

**A PROTEÇÃO DO IDOSO NO MERCADO DE CONSUMO DE
CRÉDITO PESSOAL CONSIGNADO**

***THE PROTECTION OF THE ELDERLY IN THE CONSUMER MARKET
OF PERSONAL PAYROLL CREDIT***

Ethel Francisco Ribeiro

Juíza Federal na Seção Judiciária de Pernambuco
Especialista em Direitos Fundamentais e Tutela Coletiva
pela Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande
do Norte
Mestre em Historicidade dos Direitos Fundamentais na
Faculdade Damas de Pernambuco

RESUMO: O presente artigo analisa o tratamento jurídico direcionado aos idosos consumidores de crédito pessoal consignado. Examinaram-se as normas relacionadas ao tema em paralelo com os abusos comerciais mais comuns nessa forma de contratação, para, com isso, refletir se as normas vigentes têm sido suficientes e efetivas para a proteção do consumidor idoso.

ABSTRACT: *This paper analyses the legal treatment granted to elderly consumers of personal payroll-deductible loans. The rules related to this theme were examined in parallel to the most usual commercial abuses in these kind of deals, so, with that in mind, It reflects if current regulations have been enough and effective to protect elderly consumers.*

INTRODUÇÃO

A Justiça Federal e a Estadual vêm vivenciando aumento progressivo de ações envolvendo empréstimos consignados de idosos. Os meios de comunicação também têm divulgado, com maior frequência, fraudes relacionadas a esse tipo de contrato.

Com o aumento da expectativa de vida dos brasileiros, os idosos se tornaram uma grande fatia do mercado de consumo e os fornecedores voltam seus esforços para seduzir esse novo público que, por possuir renda certa, gera maior segurança no adimplemento das obrigações contratuais.

Ocorre que esse novo público tem características próprias, com maior vulnerabilidade, sendo necessário avaliar se as atividades comerciais voltadas à captação desse público são adequadas e se a legislação e os órgãos administrativos têm conseguido proteger, de forma eficaz, esse grupo vulnerável.

Para tanto, precisamos primeiro entender a magnitude desse público (idosos) no mercado de consumo, suas características diferenciadas e a proteção jurídica concedida pelo direito do consumidor.

1. ENVELHECIMENTO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA

Uma das maiores conquistas da sociedade é o aumento da expectativa de vida, decorrente, dentre outros motivos, da melhoria das condições socioeconômicas da população e de avanços científicos na área da saúde.

A expectativa de vida dos idosos no Brasil, em 2019, era de 73,1 anos para homens e de 80,1 anos para as mulheres. Estudos do IBGE¹ indicam que os idosos tiveram um acréscimo de 8,3 anos em sua expectativa de vida, conforme estudo comparativo entre os anos de 1940 e 2019:

Em 1940, um indivíduo, ao atingir 65 anos, esperaria viver em média mais 10,6 anos, sendo que, no caso dos homens, seriam 9,3 anos, e das mulheres, 11,5 anos. Já em 2019, esses valores passaram a ser de 18,9 anos para ambos os sexos, 17,2 anos para

1 Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29502-em-2019-expectativa-de-vida-era-de-76-6-anos#:~:text=Uma%20pessoa%20nascida%20no%20Brasil,9%20para%2080%2C1%20anos>. Acesso em 14.08.2021.

homens (7,9 anos a mais) e 20,4 anos para as mulheres (8,9 anos a mais).

O IBGE também constatou, por meio de sua pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua (PNAD Contínua), o crescimento proporcional dos idosos² na população. Em 2012, eles eram 8,8% da população, e, em 2019, 10,8%. Já o grupo de pessoas na faixa etária de até 30 anos, por outro lado, vem sofrendo decréscimo populacional; em 2012, representava 47,7% da população, e, em 2019, passou a representar 42,3%.³

A pirâmide etária brasileira vem se alargando nas maiores faixas de idade e a projeção do IBGE é que, em 2060, o percentual populacional dos idosos atingirá um quarto ($\frac{1}{4}$) da população (25,5%). Já os mais jovens (0 a 14 anos) sofrerão decréscimo e representarão apenas 14,7% da população em 2060. A previsão é que em 2060 teremos mais idosos do que crianças.

A expectativa, portanto, é de um grande percentual populacional de idosos em um futuro próximo, sendo premente o aprimoramento de políticas públicas voltadas ao referido público.

Essa alteração da pirâmide populacional ocasionará a manutenção de pessoas, agora idosas, dentro do mercado de consumo e, mais que isso, elas se tornarão, proporcionalmente, um dos maiores grupos consumidores, grupo esse com características próprias, já que os idosos são a faixa populacional com menor média de anos de estudo⁴ e, apesar de muitos possuírem rendimento fixo (aposentadoria/pensão), o valor recebido é baixo.

Os idosos, portanto, merecem atenção, tratamento legal e social específico, por se tratar de um grupo reconhecidamente vulnerável.

Sabe-se que o envelhecimento vem, na maioria das vezes, seguido de mudanças cognitivas, com declínio da compreensão e das habilidades. Esse declínio da capacidade cognitiva nos idosos decorre de um processo fisiológico normal dentro

2 Utilizado na pesquisa o parâmetro de 65 anos

3 Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101707_informativo.pdf. Acesso em 14.08.2021

4 Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98965.pdf> Acesso em 14.08.2021

do envelhecimento. Essa alteração inata ao ser humano (quando idoso) não deve, entretanto, obstar a sua vivência em sociedade e o usufruto de seus direitos.

O envelhecimento é um fenômeno mundial, e o Brasil encontra-se em processo menos avançado do que países europeus e asiáticos, o que não ocasiona menor preocupação, mas proporciona a realização de adaptações necessárias de forma bem estudada.

O tema do envelhecimento já foi alvo de duas assembleias gerais específicas da ONU. A primeira ocorreu em 1982, e a segunda, em 2002. Nessa última, houve a edição de um plano de ação internacional sobre o envelhecimento.

O plano de ação reconhece a diminuição da capacidade da pessoa com o advento da idade, e que a referida situação pode ser agravada com a adoção de estereótipos negativos que depreciem a capacidade do idoso. O plano também indica a necessidade de implantação de políticas sociais que permitam aos idosos tornarem efetivas todas as suas possibilidades.⁵

É importante analisar se essa evolução etária na proporção populacional está sendo acompanhada por mudanças no sistema de defesa do consumidor.

2. MICROSSISTEMA JURÍDICO DO DIREITO DO CONSUMIDOR

O direito do consumidor tem ancoragem constitucional no art. 5º, inciso XXXII, da Constituição Federal de 1988, e no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em seu art. 48, que determinou ao Congresso Nacional a edição do Código de Defesa do Consumidor (CDC).

O CDC somente foi editado em setembro de 1990 e veio concretizar o desejo constitucional de proteção ao consumidor.

No código consumerista, existem conteúdos de direito privado e de direito público, formando um subsistema protetivo com normas e princípios próprios que regulam e norteiam as relações de consumo.

Como explica Cláudia Lima Marques, o direito do consumidor consiste em uma “disciplina transversal entre o direito privado e o direito público, que visa proteger

⁵ Disponível em http://www.observatorionacionaldoidoso.fiocruz.br/biblioteca/_manual/5.pdf Acesso em 18.8.2021

um sujeito de direitos, o consumidor, em todas as suas relações jurídicas frente ao fornecedor” (MARQUES, 2010, p. 29).

Esse conjunto de regras passou a se denominar como um microsistema e reflete a tendência de legislar tendo como foco o problema posto (consumo) sem se vincular a categorias, historicamente estanques, do direito público e do direito privado (NETTO, 2017).

Contudo, o fato de se tratar de um microsistema não impede o diálogo das fontes, podendo o consumidor ser protegido não somente por normas constantes do CDC, como também por normas diversas, que se entrelaçam para ampliar a proteção. Essa interação normativa se faz ainda mais presente com o advento do novo Código Civil, com forte aproximação de princípios, em especial no que se refere à teoria geral dos contratos.

Além da interação com o Código Civil, podemos destacar a inter-relação com o microsistema jurídico do estatuto do idoso, ampliando a proteção do consumidor-idoso.

2.1. Vulnerabilidade e hipervulnerabilidade do idoso

As relações de consumo possuem, de forma patente, desequilíbrio de força entre as partes, em especial na sociedade atual de consumo de massa. Dessa forma, não há como se pensar em proteção ao consumidor sem partir do pressuposto de desequilíbrio e inferioridade deste diante do fornecedor.

A vulnerabilidade, portanto, dentro do sistema protetivo do CDC, é uma presunção legal absoluta. Essa presunção tem efeito em diversas esferas relacionadas ao consumo. Ela impõe sempre um tratamento diferenciado da relação entre consumidor e fornecedor.

Não há como, especialmente na fase atual do consumo, com as imensas transformações pelas quais passaram as relações jurídicas e empresariais, se pensar em proteção e defesa do consumidor sem colocá-lo nessa posição de inferioridade perante os fornecedores (PINTO, 2016).

Para Paulo Valério Dal Pai Moraes (2009,125), o conceito de *vulnerabilidade*, sob enfoque jurídico, é:

o princípio pelo qual o sistema jurídico positivado brasileiro reconhece a qualidade ou condição daquele(s) sujeito(s) mais fraco(s) na relação de consumo, tendo em vista a possibilidade de que venha(m) a ser ofendido(s) ou ferido(s), na sua incolumidade física ou psíquica, bem como no âmbito econômico, por parte dos sujeitos mais potentes da mesma relação.

O reconhecimento da vulnerabilidade em um microsistema jurídico busca justamente municiar a parte mais vulnerável de mecanismos que visem reequilibrar a relação jurídica entre as partes, para que, assim, possa ser realizada dentro de um critério de igualdade material.

A vulnerabilidade é derivada do princípio da igualdade e busca, através do tratamento isonômico, produzir igualdade material onde originariamente existe desigualdade (REIS, 2015).

Para que a igualdade material ocorra, é necessário que o sistema reconheça, primeiramente, a vulnerabilidade e, a partir disso, passe a criar normas específicas que contemplem os mais vulneráveis e saiba distinguir, inclusive, subgrupos ainda mais fragilizados. Essa é a situação do idoso na relação de consumo.

A legislação consumerista já reconhece, desde a sua publicação, uma maior vulnerabilidade do idoso e já prevê proteções diante de condutas abusivas:

Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas: [...]

IV - prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para impingir-lhe seus produtos ou serviços;

O Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003), publicado após o CDC, veio para ratificar a fragilidade do idoso considerando a necessidade de sua maior proteção, prevendo expressamente a proteção integral desse grupo vulnerável:

Art. 2º O idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua

saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.

Art. 3º É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

O idoso, no âmbito da relação de consumo, é duplamente vulnerável: por ser idoso e por ser consumidor. Essa constatação gerou o enquadramento do grupo ao que se denominou de hipervulnerável, que, nas palavras de Claudia Lima MARQUES (2016, p. 364-365), seria a

situação social fática e objetiva de agravamento da vulnerabilidade da pessoa física consumidora, por circunstâncias pessoais aparentes ou conhecidas do fornecedor, como sua idade reduzida (assim o caso da comida para bebês, nomes e marcas de salgadinhos ou da publicidade para criança) ou sua idade alentada (assim os cuidados especiais com os idosos, no Código em diálogo como Estatuto do Idoso, e a publicidade de crédito para idosos).

Essa vulnerabilidade exacerbada deve ter o apoio de uma legislação mais protetiva para que haja um equilíbrio entre o consumidor idoso e o fornecedor, buscando compensar as diferenças, sem excluir nem vitimizar esse público (MARQUES, 2016, p. 112-113).

A legislação, as medidas administrativas e as atitudes de todos os que atuam no mercado de consumo devem sempre reconhecer a fragilidade do idoso consumidor e atuar para que haja uma relação de consumo equilibrada, com normas e condutas que ofereçam efetiva proteção a esse grupo mais vulnerável.

3. DA OFERTA DO CRÉDITO AO CONSUMIDOR IDOSO

O crédito pessoal, também denominado de empréstimo pessoal, é a espécie de contrato de crédito em que a instituição financeira entrega determinado valor em

dinheiro ao tomador (consumidor) para devolução posterior, com acréscimo de juros e outros encargos dentro de um período determinado (TADDEI, 2021).

Os idosos são público-alvo preferencial de instituições financeiras que atuam no ramo de empréstimo pessoal. Como, em sua grande maioria, recebem benefícios previdenciários, o foco maior das instituições financeiras é a realização do empréstimo pessoal por meio de consignação nos benefícios.

O empréstimo consignado é uma modalidade de crédito pessoal em que o pagamento é realizado por meio de descontos diretamente na folha de pagamento ou no benefício previdenciário do contratante. Há vantagem para ambos os lados, contratante e contratado, já que há uma maior segurança ao contratado (instituição financeira), que terá o valor do contrato descontado diretamente do benefício do contratante, e, para esse último, também é vantajoso, já que as taxas de juros são menores do que as do mercado geral de crédito pessoal.

Havendo efetivo interesse do idoso, de forma espontânea, e devidamente conhecidas todas as condições e repercussões do contrato, a obtenção do empréstimo consignado pode ser um bom produto para ele.

Contudo, a realidade vem mostrando que as contratações não vêm ocorrendo de forma efetivamente espontânea, nem com a devida análise de todas as condições necessárias a uma contratação consciente.

A oferta do crédito ao idoso aposentado se inicia quando da concessão do benefício previdenciário, momento em que ele é soterrado de ofertas de crédito consignado pelos mais diversos canais possíveis, dentre eles, ligações, mensagens, correspondências, e-mails, abordagens em locais públicos, dentro das instituições financeiras etc.

As ofertas, em geral, não demonstram todas as nuances necessárias para uma decisão efetivamente consentida e resultam em um grande endividamento do idoso. O Banco Central divulgou em 2019 os dados do endividamento dos aposentados e a dívida chegava a R\$ 132,1 bilhões, configurando um recorde de endividamento⁶.

O idoso, reconhecidamente mais vulnerável que o consumidor comum, também sofre maior efeito das estratégias de marketing e publicidade.

⁶ Disponível em <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/06/10/internas-economia,761546/em-novo-recorde-divida-de-aposentados-chega-a-r-132-1-bilhoes.shtml> Acesso em 22.08.2021

Paulo Valério Dal Pai Moraes (2009) trouxe ao direito do consumidor o conceito de vulnerabilidade neuropsicológica, relacionada com a submissão do consumidor ao apelo comercial, ao marketing e à propaganda.

Moraes afirma que o consumidor é agredido por uma variação imensa de estímulos, que causam uma verdadeira revolução no seu interior fisiológico e psíquico, resultando, muitas vezes, em tomada de decisão incorreta e, a depender do tipo de contratação, com imensa repercussão em sua vida.

Karen Bertoncello (2013, p. 96), analisando os efeitos da oferta e do consentimento pela pessoa idosa, destaca que

A própria condição humana da pessoa idosa reclama maior proteção no tocante ao processo de formação de vontade a fim de evitar sua exposição às práticas massificadas e, eventualmente, abusivas do mercado de crédito ao consumo: a psicologia da pessoa idosa vulnerável se caracteriza frequentemente por uma certa sugestionabilidade que a faz vítima de escolhas para os escroques.

O mercado de empréstimo consignado vem cada vez mais avançando na renda dos idosos. A Lei federal nº 10.280/2003 foi editada para regular as consignações em folha de pagamento de prestações de diversas operações financeiras, dentre elas, os empréstimos pessoais. A lei também se aplica aos aposentados e pensionistas.

Em sua redação inicial (em 2003), o limite máximo de consignação era de 30% da remuneração. Em 2015, com a edição da Lei nº 13.172, o referido limite aumentou para 35%, sendo que os 5% adicionais seriam para a amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito ou para a utilização com a finalidade de saque por meio do cartão de crédito.

Com o advento da pandemia, foi editada a Medida Provisória nº 1.006/2020, depois convertida na Lei nº 14.131/2021, que aumentou temporariamente o limite de consignação para 40% até 31/12/2021.

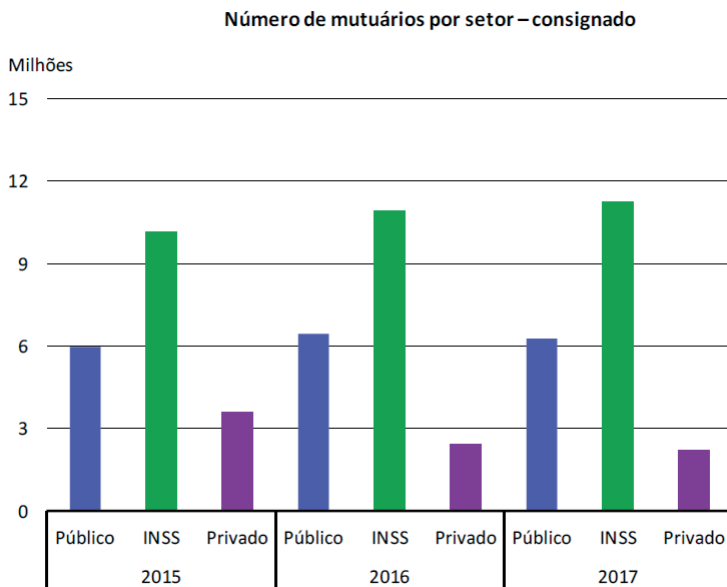
Observa-se, assim, que o objetivo inicial da lei, de regular e limitar o comprometimento da renda dos contratantes de empréstimos consignados, vem cada vez mais sendo alterado, tornando-se mais permissivo e avançando sobre a renda em um importe significativo que pode violar sobremaneira o mínimo existencial

do idoso (condições mínimas para uma vida digna – decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana).

Entre a proteção dos contratantes consignados e o maior retorno aos ofertantes de crédito, a legislação vem tendendo a favorecer as instituições financeiras.

Claro que, como dito antes, um empréstimo consignado bem indicado, contratado de forma consciente e efetivamente consentido é um bom produto. Contudo, quando se observa o perfil da população que mais contrata os referidos empréstimos (pouca escolaridade e renda baixa), a política pública deve ser, sempre, mais protetiva, garantindo-lhe o mínimo essencial para uma vida digna.

O relatório de cidadania financeira produzido pelo Banco Central em 2018⁷ indica que o maior consumidor do crédito consignado é o beneficiário do INSS, conforme gráfico abaixo:



O relatório ainda destaca o grande público-alvo desse tipo de modalidade:

⁷ Disponível em <https://www.bcb.gov.br/nor/releidfin/index.html>. Acesso em 22.08.2021

Um dado que chama atenção no crédito consignado é sua penetração entre os idosos: 61% dos tomadores têm mais de 55 anos, sendo responsáveis por 57% da carteira nessa modalidade. Esse indicador contradiz a teoria econômica da suavização do consumo, segundo a qual os indivíduos tendem a estabilizar o padrão de consumo na velhice, tendo, em geral, menor necessidade de crédito.

Observa-se, assim, que os idosos, muitas vezes em situação de fragilidade financeira e familiar, vêm se encantando pela captação dos fornecedores de empréstimos consignados e estão se endividando em patamar relevante de sua renda, além de, muitas vezes, não terem a total compreensão da repercussão imediata desses empréstimos a longo prazo em sua subsistência.

Muitos entram em uma “bola de neve”, contratando novos consignados assim que a margem vai sendo liberada, para poder efetivar os pagamentos de suas despesas atuais, existindo instituições financeiras que fazem liberação imediata de valores para consignação futura (quando a margem for disponibilizada).

Sendo assim, cabe perguntar: as normas atuais vêm se ajustando à nova demanda, conseguindo enfrentar as referidas situações de forma efetiva? É o que passaremos a analisar.

4. NORMATIZAÇÃO E EFETIVIDADE

O CDC, como norma legal principiológica e de proteção geral, traça os princípios, as normas gerais e específicas para a proteção do consumidor nas diversas condutas violadoras. Contudo, evidentemente não consegue abarcar todas as situações vivenciadas na sociedade de consumo.

Por outro lado, os princípios e as normas gerais já existentes no CDC e no Estatuto do Idoso têm densidade jurídica suficiente para o enquadramento do que seria violador ou não dos direitos do consumidor idoso. Entretanto, talvez por uma cultura jurídica mais voltada à normatização, as violações passaram a acontecer reiteradamente sem que o CDC fosse suficientemente utilizado para evitar e punir os abusos.

O INSS, ao editar normas internas regulando o procedimento de consignação (a norma base é a Instrução Normativa 28/2008, reiteradamente atualizada), passou a prever regulações protetivas específicas contra os abusos cometidos pelas instituições financeiras. Nelas, há previsão de que os benefícios de aposentadoria e pensão por morte, após a concessão, fiquem bloqueados até a autorização expressa para o desbloqueio. É prevista ainda a proibição de marketing ativo para convencer beneficiário do INSS a celebrar contrato de empréstimo pessoal ou adquirir cartão de crédito antes do decurso de 180 (cento e oitenta dias) da data de despacho do benefício.

A Instrução Normativa ainda reconhece que a realização do assédio comercial (se realizado dentro do prazo de vedação – 180 dias) sujeita as instituições financeiras e equiparadas à punição com suspensão de novas consignações/retenções/RMC⁸ por prazos crescentes e, na hipótese de reiteração ou descumprimento das determinações do INSS, rescisão do convênio e proibição de realização de um novo convênio pelo prazo de cinco anos. As penalidades são economicamente severas, mas, ainda assim, não foram suficientes para inibir, de forma eficaz, o abuso comercial das instituições financeiras.

A Federação Brasileira de Bancos (Febraban) e a Associação Brasileira de Bancos (ABBC), buscando uma autorregulação da matéria entre seus componentes, instituiu um sistema de autorregulação de operações de empréstimo pessoal e cartão de crédito com pagamento mediante consignação, que entrou em vigor no dia 2 de janeiro 2020. As normas dele decorrentes preveem boas práticas voltadas a contratações sem abuso das vulnerabilidades dos consumidores e punições a diversas condutas violadoras nele previstas.⁹

Alguns estados, vendo as crescentes violações e a insuficiência protetiva, passaram a editar leis que melhor protegessem esse grupo vulnerável. É o caso do estado do Paraná, que editou a Lei nº 20.276/2020, que proibiu, em seu território, a realização de qualquer atividade de telemarketing ativo, oferta comercial, proposta, publicidade ou qualquer outro tipo de atividade tendente a convencer aposentados e pensionistas a celebrar contratos de empréstimo de qualquer natureza, bem como a contratação através de ligação telefônica.

8 Reserva de Margem Consignável.

9 Disponível em [https://cms.autorregulacaobancaria.com.br/Arquivos/documentos/PDF/Documento %20Correlato%20-%20Texto%20Vigente.pdf](https://cms.autorregulacaobancaria.com.br/Arquivos/documentos/PDF/Documento_%20Correlato%20-%20Texto%20Vigente.pdf). Acesso em 28.08.2021

O mercado financeiro reagiu e o tema chegou ao STF através da Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro (ADI 6727), advertindo que a matéria legislada seria competência privativa da União.

O STF, seguindo o voto da relatora, ministra Carmem Lúcia, entendeu pela constitucionalidade da lei estadual, por se tratar de competência legislativa concorrente em matéria de defesa do consumidor, e destacou a importância da proteção dos grupos vulneráveis:

Deve ser acentuado também que o consumidor aposentado ou pensionista, em geral ou, pelo menos, em grande parte, põe-se em situação de inquestionável vulnerabilidade econômica e social, dependendo dos proventos para a sua subsistência e da família e para a manutenção dos cuidados com a saúde. Expressivo número de aposentados e pensionistas é de pessoas idosas, é dizer, com idade superior a sessenta anos, nos termos do art. 1º da Lei n. 10.741/2003, devendo, portanto, receber tratamento prioritário e proteção integral pela sociedade.

Tenha-se presente que ‘a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida’ (art. 230 da Constituição da República).

Os princípios da proteção integral e da prioridade também estão previstos naquele Estatuto. No inc. II do § 1º do art. 2º da Lei n. 10.741/2003, impõe-se a garantia de prioridade e preferência na formulação e na execução de políticas públicas voltadas ao idoso.

O que se dispõe na Lei paranaense aqui questionada é a adoção de política pública para a proteção econômica do idoso contra o assédio publicitário, não raro gerador de endividamento por onerosidade excessiva e de exposição a fraudes.

Destacou, ainda, a ministra a prevalência da dignidade humana e da defesa do consumidor quando em confronto com a livre iniciativa:

A livre iniciativa não obsta a regulação das atividades econômicas pelo Estado, que pode mostrar-se indispensável para resguardar os valores prestigiados pela Constituição, como, por exemplo, a dignidade da pessoa humana, a valorização do trabalho humano, a livre concorrência, a função social da propriedade, a defesa do consumidor e do meio ambiente e a busca do pleno emprego.

Observa-se, portanto, avanço nos últimos anos em termos de legislação; entretanto, ainda assim, a sanha de aumentar os clientes dos créditos consignados (em especial, os idosos) não parece arrefecer. Ao lado disso, há enorme número de empréstimos consignados decorrentes de fraude¹⁰, os quais não são devidamente evitados pelas instituições financeiras, violando ainda mais o direito dos idosos, que sequer realizaram os empréstimos, mas sofrem de imediato os descontos indevidos.

Levantamento do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec)¹¹ mostrou que, em 2020, as ocorrências envolvendo o crédito consignado ficaram em primeiro lugar, com aumento de 179% nos registros em relação a 2019. A pesquisa utilizou os dados do portal Consumidor.gov.br e do Banco Central.

Reportagem da *Época Negócios*¹² demonstra que, somente no quesito sobre “cobrança de produto não contratado”, o aumento foi de 441%. No ranking do Banco Central, houve aumento de 56% nos registros de “oferta ou informação de forma inadequada”. “Os consumidores dizem: ‘Eu não fiz contrato nenhum e alguém teve acesso ao meu benefício’”.

Dentro de todo esse contexto de abuso na oferta de empréstimos consignados e fraudes generalizadas, bem como da clara fragilização do sistema de proteção aos idosos consumidores nesse tipo de contratação, foi editada a Lei nº 14.181/2021 (publicada em 2/7/2021).

A lei vem aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. A legislação foi muito bem-vinda

10 Disponível em <https://www.camara.leg.br/noticias/781193-associacoes-de-aposentados-relatam-fraudes-contra-idosos-na-concessao-de-emprestimo-consignado/> Acesso em 28.08.2021

11 Disponível em <https://idec.org.br/idec-na-imprensa/idec-cobra-solucoes-contra-fraudes-do-credito-consignado-durante-pandemia> Acesso em 28.08.2021

12 Disponível em <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2021/04/reclamacoes-sobre-consignado-do-inss-dobram-apos-aumento-da-margem.html> Acesso em 28.08.2021

por suprir um vácuo legislativo acerca do tratamento do superendividado, pessoa física de boa-fé e, além disso, trouxe também previsões legislativas específicas para a proteção do idoso no consumo do crédito.

A Lei nº 14.181/2021 incluiu o art. 54-C no CDC, com a previsão de vedação de condutas abusivas nela especificadas:

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;

Impôs ainda aos fornecedores e intermediários de crédito a realização de condutas voltadas à concretização do direito à informação, não somente das cláusulas contratuais, como também da repercussão da contratação e do seu inadimplemento:

Art. 54-D. Na oferta de crédito, previamente à contratação, o fornecedor ou o intermediário deverá, entre outras condutas:

I - informar e esclarecer adequadamente o consumidor, considerada sua idade, sobre a natureza e a modalidade do crédito oferecido, sobre todos os custos incidentes, observado o disposto nos arts. 52 e 54-B deste Código, e sobre as consequências genéricas e específicas do inadimplemento;

A lei é um avanço, especialmente relativo ao assédio ao idoso consumidor de crédito pessoal e à obrigação de uma informação mais detalhada das suas cláusulas para esse grupo mais vulnerável, contudo, referidas obrigações já poderiam ser deduzidas das normas vigentes no CDC e no Estatuto do Idoso. Entretanto, como não vinham sendo efetivamente cumpridas e o sistema protetivo não conseguia inibir esse assédio de forma eficaz, a norma veio para afastar qualquer dúvida da abusividade dessas condutas.

Claro que toda normatização que venha a reforçar direitos fundamentais de um grupo hipervulnerável nunca será em demasia, porém a realidade vem mostrando

que as violações não decorrem de omissão legislativa, e sim de uma ausência de fiscalização e punição, bem como da necessidade de maior conscientização do grupo vulnerável de seus direitos.

Levantamento do INSS retrata a quantidade ínfima de reclamações dos contratantes de consignados. Em 2019, o percentual foi de apenas 0,14%, sendo 56.379 reclamações para um montante de 37.926.521 contratos consignados ativos¹³.

Essa ausência de reclamação junto ao INSS por parte dos beneficiários demonstra a falta de conhecimento dos usuários dos seus direitos e meios de solução, cabendo ao INSS e aos órgãos de defesa do consumidor a implantação de campanhas de conscientização dessa população-alvo para que tome conhecimento das condutas abusivas que pode estar sofrendo, bem como dos mecanismos e canais para a solução.

Uma contratação de empréstimo consignado por um consumidor idoso envolve muitas variáveis que podem demonstrar abusividade. A gama de mecanismos que os fornecedores possuem para seduzir, de forma abusiva, os consumidores, em especial os mais vulneráveis, deve ser sempre analisada em uma relação de consumo, não se podendo aceitar a “ideia simplista e falaciosa de que todos são livres para optar por aquilo que desejam ou necessitam” (MORAES, 2009, p. 174-175).

É necessário também que o Sistema de Justiça (incluindo advogados, Ministério Público e Poder Judiciário) esteja efetivamente preparado para as especificidades do grupo hipervulnerável e possa concretizar os princípios basilares do direito do consumidor aliado à prioridade absoluta da pessoa idosa, prevista no Estatuto do Idoso.

Os atores do Sistema de Justiça, nos processos relacionados a empréstimos consignados, devem sempre se guiar, como um pressuposto inafastável, pela hipervulnerabilidade do idoso na relação de consumo. A vulnerabilidade, como princípio fundante do microsistema do direito do consumidor, deve sempre estar presente em qualquer julgamento, independente da alegação das partes envolvidas.

A atuação mais protetiva de todos que participam, de qualquer forma, na cadeia que envolve as contratações de empréstimos consignados, não prejudica aquele consumidor idoso que, talvez, não precisasse de maior assistência das instituições, mas com certeza alterará de forma significativa o ato de consumo daqueles mais vulneráveis.

13 Informações constantes de contestação do DATAPREV no processo 0801077-29.2021.4.05.8300 (SJPE).

CONCLUSÃO

Podemos observar, portanto, que os consumidores idosos possuem maior vulnerabilidade na relação de consumo e que, ao mesmo tempo, são alvo de instituições financeiras, submetendo-se a estratégias de marketing agressivo, que utiliza suas fragilidades para a contratação de empréstimos que afetarão sobremaneira seu sustento e por longo prazo.

As previsões no CDC e no Estatuto do Idoso não vinham tendo efetividade suficiente para a proteção desse grupo vulnerável, o que resultou na edição de diversas normas pelo INSS, pelos estados e por leis federais específicas, contudo, ainda assim, elas não vêm se mostrando suficientes para a efetiva proteção desse grupo vulnerável. Diversas reportagens demonstram o descumprimento frontal das determinações legais, resultando no crescimento, ano a ano, do endividamento do idoso.

A edição da Lei nº 14.181/2021 pode ainda não ser suficiente para a inibição das práticas abusivas, já que as normas anteriores vinham sendo ignoradas por parte das instituições financeiras.

A proteção do idoso deve ocorrer de forma integrada, não somente com a existência de normas, mas também com fiscalização e punição adequada aos violadores da lei, e, principalmente, com a conscientização dos direitos pelo grupo vulnerável e a facilitação para que os idosos possam negociar ou encerrar a contratação indevida (em sentido amplo).

A garantia do mínimo existencial, em especial na idade avançada, deve ser um norte na legislação e no julgamento dos processos relacionados ao endividamento das pessoas idosas.

Mudança de atitude dos órgãos administrativos, tornando-se mais efetivos na fiscalização e na punição, bem como na implementação de medidas que efetivamente protejam o consumidor idoso dos abusos comerciais das instituições financeiras, aliada à conscientização dos seus direitos, pode vir a preencher a lacuna hoje existente quanto à efetividade das normas já vigentes.

Além disso, tendo como norte esse viés de vulnerabilidade do idoso e as diversas restrições que envolvem o envelhecimento, deve a legislação buscar um equilíbrio

entre eventuais limitações que ele possua e o exercício de todos os seus direitos, sem reduzir suas potencialidades, mas dando-lhe poder de decisão consentida.

REFERÊNCIAS

BERTONCELLO, K. R. D. Crédito consignado ao idoso e ‘diálogo das fontes’: consequência da coordenação das normas do Direito brasileiro. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 88, p. 83-102, 2013.

FICHMAN, Helenice Charchat; CAMELLI, Paulo; SAMESHIMA, Koichi, NITRINI Ricardo. Declínio da capacidade cognitiva durante o envelhecimento. **Revista Brasileira de Psiquiatria**, v. 27, p. 79-82, 2005.

JÚNIOR, Humberto Theodoro. **Direitos do consumidor**. 9. ed. ref., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno. **O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MARQUES, Claudia Lima. **Contratos no código de defesa do consumidor: o novo regime das relações contratuais**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V; MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao código de defesa do consumidor**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V.; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MORAES, Edgar Nunes de; MORAES, Flávia Lanna de; LIMA, Simone de Paula Pessoa. Características biológicas e psicológicas do envelhecimento. **Revista Médica de Minas Gerais**, v. 20, p. 67-73, 2010.

MORAES, Paulo Valério Dal Pai. **Código de defesa do consumidor: o princípio da vulnerabilidade no contrato, na publicidade, nas demais práticas comerciais: interpretação sistemática do direito**. 3. ed., rev., atual. e ampl. de acordo com o Código civil de 2002. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

NETTO, Felipe Peixoto Braga. **Manual de direito do consumidor: à luz da jurisprudência do STJ**. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

PINTO, Henrique Alves. A vulnerabilidade do consumidor deformada pela ótica subjetiva do intérprete. **Revista de Direito Comercial, empresarial, concorrencial e do consumidor**, v. 13, p. 84-111, out.-nov. 2016.

REIS, Iuri Ribeiro Novais dos. O princípio da vulnerabilidade como núcleo central do código de defesa do consumidor. **Revista dos Tribunais**, v. 956, p. 89-114, jun. 2015.

TADDEI, Anna; QUEIROZ, Sheyla Cristina Ferreira dos Santos. **Os contratos de empréstimo pessoal e o direito do consumidor**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=781bb09f7e59ced9>. Acesso em 28/08/2021.