

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 43 • nº 172

Outubro/dezembro – 2006

SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS DO SENADO FEDERAL

A lei (10.820/2003) do empréstimo consignado e a sua inconstitucionalidade

Jorge Rubem Folea de Oliveira

Por meio da Lei 10.820, de 17/12/2003, que disciplina a concessão dos denominados “empréstimos consignados”, estão sendo perpetrados abusos contra os trabalhadores, os aposentados e os pensionistas, principalmente estes últimos, que, dispondo de poucos recursos, estão se endividando e ficando em frágil situação perante as instituições financeiras.

A referida lei foi a forma engendrada para os bancos não só fugirem da restrição à penhora sobre salários e pensões, prevista no art. 649, incisos IV e VII, do Código de Processo Civil, mas ficarem até em melhor condição para auto-satisfação de seus créditos.

Como se sabe, os bancos foram derrotados nos tribunais em decorrência dos abusos cometidos contra os assalariados, no que diz respeito à indevida apropriação de valores emprestados, a título de limite de crédito concedido por meio do cheque especial, que abatiam diretamente de suas contas.

A jurisprudência firme manifestou que “não pode o banco se valer da apropriação de salário do cliente, depositado em sua conta-corrente, como forma de compensar-se da dívida deste em face de contrato de empréstimo inadimplido, eis que a remuneração, por ter caráter alimentar, é imune a constrições dessa espécie, ao teor do disposto no art. 649, IV, da lei adjetiva civil” (BRASIL, STJ, 2001)¹, inclusive reconhecendo em favor do trabalhador o dano moral sofrido pela ilícita conduta dos bancos, ao afirmar

Jorge Rubem Folea de Oliveira é advogado e mestre em Direito.

que, “mesmo com cláusula contratual permissiva, a apropriação do salário do correntista pelo banco-credor para pagamento de cheque especial é ilícita e dá margem a reparação por dano moral” (BRASIL, STJ, 2004).

Em razão da sucumbência judicial, os bancos, com peculiar habilidade, se articularam, no meio governamental e político, para aprovar a “lei do empréstimo consignado”, além de investir, de forma pesada, em campanhas publicitárias para atrair os aposentados e pensionistas.

Todavia, ao contrário da propaganda, os aposentados e pensionistas estão tendo *pesadelos e infelicidades*, como vem sendo noticiado nas páginas dos jornais, pois atingiram o máximo de suas capacidades de endividamento, não podendo, conseqüentemente, adquirir os alimentos e remédios necessários às suas sobrevivências.

O mais grave e infeliz é que o Presidente da República e o Ministro da Previdência Social, transgredindo os princípios da moralidade e da impessoalidade administrativa (*caput* do art. 37 da CF), em 29/09/2004, utilizaram o cadastro da Previdência Social para incentivar que os seus segurados fossem tomar o aludido empréstimo, inclusive patrocinando, “gratuitamente”, a prática da usura em favor dos bancos e a institucionalização da agiotagem oficial, conforme se pode verificar a seguir:

“Caro(a) Segurado(a) da Previdência Social,

Em maio passado, o Governo Federal encaminhou ao Congresso um Projeto de Lei para permitir aos aposentados e pensionistas da Previdência Social acesso a linhas de crédito com taxas de juros reduzidas.

Agora, o Legislativo aprovou o projeto e acabamos de sancioná-lo. Com isto, você e milhões de outros beneficiários(as) passam a ter direito de obter empréstimo cujo valor da prestação pode ser de até 30% do seu benefício mensal. *Você poderá pagar o empréstimo com juros entre 1,75% e 2,9% ao mês.*

Esperamos que *essa medida possa ajudá-lo(a) a atender melhor às necessidades do dia-a-dia*. Por meio de ações como esta, o Governo quer construir uma Previdência Social *mais humana, justa e democrática*. Afinal, a Previdência é sua!” (BRASIL, 2004 grifo nosso).

Por serem os aposentados e os pensionistas pessoas geralmente *idosas*, está mais que na hora de o Executivo deixar de estimular, como acima anunciado, e intervir nessa grave situação, porque “o Estado tem o dever de amparar as pessoas *idosas*”, conforme determina o art. 230 da Constituição Federal, determinando, de imediato, a suspensão, no âmbito da Administração Pública Federal, da concessão dos denominados “empréstimos consignados”².

Além disso, saliente-se que a lei em comento apresenta inconstitucionalidades de ordem formal e material, que passamos a expor.

A Lei 10.820/2003 não trata de mera autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, mas regulamenta, na verdade, como as *instituições financeiras* deverão conceder o “empréstimo consignado” aos empregados, regidos pela CLT, aos aposentados e aos pensionistas.

Por regular matéria própria do sistema financeiro, ou seja, o modo como as instituições financeiras concederão empréstimos e financiamentos, a aludida lei deveria ser aprovada, por *quorum* qualificado, *na forma de lei complementar*, como exige o artigo 192 da Constituição Federal (“*O sistema financeiro nacional (...) será regulado por leis complementares*”).

Nessa parte, sob o aspecto formal, percebe-se a inconstitucionalidade da mencionada lei ordinária, diante do que dispõem os artigos 69 e 192 da Constituição Federal.

Por outro lado, a lei ofende garantias fundamentais do trabalhador, uma vez que o salário, em razão de sua natureza alimentícia, recebe proteção especial na Constituição (art. 7^o, incisos IV, VI e VII), devendo atender às necessidades básicas do trabalhador e de sua família, não podendo, em função disso, sofrer qualquer espécie de constrição ou

limitação, mesmo que autorizado o seu desconto em folha de pagamento.

Por esse motivo, o legislador processual impediu a penhora de salários e pensões, sob pena de violar, igualmente, a *dignidade da pessoa humana*, princípio republicano (art. 1º, III, da CF) e garantia fundamental do trabalhador (art. 5º, § 2º, da CF).

Logo, o desconto em folha, instituído nos artigos 1º e 6º da Lei 10.820/2003, agride, a um só tempo, os princípios constitucionais da proteção ao salário e da dignidade da pessoa humana.

Vale ressaltar, ainda, que o desconto em folha de até 30% da remuneração ou benefício, como previsto nos artigos 2º, § 2º, e 6º, § 5º, da lei, supera a capacidade de pagamento e de endividamento de que dispõe o cidadão brasileiro, isso porque, segundo informa o IBGE, em sua Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), o brasileiro, com renda média de R\$ 1.789,66, tem despesas no valor de R\$ 1.465,31, tendo comprometido 93,11% dessas despesas com alimentação, habitação, vestuário, saúde, transporte, educação e higiene, conforme se pode inferir da tabela a seguir ³, itens necessários à vida, que representa 81,88% de sua renda:

Nessas condições, sendo bloqueados, na fonte, 30% da renda do trabalhador para pagamento de uma dívida bancária, com certeza, faltará o recurso necessário para suprir a sua capacidade de sobrevivência, restando contrariado tudo o que a Constituição buscou estabelecer como proteção ao salário (art. 7º, incisos IV, VI e VII).

Afora isso, a lei, ao permitir um endividamento de até 30% do vencimento do trabalhador com despesas bancárias, feriu, nesse ponto, a proporcionalidade e a razoabilidade, inseridas no princípio constitucional do devido processo legal substantivo (art. 5º, LIV, CF), em razão dos números apresentados pelo IBGE.

A prevalecer as condições estabelecidas pela mencionada lei, o trabalhador e o beneficiário da previdência social ficarão presos e dependentes do seu rentista, sendo obrigados a ampliar e a prolongar a todo tempo o valor do empréstimo tomado, que aumentará feito bola de neve e dificilmente findará.

Com efeito, pode-se imaginar que os hoje contemplados com os “empréstimos consignados” deverão trabalhar excessivamente, inclusive os idosos, para obterem as suas

Despesa de consumo monetária e não monetária média mensal familiar - valor e distribuição - por tipos de despesa e situação do domicílio		
Brasil		
Situação do domicílio = Total		
Ano = 2003		
Tipos de despesa	Variável	
	Despesas de consumo monetário e não monetário média mensal familiar (Reais)	Distribuição das despesas de consumo monetário e não monetário média mensal familiar (Percentual)
Total	1.465,31	100,00
Alimentação	304,12	20,75
Habitação	520,22	35,50
Vestuário	83,21	5,68
Transporte	270,16	18,44
Higiene e cuidados pessoais	31,80	2,17
Assistência à saúde	95,14	6,49
Educação	59,86	4,08
Recreação e cultura	34,95	2,39
Fumo	10,20	0,70
Serviços pessoais	14,85	1,01
Despesas diversas	40,81	2,79

cartas de alforria bancária, limpando, assim, os seus nomes nos cadastros de devedores, estando, desse modo, caracterizada a escravidão contemporânea.

Por fim, a lei põe em risco a soberania do país (art. 1º, inciso I, da Constituição Federal), pois muitos bancos que operam no território nacional são de bandeira estrangeira.

Dessa forma, além de manterem a população endividada sobre o seu estrito controle, os bancos estrangeiros estão transferindo ao exterior a poupança interna dos trabalhadores, enfraquecendo o país e as suas combatidas reservas, sujeitando os cidadãos à mesma situação de devedor que ocorre com a própria nação, que devia, segundo informe recente, US\$ 161.862 bilhões (JORNAL DO BRASIL, 2006, p. A14).

Por tais fundamentos, entendemos ser inconstitucional a Lei 10.820/2003.

Notas

¹ Em igual sentido: REsp 492.777-RS, rel. Min. Ruy Rosado de Aguiar; REsp 264.085-RS, rel. Min. Jorge Scartezzini.

² “Os valores acumulados desde que essa modalidade de crédito passou a ser oferecida pelos bancos, em maio de 2004, atingiram em abril último *RS 13,7 bilhões*”, segundo informou a Tribuna da Imprensa *on line*, em 16/05/2006, em seu sítio eletrônico www.tribunadaimprensa.com.br, matéria sob o título “INSS proíbe bancos de cobrar TAC de aposentados”, sem grifos no original.

³ Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares – 2002/2003: primeiros resultados; Brasil e grandes regiões. Disponível em: www.sidra.ibge.gov.br/bda/.