

O JULGAMENTO DA ADI 6.727 E A PROTEÇÃO AO IDOSO CONTRA O SUPERENDIVIDAMENTO

The judgment of ADI 6.727 and the protection of the elderly against over-indebtedness
Revista de Direito do Consumidor | vol. 144/2022 | p. 295 - 311 | Nov - Dez / 2022
DTR\2022\17290

Isadora Machado Pereira

Mestranda em Direitos Públicos pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Pós-Graduada em Direito Público pela Faculdade Legale. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Advogada. email: isadoramape@hotmail.com

Fernando José Resende Caetano

Mestrando e Graduado em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Servidor público. Advogado. e-mail: resendecaetano@hotmail.com

Área do Direito: Consumidor

Resumo: O trabalho objetiva o estudo do acesso ao crédito consignado pela população idosa tendo em vista sua hipervulnerabilidade e o crescente aumento do superendividamento frente a esses idosos. Na sequência, pretende-se o aprofundamento na ADI 6.727, que objetiva a declaração da inconstitucionalidade de lei que restringe a contratação de crédito consignado pelos idosos de forma telefônica. Trata-se de uma pesquisa que visa analisar a seguinte problemática: como o Supremo Tribunal Federal sopesou os princípios da livre iniciativa e da proteção ao consumidor idoso no julgamento da ADI 6.727? A metodologia utilizada foi a bibliográfica-doutrinária (análise qualitativa). A pesquisa conclui que a lei objeto da ADI visa proteger o consumidor idoso, uma vez que a possibilidade de assédio publicitário em larga escala, somada à ampliação da margem do crédito consignado, tende, em longo prazo, a piorar a situação econômica dos idosos.

Palavras-chave: Superendividamento dos idosos – Hipervulnerabilidade do consumidor – ADI 6.727 – Competência constitucional – Empréstimo consignado

Abstract: The work aims to study the access to consigned credit by the elderly population in view of their hypervulnerability and the growing increase in over-indebtedness against them. Subsequently, it is intended to delve into ADI 6,727, which aims to declare the unconstitutionality of a law that restricts the contracting of consigned credit by the elderly by telephone. This is a research that aims to analyze the following problem: how did the Federal Supreme Court weigh the principles of free enterprise and elderly consumer protection in the judgment of ADI 6,727? The methodology used was the bibliographic-doctrinal (qualitative analysis). The research concludes that the law object of the ADI aims to protect the elderly consumer since the possibility of large-scale advertising harassment added to the expansion of the payroll loan margin tends, in the long term, to worsen the economic situation of the elderly.

Keywords: Over-indebtedness of the elderly – Consumer hypervulnerability – ADI 6.727 – Constitutional jurisdiction – Payroll loan

Para citar este artigo: PEREIRA, Isadora Machado; CAETANO, Fernando José Resende. O julgamento da ADI 6.727 e a proteção ao idoso contra o superendividamento. *Revista de Direito do Consumidor*. vol. 144. ano 31. p. 295-311. São Paulo: Ed. RT, nov./dez. 2022. Disponível em: inserir link consultado. Acesso em: DD.MM.AAAA.

Sumário:

1. Introdução - 2. O superendividamento dos idosos - 3. A (in)constitucionalidade das medidas protetivas e a ADI 6.727 - 4. Considerações finais - 5. Referências

1. Introdução

A Constituição Federal, como ordenamento máximo do Estado, preconiza a igualdade formal entre todos os brasileiros. Todavia, sabe-se que, por inúmeras questões, a diversidade e a diferença são fatores preponderantes na obtenção da igualdade material, por esse aspecto, a lei busca inúmeras vezes diferenciá-la para igualar. O Estatuto do Idoso é um grande exemplo legislativo que demonstra a vulnerabilidade dos tutelados frente à sociedade. Essa lei configura, entre “vantagens” legais e

punições específicas, uma isonomia frente aos cidadãos de outras faixas etárias.

No que concerne ao foco deste trabalho, o acúmulo das condições de idoso e de consumidor resulta em grande preocupação jurídica, já que a suscetibilidade aos riscos do mercado é maior. Segundo o IBGE, a população idosa, ou seja, maior de 60 anos, compõe a marca de mais de 31,5 milhões de pessoas no Brasil.¹ Tal dado demonstra a hodiernidade e a premência de estudar e debater a legislação de controle de crédito frente à crescente população idosa.

Os idosos são a segunda categoria que mais deve no crédito consignado. O saldo da modalidade de crédito pessoal consignado chegou a R\$ 129,3 bilhões em fevereiro de 2019. O valor da dívida per capita, de R\$ 4.129, equivale a 2,3 vezes a renda média dos beneficiários, que é de R\$ 1.750 por mês. Outro dado é que “os idosos fazem parte do rol que reúne sessenta e dois milhões de endividados, trinta milhões de superendividados, compondo núcleos familiares de consumidores responsáveis por sessenta e quatro por cento do PIB nacional”.² Os números anteriores demonstram a grandiosidade das dívidas e das operações de consignados.

Recentemente, a Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF) ingressou, no Supremo Tribunal Federal (STF), com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra lei estadual do Paraná (Lei 20.276/2020) que proibiu as instituições financeiras de oferecer e celebrar contratos de empréstimo com aposentados e pensionistas, por meio de ligações telefônicas (*telemarketing*). Sobre a constitucionalidade ou não da medida e as legislações que abarcam o tema, a pesquisa busca analisar o seguinte problema: como o Supremo Tribunal Federal sopesou os princípios da livre iniciativa e da proteção ao consumidor idoso no julgamento da ADI 6.727? O objetivo da pesquisa é realizar o sopesamento entre os mecanismos de proteção aos idosos consumidores presentes na Lei 20.276/2020 e o princípio da livre iniciativa. Em relação à metodologia, utilizou-se o método indutivo e a pesquisa bibliográfica.

Para entender melhor o cenário, é necessário volver-se aos primórdios legais que concernem ao tema. Ao que se propõe esta pesquisa, procurar-se-á desenvolver na primeira parte deste trabalho o contexto do superendividamento dos idosos e sua hipervulnerabilidade no mercado de consumo. Em um segundo momento, analisar-se-á a legislação que abarca o tema e, *a posteriori*, a ADI 6.727 e sua (in)constitucionalidade dentro do ordenamento.

2. O superendividamento dos idosos

De acordo com Cláudia Lima Marques, o endividamento é um fenômeno comum no cotidiano das pessoas. A todo momento, os consumidores contraem dívidas com supermercados, farmácias e cartões de crédito para poder adquirir produtos e serviços.³ A oferta de crédito contribui para o aquecimento da economia e permite que as pessoas acessem bens que antes não teriam condições de comprar.

Diante desse cenário, observa-se que o comportamento econômico dos brasileiros caracteriza uma economia de endividamento, já que se gasta todo o orçamento familiar no consumo básico e, para adquirir bens de maior valor, recorre-se ao crédito.⁴ Esse fato pode ser observado na Pesquisa de Orçamentos Familiares (2017-2018) feita pelo IBGE, em que, nas famílias com renda de até dois salários mínimos, 92,6% do orçamento é comprometido em despesas correntes, sendo que 61% é destinado para alimentação e moradia.⁵

Nesse sentido, sabe-se que o acesso ao crédito é importante para a economia e para o consumo das famílias; no entanto, o crédito torna-se uma preocupação quando é feito de maneira irresponsável, podendo causar o superendividamento e a consequente exclusão do mercado de consumo.⁶ Essa exclusão acontece quando o consumidor não consegue pagar suas dívidas e tem o nome negativado nos cadastros de proteção ao crédito, ficando impedido de contratar novamente.

O superendividamento pode ser classificado em duas espécies: ele é passivo quando o consumidor não contribuiu ativamente para a situação de insolvência, como divórcio, morte na família, desemprego, doença ou acidente. Por outro lado, é ativo na medida em que o consumidor abusa do crédito e consome além da sua renda, de modo que, mesmo em condições normais não teria como quitar suas dívidas.⁷ Essa diferenciação é importante para buscar soluções para o problema do superendividamento, já que, em alguns casos, a educação financeira poderia preveni-lo e, em outros, é necessária uma proteção legislativa, já que foram fatores alheios à vontade do sujeito que o

colocaram na situação de insolvabilidade.

No Brasil, as discussões sobre o tema se intensificaram em 2010, quando foi instituída uma comissão de juristas, presidida pelo ministro Antonio Herman Benjamin, que elaborou uma proposta de atualização do Código de Defesa do Consumidor, em que são apresentadas medidas de prevenção ao superendividamento. Em junho de 2021, a proposta foi aprovada no Congresso Nacional⁸ e aguarda a sanção presidencial.

O recém-aprovado projeto de lei acrescenta o capítulo “Da prevenção e do tratamento do superendividamento”. Em seu art. 54-A, § 1º, é trazido o conceito de superendividamento:

“Art. 54-A. Este Capítulo tem a finalidade de prevenir o superendividamento da pessoa natural e de dispor sobre o crédito responsável e sobre a educação financeira do consumidor.

§ 1º. Entende-se por superendividamento a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação.”⁹

Como forma de tratar o superendividamento, a proposta permite que o consumidor renegocie suas dívidas com todos os credores em audiência de conciliação ou no âmbito de órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. A proposta modifica o art. 6º do Código de Defesa do Consumidor, instituindo como garantias básicas do consumidor:

“[...] (i) a garantia de práticas de crédito responsável, de educação financeira e de prevenção e tratamento de situações de superendividamento, preservado o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, por meio da revisão e repactuação da dívida, entre outras medidas; (ii) a preservação do mínimo existencial, nos termos da regulamentação, na repactuação de dívidas e na concessão de crédito; e (iii) o direito à informação acerca dos preços dos produtos por unidade de medida, tais como por quilo, litro, metro ou outra unidade, conforme o caso.”¹⁰

Assim como o supracitado projeto de lei, a Lei 20.276/2020, do Paraná, também visa proteger o consumidor no âmbito do mercado de crédito, regulando a oferta de crédito consignado ao idoso por meio do *telemarketing*.

Primeiramente, é importante salientar que o crédito consignado é aquele descontado diretamente do salário ou da aposentadoria. O diferencial dessa modalidade de empréstimo é que, por apresentar baixo risco de inadimplência aos bancos, possui juros menores e é concedido rapidamente.

Nesse sentido, os aposentados representam significativa parcela dos contratantes do crédito consignado, uma vez que eles possuem rendimentos fixos e frequentemente precisam se endividar. As possíveis causas desse endividamento decorrem da necessidade de alimentação especial, planos de saúde e medicamentos. Além disso, é frequente a tomada de empréstimos para auxiliar familiares, já que muitos idosos são os principais responsáveis pelo sustento da família.¹¹

Diante do exposto, é imperioso verificar que a participação do idoso no mercado de consumo requer alguns cuidados, uma vez que além da vulnerabilidade comum a todos os consumidores (art. 4º, I, do CDC (LGL\1990\40)), o idoso apresenta outros fatores de risco que agravam sua situação.

A vulnerabilidade do idoso advém de condições características dessa faixa etária, como eventuais problemas de saúde, estado físico fragilizado, dificuldade de ler e interpretar contratos e termos técnicos, dificuldade de acompanhar as mudanças constantes da sociedade, entre outras.¹² A respeito da vulnerabilidade agravada dos idosos nas relações de consumo, Bruno Miragem esclarece:

“A vulnerabilidade do consumidor idoso é demonstrada a partir de dois aspectos principais: a) a diminuição ou perda de determinadas aptidões físicas ou intelectuais que o torna mais suscetível e débil em relação à atuação comercial dos fornecedores; b) a necessidade e catividade em relação a determinados produtos ou serviços no mercado de consumo, que o coloca numa relação de dependência em relação aos seus fornecedores.”¹³

Nesse sentido, os idosos são muito mais vulneráveis que os consumidores-padrão, pois cerca de 30% deles são analfabetos e mais da metade tem menos de quatro anos de estudo formal. Logo, os idosos estão no mercado de crédito sem a adequada educação financeira e ainda com um forte

assédio de consumo.¹⁴ Assim, é importante reconhecer as necessidades desse grupo social para que seja estabelecido um tratamento legal diferenciado com a finalidade de se alcançar a almejada igualdade material.

Portanto, diante do acúmulo de fatores que fragilizam esse cidadão, configura-se uma vulnerabilidade mais grave, a qual se convencionou chamar de hipervulnerabilidade.¹⁵ O termo é usado para aqueles que possuem uma condição especial como idosos, crianças, deficientes mentais, analfabetos, que são pessoas ainda mais expostas às práticas mercadológicas.

A jurisprudência brasileira também reconhece a condição de hipervulnerabilidade do idoso nas relações consumeristas. Essa circunstância especial é relevante, pois esse consumidor é constantemente alvo de práticas abusivas realizadas pelos fornecedores na contratação de crédito.¹⁶ O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ) reconhece que os consumidores idosos são hipervulneráveis e que frequentemente eles são alvos de empresas que praticam assédio no oferecimento de crédito consignado com condições questionáveis, o que deve ser considerado na análise desses contratos de adesão¹⁷.

O problema é tão frequente que a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro possui uma comissão sobre o superendividamento no Núcleo de Defesa do Consumidor (Nudecon). Essa comissão fez um estudo do perfil dos assistidos superendividados e ele mostra que “o maior número de consumidores se concentra na faixa de 70 anos ou mais (29,35%), seguida pelas faixas de 55 a 59 anos (18,48%) e 60 a 69 anos (16,3%). Juntas, essas três faixas correspondem a 64,13% dos consumidores”.¹⁸

Diante da necessidade de tutela do idoso no âmbito do mercado de crédito, a Lei paranaense 20.276/2020 proibiu que as instituições financeiras celebrassem contratos de empréstimo com aposentados e pensionistas por telefone, nos casos de *telemarketing* ativo,¹⁹ ou seja, quando a empresa liga para o consumidor. Tal lei é um avanço na proteção do consumidor idoso, já que ele é constantemente assediado com a finalidade de celebrar esse tipo de contrato.

No âmbito internacional, muitos países têm leis de proteção ao consumidor no mercado de crédito. A França tem leis de combate à usura dos bancos e financeiras; os Estados Unidos têm leis de falência dos consumidores pessoas físicas não comerciantes; leis sobre crédito ao consumidor e concessão responsável do crédito a pessoas físicas, como os 27 países da União Europeia.²⁰ O recém-aprovado projeto que altera o CDC (LGL\1990\40) e previne o superendividamento adota medidas como a repactuação de dívidas (art. 104-A), que pode ajudar o consumidor a retomar sua solvabilidade.

Leis protetivas aos vulneráveis representam uma intervenção do Estado no domínio econômico. Essa intervenção ocorre em sistemas que consagram a livre iniciativa, ou seja, os Estados de Direito. A ação estatal na economia somente se destaca nos sistemas em que a liberdade econômica do particular seja a regra, pois nos sistemas em que o Estado controla os meios de produção, não há espaço para a livre iniciativa e, portanto, a ação estatal predomina.²¹

Tendo como base os conceitos de superendividamento e de hipervulnerabilidade do idoso no mercado de consumo, na segunda parte deste trabalho, será analisada a ADI 6.727, proposta pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF), que contesta a lei do estado do Paraná 20.276/2020 perante o Supremo Tribunal Federal.

3. A (in)constitucionalidade das medidas protetivas e a ADI 6.727

3.1. Legislação atual

Aos fundamentos da questão, o crédito consignado surgiu há dezoito anos por meio de uma lei, sancionada no governo Lula (Lei 10.820, de 17 de dezembro de 2003 (LGL\2003\657)), que visava inicialmente o trabalhador e foi motivo de medo entre o setor financeiro, que não julgava benéfico esse tipo de mútuo.²² Mas a primeira impressão passou e atualmente é uma das operações financeiras mais seguras quanto ao recebimento, sendo contratadas com grande voracidade no país.

Sobre os motivos que levaram o empréstimo consignado à popularidade, pode-se citar que, para o mutuário, seriam as taxas de juros mais baixas do que as outras opções de crédito do mercado, e, para os bancos, seria a certeza do recebimento daquele crédito, já que o pagamento é descontado

automaticamente da folha de pagamento, sendo de responsabilidade da empregadora, do sindicato, ou do órgão da administração pública intermediadora do negócio, como o Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS.²³

Sabe-se que o direito contratual se fundamenta nas garantias do equilíbrio contratual, da função social do contrato e da boa-fé objetiva, com escopo de assegurar a isonomia entre as partes contratantes, superando desigualdades intrínsecas às relações de consumo. As normas que regulam o sistema financeiro de consumo de crédito, para além das determinadas no ordenamento constitucional, são emanadas pelo Banco Central do Brasil e Conselho Monetário Nacional (CMN).

Ademais, sobre os servidores públicos ativos da administração direta e indireta, o Banco central prevê a “possibilidade de a instituição consignatária debitar da conta do trabalhador os valores relativos às parcelas que não foram descontadas em folha de pagamento, por ausência de margem consignável”,²⁴ ou seja, há uma grande amplitude para a concessão do empréstimo consignado. Outro ponto relevante é a possibilidade de redução dos juros, uma vez que há competitividade entre as instituições e liberdade de contratação.

Já quanto aos aposentados e pensionistas, o INSS é o órgão responsável pela edição de normas regulamentadoras da concessão de crédito consignado no âmbito dos segurados do Regime Geral de Previdência Social. Assim, pelo rendimento previsível e controle do crédito por órgão regulador, “o consignado passou a alcançar um público até então desdenhado pelo mercado de crédito e que se tornou seu principal consumidor”.²⁵

No que se refere ao empréstimo consignado, a margem é de até 30% sobre o valor do benefício, após as deduções obrigatórias. Recentemente, o atual presidente da República, Jair Bolsonaro, sancionou a Lei 14.131/2021 (LGL\2021\4090), que aumentou as margens de crédito, saindo de 35% para 40% o limite da margem de crédito consignado para aposentados e pensionistas do INSS com base no valor do benefício, obrigatoriamente 5% deve ser destinado para cartão de crédito.²⁶ Ao contrário do consenso dos estudiosos sobre o superendividamento, o presidente estendeu o limite, isso com base na situação pandêmica que agrava a realidade, já por vezes dura; a temporalidade de vigência da lei reforça esse argumento ao restringir a validade do aumento até o último dia do ano de 2021. Outro ponto que a nova legislação trouxe foi a extensão da medida para servidores e empregados públicos das esferas federal, estadual e municipal, além de militares das Forças Armadas, ativos e inativos, e policiais e bombeiros militares, caso não haja lei específica sobre tais profissionais.

Outra inovação da Lei 14.131/2021 (LGL\2021\4090) foi a possibilidade de suspensão do consignado por um prazo de até quatro meses, isso sem alteração dos juros, fato que possibilitaria um respiro do mutuário.²⁷ Apesar das boas intenções da lei, o aumento do crédito tende a ser um aumento no valor do superendividamento dos idosos, com um maior comprometimento da renda mensal fixa de até quase metade do valor do benefício, que é por vezes a única fonte de sustento.

Sobre o superendividamento, é imprescindível a análise da Lei 14.181/2021 (LGL\2021\9138), que atualiza Código de Defesa do Consumidor no que garante o posicionamento internacional sobre o superendividamento, e também introduz no direito brasileiro a figura do combate ao “assédio de consumo”.²⁸ Nesse sentido, pode-se definir assédio de consumo como “estratégias assediosas de marketing muito agressivas, que pressionam os consumidores, e o marketing focado em grupos de pessoas [...] mais vulneráveis do mercado, como os idosos e aposentados em casos de créditos”.²⁹

Segundo Martins e Marques, o projeto abrange a proteção da pessoa humana em situação de superendividamento e detém uma abordagem solidarista e cooperativista com os princípios constitucionais que garantem o ordenamento nacional³⁰.

É importante salientar que, apesar da proteção dada aos idosos e das conquistas jurisprudenciais importantes, “salta aos olhos que, sobretudo, em relação ao crédito, a proteção do idoso ainda é lacunosa e fica mais precária neste momento de pandemia”.³¹ Os governos municipais, estaduais e federal se veem desorientados quanto às políticas públicas que devem tomar para proteger e sustentar alguns setores. É por esse motivo que a proteção do idoso na contratação do crédito via *telemarketing* gerou o questionamento quanto à constitucionalidade. Foi uma lei confeccionada com a proteção em um cenário de maior risco, mas o paternalismo do Estado e a interferência na legislação federal não foram demasiados? Sobre tal ponto, o cerne deste trabalho, faz-se necessário

adentrar no âmbito das competências dos entes federativos.

3.2. Competências constitucionais e a proteção do idoso no mercado financeiro

Cada ente federado tem determinações e competências que deve seguir para legislar, julgar e executar. Segundo Gilmar Mendes, competência “consiste na atribuição, pela Constituição Federal, a cada ordenamento de uma matéria que lhe seja própria”,³² ou seja, divisão de competências para a preservação da segurança jurídica e da organicidade do sistema. Os estados-membros têm sua competência segundo o poder constituinte derivado e têm matéria residual, conforme consta nos artigos 25 a 28 da Constituição Federal.³³ Por vezes, ações de controle de constitucionalidade são propostas para discutir os limites dessas competências, já que há matérias que geram dúvidas e abarcam tanto competências privativas como concorrentes.

No que se trata da problemática do presente artigo, a ADI 6.727 foi proposta contra a Lei 20.276/2020, do Paraná, por órgão que representa a classe bancária, com o objetivo de permitir a contratação de empréstimo consignado via *telemarketing* à classe sênior. A Lei 20.276/2020 proíbe as instituições financeiras de ofertar e celebrar contrato de empréstimo de qualquer natureza com aposentados e pensionistas, por ligação telefônica, no âmbito do estado do Paraná.

A lei em questão visa proteger os idosos do assédio de consumo praticado por empresas de crédito que se valem do *telemarketing* para celebrar contratos com esses consumidores vulneráveis. De acordo com a lei, pode haver a contratação de empréstimo por meio telefônico desde que a ligação seja realizada pelo consumidor.

Ao longo da ação, a CONSIF desvenda inúmeros argumentos para comprovar a inconstitucionalidade da lei, entre esses, “[a] usurpação da competência da União para legislar (de forma privativa) sobre propaganda comercial, direito civil e política de crédito (art. 22, incisos 1, 7 e 29 da CF (LGL\1988\3))”.³⁴

A referida lei, para a CONSIF, viola o princípio da livre iniciativa (art. 1º, inciso IV, e 170, *caput*)³⁵ ao restringir a possibilidade de contratação com instituições bancárias, notadamente porque foi uma norma criada durante a pandemia da Covid-19, em que o acesso físico às instituições financeiras foi drasticamente reduzido e a carência econômica da população aumentada. Com esse cenário, o CONSIF ainda argumentou que a proibição de contratação via telefone pela população idosa geraria uma “ruptura na política de crédito formulada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), com uma radical redução na oferta justamente para um dos segmentos da população mais afetado pelos riscos inerentes à pandemia que se atravessa”.³⁶

O advogado da CONSIF argumenta ainda que a União detém competência legislativa privativa em matéria de “política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores” (art. 22, inciso VII, da CF (LGL\1988\3)). A norma do Paraná feriria essa atribuição federal organizada e igualitária para todos os estados e conseqüentemente para todos os cidadãos; seria uma anacronia do sistema manter tal legislação estadual. Ou seja, a unicidade do sistema estaria prejudicada pela legislação que seria de competência privativa da União, quanto aos tópicos de política de crédito, do direito civil, comercial e da propaganda, e foi realizada isoladamente por um dos estados-membros.

Contrariamente a esses argumentos, a Relatora da ADI 6.727, ministra Cármen Lúcia, apontou por meio de inúmeros julgados anteriores que os estados-membros têm a obrigação, por meio da competência concorrente, de legislar sobre produção e consumo (art. 24, inc. V, da CF (LGL\1988\3)) de modo complementar aos traçados-base definidos pela União. Ademais, o inc. XXXII do art. 5º da Constituição da República estabelece que “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”. Nesse sentido, a Lei 8.078/1990 (LGL\1990\40) (Código de Defesa do Consumidor) dispõe as normas gerais sobre a matéria.

Segundo o Código de Defesa do Consumidor, há “proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços” (inc. IV do art. 6º), devendo o destinatário final receber informação adequada e clara sobre produtos e serviços bem como sobre os riscos a esses inerentes (inc. III do art. 6º da Lei 8.078 /1990).

Em vista do frequente assédio aos idosos, a lei paranaense foi editada para salvaguardar tal cenário e, segundo a ministra Cármen Lúcia, a referida legislação não conflita com os princípios e as normas

do Código de Defesa do Consumidor, uma vez que a proibição da lei estadual tendente a convencer aposentados e pensionistas a celebrarem contratos de empréstimo via *telemarketing* endossa as normas e os princípios protetivos do direito do consumidor em situação de especial vulnerabilidade econômica e social.

Sobre o tratamento prioritário do idoso, a relatora defendeu que os princípios da proteção integral e da prioridade estão previstos no art. 2º, § 1º, II, do Estatuto do Idoso, e impõe-se preferência na regulamentação de medidas protetivas voltadas a esse público. Fator primordial para a cooperação no alcance da proteção do grupo é o de que tais medidas sejam amplamente vigoradas pela competência comum de proteção e zelo dos institutos de guarda aos princípios da Carta Magna, bem como assistência social aos idosos (artigo 23, inciso I e II, artigo 203 da CF (LGL\1988\3)).

A Constituição Federal ainda destaca, no artigo 230, a fragilidade do idoso e a necessidade de amparo da família e do Estado na proteção não só física como patrimonial, notadamente com atenção aos valores como igualdade, dignidade ao seu bem-estar, bem como na sua inclusão e interação social.³⁷

Outro ponto que merece destaque na regulamentação do voto da ministra é a suposta violação à livre iniciativa, sendo essa um exagero, vez que o princípio da livre iniciativa não é absoluto e, portanto, admite a intervenção estatal no domínio econômico para defesa de diversos princípios e de valores sociais. Um dos exemplos seria a restrição positivada no artigo 170, inciso V, da Constituição da República, que legitima a correlação pacífica entre livre iniciativa e defesa do consumidor.

Nesse sentido, para Cármen Lúcia, a restrição à publicidade financeira pela via telefônica foi uma medida legislativa que contribuiu para a salvaguarda dos vulneráveis idosos. Ela foi desenhada pela proporcionalidade (art. 5º da CF (LGL\1988\3)), ao limitar os riscos incidentes à parcela frágil, pois não se interferiu na liberdade econômica e nem se retirou o direito de acesso e contratação do empréstimo consignado. Nas palavras da relatora, “foram apenas fixadas balizas, naquela lei, para a segurança jurídica e a transparência na concessão de empréstimos a aposentados e pensionistas”.³⁸

Nesse diapasão, a ministra defende que a lei paranaense não invade a competência privativa da União para legislar sobre direito civil, política de crédito ou propaganda comercial, ao revés, somente limitou a publicidade a certa parcela de consumidores mais expostos aos danos do superendividamento, dada a hipervulnerabilidade que concerne à velhice. Acresce-se aos pontos supracitados a completude do ordenamento na proteção e todo o movimento doutrinário e jurisprudencial que se desenvolveu em busca de mitigar a vulnerabilidade por meio da proteção legal.

4. Considerações finais

Sabe-se que para o consumidor aposentado e pensionista, em razão da sua idade, o endividamento crônico e excessivo se apresenta com feições ainda mais dramáticas. De tal modo, dada a vulnerabilidade potencializada ou hipervulnerabilidade do consumidor idoso, impõe-se a necessidade de reconhecimento de uma tutela ainda mais específica, com ênfase para a fiscalização das normas especiais de proteção, mormente no tocante ao mercado de produtos e serviços massivamente contratados por eles, para se evitem prejuízos imediatos ou futuros para eles.

Observou-se que o tratamento do problema, no âmbito do Poder Judiciário, vem sendo dificultado pela ausência de leis específicas e detalhadas, que prevejam a responsabilidade do fornecedor na concessão de crédito, de modo específico e direcionado a atribuir-lhe deveres de prevenção e acautelamento, além do aconselhamento ao consumidor potencial.

O superendividamento, sobretudo do consumidor idoso, é um problema de ordem social que deve ser tratado pelo poder público com normas específicas, preventivas ou resolutivas, que regulamentem ações a controlar a expansão do problema e promover a reinserção do endividado no mercado de crédito.

O assédio de consumo praticado por empresas de crédito por meio do *telemarketing* e a ampliação da porcentagem do valor do crédito concedido para até 40% do rendimento mensal descontado em folha tendem a piorar a situação econômica dos idosos, situação agravada pela pandemia da Covid-19.

Portanto, para mitigar os problemas apresentados, o legislador deve estar atento às demandas da população, especialmente dos mais vulneráveis, a fim de construir uma sociedade justa em que o acesso ao crédito seja feito de forma responsável e não indiscriminada.

5. Referências

AGÊNCIA SENADO. Nova lei amplia limite de consignado para aposentados durante *pandemia*. Senado Notícias, 31.03.2021. Disponível em: [www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/03/31/nova-lei-amplia-limite-de-consignado-para-aposentados-durante-pandemia]. Acesso em: 01.03.2021.

BRANDÃO, Hermínia. Brasil fechou 2018 com 31, 5 milhões de idosos equivalente a 15% da população. *Jornal da 3ª Idade*, 23.05.2019. Disponível em: [www.jornal3idade.com.br/?p=24722]. Acesso em: 01.03.2021.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Perfil do consumidor superendividado e a atuação da defensoria pública na renegociação da dívida*. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: [https://defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/b7ca8cbd43c24d7f8aa11fce8483026e.pdf]. Acesso em: 20.05.2021.

DOLL, Johannes; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. Crédito consignado e o superendividamento de idosos. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 107, p. 309-341, 2016.

GONTIJO, Patricia Maria Oliva. Crédito e superendividamento: uma análise em busca da concretização do princípio da dignidade da pessoa humana. *Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI*, realizado em Fortaleza-CE nos dias 09, 10, 11 e 12 de junho de 2010.

IBGE. *Pesquisa de orçamentos familiares*. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101761.pdf]. Acesso em: 20.05.2021.

MARQUES, Cláudia Lima. Algumas perguntas e respostas sobre prevenção e tratamento do superendividamento dos consumidores pessoas físicas. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 75, p. 9-42. jul./set. 2010. Versão *online*.

MARQUES, Cláudia Lima; BARBOSA, Fernanda Nunes. A proteção dispensada à pessoa idosa pelo direito consumerista é suficiente como uma intervenção reequilibradora? *Civillistica.com.*, Rio de Janeiro, ano 8, n. 1, 2019. Disponível em: [https://civillistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/430]. Acesso em: 01.03.2021.

MARTINS, Fernando Rodrigues; MARQUES, Cláudia Lima. Superendividamento de idosos: a necessidade de aprovação do PL 3515/15. *ConJur*, 27.05.2020. Disponível em: [www.conjur.com.br/2020-mai-27/garantias-consumo-superendividamento-idosos-preciso-aprovar-pl-351515#sdfotom]. Acesso em: 01.03.2021.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva Jur, 2020.

MIRAGEM, Bruno. *Direito do consumidor*: fundamentos do direito do consumidor; direito material e processual do consumidor; proteção administrativa do consumidor; direito penal do consumidor. São Paulo: Ed. RT, 2008.

OLIVEIRA, Fernando A. Albino de. Limites e modalidades da intervenção do Estado no domínio econômico. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Org.). *Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional*. São Paulo. São Paulo: Ed. RT, 2011. v. 6. Versão *online*.

PINHEIRO, Rosalice Fidalgo; DETROZ Derlayne. A hipervulnerabilidade e os direitos fundamentais do consumidor idoso no direito brasileiro. *Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo*, Curitiba, v. 2, n. 4, p. 129-164, dez. 2012.

PORTO, Elisabete Araújo. *Evolução do crédito pessoal no Brasil e o superendividamento do consumidor aposentado e pensionista em razão do empréstimo consignado*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2014.

ROSA, Luiz Carlos Goiabeira; BERNARDES, Luana Ferreira; FÉLIX, Vinícius Cesar O idoso como consumidor hipervulnerável na sociedade de consumo pós-moderna. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 18, n. 116, p. 533-558, out. 2016./jan. 2017.

Jurisprudência

BRASIL. *Ação Direta De Inconstitucionalidade 6.727*. Brasília, DF: Senado Federal. Relatora Ministra Carmén Lúcia. Disponível em: [www.jota.info/wp-content/uploads/2021/03/adi-6727-emprestimos-aposentados-telemarketing.pdf]. Acesso em: 01.03.2021.

Legislação

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei 1.805, de 2021 Altera as Leis 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e 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, e a Lei 9.492, de 10 de setembro de 1997 (LGL\1997\85). Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: [www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148400]. Acesso em: 20.05.2021.

1 BRANDÃO, Hermínia. Brasil fechou 2018 com 31, 5 milhões de idosos equivalente a 15% da população. *Jornal da 3ª Idade*, 23.05.2019. Disponível em: [www.jornal3idade.com.br/?p=24722]. Acesso em: 01.03.2021.

2 MARTINS, Fernando Rodrigues; MARQUES, Cláudia Lima. Superendividamento de idosos: a necessidade de aprovação do PL 3515/15. *ConJur*, 27.05.2020. Disponível em: [www.conjur.com.br/2020-mai-27/garantias-consumo-superendividamento-idosos-preciso-aprovar-pl-351515].

3 MARQUES, Cláudia Lima. Algumas perguntas e respostas sobre prevenção e tratamento do superendividamento dos consumidores pessoas físicas. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 75, p. 9-42. jul./set. 2010. Versão *online*.

4 MARQUES, Cláudia Lima. Algumas perguntas e respostas sobre prevenção e tratamento do superendividamento dos consumidores pessoas físicas. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 75, p. 9-42. jul./set. 2010. Versão *online*.

5 BRANDÃO, Hermínia. Brasil fechou 2018 com 31, 5 milhões de idosos equivalente a 15% da população. *Jornal da 3ª Idade*, 23.05.2019. Disponível em: [www.jornal3idade.com.br/?p=24722]. Acesso em: 01.03.2021.

6 MARQUES, Cláudia Lima. Algumas perguntas e respostas sobre prevenção e tratamento do superendividamento dos consumidores pessoas físicas. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 75, p. 9-42. jul./set. 2010. Versão *online*.

7 Idem.

8 O projeto de lei que previne o superendividamento de consumidores iniciou a tramitação no Senado Federal, sendo aprovado pelo plenário em 28 de outubro de 2015. Em seguida, a matéria foi enviada à Câmara dos Deputados, onde tramitou como Projeto de Lei 3.515, de 2015, logrando aprovação em 11 de maio de 2021. Devido às modificações feitas pela Câmara, a matéria retornou ao Senado Federal para exame e deliberação final, tendo tramitado como Projeto de Lei 1.805, de 2021, sendo aprovado no dia 09 de junho de 2021.

9 BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei 1.805*, de 2021. Altera as Leis 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e 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, e a Lei 9.492, de 10 de setembro de 1997. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: [www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148400]. Acesso em:

20.05.2021.

10 Idem.

11 Levantamento realizado em todas as capitais pela Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL) e pelo Serviço de Proteção ao Crédito (SPC Brasil), em parceria com a *Offer Wise* Pesquisas, mostra que 91% dos brasileiros com mais de 60 anos contribuem financeiramente para o sustento da casa, sendo que 52% são os principais responsáveis, um aumento de nove pontos percentuais em relação a 2018 (CNDL. 52% dos idosos são os principais responsáveis pelo sustento da casa, revela pesquisa CNDL/SPC Brasil. *Políticas Públicas 4.0*, 03.05.2021. Disponível em: [https://cndl.org.br/politicaspUBLICAS/52-dos-idosos-sao-os-principais-responsaveis-pelo-sustento-da-casa-revela-pesquisa]. Acesso em 20.05.2021).

12 PINHEIRO, Rosalice Fidalgo; DETROZ Derlayne. A hipervulnerabilidade e os direitos fundamentais do consumidor idoso no direito brasileiro. *Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo*, Curitiba, v. 2, n. 4, dez. 2012. p. 129.

13 MIRAGEM, Bruno. *Direito do consumidor*: fundamentos do direito do consumidor; direito material e processual do consumidor; proteção administrativa do consumidor; direito penal do consumidor. São Paulo: Ed. RT, 2008. p. 66.

14 MARTINS, Fernando Rodrigues; MARQUES, Cláudia Lima. Superendividamento de idosos: a necessidade de aprovação do PL 3515/15. *ConJur*, 27.05.2020. Disponível em: [www.conjur.com.br/2020-mai-27/garantias-consumo-superendividamento-idosos-preciso-aprovar-pl-351515]. Acesso em 20.05.2021.

15 ROSA, Luiz Carlos Goiabeira; BERNARDES, Luana Ferreira; FÉLIX, Vinícius Cesar O idoso como consumidor hipervulnerável na sociedade de consumo pós-moderna. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 18, n. 116, out. 2016/jan. 2017. p. 547.

16 ROSA, Luiz Carlos Goiabeira; BERNARDES, Luana Ferreira; FÉLIX, Vinícius Cesar O idoso como consumidor hipervulnerável na sociedade de consumo pós-moderna. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 18, n. 116, out. 2016/jan. 2017. p. 548.

17 “Agravo de instrumento. Direito do consumidor. Tutela antecipada. Empréstimo não reconhecido. Idosa. Suspensão da cobrança. Pretende a recorrente a revogação da decisão que, em antecipação dos efeitos da tutela, determinou a suspensão da cobrança ao cliente de parcelas de empréstimo. No caso, o consumidor sustenta a inexistência de relação jurídica com a instituição financeira. Realização de depósito judicial pelo autor da importância disponibilizada pela ré em sua conta corrente. Considera-se a probabilidade do direito alegado, além do risco de dano à parte agravada. Destaca-se que a parte agravada é pessoa idosa, percebendo um benefício previdenciário de apenas R\$ 954,00, portanto *hipervulnerável*, sendo alvo frequente de empresas que oferecem empréstimos em condições muitas vezes questionáveis, o que exige maior cautela na análise de contratos de adesão firmados no mercado de consumo. Quantia descontada que se mostra ínfima face ao tamanho e ao porte econômico da agravante e principalmente comparando ao módico benefício previdenciário da recorrida. Mantida a decisão agravada. Desprovisionamento do recurso” (TJRJ – Acórdão Agravo de Instrumento 0041240-37.2018.8.19.0000, Relator(a): Des. Peterson Barroso Simão, data de julgamento: 29.08.2018, data de publicação: 29.08.2018, 3ª Câmara Cível, grifos nossos).

18 DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Perfil do consumidor superendividado e a atuação da defensoria pública na renegociação da dívida. p. 2. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: [https://defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/b7ca8cbd43c24d7f8aa11fce8483026e.pdf]. Acesso em: 20.05.2021.

19 O *telemarketing* ativo ocorre quando uma empresa faz contato com o cliente para vender um produto ou serviço. Já o *telemarketing* passivo ou receptivo se dá quando a empresa recebe a ligação do consumidor.

20 MARQUES, Cláudia Lima. Algumas perguntas e respostas sobre prevenção e tratamento do superendividamento dos consumidores pessoas físicas. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 75, p. 9-42. jul./set. 2010. Versão *online*.

21 OLIVEIRA, Fernando A. Albino de. Limites e modalidades da intervenção do Estado no domínio econômico. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Org.). *Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional*. São Paulo. São Paulo: Ed. RT, 2011. v. 6. Versão *online*.

22 PORTO, Elisabete Araújo. *Evolução do crédito pessoal no Brasil e o superendividamento do consumidor aposentado e pensionista em razão do empréstimo consignado*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2014. p. 108.

23 PORTO, Elisabete Araújo. *Evolução do crédito pessoal no Brasil e o superendividamento do consumidor aposentado e pensionista em razão do empréstimo consignado*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2014. p. 108-109.

24 *Ibid.*, p. 111.

25 *Ibid.*, p. 109.

26 AGÊNCIA SENADO. Nova lei amplia limite de consignado para aposentados durante pandemia. *Senado Notícias*, 31.03.2021. Disponível em: [www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/03/31/nova-lei-amplia-limite-de-consignado-para-aposentados-durante-p] Acesso em: 01.03.2021.

27 AGÊNCIA SENADO. Nova lei amplia limite de consignado para aposentados durante pandemia. *Senado Notícias*, 31.03.2021. Disponível em: [www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/03/31/nova-lei-amplia-limite-de-consignado-para-aposentados-durante-p] Acesso em: 01.03.2021.

28 A Lei 14.181/2021 atualizou o Código de Defesa do Consumidor e inseriu o art. 54-C que veda o assédio de consumo: “Art. 54-C. É vedado, expressa ou implicitamente, na oferta de crédito ao consumidor, publicitária ou não: [...] IV – assediar ou pressionar o consumidor para contratar o fornecimento de produto, serviço ou crédito, principalmente se se tratar de consumidor idoso, analfabeto, doente ou em estado de vulnerabilidade agravada ou se a contratação envolver prêmio”.

29 MARQUES, Cláudia Lima; BARBOSA, Fernanda Nunes. A proteção dispensada à pessoa idosa pelo direito consumerista é suficiente como uma intervenção reequilibradora? *Civillistica.com*, Rio de Janeiro, ano 8, n. 1, 2019. p. 4. Disponível em: [https://civillistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/430]. Acesso em: 01.03.2021.

30 MARTINS, Fernando Rodrigues; MARQUES, Cláudia Lima. Superendividamento de idosos: a necessidade de aprovação do PL 3515/15. *ConJur*, 27.05.2020. Disponível em: [www.conjur.com.br/2020-mai-27/garantias-consumo-superendividamento-idosos-preciso-aprovar-pl-351515#sdfootn] Acesso em: 01.03.2021.

31 *Idem*.

32 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva Jur, 2020. p. 849.

33 *Ibid.*, p. 860.

34 BRASIL. *Ação Direta De Inconstitucionalidade 6.727*. Brasília, DF: Senado Federal. Relatora Ministra Carmén Lúcia. p. 3. Disponível em: [www.jota.info/wp-content/uploads/2021/03/adi-6727-emprestimos-aposentados-telemarketing.pdf]. Acesso em: 01.03.2021.

35 Ibid., p. 3.

36 Ibid., p. 23.

37 ROSA, Luiz Carlos Goiabeira; BERNARDES, Luana Ferreira; FÉLIX, Vinícius Cesar O idoso como consumidor hipervulnerável na sociedade de consumo pós-moderna. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 18, n. 116, out. 2016. jan. 2017. p. 551.

38 BRASIL. *Ação Direta De Inconstitucionalidade 6.727*. Brasília, DF: Senado Federal. Relatora Ministra Carmén Lúcia. p. 17. Disponível em: [www.jota.info/wp-content/uploads/2021/03/adi-6727-emprestimos-aposentados-telemarketing.pdf]. Acesso em: 01.03.2021.