

# Políticas Públicas de Concessão de Crédito: Distorções e suas Correções Através do Código de Defesa do Consumidor

Ricardo Canan\_\*

## Introdução

O fenômeno da bancarização acentuou-se sobremaneira nas últimas décadas. Até mesmo o Estado, na realização de políticas públicas, utiliza-se do sistema financeiro. Principalmente em virtude da facilidade de acesso da população a este sistema, pois enormemente ramificado<sup>1</sup>. Políticas públicas de concessão de crédito, tanto como incentivo para indústria, comércio, prestação de serviço e agricultura, como para proporcionar meios de início de uma atividade econômica ou, ainda, para distribuir auxílio para a população carente, são viabilizadas através do sistema financeiro. É difícil imaginar como ocorreriam de maneira diversa.

Aproveitando-se da ramificação da rede de atendimento, bem como das necessidades do Estado e cidadãos, as instituições financeiras – verdadeiras intermediários das políticas públicas –, obtêm lucro. Seja através do uso

---

\* Doutor em Direito Econômico e Socioambiental pela PUC/PR. Mestre em Direito Econômico e Social pela PUC/PR. Professor da Universidade Estadual do Oeste do Paraná e da Universidade Paranaense. Advogado. E-mail: [rcanan@uol.com.br](mailto:rcanan@uol.com.br)

1 Dados divulgados pela Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) dão conta de que, no Brasil, em 2010, já existiam 19.813 agências, e 12.670 postos de atendimento bancário, e que 96% dos municípios contavam com um canal de distribuição de serviços do sistema financeiro. Os dados da pesquisa podem ser consultados na seguinte página eletrônica (acessada em 22.12.2013, às 15:17 horas): <http://www.febraban.org.br/7Rof7SWg6qmyvwJcFwF710aSDf9jyV/sitefebraban/BANCARIZA%C7%C3O%20%20II%20Congresso%20Latino%20Americano%20de%20bancariza%E7%E3o%20e%20Microfinan%E7as%20-%20FELABAN%20-%20JUNHO%202011%20-%20FINAL.pdf>

dos valores de repasse em atividades financeiras, de cobranças de serviços bancários dos beneficiários do crédito estatal, ou ainda, através das elevadas taxas de juros que praticam.

Além da cobrança pelos serviços bancários, no momento do repasse do crédito aos cidadãos, ou em momentos posteriores, há prática de uma série de condutas abusivas, pré-contratuais, contratuais e pós-contratuais.

Estudos estatísticos demonstram que o cidadão brasileiro está bancarizado e endividado. Também demonstram que o salário de mais de 90% da população (assalariada) é insuficiente para atender as necessidades familiares básicas, considerando-se aquelas constantes no art. 7º, IV, da CF. E demonstram que o lucro líquido dos bancos supera, ano a ano, a inflação e os reajustes salariais, como também que os bancos são líderes em litígios que tramitam frente o Poder Judiciário. As estatísticas, portanto, apontam para a existência de transferência involuntária (mas praticamente inevitável) de renda, da população para as instituições financeiras.

Com base nestas constatações, o presente artigo apresenta, por primeiro, as estatísticas e o cruzando de dados, bem como as principais formas pelas quais ocorre, por parte das instituições financeiras, lesão a direitos dos beneficiários de políticas públicas de crédito. Ao final, se apresentam argumentos para que o Código de Defesa do Consumidor (CDC) seja utilizado, tanto como proteção ao beneficiário das políticas públicas, como também como forma de proteção da própria política pública.

Afinal, se o desenvolvimento sustentável passa, necessariamente por proporcionar à população carente meios de desenvolver-se socioeconomicamente, e se estes meios (também) são as políticas públicas que, em parte, se viabilizam através do sistema financeiro, não se pode admitir que este mesmo sistema explore indevidamente aqueles que carecem de auxílio.

## 1. Bancarização e Endividamento

Com o capitalismo ocupando o lugar de sistema econômico prevalente em todo o mundo<sup>2</sup>, os meios pelos quais se passou a tentar garantir desenvolvimento para países e respectivas populações, adaptaram-se ao sistema econômico vigente. As políticas internas e mesmo as políticas externas passaram a utilizar a concessão de crédito como uma forma de propiciar

---

2 COMPARATO, 2013, p. 252.

condições de as populações se desenvolverem<sup>3</sup>, como aponta Joseph E. Stiglitz<sup>4</sup>. Os estados e os organismos internacionais, principalmente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) incentivaram o uso do crédito como meio de alavancar as economias.

No Brasil não foi diferente. Conforme aponta Bernard Sorj<sup>5</sup>, uma série de políticas públicas visou propiciar e garantir o acesso ao crédito e ao microcrédito, como forma de oferecer condições para que as pessoas possam desenvolver-se economicamente e, depois, desenvolverem-se nos demais aspectos da vida<sup>6</sup>. Atente-se que a ideia de concessão de crédito é uma ideia de natureza liberal, que pressupõe que o desenvolvimento econômico proporcionará à população a desnecessidade da atuação do Estado em uma série de setores. Entretanto, cabe ao Estado, até mesmo para cumprir a disposição do art. 170 e incisos, da CF, não permitir que a ordem econômica sirva para a exploração da população. Ao contrário, lhe cabe o papel de fazer com que a população participe do sistema econômico, obtendo os benefícios daí decorrentes.

Ademais, além de políticas públicas concessivas de crédito, que se realizam através do sistema financeiro, o próprio sistema financeiro participa, privadamente, da atividade concessiva de crédito. Atividade que surgiu na origem dos bancos, conforme anota Antônio Carlos Efig<sup>7</sup>. O crédito e a bancarização, esta última aqui definida como o acesso a produtos e serviços bancários de qualquer natureza, cresceram enormemente. Por isso, é importante verificar alguns dados estatísticos sobre a bancarização, a concessão de crédito e outros que diretamente se relacionam.

Os dados que serão utilizados, quanto aos números totais da população são de 2010, uma vez que o último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) data daquele ano, e apontava a população brasileira, no final de agosto de 2013, em número de 201.032.714 de pessoas<sup>8</sup>.

---

3 FERRY, 2010, p. 13.

4 SORJ, 2002, p. 61.

5 SORJ, 2003, p. 146.

6 Assim já propuseram, por exemplo: Amartya Sen (2000, p. 53) e Muhammad Yunus (2008, p. 88).

7 EFING, 2002, p. 21.

8 Os dados podem ser consultados na página eletrônica do Universo On Line (acessada em 22.12.2013, às 15:19 horas): <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/08/29/brasil-tem-mais-de-201-milhoes-de-habitantes-estima-ibge.htm>

Em setembro de 2013, o Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS), mantido pelo Banco Central do Brasil (BCB), contava 132.384.143 CPF's cadastrados como usuários do sistema financeiro nacional. Desta forma, o uso dos serviços bancários e financeiros por parte de pessoas físicas abrangia, em setembro de 2013, aproximadamente 65,9% de toda a população brasileira, que mantinha contas em bancos, ou que havia contratado financiamento junto a instituições financeiras<sup>9</sup>.

Segundo levantamento estatístico realizado pela Boa Vista Serviços Empresa, que administra o Serviço Central de Proteção ao Crédito (SCPC), 69% dos brasileiros possuem acesso a financiamentos, empréstimos, compras a prazo e crediários<sup>10</sup>. A pesquisa divulgou, ainda, uma tabela apontando as formas de crédito utilizadas pelas classes sociais.

Uso do Crédito	Classe A	Classe B	Classe C1	Classe C2	Classes DE
Financiamentos	41%	34%	28%	23%	19%
Empréstimos em bancos ou financeiras	23%	28%	25%	23%	18%
Compras a prazo ou crediário	77%	84%	85%	85%	89%

Tabela 1

Grande parte do crédito refere-se a compras aprazadas ou a crediários. E uma parcela menor, mas ainda assim significativa, refere-se a financiamentos ou a empréstimos em bancos ou financeiras. A estatística indica que o nível de endividamento da população é grande. O acesso ao crédito deixou de ser um artigo de luxo e se tornou parte do cotidiano da população. Tanto que 85% das classes C1 e C2 o utilizam para realizar compras aprazadas. E 89% das classes D e E, também o fazem. Outra pesquisa, realizada pela FEBRABAN, 63% da população brasileira possui algum tipo de dívida. E 20% tem contas atrasadas<sup>11</sup>. Outro importante dado divulga-

9 Os dados podem ser consultados na página eletrônica (acessada em 22.12.2013, às 15:20 horas): [http://www4.bcb.gov.br/Fis/CCS/CCS\\_Estatisticas.asp](http://www4.bcb.gov.br/Fis/CCS/CCS_Estatisticas.asp).

10 Página eletrônica, consultada em 22.12.2013, às 15:40 horas e pode ser consultada no endereço: <http://www.portaldodoconsumidor.gov.br/noticia.asp?busca=sim&id=19544>.

11 Página eletrônica consultada em 22.12.2013, às 15:59 horas e pode ser consultada no endereço: <http://atdigital.com.br/analiseeconomica/2013/09/01/brasileiro-endividado/>

do pelo Banco Central do Brasil em maio de 2013, é o de que 43,99% da renda média da família brasileira destina-se ao pagamento de débitos<sup>12</sup>.

Dados divulgados pela FEBRABAN, indicam que, no final de 2011 havia, no Brasil, aproximadamente 687.000.000 de cartões de crédito, débito e de lojistas<sup>13</sup>. Do total 32% estavam com as classes C e D, e 56% com as classes A e B. A bancarização foi acentuada, pois o uso de cartões exige relação jurídica com uma instituição financeira. Pesquisa divulgada pela Boa Vista Serviços Empresa<sup>14</sup>, referente ao terceiro bimestre de 2012, revela o uso do crédito, em cada faixa de renda, indicando a natureza da dívida.

Produtos e/ou serviços que originaram a dívida	Março/2012			Junho/2012			Setembro/2012		
	Renda Familiar Mensal			Renda Familiar Mensal			Renda Familiar Mensal		
	Até 3 SM	De 3 a 10 SM	Acima de 10 SM	Até 3 SM	De 3 a 10 SM	Acima de 10 SM	Até 3 SM	De 3 a 10 SM	Acima de 10 SM
Alimentação	15,3%	11,5%	9,2%	20,6%	16,2%	9,8%	18,0%	15,8%	8,5%
Vestuário e calçados	20,5%	16,7%	1,9%	16,9%	15,6%	12,0%	17,3%	15,1%	11,8%
Móveis, eletrodomésticos ou eletrônicos	22,6%	19,7%	14,4%	17,3%	13,7%	6,5%	20,2%	21,2%	17,8%
Outros bens e/ou serviços	4,6%	5,4%	1,9%	9,0%	13,9%	14,1%	8,4%	7,6%	9,4%
Contas de concessionárias	9,3%	9,7%	6,6%	12,6%	11,5%	6,5%	11,0%	10,0%	11,8%
Pagamento de contas de outros bens e/ou serviços	8,9%	12,4%	17,1%	6,5%	8,2%	12,0%	8,8%	10,9%	11,0%
Empréstimo pessoal	8,8%	10,4%	25,0%	6,4%	6,2%	9,8%	6,2%	5,3%	11,0%
Material de construção	3,3%	4,0%	2,6%	4,4%	5,8%	14,1%	3,5%	3,9%	6,8%
Financiamento auto/moto	2,5%	4,6%	2,6%	1,9%	3,4%	7,6%	2,4%	5,0%	2,6%
Telefone celular	2,1%	3,1%	1,3%	2,1%	1,7%	2,1%	1,8%	1,3%	0,8%
Financiamento imóvel próprio	0,6%	0,6%	4,0%	0,2%	1,1%	2,1%	0,6%	1,1%	3,4%
Desconhece	1,5%	1,9%	1,3%	2,1%	2,8%	3,3%	1,6%	2,8%	5,1%

Tabela 2

12 Página eletrônica consultada em 22.12.2013, às 16.02 horas e pode ser consultada no endereço: <http://oglobo.globo.com/economia/endividamento-das-familias-bate-recorde-4399-da-renda-8516655>

13 Página eletrônica consultada em 22.12.2013, às 15:50 horas e pode ser consultada no endereço: [http://www.febraban.org.br/7Rof7SWg6qmyvwjCfWf710aSDf9jyV/sitefebraban/Ciab%20FEBRABAN\\_Pesquisa%20Setor%20Banc%20Rio%20em%20Numeros%202011.pdf](http://www.febraban.org.br/7Rof7SWg6qmyvwjCfWf710aSDf9jyV/sitefebraban/Ciab%20FEBRABAN_Pesquisa%20Setor%20Banc%20Rio%20em%20Numeros%202011.pdf)

14 Página eletrônica consultada em 22.12.2013, às 15:53 horas e pode ser consultada no endereço: <http://www.boavistaservicos.com.br/wp-content/uploads/2012/11/pesquisaperfil.pdf>

Esta pesquisa também indica que 89% da população possui algum tipo de débito. Sendo que 22% se considera muito endividado, 32% considera-se medianamente endividado e 35% considera-se pouco endividado. Apenas 11% relata não possuir dívida.

O uso do crédito, principalmente pelas famílias com renda mensal igual ou inferior a três salários mínimos, presta-se para aquisição de alimentos, vestuário, móveis, eletrodomésticos e eletroeletrônicos. A população com baixa renda, portanto, utiliza o crédito para aquisição de produtos e serviços que são essenciais à subsistência, não tendo condições financeiras para aquisição de bens supérfluos.

A bancarização proporciona acesso a produtos e serviços necessários à subsistência e, em conjunto com a concessão de crédito, proporciona, de fato, melhora na qualidade de vida. Por outro lado, entretanto, expõe os consumidores à prática de abusos, por parte das instituições financeiras. Os altos níveis de endividamento assim o demonstram.

Não se ignora que a exposição a prática de abusos por parte das instituições financeiras não é a única razão do endividamento. O achatamento salarial, os serviços públicos falhos, a falta de educação adequada para o consumo, e a constante exposição à publicidade, que causa a compra não refletida, também são causadores de endividamento<sup>15</sup>.

Ambas as pesquisas, lidas em conjunto, indicam que o endividamento atinge todas as classes sociais. Percebe-se, ainda, que as classes mais baixas (C, D e E) utilizam crédito diretamente ligado a satisfação de necessidades pessoais e familiares que são básicas.

Compras apazadas com cartão de crédito, ou diretamente financiadas nas lojas (carnê) e supermercados (com cartões dos próprios), servem, em regra, para aquisição de alimentos e bens de consumo duráveis. Mas não servem como investimento. Significa que o crédito, para estas classes sociais, tem sido um vetor que alimenta o mercado consumidor, mas que potencialmente gera desigualdade social, já que a riqueza acaba concentrando-se com aqueles que possuem a capacidade de conceder crédito.

Em que, entretanto, estes dados de bancarização e de endividamento da população ligam-se?

---

15 A análise destes aspectos não cabe nos limites do presente estudo.

Segundo os resultados do Censo de 2010, os 10% mais ricos da população brasileira possuem 44,5% de toda a renda. E os 10% mais pobres dividem entre si 1,1% da renda<sup>16</sup>.

Outro dado importante divulgado pelo IBGE é o de que 43,7% dos brasileiros integrados ao mercado de trabalho recebem o equivalente a um salário mínimo mês. Ainda, considerável parcela de 30% dos brasileiros recebe entre um e dois salários mínimos mês. No total, portanto, 73,7% da população brasileira não recebe mais que o equivalente a dois salários mínimos mensais, podendo receber menos.

Outros 10% da população recebe o equivalente entre dois e três salários mínimos mês. E o percentual diminui, na medida em que o salário aumenta. Recebem o equivalente entre três a cinco salários mínimos 8% dos brasileiros integrados ao mercado de trabalho. A faixa entre cinco a dez salários mínimos é reservada para 5,7% do total de brasileiros empregados. E a faixa superior a dez salários mínimos abrange apenas 2,6% da população economicamente ativa.

Segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE, o salário mínimo necessário, em outubro de 2012, deveria ser de R\$ 2.761,58<sup>17</sup>. O conceito de salário mínimo necessário, que orienta os cálculos do DIEESE é realizado tomando em conta o art. 7º, IV, da CF, e considerando como critério de pesquisa, uma família composta por dois adultos e duas crianças.

Considerando que o salário mínimo atual equivale a R\$ 678,00, conforme art. 1º, do Decreto 7.872, de 26.12.2012, tem-se que o salário mínimo ideal equivale a 4,07 salários mínimos vigentes.

Cruzando os dados das pesquisas tem-se que 83,7% da população inserida no mercado de trabalho recebe mensalmente valor equivalente entre um e três salários mínimos vigentes. E 8% recebe o equivalente mensal entre três e cinco salários mínimos. Resulta que 91,7% da população que trabalha recebe menos ou poucos reais a mais (uma minoria, neste último caso) do que o valor necessário para uma vida que segue os ditames do art. 7º, IV, da CF. Este dado supõe que os serviços públicos sejam bem prestados, o que não ocorre.

---

16 Página eletrônica acessada em 22.12.2013, às 16:04 horas, e pode ser consultada no endereço: <http://www.censo2010.ibge.gov.br>

17 Página eletrônica acessada em 23.12.2013, às 10:50 horas e pode ser consultada no endereço: <http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>

Alia-se a esta situação de miserabilidade os altos níveis de endividamento, decorrentes, em boa parte, da insuficiência salarial. Torna-se fácil a conclusão de que há, no Brasil, uma exploração econômica da população que não pode ser adjetivada de outra forma, senão vergonhosa.

E que relação há, entre a bancarização, os níveis de endividamento dos brasileiros e os valores salariais pagos para 91,7% da população?

O DIEESE divulgou a variação dos lucros dos seis maiores bancos do Brasil, nos primeiros semestres de 2012 e 2013<sup>18</sup>, bem como anotou que a variação total foi de 18,2% para cima:

Lucro líquido dos seis maiores bancos do Brasil (em R\$ bilhões)			
Banco	Três Primeiros Trimestres		Variação
	2012	2013	Absoluta
Banco do Brasil	5,5	10,0	4,5
CEF	2,8	3,1	0,3
Bradesco	5,7	5,9	0,2
Itaú/Unibanco	7,1	7,1	0,0
Santander	3,2	2,9	-0,3
HSBC	0,6	0,5	-0,1

Tabela 03

Os altos lucros das instituições financeiras não representam novidade. Ano após ano as empresas que atuam junto ao sistema financeiro mantêm altos os índices de aumento do lucro líquido. Lucro que sempre está muitíssimo acima da inflação, ou dos índices de crescimento econômico.

Daí ser necessário apurar outro interessante dado. Enquanto os lucros dos bancos superam com larga margem os índices inflacionários, os reajustes salariais dos trabalhadores raramente são concedidos acima da inflação. A inflação, em 2012, totalizou 5,84%<sup>19</sup>. Significa dizer que o aumento do lucro líquido de alguns bancos superou a inflação do período e foi mais além, dado que o cálculo do lucro líquido leva em conta os índices inflacionários.

18 Página eletrônica acessada em 23.12.2013, às 15:00 horas, e pode ser consultada no endereço: <http://www.dieese.org.br/estudosetorial/2013/desempenhoDosBancos1Semestre2013.pdf>

19 Dados constantes na página eletrônica do Banco Central do Brasil (BACEN), no relatório de inflação, acessada em 23.12.2013, às 15:05 horas, e pode ser consultada no endereço: <http://www.bcb.gov.br/hums/relinf/port/2013/03/ri201303b6p.pdf>

Já os aumentos salariais raramente superaram os valores da inflação. Muitas vezes ficam aquém.

Por fim, para ser possível obter as conclusões que orientarão a argumentação jurídica do estudo, é preciso anotar que os seis maiores bancos brasileiros, apresentados a título de amostragem no quadro acima, fazem parte da lista divulgada em 2012 pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), dos cem maiores litigantes do Brasil<sup>20</sup>.

Tomando em conta dos dados absolutos de litigiosidade, apurados junto às Justiças Federal, do Trabalho e Estadual, em primeiro grau de jurisdição, e os dados referentes aos Juizados Especiais (em separado), bem como os grupos econômicos capitaneados por referidos seis maiores bancos, tem-se a seguinte situação, quanto à litigiosidade.

O grupo formado pelo Banco do Brasil S.A. (0,70% e 1,09%), B.V. Financeira S.A. (1,51% e 1,30%) e Banco Votorantim (0,05% nos Juizados), figura em 2,21% das ações em primeiro grau, e em 2,44% das ações dos Juizados.

O grupo formado pelo Banco Bradesco S.A. (0,99% e 1,14%), Banco Bradesco Financiamento S.A. (0,21% e 0,15%), Bradesco Seguros S.A. (0,08% e 0,11%), Bradesco Administradora de Consórcios Ltda. (0,11% nos Juizados) e Banco Finasa S.A. (0,32% e 0,25%), figura em 1,6% das ações em primeiro grau, e em 1,76% das ações nos Juizados.

O grupo formado pelo Banco Itaú S.A. (0,82% e 1,10%), Banco Itaucard S.A. (0,85% e 1,16%), Banco Itauleasing S.A. (0,33% e 0,19%), Itaú Seguros S.A. (0,06% e 0,06%), Unibanco – União de Bancos Brasileiros S.A. (0,05%, nos Juizados), Banco Carrefour S.A. (0,05%, nos Juizados), Banco BMG S.A. (0,13% e 0,40%), figura em 2,19% das ações em primeiro grau, e em 2,96% das ações nos Juizados.

O grupo formado pelo Banco Santander Brasil S.A. (0,80% e 1,18%), Santander Leasing S.A. – Arrendamento Mercantil (0,10%, em primeiro grau), Banco ABN AMRO Real S.A. (0,10% e 0,28%) e Aymoré Crédito, Financiamento e Investimento S.A. (0,78% e 0,25%), figura em 1,78% das ações em primeiro grau, e em 1,71% das ações nos Juizados.

O grupo formado pela Caixa Econômica Federal (0,95% e 1,96%), Caixa Seguros S.A. (não está entre os maiores litigantes, na totalização) e

---

20 Página eletrônica acessada em 24.11.2012, às 10:15 horas, e pode ser consultada no endereço: [http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa\\_100\\_maiores\\_litigantes.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf)

Caixa Consórcio S.A. (não está entre os maiores litigantes, na totalização), figura em 0,95% das ações em primeiro grau, e em 1,96% das ações nos Juizados.

O Banco HSBC – Bank Brasil S.A., figura em 0,29% das ações em primeiro grau, e em 0,28% das ações nos Juizados.

Ou seja, os seis maiores bancos brasileiros, e seus respectivos grupos econômicos, respondem por 9,02% de todas as ações que tramitam frente o Poder Judiciário, em primeiro grau. E respondem por 11,11% das ações que tramitam nos Juizados Especiais. Somados, estes seis grupos bancos são os maiores litigantes frente o Poder Judiciário Brasileiro, superando a soma de ações do Instituto Nacional do Seguro Social (4,38%), a Fazenda Nacional (1,20%) e A União (1,16%), que são responsáveis por 6,74% das ações que tramitam frente o primeiro grau. Os dados estatísticos, tal como postos, conduzem a conclusões preocupantes.

Primeiro, o valor dos salários, no Brasil, é insuficiente para que 91,7% da população faça frente às necessidades diárias familiares, consideradas apenas as necessidades ordinárias, tal como postas no art. 7º, IV, da CF, segundo os cálculos do DIEESE.

Segundo, por não ter condições financeiras de fazer frente a todas as necessidades, dados os baixos salários e também a péssima prestação dos serviços públicos, a população obriga-se a recorrer a financiamentos e empréstimos de toda sorte, crediários e compras apazadas, etc., o que gera um preocupante endividamento da população.

Terceiro, em vista da necessidade premente da população em obter crédito, as instituições financeiras têm altos ganhos garantidos, muitas vezes abusando economicamente do cidadão. Não por outro motivo, os bancos ocupam destacada posição na lista dos cem maiores litigantes do Brasil. Evidentemente que ora atuando como autores das ações em busca de seus créditos, bens financiados, etc., ora atuando como réus, defendendo-se de ações que lhes acusam sistematicamente de praticar abusos e ilegalidades. Chama atenção, inclusive, o fato de que é maior o percentual ocupado pelos bancos nos Juizados Especiais, o que indica que a parcela da população menos favorecida economicamente está indo ao Poder Judiciário, em decorrência de operações bancárias e correlatas, seja por inadimplir débitos, seja por sofrer abusos.

Outra questão chama a atenção em relação às estatísticas apresentadas. Fixando a data de 01.01.1995 como marco inicial de análise, é possível

perceber que o crédito foi utilizado, de lá para cá, como um importante vetor de políticas públicas, seja para o fomento da atividade produtiva, seja para a redistribuição de renda. E para que o crédito chegasse aos destinatários, tornou-se necessária a bancarização de boa parcela da população.

## 2. Políticas Públicas, Bancarização e Crédito

A escolha do crédito como política pública, seja o crédito direto (financiamento agrícola, por exemplo), seja o crédito utilizado para atingir outros resultados (programa Minha Casa, Minha Vida, por exemplo), tem sido frequente por parte do Estado. E, em virtude da pulverização da rede bancária, o Estado opta por utilizá-la como agente intermediário na concessão do crédito, o que tem exigido a bancarização da população. A partir da premissa de que a bancarização e o crédito são uma forma ágil de atender aos beneficiários da política pública, se realiza uma análise fundada em dados objetivos e estatísticos, acerca das consequências deste uso sob o prisma do CDC, bem como da necessidade de proteção jurídica do consumidor.

Em outras palavras, a opção por realizar políticas públicas através da concessão de crédito é uma boa alternativa a outras formas de fazer políticas públicas, pois a aplicação do numerário recebido em uma atividade produtiva é emancipatória, vale dizer, um vetor de transformação socioeconômica. O beneficiário torna-se capaz de produzir, gerando riqueza para si e para a família e, em nível macro, gerando desenvolvimento. Se a política pública não for distorcida – e o CDC é um instrumento apto a evitar as distorções – é possível a construção de uma sociedade mais fraterna, onde o exercício da liberdade, possibilitado pelo crédito concedido, conduz à igualdade material, conforme aponta Ricardo Hasson Sayeg<sup>21</sup>. Afinal, conforme aponta Michael j. Sandel<sup>22</sup>, a economia já deixou, de muito, de dizer respeito apenas a produção e distribuição de bens, passando a ser considerada uma ciência que estuda a interação humana, os princípios que regem a tomada de decisões pelos indivíduos e as formas de melhorar a vida das pessoas.

---

21 SAYEG. 2010, p. 166.

22 SANDEL, 2012, p. 85.

Para tanto, é preciso lembrar, conforme Alessandra Gotti<sup>23</sup>, de que as políticas públicas devem servir a um fim, não bastando adotar medidas desvinculadas da preocupação com o resultado, pois desta forma podem revelar-se danosas. Políticas públicas não podem conduzir a uma piora da situação em que o beneficiário se encontrava. Conforme aponta Osvaldo Canela Junior<sup>24</sup>, políticas públicas servem para alcançar a igualdade substancial e, desta forma, o Estado deve planejar cuidadosamente todas as etapas, prevendo e prevenindo possíveis distorções, bem como corrigindo aquelas imprevistas. No caso da exigência da bancarização, pode haver abusos por parte das instituições financeiras, por vezes gerando distorção da política pública, como o endividamento do beneficiário, por exemplo.

O uso do crédito destacou-se como uma forma de combate à pobreza, e também como uma forma de incentivo ao desenvolvimento econômico em praticamente todos os setores da economia, vale dizer, agricultura, indústria, comércio e prestação de serviços.

Como exemplo, é possível citar uma série de políticas públicas, apenas na esfera do Governo Federal, que faz uso do crédito voltado para o setor privado.

Na agropecuária há o Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Sistema Nacional de Crédito Rural que é orientado pelo Banco Central do Brasil com diretrizes traçadas no Manual de Crédito Rural (MCR) e Plano de Desenvolvimento Sustentável Mais Pesca e Aquicultura. Na indústria há a Política de Desenvolvimento Produtivo, o Programa Brasileiro de Design (PBD) e a Política de Apoio ao Desenvolvimento dos Arranjos Produtivos. No comércio e prestação de serviços há o Programa de Artesanato Brasileiro (PAB), o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) e o Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), além das linhas de crédito viabilizadas através do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES). É ainda possível citar a existência de políticas públicas em áreas estratégicas, como a energia, que utilizam o crédito. Assim, o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (PROINFA), o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel e o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petró-

---

23 GOTTI, 2012, p. 240.

24 CANELA JUNIOR, 2011, p. 58.

leo e Gás Natural (PROMINP), todos mantidos pelo Ministério de Minas e Energia.

Estas políticas públicas se viabilizam pelo crédito e/ou pela bancarização, e têm na concessão do crédito o ponto final da relação entre o Estado e o particular. Em outras palavras, a concessão do crédito é o último passo dado pelo Estado, dentro da cadeia de atos da política pública. Receber o crédito e, posteriormente, restituí-lo ao agente financiador não são mais passos exclusivos do Estado, pois transferidos em boa parte às instituições financeiras.

Existem outras políticas públicas, entretanto, que têm o crédito, com a necessária bancarização, não como ponto final entre o Estado e o particular, mas uma etapa intermediária da política pública. É o caso, por exemplo, do Programa Minha Casa Minha Vida, do Ministério das Cidades, como também dos financiamentos concedidos para estudos e pesquisa, e o Projeto Segundo Tempo, mantido pelo Ministério do Esporte. E há, por fim, o Bolsa Família, que é parte integrante do Programa Fome Zero, e que não concede crédito. Mas exige a bancarização para que seja possível à população obter o auxílio, que é prestado em dinheiro.

As políticas públicas citadas, em grande parte acabam por apresentar problemas, especialmente no que toca ao intermédio entre o Estado e o particular, que é realizado pelo agente financeiro. Anote-se que o apontamento dos problemas não se trata de uma crítica à política pública em si. Trata-se de, a partir da apresentação de possíveis soluções aos problemas, buscar fornecer mecanismos jurídicos ao aprimoramento das políticas públicas.

O primeiro problema é a falta de informações<sup>25</sup> no momento de acesso ao crédito, já que este acesso se dá, em regra, nas agências bancárias, e não nos departamentos estatais.

O segundo problema é a prática dos agentes financiadores em exigir encargos<sup>26</sup>, tornando custosa a transação para os particulares, destinatários das políticas públicas.

O terceiro problema é o desvirtuamento da finalidade do crédito concedido através de políticas públicas, que acaba não aplicado corretamen-

---

25 A informação é um dos princípios (CDC 4º, IV) que norteiam a política nacional das relações de consumo, e é um direito básico do consumidor (CDC 6º, III).

26 Como, por exemplo, a cobrança de “taxa de abertura de conta”.

te, mas muitas vezes é utilizado para simples pagamento de débitos pré-existentes junto aos agentes financeiros<sup>27</sup>.

O quarto problema é a apropriação, pelos agentes financeiros, dos débitos dos beneficiários das políticas públicas, tornando-se (os agentes financeiros) credores destes particulares, e praticando abusos referentes a encargos financeiros e exigências de garantias<sup>28</sup>.

E o quinto problema é a realização de venda casada de produtos e serviços bancários para os beneficiários das políticas públicas que se obrigam a se bancarizar para participar da própria política pública<sup>29</sup>.

Todos estes problemas, que se originam da opção de realizar políticas públicas através da bancarização e do crédito, não devem escapar à tutela cuidadosa do CDC, que mais que uma lei de proteção ao consumidor deve, neste caso, ser tomada como uma lei de proteção ao cidadão<sup>30</sup> e proteção da política pública. Daí a tese defendida neste ensaio, de que o CDC pode ser um instrumento de defesa do cidadão, mesmo quando beneficiado por crédito oriundo de políticas públicas, ou quando bancarizado para receber benefícios oriundos de políticas públicas.

### 3. Políticas Públicas e Defesa do Consumidor

A partir do momento em que a implementação de políticas públicas utiliza o sistema financeiro, e a concessão de crédito como mecanismo – talvez o principal deles – para atingir seus destinatários, fatalmente acaba havendo exposição do beneficiário a práticas que o CDC classifica como ilegais. Por vezes, entretanto, o regramento específico da política pública não prevê a possibilidade de que, pela via da bancarização ou da concessão de crédito, possa ocorrer violação a direitos dos beneficiários, nem prevê mecanismos repressivos e corretivos destas distorções. Surge, assim, possibilidade de o beneficiário da política pública sofrer abusos, sem en-

---

27 Por exemplo as denominadas operações “mata-mata”, onde obtêm-se recurso estatal, oriundo de uma política pública, para cobrir o valor do limite do cheque especial.

28 Havendo inadimplemento por parte do beneficiário da política pública, e sem comunicar-lhe previamente, a instituição financeira quita o valor devido junto ao Estado, e sub-roga-se no crédito. Posteriormente, convoca o devedor para “renegociar” o débito, impondo-lhe encargos financeiros mais altos que aqueles decorrentes do crédito concedido através da política pública.

29 É o caso da venda de seguros de vida e títulos de capitalização, cuja contratação é imposta como uma condicionante para que o crédito, ainda que oriundo de política pública, seja concedido ao cidadão.

30 Alguns consumidores querem ser cidadãos (CANCLINI, 2010, p. 72).

contrar, a princípio, regras jurídicas na própria política pública, que sejam capazes de lhe proteger.

Neste especial aspecto, não é fora de razão anotar que a defesa do beneficiário da política pública e, portanto, do cidadão pode se confundir com a defesa do consumidor. Até mesmo porque o CDC não pode ser tomado apenas como uma regra jurídica de proteção ao consumidor *stricto sensu*, pena de se lhe tolher a potencialidade protetiva. Trata-se, o CDC, de uma norma que rege a maioria das relações jurídicas, na sociedade de consumo<sup>31</sup>.

Quando as políticas públicas utilizam os agentes financeiros para que possam ser viabilizadas, estes mesmos agentes não atuam graciosamente. A contraprestação pelo serviço prestado vem sob a forma de tarifas, ou através de parcela de juros incidentes sobre o montante do crédito concedido. Márcio Mello Casado<sup>32</sup> destaca que colocar dinheiro à disposição do mutuário faz surgir duas prestações recíprocas (entrega e restituição) e duas prestações comutativas (prazo e juro), que são elementos comuns ao crédito. Seja através da cobrança de tarifas, ou do recebimento de juros, o agente financeiro não atua sem lucro. As estatísticas comprovam, aliás, que os lucros são altos.

O CDC é uma norma jurídica de caráter principiológico que, como destaca José Geraldo Brito Filomeno<sup>33</sup>, possui cunho inter e multidisciplinar, formando verdadeiro microsistema jurídico. Ademais, o CDC relaciona-se com outros ramos do direito, devendo, à luz da regra do diálogo das fontes, interpretar-se a lei sempre de maneira mais favorável àqueles que a CF confere proteção especial, no caso, os consumidores<sup>34</sup>. Como, pois, deixar de aplicar o CDC quando, inserido na sociedade de consumo, o agente financeiro lucra com a intermediação de políticas públicas?

As instituições financeiras preenchem, no caso, os dois requisitos para sua caracterização, como fornecedores de serviço, na forma exigida pelo art. 3º e § 2º, do CDC. Primeiro, o fazem profissionalmente e com habitualidade. Segundo, o fazem mediante remuneração. Habitualidade,

---

31 EFING, 2009, p. 56.

32 CASADO, 2007, p. 37.

33 FILOMENO, 2012, p. 11

34 MARQUES, 2012, p. 28.

profissionalidade e remuneração são, segundo Sergio Cavalieri Filho<sup>35</sup>, as características exigidas pelo CDC, para configuração do fornecimento de produtos e serviços. Não por outro motivo o STF, ao decidir a ADI 2.591, decidiu que o CDC é aplicável às instituições financeiras.

Ademais, além do lucro direto, o agente financeiro ainda tem outra vantagem. Ao dirigir-se até as agências bancárias, o beneficiário da política pública fica exposto a um sem número de informações de caráter publicitário<sup>36</sup>, que visam seduzi-lo e levá-lo a adquirir outros produtos e serviços ofertados. Há, também neste aspecto, possibilidade de ser obtido lucro.

Há mais um importante aspecto a destacar. Quando uma política pública utiliza o sistema financeiro para conceder crédito, o faz através de contratos de adesão, onde a manifestação da vontade continua presente, mas expressada sob condições contratuais preestabelecidas, que limitam a vontade do consumidor em aderir, ou não, aos termos contratuais que lhe são apresentados<sup>37</sup>. Adesão, conforme ressalta Renata Maldelbaum<sup>38</sup>, difere de “aceitação do contrato”, exatamente porque não há confluência da vontade de todos os contratantes em chegar a um conteúdo contratual discutido e refletido, e que retrata a vontade de cada um deles.

Pela diferença entre a forma tradicional de contratar e os contratos de adesão, esses últimos são regulados pelo CDC, dado que nas relações de consumo é bastante comum seu uso. Pode-se dizer que a nesta espécie de relação jurídica, exceção é contratar pela forma tradicional. Assim, do mesmo modo que se pode, ou não, aderir a um contrato, também se pode, ou não, aderir a uma política pública. Entretanto, num e noutro caso, não se permite discutir as cláusulas e condições, nem do contrato, nem da política pública. Este aspecto da adesão à política pública, quando ocorre a concessão de crédito, que em regra exige a bancarização, torna importantíssimo – até para ser legítima a política pública –, que sua elaboração ocorra de maneira mais democrática possível.

Estas observações levam à conclusão de que, quando particulares utilizam a política pública como uma forma de obter lucro, ou mesmo obter clientes, atrelando atividade eminentemente empresarial à política pública,

---

35 CAVALIERI FILHO, 2011, p. 43.

36 GRINOVER (e. al.), 2011, p. 324.

37 MARQUES, 2005, p. 71.

38 MALDELBAUM, 1996, p. 142.

devem estes mesmos particulares, ainda que agentes repassadores de crédito, ter seus atos empresariais regidos pelo CDC.

Primeiro, porque a relação jurídica que, em princípio, se estabelece entre o Estado e o cidadão (destinatário da política pública) gera uma nova relação jurídica, que agora se estabelece entre a instituição financeira e o cidadão. Esta segunda relação trata-se, sem dúvida, de relação de consumo. Há, pois, uma simbiose entre o Estado e a instituição financeira. Ambos beneficiam-se: o Estado atingindo os destinatários da política pública através do sistema financeiro, e as instituições financeiras obtendo lucro pela prestação do serviço.

Há, entretanto, em meio a esta simbiose, o destinatário da política pública, o cidadão. Se, por um lado o cidadão se beneficia pela facilitação do acesso à política pública, por outro fica exposto a práticas comerciais e contratuais abusivas. Desta forma, proteger o consumidor pelo uso do CDC, garantindo-lhe que não será vítima de abusos ou de atos ilícitos, resulta em uma maior penetração da política pública.

A jurisprudência, entretanto, não chegou ainda a um consenso sobre a aplicação do CDC às políticas públicas de concessão de crédito. Julgados que negam a aplicação do CDC têm decidido com o exclusivo argumento de que os recursos oriundos de programas de financiamento estatais desnaturalizam a relação de consumo. Este entendimento, pode ser visto, por exemplo, em julgados do TJPR<sup>39</sup> e no TJSP<sup>40</sup>. Há outros tribunais, como o TJSC<sup>41</sup>, ao seu turno, que aplicam o CDC em casos de políticas públicas, como na aquisição de implementos agrícolas via financiamento do BNDS. Da mesma forma o TJRS<sup>42</sup>. O Mesmo TJRS, por outro lado, deixou de aplicar o CDC, em caso de atraso na entrega de caminhão adquirido com financiamento via BNDE (FINAME), considerando que a adquirente utilizaria o caminhão em sua atividade de transporte<sup>43</sup>, ignorando que o CDC

---

39 ApCiv 756.889-4, 17ª Câm. Civ., j. 26.06.2011, Rel. Des. Stewart Carmargo Filho, *DJ* 08.07.2011. ApCiv 747.307-8, 17ª Câm. Civ., j. 09.03.2011, Rel. Des. Lauri Caetano da Silva, *DJ* 24.03.2011. ApCiv 1.012.797-0, 17ª Câm. Civ., j. 05.06.2013, Rel. Des. Fabian Schweitzer, *DJ* 11.07.2013.

40 ApCiv 9228120-72.2007.8.26.0000, 16ª Câm. Dt. Priv., j. 30.07.2012, Rel. Des. Candido Alem, *DJ* 15.08.2012.

41 ApCiv 2012.027784-2, 3ª Câm. Civ., j. 12.12.2013, rel. Des. Fernando Vieira Luiz, *DJ* 18.12.2013.

42 Ag em AgIn 70056317852, 20ª Câm. Civ., j. 25.09.2013, rel. Des. Carlos Cini Marchionatti, *DJ* 03.10.2013.

43 AgIn 70048360366, 14ª Câm. Civ., j. 13.04.2012, rel. Des. Roberto Sbravati, *DJ* 23.04.2012.

poderia aplicar-se ao caso dada a prática comercial abusiva, na forma do art. 29 c/c 39, XII, do CDC.

O aspecto da origem dos recursos, entretanto, não pode ser o único analisado, para se decidir sobre a aplicação do CDC aos casos de crédito concedido via políticas públicas, com intermédio do sistema financeiro. Primeiro porque os agentes financeiros obtêm lucro com a atividade de intermediação. Segundo porque, através desta atividade, praticam abusos e arrebanham clientes.

Os cinco problemas anteriormente apontados podem ser resolvidos à luz do CDC, com ampla garantia aos beneficiários das políticas públicas, e também com minoração de desvios na implementação das próprias políticas públicas.

Aliás, o uso do CDC como regra de proteção das políticas públicas e dos beneficiários destas, é uma forma de defesa das próprias políticas públicas. Na medida em que o art. 4º, do CDC, que trata da Política Nacional das Relações de Consumo, objetiva atender as necessidades do consumidor respeitantes à dignidade, saúde, segurança, proteção de interesses econômicos e melhoria da qualidade de vida, é correto afirmar, pois, que protege direitos atinentes à cidadania. Ademais, o art. 4º, II, c, estabelece que a ação governamental de proteção ao consumidor se dá pela presença do Estado no mercado do consumo. Se o Poder Judiciário é uma das funções do Estado, e o art. 2º, da CF, atesta que é, sua presença como agente protetor do consumidor e beneficiário das políticas públicas é recomendável. Idêntico raciocínio cabe em relação ao art. 4º, III, do CDC, que trata da necessidade de harmonização dos participantes das relações de consumo com a ordem econômica, que tem como objetivo assegurar a todos existência digna (art. 170, da CF). E por fim, o art. 4º, VI, do CDC estabelece que é dever do Estado coibir e reprimir todos os abusos praticados no mercado de consumo, o que pode implicar, conforme anota Antônio Carlos Efig<sup>44</sup>, em determinados casos, no preterir o resultado econômico e financeiro dos fornecedores para preservar interesses dos consumidores.

O art. 4º do CDC possui especial relevância em relação ao próprio CDC, e à Política Nacional das Relações de Consumo dado que suas normas são utilizadas para interpretar e guiar, ou seja, iluminar todas as outras

---

44 EFING, 2011, p. 103.

normas do microsistema. Aplicam-se, pois, como inspiração, guia e teleologia, indicando caminhos e objetivos<sup>45</sup>.

Se o Estado utiliza o mercado de consumo para implementar a política pública, é possível (e provável) que ocorram abusos, o que deve ser reprimido pelo Poder Judiciário (inclusive). De fato, não se pode imaginar que o Estado, através de realização de políticas públicas, ofereça às instituições financeiras uma oportunidade de obter lucro (pela intermediação), e ainda permita que, com violação das regras de defesa do consumidor, potencialize seus lucros em detrimento da atividade produtiva do cidadão, explorando-o.

Ademais, ainda há que se considerar o alerta de Vanice Regina Lírio do Valle<sup>46</sup>, de que a existência de ações individuais no Poder Judiciário evidencia um problema da política pública, sendo importante termômetro a ser utilizado, tanto pela Administração Pública, quanto pelo Poder Judiciário, para realizarem as devidas correções.

Tornando a tratar dos cinco problemas anteriormente apontados, e tomando como aplicável o CDC, passa-se a apontar possíveis soluções dadas pelo CDC, a cada um dos problemas.

O primeiro problema arrolado é a falta de informações no momento de acesso ao crédito, já que este acesso se dá, em regra, nas agências bancárias, e não nos departamentos estatais. O art. 6º, III, do CDC, estabelece que é direito básico do consumidor a informação adequada e clara sobre produtos e serviços. Quando a política pública é viabilizada por atuação do agente financeiro, a este cabe o papel de informar sem deixar dúvidas, sobre as características, finalidades e consequências da “adesão” à política pública, ou seja, direitos e deveres que decorrem deste ato. A informação deve ser transparente, ou seja, não pode se resumir a mera formalidade<sup>47</sup>. A informação deve ser clara, e as dúvidas do cidadão devem ser devidamente esclarecidas, para que, no mínimo, compreenda com exatidão: a) qual o objeto do contrato; b) com quem está a contratar, ou seja, quais são as posições contratuais do Estado e da instituição financeira; c) quais os direitos e obrigações decorrentes da contratação; d) quais as penalidades e consequências do inadimplemento; e) qual o canal de comunicação com o

---

45 BENJAMIN; MARQUES; ROSCOE BESSA, 2012, p. 67.

46 VALLE, 2009, p. 160.

47 EFING, 2011, p. 113.

Estado e com a instituição financeira, ou seja, a quem recorrer em caso de problemas quanto ao cumprimento das obrigações assumidas, ou em caso de não receber as prestações que lhe são devidas; f) que medidas judiciais e extrajudiciais podem ser tomadas em face do cidadão, tanto pelo Estado, quanto pela instituição financeira; e g) quais os custos da contratação intermediada pela instituição financeira, ou seja, o que o cidadão pagará como contraprestação pelo recebimento do crédito oriundo da política pública, e o que o cidadão pagará como contraprestação pela intermediação realizada pela instituição financeira.

A informação incorreta ou incompleta terá como consequência a invalidade, total ou parcial, da contratação, ainda que se esteja a tratar de crédito oriundo de política pública. De se lembrar que, na forma do art. 52, § 2º, do CDC, a princípio deve ser mantido o contrato pelo qual se viabilizou a política pública, por força da regra da conservação dos contratos. Ressaltando a obrigatoriedade da informação completa, o STJ<sup>48</sup>, afirmou ser indevida a capitalização de juros, se não ocorreu informação clara do consumidor quanto à contratação da forma capitalizada de calcular os juros e de como o cálculo dar-se-ia. O mesmo raciocínio aplica-se a todas as demais cláusulas contratuais e, principalmente àquelas que importam em encargos remuneratórios e moratórios.

O segundo problema é a prática dos agentes financiadores em exigir encargos, tornando custosa a transação, o que, em grande parte das vezes é suportado pelos particulares. Estes encargos, quando não autorizados pela própria política pública, são ilegais, pois representam vantagem excessiva, o que é vedado pelo art. 39, V, do CDC. A vantagem excessiva, anote-se, não precisa ser obtida pelo fornecedor. A violação ao art. 39, V, do CDC ocorre com a mera exigência<sup>49</sup>. A “vantagem excessiva” mencionada no art. 39, V, é sinônima da “vantagem exagerada” a que faz referência o art. 51, § 1º, do CDC, que apresenta rol exemplificativo. Enquanto o art. 39, V, classifica como ilícito o simples exigir a vantagem, o art. 51, § 1º, dispõe, repete-se, em rol exemplificativo, quais são as condutas caracterizadoras da vantagem excessiva ou exagerada. Cláudia Lima Marques<sup>50</sup>, afirma que o art. 51, IV é complementado pelo § 1º, do mesmo artigo, ambos configu-

48 REsp 1.302.738, 3ª T., j. 03.05.2012, Rel. Min. Nancy Andrigui, DJ 10.05.2012.

49 GRINOVER (e. al.), 2011, p. 384.

50 MARQUES, 2010, p. 934.

rando, em conjunto, verdadeira norma geral proibitória de todos os tipos de abuso contratual, ainda que previstos exemplificativamente em outros incisos do mesmo art. 51, do CDC.

O terceiro problema é o desvirtuamento da finalidade do crédito concedido através de políticas públicas, que acaba não aplicado corretamente, mas muitas vezes é utilizado para simples pagamento de débitos pré-existentes junto aos próprios agentes financeiros. Além de violar o art. 39, VIII, já que coloca no mercado de consumo crédito oriundo do Estado, o que, em regra, está em desacordo com a própria política pública, esta prática representa desvirtuamento da finalidade da política pública, através da apropriação do crédito por parte da instituição financeira. É o caso, por exemplo, de operações denominadas *mata-mata*, onde empréstimos, por vezes oriundos de políticas públicas, são utilizados não para fomentar a atividade produtiva (seja de que setor for), mas para quitar débitos pré-existentes junto às instituições financeiras. Nestes casos, a jurisprudência já reconheceu a nulidade da contratação<sup>51</sup>. A posição do STJ é a de que a contratação é válida. Mas ao menos admite a revisão dos contratos anteriores, que originaram o novo pacto. Entendimento exposto na Súmula 286<sup>52</sup>.

O quarto problema a enfrentar, ou seja, a apropriação, pelos agentes financeiros, dos débitos dos beneficiários das políticas públicas, tornando-se (os agentes financeiros) credores destes particulares, e praticando abusos referentes a encargos financeiros e exigências de garantias, é um problema que já foi percebido não só pelos juristas. Zygmunt Bauman<sup>53</sup> já anotou que as instituições financeiras transformam o crédito em fonte permanente de lucro. Estão sempre dispostas a renegociar débitos inadimplidos, com taxas de juros mais altas e com prazo de pagamento estendido. São, nas palavras do Autor, os bancos que dizem sim e que sorriem. Na prática, a instituição financeira quita, junto ao Estado, o débito do cidadão beneficiário da política pública que se encontra inadimplente, ficando sub-rogada no crédito. Posteriormente, impõe ao cidadão juros e valores outros, muitíssimo superiores àquelas fixadas pela política pública. A prática de

---

51 TJPR, ApCiv 792.621-8, 15ª Câm. Civ., j. 13.07.2011, Rel. Des. Hayton Lee Swain Filho, DJ 02.08.2011. TJMG, ApCiv 0195550-12.2008.13.0390, 14ª Câm. Civ., j. 02.12.2010, Rel. Des. Evangelina Castilho Duarte, DJ 01.02.2011.

52 Súmula 286. A renegociação de contrato bancário ou a confissão da dívida não impede a possibilidade de discussão sobre eventuais ilegalidades dos contratos anteriores.

53 BAUMAN, 2010, p. 30.

apropriação de créditos viola frontalmente o art. 51, IV, do CDC, pois estabelece ao agente financeiro vantagem abusiva, dado que o cidadão fica vinculado à necessidade de firmar o contrato com a instituição financeira, até para poder novamente beneficiar-se de políticas públicas futuras. Caso bastante comum na agricultura, onde pequenos produtores dependem de subsídios do Estado para dar continuidade à atividade, e não podem ter os nomes inscritos em bancos de dados de devedores inadimplentes.

E o quinto problema é a realização de venda casada de produtos e serviços bancários para os beneficiários das políticas públicas que se obrigam a bancarizar-se para participar da própria política pública. Seguros e planos de capitalização estão entre os produtos bancários comumente atrelados à concessão do crédito originário de políticas públicas. O art. 39, I, do CDC é cristalino quanto à vedação da prática de condicionar o fornecimento de um produto ou serviço à aquisição de outro. A vedação deve ser aplicada, com maior ênfase no caso da concessão de crédito que decorre de políticas públicas. Assim, inclusive, já decidiu o TJPR, na apelação cível 892.716-4<sup>54</sup>, reconhecendo a nulidade da contratação de seguro de vida, que foi condição para que o consumidor pudesse contratar uma cédula de crédito rural.

O CDC, portanto, é norma que pode e deve ser aplicada nos casos de veiculação de crédito oriundo de políticas públicas pelos agentes do sistema financeiro, quando estes agentes praticam abusos ou ilegalidades, violando direitos dos beneficiários das políticas públicas.

### Considerações finais

As notas de cunho conclusivo são apresentadas abaixo, em tópicos, pois mais fácil a compreensão.

a) dado os crescentes níveis de bancarização e endividamento e o achatamento dos valores salariais, mais de 90% dos brasileiros não atinge o valor considerado ideal pelo DIEESE, para suprir todas as necessidades de uma família, que são previstas pelo art. 7º, IV, da Constituição Federal, o que denota que o uso do crédito não é mais uma opção para aquisição de bens de consumo supérfluos, mas tornou-se uma necessidade diária a população;

---

54 15ª Câm. Cív., j. 25.07.2012, Rel. Des. Elizabeth M. F. Rocha, DJ 07.08.2012.

b) fruto da bancarização e do endividamento é o lucro líquido dos cinco principais bancos, que entre 2010 e 2011, ficou consideravelmente acima da inflação, e também consideravelmente acima dos reajustes salariais do período;

c) grande parte das políticas públicas de crédito e também das políticas públicas concessivas de benefícios pecuniários, utilizam os agentes financeiros para atender a população, o que tem sido causa de parte dos lucros dos agentes financeiros, já que intermediários dos valores repassados pelo Estado. Os lucros decorrem da própria intermediação, da conquista de novos clientes, mas também de práticas abusivas das instituições financeiras, que acabam distorcendo a finalidade das políticas públicas, desvirtuando o uso do crédito concedido, condicionando a concessão do crédito à aquisição de outros produtos e abusando no momento da cobrança;

e) como a legislação pertinente às políticas públicas nem sempre prevê penalidades aos agentes financeiros que praticam abusos, e como a política pública se implementa pela via do mercado, contribuindo para o lucro dos agentes financeiros, é cabível o uso do Código de Defesa de Consumidor, para proteção dos beneficiários das políticas públicas, contra os abusos, bem como para proteção da própria política pública, contra o desvirtuamento do uso do crédito;

f) o uso do Código de Defesa do Consumidor como instrumento de proteção aos beneficiários das políticas públicas presta-se, além da proteção direta, também a proteger, ainda que indiretamente, a própria política pública, pois evita distorções, conduzindo, assim, à realização dos objetivos planejados pelo estado, à emancipação do beneficiário e ao desenvolvimento socioeconômico.

## Referências Bibliográficas

- AMARAL, Luiz Otavio de Oliveira. *Teoria geral do direito do consumidor*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- BAUMAN, Zigmunt. *Vida a crédito*. Trad. Alexandre Werneck. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2010.
- BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e; MARQUES, Cláudia Lima; MIRAGEM, Bruno. *Comentários ao código de defesa do consumidor*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. ROSCOE BESSA, Leonardo. *Manual de direito do consumidor*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CANCLINI, Néstor Garcia. *Consumidores e cidadãos*. Trad. Maurício Santana Dias. 8. ed. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2010.
- CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de direito do consumidor*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- CASADO, Márcio Mello. *Proteção do consumidor de crédito bancário e financeiro*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A civilização capitalista*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- EFING, Antônio Carlos. *Bancos de dados e cadastro de consumidores*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Fundamentos do direito das relações de consumo*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2011.
- FERRY, Luc. *Diante da crise: materiais para uma política de civilização*. Trad. Karina Jannini. Rio de Janeiro: Difel, 2010.
- FILOMENO, José Geraldo Brito. *Manual de direito do consumidor*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. *O controle judicial de políticas públicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- GOTTI, Alessandra. *Direitos sociais*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- GRINOVER, Ada. Pelegrini [et al]. *Código brasileiro de defesa do consumidor comentado pelos autores do anteprojeto, vol. I*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- MANDELBAUM, Renata. *Contratos de adesão e contratos de consumo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.
- MARQUES, Cláudia Lima. *Contratos no código de defesa do consumidor*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- \_\_\_\_\_. *O diálogo das fontes como método da nota teoria geral do direito: um tributo a Erik Jayme*. In: MARQUES, C. L. (Org.). *Diálogo das Fontes*. Coord.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, pp. 17-66.
- SANDEL, Michael J. *O que o dinheiro não compra*. Trad. Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.
- SAYEG, Ricardo Hasson. *A concretização dos direitos humanos ao pleno emprego, sob o ponto de vista do capitalismo humanista*. Revista de Ciências

- Jurídicas e Econômicas, v. 2, n. 2, pp. 163-170, jul./dez. 2010.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SORJ, Bernard. *A nova sociedade brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Brasil@povo: a luta contra a desigualdade na sociedade da informação*. Rio de Janeiro: 2003.
- STIGLITZ, Joseph Eugene. *A globalização e seus malefícios*. 3. ed. Trad. Bazán Tecnologia Linguística. São Paulo: Futura, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Globalização: como dar certo*. Trad. Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- VALLE, Vanice Regina Lírío do. *Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- YUNUS, Muhammad. *Um mundo sem pobreza*. Trad. Juliana A. Saad e Henrique Amat Régio Monteiro. São Paulo: Ática, 2008.

Recebido em fevereiro de 2014

Aprovado em março de 2014