observada e estudada com cautela. Isso porque, confere poder de compra de forma desenfreada, com propósito malicioso de enganar a consciência dos cidadãos, já que muitos não possuem educação financeira, acarretando, por consequência, a geração de uma superdívida.

Ainda pôde ser observado que todo processo de endividamento tem início com o trabalho enfático de marketing das instituições, atrelado à falta de educação financeira, que clamam, praticamente imploram, pela venda de seus produtos e serviços, aparentemente indefectíveis, quando então aplicam, sorrateiramente, e algumas vezes declaradamente, diversas condutas abusivas disfarçadas de facilitação de crédito. O consumidor fica à mercê de seus impulsos, sendo “seduzido” pela publicidade apresentada nos meios de divulgação. Em acréscimo a essa seara de superendividados, foi trazido a comento, a situação dos servidores

públicos, mais especificamente, deste Estado, uma vez que a garantia de emprego trazida pelo funcionalismo apetece a realização de inúmeros consignados.

Destarte, constatou-se também, a vulnerabilidade do consumidor mediante as ações lesivas cometidas nas mais diversas áreas. O desconhecimento da lei, das suas atualizações, assim como dos seus direitos intrínsecos garantidos pela Constituição Federal, permite o flagrante desrespeito ao confisco de bens, até mesmo ao bloqueio online de contas bancárias, como forma de pagamento nas execuções cíveis. Contudo, para que o devedor receba a tutela jurídica do Estado, em face das atividades prejudiciais praticadas pela indústria creditícia, é indispensável a existência da boa-fé no indivíduo ao assumir dívidas, pois a proteção não pode recair sobre os superendividados ativos conscientes.

Devido ao percentual assustador de 63% (sessenta e três por cento) dos baianos terem dificuldades em manter suas contas em dia, demonstrou-se a necessidade de instalação de um Juizado Especial Cível de Apoio ao Superendividado. Diante do cenário preocupante que aflige muitas famílias, as quais comprometem grande parte de sua renda para a quitação de despesas, revelou-se com o levantamento de dados dos sobreendividados do Estado, que as principais causas de inadimplência de dívidas em 2017, foram a redução de renda, o desemprego e gastar demais. Além dessas hipóteses, doença na família, divórcio e falecimento também deram origem à negatização da renda.

Evidenciou-se o distúrbio do problema em relação ao servidores públicos, que, além de sofrerem, em muitos casos, pela falta de educação financeira, também são vítimas de atrasos dos vencimentos e falta de reajuste salarial. Ressalta-se que em 2017, além das dívidas de cartão de crédito e cheque especial, o prejuízo com os débitos dos servidores no empréstimo consignado cresceu R\$ 5 bilhões (cinco bilhões de reais) no ano e R\$ 715,6 milhões (setecentos e quinze milhões e seiscentos mil reais) por mês.

Atestou-se que, apesar de haver legislação limitando a retenção dos proventos das pessoas, especialmente dos trabalhadores públicos da Bahia, os descontos excessivos na folha de pagamento do consumidor, quase na sua integralidade, ocorrem de modo frequente no Brasil. As instituições financeiras aceitam ou, pior, induzem servidores, ativos ou inativos, a contratarem diversos empréstimos consignados ou debitados em sua conta corrente, causando-lhes, por

consequência, graves problemas econômicos e financeiros, revelando-se um atentado à dignidade da pessoa humana.

Isto posto, é evidente a necessidade de legislação própria, ou ainda complementar para sanar as lacunas ainda existentes, uma vez que não existe nenhum tipo de dispositivo que trate sobre o fenômeno do sobre-endividamento, exceto entendimentos jurisprudenciais e analogia a outros Tribunais de grande relevância. Isso porque, levando em consideração o atual contexto do sistema jurídico brasileiro, bem como o quantitativo existente no meio social que possui uma superdívida, tem comprovado que existe uma real necessidade jurídica de fomentar uma legislação que trate sobre o tema, com objetivo de proteger, ainda mais, o consumidor, parte vulnerável na relação aqui abordada, além de coibir práticas abusivas desenvolvidas cotidianamente.

Outrossim, é importante frisar que a legislação existente não abarca todos os tipos de atividades prejudiciais que prevalecem em território nacional. Ela combate, de forma genérica, algumas ações que são mais pontuais e específicas ao consumidor. Omissão às informações sobre o risco do negócio, bem como aformoseamento das relações de descontos diretos em folha de pagamento acima da margem permitida por lei, além de cobranças absurdas de juros e multas em caso de inadimplemento, denota, de fato, condutas corriqueiras de condutas lesivas.

Mostrou-se que a sociedade precisa de políticas públicas de conscientização e organização de gestão financeira, principalmente em escolas, universidades e dentro dos lares. A realização de palestras, seminários, panfletos e cartilhas auxiliariam na educação de milhares de pessoas, simplificando o acesso à informação e alertando a comunidade sobre a importância de manter o controle de suas finanças. É necessário clamar por estas medidas socioeducativas a não estimularem o consumo indevido a fim de que, desde criança, os cidadãos possam perceber a real necessidade na aquisição de bens e serviços.

A atuação da sociedade civil organizada é um instrumento capaz de favorecer a execução de políticas públicas, como a criação e desenvolvimento das associações de Defesa do Consumidor ou fundações, que são de grande relevância social. O papel destes setores, em atender o devedor, conhecer as dívidas e promover tentativas de conciliação com os credores, permite, caso não obtenha

êxito, movimentar a máquina judiciária, através de ações, com o objetivo de solucionar e diminuir os casos de superendividamento.

Almejando superar estas dificuldades, o CDC, entendendo ser possível priorizar a proteção dos direitos do cidadão trouxe o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, como método de aplicabilidade da Política Nacional das Relações de Consumo. Observando todos os requisitos e mantendo o equilíbrio das relações o Ministério Público, a Defensoria, as associações e fundações, os Juizados Especializados e as Varas competentes, unem seus esforços objetivando dar efetividade às garantias legais.

No que tange a ideia da legislação para a elevação da proteção do consumidor frente aos percalços vivenciados no plano concreto, existe ainda o Projeto de Lei de nº 3.515/2015, já mencionado no presente trabalho, e que conta com uma expansão do CDC, pretendendo assegurar a tutela do superendividado. É uma medida favorável ao propósito de acolhê-lo, conta com medidas não previstas e, ainda, trazendo o foco do “mínimo existencial”, que é um pensamento que tende a garantir manutenção digna de vida dos cidadãos e de seus entes, mesmo com a existência da dívida.

Diante disso, e levando em consideração tudo que foi analisado, é possível perceber que a sanção deste Projeto de Lei é uma medida introdutória para novos rumos em um âmbito ainda não explorado, mas que carece de profundas observações para o preenchimento das suas diversas lacunas. É perceptível que sua aprovação será benéfica ao consumidor e de grande valia no seu dia a dia, principalmente, no que tange ao servidor público com as observações à legislação específica que o blindava de algumas práticas abusivas.

REFERÊNCIAS

- AFPEB. **Dívidas de servidores com empréstimos consignados cresce e assusta bancos.** Disponível em: <<http://afpeb.com.br/governo-baixa-o-texto-dos-juros-do-credito-consignado-para-servidores-publicos/>>. Acesso em: 27 dez. 2017.
- AFPEB. **Funcionalismo público estadual já tem tabela de pagamento para 2017.** 2017. Disponível em: <<http://afpeb.com.br/funcionalismo-publico-estadual-ja-tem-tabela-de-pagamento-para-2017/>>. Acesso em: 15 jan. 2018.
- AFPEB. **Governo baixa o teto dos juros do crédito consignado para servidores públicos.** 2017. Disponível em: <<http://afpeb.com.br/governo-baixa-o-texto-dos-juros-do-credito-consignado-para-servidores-publicos/>>. Acesso em: 27 dez. 2017.
- ALEXANDRIDIS, Georgios; FIGUEIREDO, Fábio Vieira; FIGUEIREDO, Simone Diogo Carvalho. **Mini Código de Defesa do Consumidor anotado.** São Paulo: Saraiva, 2011.
- ALEXANDRIDIS, Georgios. A política nacional das relações de consumo. **Jornal Carta Forense**, São Paulo, 02 fev. 2017. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/a-politica-nacional-das-relacoes-de-consumo/17311>> Acesso em: 28 fev. 2018.
- ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales.** Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.
- ALVES, Hélio Heron da Silveira. **O Endividamento do Servidor Público no Brasil: O Caso da Universidade Federal do Rio Grande Do Sul.** 2016. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.
- ALVIN, Arruda. **Código do Consumidor Comentado.** 2. ed. São Paulo. Revista dos Tribunais, 1995.
- AMARAL, Luiz Otavio de Oliveira. **Teoria Geral do Direito do Consumidor.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- AMARAL, Maria Aparecida Amaral; HARADA, Michelle Sayuri Harada; MOURA, Jucilaine Figueira de Moura. Código de Defesa do Consumidor: Os Princípios que o Norteiam e a Incidência Destes nos Contratos de Consumo. **Direito & Realidade**, Minas Gerais, v.4, n.1, 2016.
- AMORA, Antônio Soares. **Minidicionário Soares Amora da língua portuguesa.** 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- ANDRADE, Simeia Passos de. Superendividamento dos consumidores: A teoria do adimplemento substancial como instrumento para minimizar o superendividamento dos consumidores. In: SILVA, J.L.S.; SANTOS, C.P.G; SANTOS, N.M. (Org.). **Superendividamento dos consumidores.** Salvador: Paginae, 2016.

A TARDE NOTÍCIAS. Bahia ganha juizado para superendividado. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/economia/noticias/1728960-bahia-ganha-juizado-para-superendividados>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

AZEVEDO, Gislane Campos; SERICOPOI, Reinaldo. **História Geral e do Brasil**. São Paulo: Ática, 2005.

BACELLAR, Sarah Nunes. Oniomia: a doença da dívida e o fenômeno do superendividamento. In: SILVA, J.L.S.; SANTOS, C.P.G; SANTOS, N.M. (Org.). **Superendividamento dos consumidores**. Salvador: Paginae, 2016.

BAHIA. **Decreto Estadual n. 10.148/06**. Disponível em: <<https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/76391/decreto-10148-06>>. Acesso em: 09 jan. 2018.

BEHRENS, Yan West. Superendividamento: conceito, espécies e fundamentos. In: SILVA, J.L.S.; SANTOS, C.P.G; SANTOS, N.M. (Org.). **Superendividamento dos consumidores**. Salvador: Ed. Paginae, 2016.

BENJAMIN, Antonio Herman V.; BESSA, Leonardo Roscoe; MARQUES, Claudia Lima. **Manual de Direito do Consumidor**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

BESSA, Leonardo Roscoe; MOURA, Walter José Faiad de. **Manual de direito do Consumidor**. 4. ed. Brasília: Escola Nacional de Defesa do Consumidor, 2014. Disponível em: <http://www.defesadoconsumidor.gov.br/images/manuais/manual-do-direito-do-consumidor.pdf>.

BETTI JR., Leonel. A cobrança indevida no direito do consumidor: estrutura da relação jurídica e efetividade.. In: Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - CONPEDI, 17, 2008, Salvador - BA. **Anais –eletrônicos...**, Salvador: CONPEDI, 2008.

BEZERRA, Francisco Otávio de Miranda; BEZERRA, Christiane de Andrade Reis Miranda. Das Práticas comerciais Abusivas no Código de Defesa do Consumidor. **Pensar (UNIFOR)**, [S.I.], v. 14, 2009.

BOCARDI, Alzira Teresinha Zimermano. **Cláusulas abusivas: uma armadilha para os consumidores nos contratos de adesão: da possibilidade de anulação das cláusulas abusivas em face ao código de defesa do consumidor**. 2014. Trabalho apresentado como requisito parcial para aprovação no curso de Direito. Fundação Educacional do Município de Assis, Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis. 2014.

BOLADE, Geisianne Aparecida. O Superendividamento do Consumidor como um Problema Jurídico-Social. **ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET**, Curitiba, ano 3, n. 8, p. 180-209, jul/dez. 2012.

BORGES, Iala Souza. **O Superendividamento Dos Idosos Brasileiros: atuação os instrumentos da política Nacional Das Relações De Consumo Em Prol Destes Hipervulneráveis**. Salvador: [s.n.], 2017.

BORGES, Rodrigo Lanzi de Moraes. O Conceito de princípio: uma questão de critério. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, [S.l.], v. 7, n. 7, jan./jun. 2010.

BRANCO, Gerson Luiz Carlos. **O sistema contratual do cartão de crédito**. São Paulo: Saraiva. 1998.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Resolução nº 3.694. Dispõe sobre a prevenção de riscos na contratação de operações e na prestação de serviços por parte de instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 mar. 2009. Disponível em: < http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/47651/Res_3694_v4_P.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL . **Decreto nº 7.963**, de 15 de março de 2013. Observatório Nacional das Relações de Consumo, com previsão no Art. 9º, inciso II; vinculação ao MJ prevista no Parágrafo Único, do mesmo dispositivo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7963.htm>. Acesso em: 28 fev. 2018.

BRASIL. Lei Nº 9.307 de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 set. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9307.htm.

BRASIL. Lei nº 1.046, de 2 de janeiro de 1950. Disposição sobre a consignação em folha de pagamento. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, 2 jan. 1950.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 set. 1990.

BRASIL. Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995. Cria, na estrutura organizacional do Ministério da Justiça, o Conselho Federal de que trata o art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, altera os arts. 4º, 39, 82, 91 e 98 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 mar. 1995.

BRASIL. Projeto de lei nº 283 de 2012. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e tratamento do superendividamento. Relator Ricardo Ferraço. Emenda Nº 43 - CTMCDC (SUBSTITUTIVO), **Coleção de**

Leis da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/106773>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

BRASIL. Projeto de Lei nº 3.515 do ano de 2015. Altera a Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e o art. 96 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. **Coleção de Leis da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 4 nov. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Administrativo. Agravo Regimental no Recurso Especial. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. 9 de junho de 2015. **Jurisprudência do STJ.** Brasília, DF. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/200481046/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-979442-ms-2007-0191169-8>> Acesso em: 02 jan. 2018.

BRASIL, Lei n. 9.008, de 21 de Março de 1995. Cria, na estrutura organizacional do Ministério da Justiça, o Conselho Federal de que trata o art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, altera os arts. 4º, 39, 82, 91 e 98 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 21 mar. 1995.

CABREIRA, Marcella Medeiros. **O Superendividamento nas Relações de Consumo Creditícias.** Rio de Janeiro: Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro: EMERJ, 2012.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. **Acesso à justiça.** Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

CARMO NETO, Renério José do. A concessão de crédito ao consumo: uma análise histórica da Antiguidade. In: SILVA, J.S.L; SANTOS, C.P.G; SANTOS, N.M. (Org.). **Superendividamento dos consumidores.** Salvador: Ed. Paginae, 2016.

CARPENA, Heloisa. Uma lei para os consumidores superendividados. **Revista de Direito do Consumidor,** São Paulo, ano 18, n.74, 2012.

CARRAZZA, Antonio Roque. **Curso de direito tributário.** 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

CARVALHO, Diógenes Faria de; COELHO, Cristiano. **Consumo e super endividamento: Vulnerabilidade e escolhas intertemporais.** Goiânia: Editora Espaço Acadêmico, 2017.

CARVALHO, José Carlos Maldonado de. **Direito do consumidor: Fundamentos doutrinários e visão jurisprudencial.** 5.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CASADO, Márcio Mello. Os princípios fundamentais como ponto de partida para uma primeira análise do sobreendividamento no Brasil. **Revista de Direito do Consumidor,** São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 33, p. 130-140, 2000.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Direito do consumidor**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Direito do Consumidor**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

COSTA, Geraldo Faria Martins da. Superendividamento: a proteção do consumidor de crédito em direito comparado brasileiro e francês. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2002.

CRAVO, Daniela Copetti. Venda casada: é necessária a dúplice repressão? **Revista de Defesa da Concorrência**, Brasília, n. 1, maio 2013.

D'AQUINO, Cassia; MALDONADO, Maria Tereza. **Educar para o consumo**: como lidar com os desejos de crianças e adolescentes. Campinas: Papyrus 7 Mares, 2012.

DOLL, Johannes. Algumas observações sobre o crédito consignado para idosos: dados de uma pesquisa. In: MARQUES, Claudia Lima. CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; LIMA, Clarissa Costa. (Org.). **Direitos do consumidor endividado II: vulnerabilidade e inclusão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

Federação dos Trabalhadores Públicos do Estado da Bahia - FETRAB. **Documento com a pauta de reivindicações da campanha salarial**, 2017. 2016. Disponível em: <<http://www.fetrab.org.br/campanha.php?id=5>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

FONSECA, João Bosco Leopoldino. **Cláusulas abusivas nos contratos**. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

FRANÇA, Bruna Simões; NASCIMENTO, José Moacyr Doretto. Direito Difusos e Coletivos. GOMES, M.V.M.L. (coord.). **Coleção Defensoria Ponto a Ponto**. Saraiva: São Paulo, 2017.

FRANÇA, Bruna Simoes. O superendividamento no Direito Brasileiro e o Projeto de Lei n. 3515/2015. **Âmbito Jurídico**, [S.l.], ano 20, n. 166, nov. 2017. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=19129>. Acesso em: 28 fev. 2018.

FREITAS, Érika Cássia de; BORGES, Luiz Cláudio. Direito do Consumidor: Uma Análise do Superendividamento no Brasil. **Revista Jurídica Luso Brasileira – RJLB**, Lisboa, n. 3, 2017.

FRIEDEMANN, Eduardo. Superendividamento e o consumidor bancário, possibilidade de readequação mensal dos pagamentos. **JusBrasil**, 2017. Disponível em: <<https://eduardofriedemann.jusbrasil.com.br/artigos/432063169/superendividamento-e-o-consumidor-bancario-possibilidade-de-readequacao-mensal-dos-pagamentos>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

GALDINO, Valéria Silva. **Cláusulas abusivas no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2001.

GAMA, Hélio Zaghetto. **Curso de Direito do Consumidor**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Direito do consumidor**: código comentado, jurisprudência, doutrina, Decreto n. 2.181/1997. 8 ed. Niterói: Impetus, 2012.

GIGLIUCCI, Paulo Henrique Cova. **Crédito consignado a aposentados e pensionistas do INSS**: evolução e fatores de sua expansão. 2011. Tese (Doutorado) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2011. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/index.php?option=com_jumi&fileid=11&Itemid=76&lang=pt-br&filtro=cr%C3%A9dito%20consignado>. Acesso em: 15 dez. 2017.

GONTIJO, Patrícia Maria Oliva. Crédito e superendividamento: uma análise em busca da concretização do princípio da Dignidade da Pessoa Humana. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 19., 2010, Fortaleza, **Anais eletrônicos...** Fortaleza, 2010. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3966.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2018.

GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Código de Defesa do Consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

KIRCHNER, Felipe. Os novos fatores teóricos da imputação e concretização do tratamento do superendividamento de pessoas físicas. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 17, n. 65, jan./mar. 2008.

LEAL, Leonardo José Peixoto; TASSIGNY, M. M. Política Nacional Das Relações De Consumo, Sistema Nacional De Defesa E Perfil Do Consumidor: Consumo, Educação E Conscientização Entre Jovens Consumidores Em Fortaleza. In: KNOERR, Viviane Coêlho de Séllos; MARTINS, Fernando Rodrigues; HAONAT, Angela Issa;. (Org.). IN: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 23., **Anais Eletrônicos**. Florianópolis: FUNJAB, 2014.

LEITÃO MARQUES, Maria Manuel et al. **O endividamento dos consumidores**. Coimbra: Almedina, 2000.

LEVENHAGEN, Antônio José de Souza. **Processo de Execução**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

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

LOPES, A. Paraguassú. **Ética na Propaganda**. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

LOPES, Jose Reinaldo de Lima. Crédito ao consumidor e superendividamento: Uma problemática geral. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 33 n. 129, jan./mar. 1996.

KOTLER, Philip. **Capitalismo em confronto**. Rio de Janeiro: Best Business, 2015.

MACEDO, Maria Fernanda Soares. Superendividamento do consumidor e Teoria do Patrimônio mínimo. **Revista Páginas de Direito**, Porto Alegre, ano 15, n. 1220, 31 mar. 2015. Disponível em: < <http://www.tex.pro.br/artigos/303-artigos-mar-2015/7025-superendividamento-do-consumidor-e-teoria-do-patrimonio-minimo>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

MALTA, Alberto E. A. **Multas e sanções processuais em sentido estrito no novo Código de Processo Civil**. 2014. Trabalho apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.– Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, 2014. Disponível em: < http://bdm.unb.br/bitstream/10483/10058/1/2014_AlbertoEmanuelAlbertinMalta.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2018.

MARQUES, Cláudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. **Estudos de direito comparado sobre superendividamento**. São Paulo: RT, 2006.

MARQUES, Cláudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. **Direitos do Consumidor endividado II: vulnerabilidade e inclusão**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MARQUES, Claudia Lima; LIMA, Clarissa Costa; BERTONCELLO, Káren. **Prevenção e tratamento do superendividamento**. Brasília: DPDC/SDE, 2010.

MARQUES, Cláudia Lima. Contratos no Código de Defesa do Consumidor: O novo regime das relações contratuais. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2002.

_____. O que é “superendividamento” do consumidor e o que isso tem a ver com crédito ao consumo, liberdade e falência? Prevenção e tratamento do superendividamento. **Cadernos de Investigações Científicas**, Brasília, DPDC/SDE, v.1, 2010.

_____. Sugestões para uma Lei sobre o tratamento do superendividamento de pessoas físicas em contratos de crédito ao consumo: proposições com base em pesquisa empírica de 100 casos no Rio Grande do Sul. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, n. 55, p. 11-52, jul./set. 2005.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito processual do trabalho: doutrina e prática forense, modelos de petições, recursos, sentenças e outros**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MOREIRA, Bruno César de Melo; PACHECO, Ana Flávia Almeida; e BARBATO, Andréa Maria. Neuroeconomia e neuromarketing: Imagens cerebrais explicando as decisões humanas de consumo. **Ciência cognitiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, dez. 2011.

NERY JÚNIOR, Nelson. NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

NEVES, Carla Manuela Mineiro. Cláusulas abusivas nos contratos de financiamento. **Jus**, mar. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/57693/clusulas-abusivas-nos-contratos-de-financiamento>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

NUNES, Luiz Antônio Rizzatto. **Curso de direito do consumidor**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

NUNES, Luiz Antônio Rizzatto. **Curso de direito do consumidor**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

PADILHA, Sandra Maria Galdino. Cláusulas abusivas nas relações de consumo. **Prim@ Facie**, ano 2, n. 3, jul./dez. 2003.

PALMA, Amanda. Três em cada 10 baianos são bons pagadores, indica Serasa. **Correio 24 horas**, Salvador, 2017. Disponível em: <<http://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/tres-em-cada-10-baianos-sao-bons-pagadores-indica-serasa/>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

PELLEGRINO, Fabiana de Almeida Oliveira. **Tutela Jurídica do superendividamento**. 2. Ed. Ver. Atual. Salvador: JusPODIVM, 2016.

PENTEADO JÚNIOR, CASSIO M.C. Sanções Administrativas no Código de Defesa do Consumidor. **Justitia**, São Paulo, 54 (160), out/dez. 1992.

PEREIRA JÚNIOR, Nilton Nunes. **O código de Defesa do Consumidor e as operações financeiras**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

PORTUGAL, Carlos Giovanni Pinto; SHMIDT, Ayeza. Políticas Públicas e o superendividamento populacional: a necessidade de políticas públicas para manutenção do mínimo existencial da população de baixa renda na sociedade de consumo. In: EVENTO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 1., 2015, Campinas, **Anais...** Campinas: UniBrasil, 2015. Disponível em: <<http://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/anaisvinci/article/view/943/91>> Acesso em: 28 fev. 2018.

POZZOBON, Amanda Gonçalves Benvenuti. **A Venda Responsável do Crédito: Prevenção e Tratamento do Superendividamento**. 2014. 126 f. Monografia (Graduação) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Superendividamento do consumidor**. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul, [S.l.]. Disponível em: <<https://www.tjrs.jus.br/site/processos/conciliacao/superendividamento.html>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

ROCHA, Amélia Soares da Rocha; FREITAS, Fernanda Paula Costa de Freitas. O superendividamento, o consumidor e a análise econômica do direito. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 19, 2010, Fortaleza, **Anais eletrônicos...** Fortaleza, 2010.

RODRIGUES, Silvio. **Direito civil**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

ROSENVALD, Nelson. **Dignidade humana e boa-fé no Código Civil**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SHMITD NETO, Andre Perin. Superendividamento do consumidor: conceito, pressupostos, e classificação. **Revista da SJRJ**, Rio de Janeiro, n. 26, 2009.

SCHIMITT, Cristiano Heineck. As Cláusulas abusivas no Código de Defesa do Consumidor. **Revista de Direito do Consumidor**. São Paulo: RT, n. 33, jan./mar. 2000.

SANT'ANNA, Armando. **Propaganda: teoria, técnica e prática**. 7. ed. São Paulo: Pioneira, 2001.

SANTOS, Renilda Brito. Superendividamento dos servidores públicos. In: SILVA, J.L.S.; SANTOS, C.P.G; SANTOS, N.M. (Org.). **Superendividamento dos consumidores**. Salvador: Ed. Paginae, 2016.

SILVA, Joseane Suzart Lopes da. O superendividamento dos consumidores brasileiros: a imprescindível aprovação do projeto de lei n. 283/2012 e a atuação conjunta dos instrumentos da política nacional das relações de consumo. In: SILVA, J.L.S.; SANTOS, C.P.G; SANTOS, N.M. (Org.). **Superendividamento dos consumidores**. Salvador: Ed. Paginae, 2016.

SILVA, Joseane Suzart Lopes da. Tutela Administrativa do Consumidor: uma análise crítica acerca do panorama atual em busca da necessária efetividade. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia**, Salvador, v. 22, n. 24, 2012. Disponível em: <file:///C:/Users/IALA%20BORGES/Downloads/11891-34433-1-PB.pdf >. Acesso em: 28 fev. 2018.

SILVA, Michael César. A doença preexistente no contrato de seguro de vida: o princípio da boa-fé objetiva e o dever de informação. In: FIUZA, C.; SÁ, M.F.F.; NAVES, B.T.O. (Coord.). **Direito Civil: atualidades III- princípios jurídicos no direito privado**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

SILVA, Michael César; SANTOS, Wellington Fonseca Dos. O direito do consumidor nas relações de consumo virtuais. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v.12, n. 23, jan./jun. 2011.

SILVA, Michael César; SANTOS, Wellington Fonseca Dos. O direito do consumidor nas Relações de Consumo Virtuais. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v.15, n. 30, jul./dez. 2012.

SOUZA, Iala Borges. **O Superendividamento dos Idosos Brasileiros: A Atuação dos Instrumentos da Política Nacional das Relações de Consumo em Prol Destes Hipervulneráveis**. 2017. Trabalho apresentado como requisito parcial para o curso de Direito. – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador. 2017. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/superendividamento.pdf.

TARTUCE, Flávio. **Função Social dos Contratos: do Código de Defesa do Consumidor ao Código Civil de 2002**. 2.ed. São Paulo: Método, 2007.

TORRES, Larissa Fontes de Carvalho. Direito do Consumidor. In: CONPEDI UNINOVE. (Org.). **O Problema do superendividamento do consumidor no Brasil: Características E Consequências Da Oferta De Crédito**. São Paulo: FUNJAB, 2014.

BRASIL. Tribunal de justiça do estado da bahia. **Gráfico referente aos casos dos sobre-endividados do Tribunal Justiça do Estado da Bahia**, Salvador, 2017.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. v. 1. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

VIGNALI, Heber Arbuet. **O Atributo da Soberania**. Brasília: Senado Federal, 1995.

VENTURA, Eloy Câmara. **A evolução do crédito da antiguidade aos dias atuais**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2002.

VOLPI, Alexandre. **A história do consumo no Brasil: do mercantilismo à era do foco no cliente**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

WEBER, Thadeu. A ideia de um "mínimo existencial" de J. Rawls. **Kriterion**, Belo Horizonte, v. 54 n.127, jun. 2013.

WODTKHE, Guilherme Domingos Gonçalves. **O superendividamento do consumidor: As possíveis previsões legais para seu tratamento**. 2014, Trabalho apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. 2014. Disponível em: <http://conteudo.pucrs.br/wp-content/uploads/sites/11/2017/03/guilherme_wodtke_2014_2.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2018.

XAVIER, Maria Augusta Marques de Almeida; ALVES, Fabrício Germano. Práticas abusivas nas relações de consumo: uma análise do art. 39, I do Código de Defesa do Consumidor. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA DO CCSA, 20, 2015, Natal. **Anais**. Natal, 2015.

ZAMAI JÚNIOR, Laudicir. **A principiologia do artigo 4º do Código de Defesa do Consumidor: abordagem dos incisos I ao IV**. Jus, [S.l.], FEV. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/46856/a-principiologia-do-artigo-4-do-codigo-de-defesa-do-consumidor-abordagem-dos-incisos-i-ao-iv#_ftn3>. Acesso em: 27 fev. 2018.