

O SUPERENDIVIDAMENTO E A PRESERVAÇÃO SALARIAL DO SERVIDOR PÚBLICO DENTRO DO MÍNIMO EXISTENCIAL: A PERSPECTIVA JURISPRUDENCIAL QUE GARANTE A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

OVER-INDEBTEDNESS AND SALARY PRESERVATION OF PUBLIC SERVANTS WITHIN THE EXISTENTIAL MINIMUM: THE JURISPRUDENTIAL PERSPECTIVE THAT GUARANTEES THE DIGNITY OF THE HUMAN PERSON

Henrique Pires Cerqueira Machado de Santana¹

Rodrigo Castro Nascimento²

Juliana Maria da Costa Pinto Dias Nascimento³

Resumo: O presente artigo tem como finalidade analisar o fenômeno do superendividamento e a preservação do mínimo existencial do servidor público, nas hipóteses de comprometimento excessivo da renda destes indivíduos. Com a sanção da Lei nº 14.181/2021, foi introduzido um mecanismo de proteção ao consumidor superendividado, todavia, o funcionamento deste procedimento se mostra ineficaz, em razão da inadequação do patamar fixado a título de mínimo existencial, se levado em consideração a realidade econômica brasileira. Assim, faz-se por exigível uma abordagem individualizada e adaptável às circunstâncias de cada consumidor no que envolve a preservação do mínimo existencial, reforçando a importância de revisões legislativas e atuação do Judiciário, a fim de que se garanta a dignidade e a subsistência de indivíduos em situação de vulnerabilidade financeira, de modo a promover uma justiça social mais equitativa.

Palavras-Chave: Superendividamento; Mínimo Existencial; Dignidade da Pessoa Humana; Empréstimo Consignado.

Abstract: This article aims to analyze the phenomenon of over-indebtedness and the preservation of the minimum subsistence of public servants, in cases of excessive commitment of these individuals' income. With the sanction of Law No. 14.181/2021, a protection mechanism for over-indebted consumers was introduced; however, the operation of this procedure has proven ineffective, due to the inadequacy of the level set as the minimum subsistence, if we take into account the Brazilian economic reality. Therefore, an individualized approach that is adaptable to the circumstances of each consumer is required in what involves the preservation of the minimum subsistence, reinforcing the importance of legislative reviews and the action of the Judiciary, in order to guarantee the dignity and subsistence of individuals in situations of financial vulnerability, in order to promote more equitable social justice.

Keywords: Over-indebtedness; Minimum Existential; Human Dignity; Payroll Loan.

¹ Bacharel em Direito da Universidade Salvador -UNIFACS. Pós-graduando em Direito Médico, da Saúde e Biomédica pela Faculdade Baiana de Direito.

² Doutorando na UFBA. Mestre em Direito pela UFBA. Pós-graduado em Direito Tributário pelo IBET/UFBA. Professor da UNIFACS e UNIJORGE.

³ Advogada. Mestre em Direito pela UCSAL. Pós-graduada em Direito do Trabalho pela FBD. Professora na Faculdade de Direito da UFBA.

1 INTRODUÇÃO

O superendividamento ou endividamento crônico, é uma circunstância perpassada por uma parcela significativa da população, especialmente os servidores públicos, que detém maiores capacidades de endividamento. Este cenário é caracterizado por um ciclo vicioso de dívidas, em que o acesso facilitado ao crédito, como o empréstimo consignado, leva ao comprometimento excessivo da renda, ultrapassando os limites legais e comprometendo o mínimo existencial dos indivíduos.

No caso do mínimo existencial, a redação constitucional, o traz como um princípio incorporado à estrutura dos direitos e garantias fundamentais, como um mecanismo para a efetivação da dignidade humana, que não se restringe somente às necessidades materiais básicas, mas também aos aspectos socioculturais que garantam a inserção do indivíduo na sociedade. Outrossim, admite-se que o mínimo existencial – cuja titularidade pertence à pessoa natural – serve como um alicerce ao princípio da dignidade da pessoa humana, representando não apenas garantias básicas de subsistência, mas também a fruição plena dos direitos fundamentais, de modo que a sua aplicação prática se torne essencial para compreender as complexas interseções entre dignidade, direitos sociais e as responsabilidades do Estado na promoção do bem-estar social.

Nesse caso, o Legislador, atendo-se que o superendividamento é uma condição social periclitante preexistente em sociedade, cuja condição impede o indivíduo afetado de arcar com a totalidade de suas dívidas de consumo, em grave comprometimento de sua subsistência, foi-se criado um mecanismo de proteção ao consumidor, com finalidade de oportunizar uma “saída” da condição de retratada, introduzindo o denominado “procedimento de repactuação de dívidas” ao Código de Defesa do Consumidor, por meio da Lei nº 14.181/2021.

Todavia, apesar deste mecanismo, em tese, ser capaz de resolver a problemática do superendividamento, o legislador atribuiu parâmetro incondizente ao ordenamento jurídico, no que envolve o patamar considerado como mínimo existencial aos consumidores nessas circunstâncias.

Ato contínuo, o Decreto nº 11.150/2022, erroneamente adicionou ao procedimento de repactuação de dívidas uma quantia fixa a ser considerada como patamar de mínimo existencial para pessoas superendividadas, no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais), está muito aquém das necessidades básicas do brasileiro em geral, comprometendo a proteção de um direito que deve ser individualizado.

No que envolve o servidor público superendividado, a fixação da quantia mencionada como um mínimo existencial contradiz outras normas de proteção ao consumidor, como àquelas que impõem limitações quando da contratação de crédito consignado ao patamar atual de 35% (trinta e cinco por cento) em face do rendimento salarial líquido, e em caminho disso, a jurisprudência pátria é uníssona no sentido de também atribuir uma limitação percentual a título de descontos de empréstimos consignados, justamente por se adequar ao tempo, demonstrando que o parâmetro indicado pelo Decreto nº 11.150/2022, em relação a valoração de quantia fixa atribuída como mínimo existencial ao consumidor superendividado, resulte-se como totalmente defasada.

Ocorre que quando se fala da contratação de empréstimos consignados ao servidor público, as Instituições fornecedoras aproveitam-se da situação de vulnerabilidade e necessidade, para que consigam seduzir o devedor a contrair cada vez mais dívidas desta natureza, reverberando em intermináveis prestações geradas ao indivíduo de boa-fé, que diante à sua gravosa situação financeira, acaba por não ter escolhas senão firmar a contratação, tanto para restar adimplente em relação às prestações em vencimento, quanto para viver com um mínimo de dignidade.

O resguardo ao mínimo existencial – cuja obrigação resta vinculada ao próprio Estado – levanta questões críticas, especialmente à luz de mecanismos legais que, por vezes, parecem inadequados ou desatualizados frente às realidades econômicas dos cidadãos.

No caso dos servidores públicos, a análise revela contradição no ordenamento jurídico sobre o que deve ser considerado como “mínimo” aos referidos, evidenciando a necessidade de uma abordagem mais flexível e adaptável às especificidades de cada realidade, com objetivo de serem respeitadas as especificidades de suas condições de vida, assegurando que a dignidade da pessoa humana seja efetivamente garantida através da atuação estatal e aos limites constitucionais.

Diante ao que fora exposto, a problemática do mínimo existencial e do superendividamento dos servidores públicos revela uma necessidade de repensar as legislações vigentes, promovendo um diálogo mais aprofundado entre o direito à dignidade e as realidades socioeconômicas de cada um, fazendo com que as diretrizes que regem a concessão de crédito devam ser certamente reavaliadas, atendo-se não apenas sobre a saúde financeira dos indivíduos, mas também a prevenção de futuras vulnerabilidades.

A atuação do Poder Judiciário é crucial nesse contexto, uma vez que se torna o guardião das garantias constitucionais, demonstrando que a transformação social e a justiça econômica são prerrogativas imprescindíveis para a construção de uma sociedade mais digna e igualitária.

Desta forma, o objetivo do presente trabalho é analisar os critérios estabelecidos por lei para fins de fixação do mínimo existencial no procedimento de repactuação global de dívidas consignadas aplicável a servidores públicos, levando em consideração o conceito de mínimo existencial sob a perspectiva da dignidade da pessoa humana e o posicionamento jurisprudencial quanto ao tema.

2 DEFINIÇÃO JURÍDICA DO MÍNIMO EXISTENCIAL

A análise do conceito de "mínimo existencial" revela sua importância como alicerce para a dignidade da pessoa humana, essencial para garantir condições básicas de vida e a fruição dos direitos fundamentais, devendo ser evidenciado que este princípio não se limita às necessidades materiais, mas abrange também aspectos socioculturais que asseguram a inserção social do indivíduo.

A discussão em relação às garantias básicas da vida para a parcela da sociedade em situações de vulnerabilidade advém, principalmente, do período pós Segunda Guerra Mundial, em decisão específica do Tribunal Federal Administrativo Alemão, em 1953, de modo a unificar a dignidade da pessoa humana, junto a liberdade material e o Estado Social, a fim de que se alcançasse o chamado Mínimo Existencial – a garantia de condições materiais básicas àqueles em condição de penúria – através de políticas públicas, que norteiam as prioridades orçamentárias previstas àquele período, respeitado o limite imposto por parte da reserva do possível, que delimita até onde o referido direito pode ser efetivado, levando em conta o estado de necessidade social pela qual a Alemanha passara neste período. (SARMENTO, Daniel. 2016. Pág. 1645).

O referido preceito, sacramentado como garantia fundamental ou “conteúdo constitucional essencial”, como denomina o filósofo do liberalismo igualitário, John Rawls, em sua obra *Theory of Justice* (1971), que tece a ideia de subordinação do preceito mencionado à dignidade da pessoa humana, que não é apenas um direito fundamental, mas sim o fundamento dos direitos fundamentais, dado que é característico à própria pessoa humana, apresentando os aspectos básicos dos direitos da liberdade. Visto isso, pode exibir o status negativo, em razão de resguardar

o cidadão em face de possíveis constringências do Estado, além do seu status positivo, que gera condição obrigacional estatal, no que tange a prestações individuais para a garantia das condições mínimas/essenciais, e da própria liberdade.

Nesta senda, a teoria jurídica contemporânea – recebida e adotada por parte da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 – caracteriza o mínimo existencial como “[...] ínsito à pessoa humana, que, sem o exercício deste, jamais poderá realizar seus mínimos objetivos” (SARAIVA, Paulo Lopo. 1983, pág. 28), dado que um indivíduo sem condições básicas não consegue, de modo efetivo, prosseguir com o exercício dos seus direitos, restando por ser incapacitado a direcionar escolhas ínsitas à sua pessoa, de modo a vulnerar a efetivação de sua própria liberdade.

Ressalte-se que o debatido princípio, cuja titularidade é voltada à pessoa natural, não se restringe simplesmente às necessidades básicas materiais do indivíduo, mas também para resguardar o gozo aos demais direitos “que, por sua vez, viabilizam o funcionamento da democracia deliberativa, conferindo legitimidade ao direito” (SARMENTO, Daniel. 2016, págs. 11 e 12), decorrente da essencialidade de fruição dos direitos fundamentais sacramentados pelo texto Constitucional/1988, em seu Título I – Dos Direitos e Garantias Fundamentais. Isto posto, pode-se inferir que mínimo existencial é um dos alicerces do princípio da dignidade da pessoa humana, que compõe o conjunto de bens e necessidades básicas para a subsistência física e indispensável à fruição da própria liberdade.

Ato contínuo, alguns doutrinadores defendem um caráter instrumental ou independente à garantia constitucional ora conceituada, sendo que a primeira representa a linha em que o papel do mínimo existencial é de “[...] assegurar a possibilidade de efetiva fruição dos demais direitos, que, por sua vez, viabilizam o funcionamento da democracia deliberativa [...]” (HABERMAS, 1997, pág. 160), a fim de que outros direitos sejam promovidos. No caso do aspecto da independência “o mínimo existencial deve ser garantido porque a sua denegação representa, em si mesma, uma grave injustiça, independentemente dos efeitos que possa ter sobre outros valores” (ABRAMOVICH, COURTIS, 2004, págs. 200-220), todavia, este fundamento é o que menos se adequa ao ordenamento jurídico brasileiro, em decorrência da necessidade de haver proporcionalidade quando da eficácia dos direitos.

Em que pese a expressão “mínimo existencial” seja extremamente sugestiva, não se pode confundir com outros conceitos financeiros, a exemplo do salário mínimo, posto que o este representa simplesmente a menor remuneração que pode ser percebida por um empregado – atualmente, no ano de 2025, R\$ 1.518,00 (mil quinhentos e dezoito reais) – no dispêndio do seu serviço, enquanto o preceito fundamental ora debatido, diz respeito ao mínimo que um indivíduo, junto ao seu grupo familiar – caso o tenha – possa viver com dignidade, incluindo suas despesas básicas, tais como moradia, alimentação, água, energia, além da própria fruição dos direitos do Estado Democrático evocados pelas necessidades humanas.

Deve ser levado em consideração que o mínimo existencial também é indispensável ao funcionamento do Estado, tendo em vista ao seu aspecto peculiar no que envolve testificar os direitos sociais, agregando prestações obrigacionais à máquina pública, garantindo aos cidadãos, ao menos num mundo ideal, um “mínimo”, para que se possa viver com a devida dignidade almejada pelo texto constitucional, viabilizando, para tanto, o exercício da democracia, delimitando a ponderação na efetividade doutros direitos sobre “o que seria o mínimo”. Visto isso, o debatido preceito não impõe à figura do Estado, as prestações materiais a cada cidadão, mas sim “um piso, abaixo do qual não se pode descer” (SARMENTO, Daniel. 2016, pág. 15), ou seja, condições básicas de vida digna.

Nesse sentido, é mister trazer à tona que a aplicabilidade deste princípio resta consignada ao âmbito individual, já que se edifica em relação às realidades de cada titular deste direito, em referência às próprias necessidades humanas, ou seja, por uma variação de quais prestações se configuram, de fato, como mínimo existencial para uma, e não para outra.

A exemplo disto, observemos que o Decreto nº 11.567/2023, por meio de seu artigo 3º, define um patamar de R\$ 600,00 (seiscentos reais) como um mínimo existencial de renda mensal ao consumidor, em circunstância de superendividamento, ao passo de que a Jurisprudência Pátria – sob o véu de inteligência do Superior Tribunal de Justiça (AgInt no REsp 1790164 – Data de Julgamento: 18/11/2022) – tem o entendimento pacífico que, em se tratando de servidor público, enquanto consumidor nestas mesmas condições de demasiado endividamento, deve ser considerado um limite de 30% (trinta e cinco por cento) a título de descontos de empréstimos consignados sob a verba salarial líquida, a fim de que seja garantido o mínimo existencial, sob a ótica da dignidade da pessoa humana, sendo relativizado,

portanto, o quanto disposto no mencionado Decreto, dando compatibilidade à realidade.

Neste sentido, é possível observar que a interpretação do Poder Judiciário é no sentido de que o mínimo existencial não pode ser fixado levando em consideração valor universal, uma vez que a análise da condição financeira deve ser individualizada.

Em virtude do que fora exposto, “o mínimo existencial não se resume ao mínimo vital, ou seja, o mínimo para se viver. [...] abrange também as condições socioculturais, que, para além da questão da mera sobrevivência, asseguram ao indivíduo um mínimo de inserção na vida social” (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2010), fazendo com que seja possível vislumbrar o alcance da própria dignidade, e o devido exercício dos direitos assegurados ao cidadão.

No contexto jurídico brasileiro, o mínimo existencial é visto como um direito fundamental que deve ser respeitado para viabilizar a democracia e a efetividade dos direitos, sendo que a aplicação deste princípio varia conforme as necessidades individuais, destacando a importância de uma abordagem proporcional e adaptada às realidades específicas de cada um, garantindo não apenas a sobrevivência dentro do “mínimo”, mas também promove a dignidade e a participação plena do indivíduo na sociedade.

3 SUPERENDIVIDAMENTO E O IMPACTO AO MÍNIMO EXISTENCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO

No âmbito geral, o fenômeno do superendividamento resta por ser caracterizado na modernidade, em decorrência de um ciclo vicioso de dívidas, levando em consideração aos contextos sócio-políticos globais, que alavancam os índices de inflação, ocasionando aumentos exponenciais de custos de vida, que envolvem as necessidades humanas básicas, fazendo com que se tenha um comprometimento excessivo de renda, atrelado ao acúmulo de múltiplas prestações obrigacionais (dívidas).

A este respeito, a doutrinadora Cláudia Lima Marques – uma das precursoras do estudo sobre os direitos do consumidor endividado – dispõe que o endividamento crônico dos consumidores – primeira das expressões que descreve o fenômeno – “é superior ao normal e às possibilidades do orçamento mensal dos consumidores, sendo baseado na expressão francesa, *surendettement* -França; e na germânica

Übershuldung - Alemanha.” (MARQUES, Cláudia Lima e CAVALLAZI, Rosângela. 2006, pág. 13).

Isto posto, é notório que endividamento demasiado resulta na própria inadimplência, de modo que o consumidor, com os seus proventos salariais, não consegue arcar com os compromissos firmados, sem que consiga utilizar-se de quaisquer outros meios para lograr com êxito em sua adimplência perante o débito, dado que uma vez com seus rendimentos integralmente comprometidos, nenhuma Instituição Financeira poderá aprovar crédito, por não ter nenhuma garantia de pagamento.

Em realidade, o indivíduo nessas condições passa a sobreviver com o apoio de terceiros, a exemplo de amigos ou familiares, para que lhe seja garantido um mínimo suficiente a suprir suas necessidades humanas básicas, bem como para arcar com o pagamento das dívidas, que foram contraídas sem qualquer freio. Visto isso, as próprias fornecedoras de serviços, mesmo diante à circunstância periclitante de endividamento crônico do consumidor, sugerem a pactuação de mais prestações, gerando um ciclo vicioso e uma relação parasital em face ao indivíduo de boa-fé, que acaba por não ter escolhas senão firmar a contratação, tanto para restar adimplente em relação às prestações em vencimento, quanto para viver com um mínimo de dignidade, fazendo com que o superendividamento seja uma condição permanente em sua vida, diminuindo qualquer prospecção de contorno.

Ressalte-se que a doutrina (MARQUES, Maria Manuel. 2000, pág. 2) define, ainda, que o fenômeno retromencionado é distinguido entre ativo e passivo, sendo o primeiro em decorrência de quando o pactuante assume obrigação que não condiz com sua capacidade de pagamento, adquirindo acumulação exagerada de crédito em relação ao que percebe como renda, não planejando com concretude os compromissos assumidos. No caso do superendividamento passivo, este decorre de um fato superveniente imprevisível, tais como uma epidemia, acidente, ou divórcio, e que acabam por afetar a capacidade financeira do indivíduo, fazendo com que não consiga cumprir com a sua obrigação de pagar.

O principal motivo de se alcançar a condição de superendividado, é uma consequência de fatores imprevisíveis intrínsecos a própria vida, que geram a dificuldade de subsistência tanto do indivíduo, quanto de seu grupo familiar, fazendo com que a manutenção da qualidade de vida seja afetada por conta do acúmulo de

demasiadas prestações, que foram adquiridas não por uma escolha, mas sim em razão de necessidade.

Além dos fatores financeiros que esta condição por si só reverbera, não se pode ignorar que tal situação “gera a exclusão da vida social do devedor, sendo fonte de angústia existencial, distúrbios e doenças psicossomáticas” (SAMPAIO, Maria de Ávila e Silva. 2018, pág. 39).

Há que se dizer que uma pessoa nestas condições tem seu mínimo existencial, sob a ótica principiológica constitucional, tacitamente vulnerada, haja vista que o afetado permanece privado dos seus proventos salariais em grande proporção, impossibilitando a fruição dos seus próprios direitos, que integram o conjunto de bens materiais e necessidades básicas para a subsistência, assegurando a inserção do indivíduo na vida social, que, como já mencionado, são indispensáveis para a fruição da própria liberdade.

No ano de 2021, foi introduzido ao Código de Defesa do Consumidor (CDC), o procedimento de repactuação de dívidas voltado ao consumidor superendividado por meio da Lei nº 14.181, classificando este indivíduo, por meio do artigo 54-A, §1º, como àquele que de boa-fé, que pela condição mencionada, tem impossibilidade manifesta de pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer o seu mínimo existencial, englobando todos os compromissos financeiros decorrentes de relações de consumo. Todavia, por meio do Decreto nº 11.150/2022, alterado pelo de nº 11.567/2023, foi-se concluído que para a pessoa natural, no âmbito do tratamento e da conciliação administrativa ou judicial das situações de superendividamento, considera-se mínimo existencial o importe de R\$ 600,00 (seiscentos reais) – quantia muito inferior, inclusive, ao salário-mínimo vigente, sem considerar as realidades de cada titular deste direito, cujo mínimo existencial é relativizado.

Em se tratando de servidores públicos, dados do Instituto Brasileiro de Estudo e Defesa das Relações de Consumo (Ibedec) do ano de 2016, apontam que os referidos ganham cerca de 40% (quarenta por cento) a mais que os demais trabalhadores em regime celetista, contudo, cerca de 70% (setenta por cento) de todos os funcionários públicos encontram-se endividados, justamente por conta do fornecimento facilitado de diversas modalidades de crédito a este tipo de consumidor, como cheque especial, cartão de crédito, e o empréstimo consignado – sendo esta a modalidade mais fornecida por parte das fornecedoras, e que mais contribui pelo

superendividamento – que atraem os servidores com facilidades de obtenção ao crédito em total desrespeito às limitações impostas para este tipo de serviço, em atenção ao teto de constrição salarial consignável de 35% (trinta e cinco por cento) das verbas líquidas, nos termos da Lei nº 10.820/2003 e outros decretos voltados ao servidor público estadual, a exemplo do nº 17.256/2016 do Estado da Bahia, que vão de encontro com o disposto na referida legislação.

Em que pese a Federação Brasileira de Bancos (Febraban) aponte que as Instituições Financeiras seguem as normas que “incluem clareza na informação sobre as condições dos empréstimos, os custos envolvidos, limites do crédito, documentação obrigatória, regras para liquidação antecipada da dívida e as consequências da falta de pagamento”, em realidade, tratam-se de artifícios capciosos que somente instigam o aumento do endividamento, por meio de mecanismos facilitadores ao crédito ao servidor público, tendo em vista justamente a sua garantia à obtenção ao crédito, já que é consignado diretamente sob os proventos salariais.

A este despeito, de modo convergente à real forma pela qual as Instituições de crédito realizam as tratativas em relação a estes serviços, o respeitável economista Maurício Godoi, em matéria editada para o Correio Braziliense, afirma que “há assédio por parte de entidades que concedem crédito. Elas se aproveitam da falta de educação financeira e de brechas na legislação”, restando por cristalina a prática emanada por parte das referidas, no que tange ao ato atentatório às garantias constitucionais destes consumidores.

O empréstimo consignado, conforme já exposto, é a principal modalidade de crédito ofertada por parte dos Bancos e fornecedores deste serviço, que contribuem para os altos índices de endividamento do servidor público, comprometendo o mínimo existencial dos mesmos, ultrapassando muito mais do teto permitido em Lei, no tocante aos 35% (trinta e cinco por cento) retromencionados, impossibilitando que o consumidor possa se livrar das dívidas contraídas, por depender, muitas vezes, da contratação ou renovação dos mesmos empréstimos de natureza consignada, para adimplir outros que estejam perto de vencer – eis a relação parasital apontada.

Outrossim, dados do Banco Central do ano de 2016⁴ – última pesquisa desta espécie realizada – indicam que apenas de crédito consignado, os servidores públicos, em geral (federais, estaduais e municipais), deviam o importe de R\$ 171,3

⁴ Matéria do Correio Braziliense, nº 19.425: “Servidores públicos têm dívida recorde”, 01/08/2016. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/525762/noticia.html?sequence=1>.

bilhões de reais, a Instituições Financeiras, quantia que em época constituía um recorde de saldo devedor, evidenciando, para tanto, o comprometimento excessivo de renda destes consumidores.

A prática emanada por parte dos fornecedores da debatida modalidade de crédito leva o servidor público ao aumento exponencial do acúmulo de dívidas, gerando o superendividamento, atendo-se ainda, que a cada período pelo qual o devedor detém a liberação da mais ínfima margem de crédito, seja por meio de reajustes salariais ou pelo término de pagamento de algum empréstimo, apelam por meio de ligações ou mensagens de texto, ofertando novas contratações, e o consumidor, mesmo com suas verbas salariais líquidas comprometidas acima do patamar permitido, encontrando-se em situação de vulnerabilidade financeira, acaba por proceder com a pactuação, de mãos atadas, dadas circunstâncias desesperadoras de estar superendividado.

O comprometimento excessivo de renda sofrido por parte dos servidores públicos é contumaz, e em maior parte devido à formalização aos empréstimos da modalidade consignada, causando o demasiado endividamento. Em entrevista realizada para o veículo de comunicação “CNN – Brasil”⁵ em 26 de outubro de 2024, a própria Febraban admite que “maioria dos clientes utiliza o consignado para pagar dívidas atrasadas e de curto prazo, como o cartão de crédito e cheque especial, e para despesas básicas e de sobrevivência, como a compra de remédios e de alimentos”, fazendo com que se assevere conjectura de que este tipo de prestação, ofertada sem freios, obstruindo o salário de servidores acima do patamar permitido, implica em vulnerar o mínimo existencial destes indivíduos, enquanto consumidores, dado que não lhes restam opções senão a formalização de outros, para pagar dívidas vencidas ou vincendas, e até mesmo para suprir as necessidades básicas individuais.

Ocorre que na realidade, a contratação de empréstimos consignados realizados por servidores é tratada como uma forma de “fomento à economia”, e o aumento de margem consignável, como de tempos em tempos ocorre, acaba por agravar o quadro de superendividamento por parte dos servidores públicos em geral, em que pese as Instituições Financeiras já não respeitem as delimitações de margens

⁵Matéria da CNN: “Crédito consignado fomenta a economia, mas judicialização é “preocupante”, diz vice-presidente do STJ”, 26/09/2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/credito-consignado-fomenta-a-economia-mas-judicializacao-e-preocupante-diz-vice-presidente-do-stj/>.

consignáveis previstas em Lei, prejudicando o acesso destes consumidores a condições dignas de vida.

Tanto é que, recentemente, o Governo Federal criou nova forma de consignação, contudo, destinada aos trabalhadores em geral, denominada “Crédito do Trabalhador”, através da Medida Provisória 1292 de 12 de março de 2025, que compreende linhas de empréstimos com juros mais baixos tendo como garantia o FGTS, sob o fundamento de fomento à economia, com estimativa de contratação de empréstimos na cifra de cento e vinte bilhões de reais. Ou seja, além das instituições financeiras, o próprio Estado vem incentivando e criando mecanismos de superendividamento, maquiados sob o discurso de auxílio financeiro a população necessitada.

Ressalte-se que a dignidade da pessoa humana, invocada por parte do mínimo existencial não é absoluta, como todo preceito fundamental, devendo ser ponderada em face doutros direitos. Entretanto, quando a notória intervenção de particular comprometer as condições básicas de vida para o indivíduo, evoca-se o caráter prestacional – dimensão positiva – do mínimo existencial ao Estado, em se tratando de condições mínimas de vida, já que existe um limiar pelo qual não se pode “descer”, não sendo possível, por exemplo, o regramento contratual de *pacta sunt servanda* ser capaz se sobrepôr ao referido, tendo em vista o princípio da ponderação.

Se mostra contraditório o fato de que grande parte dos servidores públicos sejam classificados como superendividados, ao passo de que as Instituições Financeiras supostamente cumpram, de alguma maneira, os limites estabelecidos de contratação dos empréstimos consignados, conforme disposto em Lei, dado que a estes consumidores, especificamente, restariam 65% (sessenta e cinco por cento), dos seus rendimentos líquidos para cumprir com suas necessidades básicas individuais ou familiares, mas, ainda dependem da formalização de outras dívidas para sobreviverem.

A análise do fenômeno do superendividamento revela um ciclo vicioso de dívidas que compromete a renda dos consumidores, especialmente servidores públicos, devido à facilidade de acesso a crédito consignado, que embora ofereça uma solução imediata para dívidas, frequentemente ultrapassa os limites legais e compromete o mínimo existencial dos indivíduos, levando a uma situação de vulnerabilidade financeira contínua.

Nesse sentido, a legislação, apesar de prever mecanismos de proteção, como a repactuação de dívidas e a imposição a limites atrelados a margem consignável, ainda não são suficientes para conter o assédio das Instituições Financeiras, atrelado, também, a falta de educação financeira dos consumidores, devendo o debatido preceito fundamental ser resguardado, sendo mister se exigir uma revisão das práticas de concessão de crédito e uma maior conscientização sobre a gestão financeira, a fim de que se evite o superendividamento aos consumidores mencionados.

4 A PROTEÇÃO JURÍDICA AO MÍNIMO EXISTENCIAL NA CONSTITUIÇÃO E NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

O ordenamento jurídico brasileiro estatui o mínimo existencial como um direito básico, insito ao cidadão, sendo, portanto, um preceito fundamental que deve ser resguardado. Outrossim, dispositivos infraconstitucionais trazem à baila mecanismos de proteção voltados ao consumidor, com finalidade de evitar que o preceito seja vulnerado, impedindo que o titular seja exposto a situações de penúria. Todavia, em se tratando do consumidor, servidor público, superendividado por conta de demasiadas contratações de empréstimos consignados junto a Instituições Financeiras, a Legislação é notadamente contraditória sobre o que deve ser considerado o “mínimo”

De proêmio, é salutar pontuar, novamente, que o debatido preceito fundamental elencado atua como o núcleo da dignidade da pessoa humana, com finalidade de assegurar a possibilidade de efetiva fruição dos demais direitos, envolvendo um conjunto de necessidades básicas para a subsistência, assegurando a inserção da pessoa na vida social. A este respeito, a Constituição Federal, por meio do seu artigo 1º, III, atribui como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, a debatida dignidade, passando a descrevê-la com concretude no capítulo dos Direitos e Garantias Fundamentais, em seu artigo 5º.

Nestes mesmos dispositivos, são enumeradas as garantias individuais inerentes à pessoa natural, atendo-se que em face de cada um desses direitos, entende-se pela aplicação de um mínimo existencial, que deve ser considerado, levando em conta a realidade de cada titular deste direito. Ato contínuo, a Magna Carta demonstra, também, o aspecto prestacional positivo ao Estado, nos termos do artigo 5º, XXXII, fixando como dever estatal promover, nas formas da Lei, a defesa do

consumidor como uma forma de alcance à existência digna, assegurado o mínimo existencial, em atenção a Justiça Social de Ordem Econômica e Financeira, em conformidade ao artigo 170, V, da Constituição Federal, que dispõe a defesa do consumidor como um de seus princípios.

Ocorre que em observância ao notório endividamento do brasileiro, em decorrência de dívidas de consumo, que reverberam no superendividamento, o Legislador finalmente entendeu pela necessidade de inserir ao Código de Defesa do Consumidor, o procedimento de repactuação de dívidas – Lei nº 14.181/2021 – que tem como finalidade precípua, a prevenção e tratamento do superendividamento, como forma de evitar a exclusão social do consumidor, enquanto titular de direitos e garantias fundamentais, viabilizando uma “saída” ao indivíduo impactado.

Evidencie-se, novamente, que a popularmente chamada “Lei do Superendividamento”, por meio do artigo 54-A, §1º, fixa que esta condição é aquela em que a pessoa natural, de boa-fé, não tem possibilidade manifesta de pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer o seu mínimo existencial, englobando todos os compromissos financeiros decorrentes de dívidas de consumo.

Existem duas hipóteses de resolução neste procedimento, a administrativa e a judicial – a segunda sendo a hipótese mais comum – em que o devedor deverá apresentar um plano de pagamento da integralidade das dívidas dentro do prazo máximo de 5 (cinco) anos, respeitada a ordem decrescente de credores, em que será garantido, no mínimo, o valor principal do crédito aos fornecedores, devidamente atualizado, em que a primeira parcela será paga em período de 180 (cento e oitenta) dias contados da homologação judicial do acordo, nos termos do artigo 104-A, caput, e 104-B, §4º do dispositivo legal.

A inserção deste mecanismo de proteção é um marco de suma importância no que envolve o cumprimento das obrigações do Estado, em defesa ao mínimo existencial, fazendo com que se fomente a prática de crédito responsável, educação financeira, prevenção e tratamento de condições de superendividamento (artigo 6º, XI e XII, Lei nº 14.181/2021).

Apesar do grau de importância do aperfeiçoamento da disciplina ao crédito do consumidor, no que envolve o combate ao fenômeno extensivamente debatido, contradiz tacitamente outras disposições legais de proteção ao servidor público, enquanto consumidor, quando da contratação de empréstimos consignados, que,

conforme retromencionado, é a principal causa do superendividamento desta espécie de consumidor.

A contradição apontada decorre de uma inovação realizada por meio do Decreto nº 11.150/2022, que foi alterado pelo de nº 11.567/2023, em que foi considerado que no âmbito de tratamento do superendividamento, atrelado ao procedimento de repactuação de dívidas, a quantia de R\$ 600,00 (seiscentos reais) como mínimo existencial ao consumidor em condições de endividamento crônico – algo certamente incondizente com a realidade econômica do brasileiro, já que é muito inferior ao salário-mínimo vigente, atualmente na faixa de R\$1.518,00 (mil quinhentos e dezoito reais) – de modo a desconsiderar as realidades de cada titular deste direito, dado que a proteção ao mínimo existencial deve ser analisada individualmente em cada caso, uma vez que o mínimo para uma pessoa, indubitavelmente, não poderá representar de outrem.

Observe-se que a proteção ao mínimo existencial, sob a ótica da dignidade da pessoa humana, enquanto garantia fundamental, resta eivada ao âmbito individual, uma vez que devem ser observadas às realidades de cada titular deste direito, em referência às próprias necessidades humanas, para que seja possível configurar o limiar que represente o mínimo existencial para cada consumidor.

Nesse sentido, no tocante à quantia de R\$ 600,00 (seiscentos reais), ora referida, o artigo 3º do Decreto nº 11.567/2023, fixa valor irrisório no que envolve a proteção ao mínimo existencial ao consumidor superendividado, já que não leva em conta a realidade econômica do brasileiro, vulnerando o princípio da dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial, uma vez que uma quantia fixa sempre será defasada, atendo-se aos fatores que econômicos do país, a exemplo dos índices inflacionários do período vigente.

No caso do servidor público, enquanto consumidor, em que as condições de superendividamento são, em maioria esmagadora, decorrentes da contratação de empréstimos consignados – informações estas emitidas por parte da própria Febraban – já existiam normas no ordenamento jurídico que estabeleciam limites à contratação desta modalidade de crédito, com finalidade de proteção ao mínimo existencial, e que continuam em vigência.

Em relação ao serviço público federal, a Lei nº 10.820/2003, determina o regramento acerca da autorização de descontos em folha de pagamento, especificamente no seu artigo 1º, 1§º (redação atualizada no ano de 2022), determina

que aos servidores públicos federais, o desconto a título de empréstimos consignados deve ser limitado a 35% (trinta e cinco) por cento do salário líquido, demonstrando o caráter de proteção ao mínimo existencial a estes consumidores.

Legislações estaduais, a exemplo do Decreto nº 17.251/2016 do Estado da Bahia, que dispõe sobre o regime de proteção da remuneração e as consignações em folha de pagamento dos servidores públicos – que no seu artigo 19, I, impõe as mesmas limitações quando da contratação de empréstimos consignados, mas delimitando um limite de 30% (trinta por cento) da remuneração líquida para este tipo de crédito.

Ressalte-se que outrora, o projeto original do procedimento de repactuação de dívidas firmava que “os requisitos para constatação do superendividamento e a consequente realização da conciliação são que: (a) seja o devedor pessoa física (art. 104-A); (b) haja o comprometimento de parcela superior a 30% da renda mensal líquida do devedor; (c) o comprometimento de renda seja para o pagamento de dívidas não profissionais; (d) as dívidas sejam exigíveis e vincendas; (e) fica excluído do limite de 30% o pagamento de financiamento com a casa para a moradia” (SAMPAIO, Marília de Ávila e Silva, 2018, pág. 58).

Visto isso, a proposta pela qual foi aprovada pelo Legislador, difere acertadamente do significado do que é ser “superendividado” de uma forma mais ampla e compatível com a realidade, mas não atribuiu um valor para que possa ser caracterizado o endividamento crônico. Isto ocasionou um empecilho à aplicação do procedimento de repactuação inserido ao CDC, fazendo com que o Decreto nº 11.567/2023, erroneamente atribísse um valor numérico fixo e não adaptável ao tempo, prejudicando a proteção ao mínimo existencial do consumidor.

Diante disso, há que se dizer pela notória contradição entre o disposto no procedimento de repactuação de dívidas, no que envolve a quantia pela qual é considerada como um mínimo existencial ao consumidor superendividado – R\$ 600,00 (seiscentos reais) – ao passo de que outras legislações, como as supracitadas, estabelecem um limite percentual para o desconto de empréstimos consignados ao servidor público, justamente para que se evite a constrição total do salário deste consumidor, que passa por circunstância de total insolvência.

Mesmo havendo limitações impostas por Lei, as Instituições Financeiras conseguem lograr com êxito de obstruírem muito além do teto estabelecido, fazendo com que se agrave o parâmetro geral de superendividamento do servidor público –

que é tratado como um “fomento a economia” e não um grave problema socioeconômico – incentivando estes consumidores, que passam por circunstâncias financeiras periclitantes, a contratarem intermináveis empréstimos de natureza consignada, reverberando em um ciclo vicioso de dívidas, e uma relação de total dependência de contratação de dívidas, fazendo com que o indivíduo não tenha opções senão a contratação de novos empréstimos, tanto para que possa estar adimplente com prestações vencidas ou vincendas, quanto para custear suas necessidades básicas individuais, ou familiares, atreladas ao mínimo existencial, garantido a cada um.

Apesar do procedimento de repactuação de dívidas implicar num grande avanço na proteção do consumidor em face ao superendividamento, de modo tentar a preservar o “mínimo” devido ao cidadão, e incentivar o crédito responsável, considerar a quantia de R\$ 600,00 (seiscentos reais) para todos os consumidores demasiadamente endividados, de modo generalizado, como o mínimo existencial, desconsiderando as individualidades, causa grande insegurança jurídica ao servidor público, em decorrência da inobservância das demais disposições acerca da contratação de empréstimos de natureza consignada.

A quantia percentual estabelecida por parte das normas regulamentadoras do crédito consignado e àquela definida por parte da jurisprudência, muito mais se adequam para a preservação do mínimo existencial, posto que estes valores não ficam defasados com o tempo, e mais se coadunam com a realidade financeira do brasileiro.

Em nenhum momento uma quantia fixa e irrisória poderá representar o mínimo existencial aos consumidores em circunstâncias de superendividamento, restando como cristalino que a contradição destacada entre os dispositivos, no que concerne a preservação do preceito fundamental debatido, inviabiliza com concretude a proteção destes consumidores, em face ao superendividamento que tanto os atinge.

5 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL SOBRE O MÍNIMO EXISTENCIAL E O SUPERENDIVIDAMENTO DO SERVIDOR PÚBLICO

A proteção ao servidor público em relação ao mínimo existencial em circunstâncias de superendividamento por conta da contratação de empréstimos consignados não se restringe somente às normas vigentes, que foram evidenciadas,

sendo sua discussão judicial muito anterior ao procedimento de repactuação de dívidas.

Historicamente a jurisprudência pátria profere decisões que vão de encontro à preservação do mínimo existencial, sob a ótica do princípio da dignidade da pessoa humana, em relação aos limites de constrição relacionados aos créditos de natureza consignada, em face às verbas salariais líquidas do servidor público.

No ano de 2024, já se tem como pacífico dentre os Tribunais, sob o véu de inteligência do Superior Tribunal de Justiça, a limitação numérica percentual acerca do teto em que o salário destes consumidores pode ser obstruído por parte de empréstimos consignados, observemos, inicialmente, julgados da Corte Superior no REsp: 1790164 RJ 2018/0281991-7, e no REsp 1658364 SP 2017/0040469-0:

AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. NA ORIGEM, AÇÃO DE MODIFICAÇÃO DE CONTRATO CUMULADA COM OBRIGAÇÃO DE FAZER. EMPRÉSTIMO. INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. CONDIÇÃO DE SUPERENDIVIDAMENTO. PRECEDENTES DESSA CORTE SUPERIOR. LIMITAÇÃO DE DESCONTO DE 30%. MÍNIMO EXISTENCIAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 83 DO STJ. DECISÃO MANTIDA. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO. 1. Na origem, trata-se de ação de modificação de contrato cumulada com obrigação de fazer com pedido de antecipação de efeitos da tutela, visando a impedir retenção substancial de parte do salário do ora recorrido. 2. O Tribunal de origem reconheceu que os empréstimos realizados seriam de consignação, ou seja, descontados em folha de pagamento, e não em conta corrente, de forma livremente pactuada entre as partes. **3. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que, não se tratando de empréstimo com cláusula de desconto em conta corrente livremente pactuado entre as partes, mas sim de empréstimo consignado, aplica-se o limite de 30% (trinta por cento) do desconto da remuneração percebida pelo devedor. Preservação do mínimo existencial, em consonância com o princípio da dignidade humana.** 4. Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida (Súmula 83/STJ). 5. Não houve adequada impugnação ao fundamento da decisão recorrida que aplicou a Súmula n. 83 dessa Corte, cuja impugnação pressupõe a demonstração por meio de julgados atuais de que o caso é distinto daquele veiculado nos precedentes invocados como paradigmas, o que não ocorreu na hipótese. 6. Agravo interno a que se nega provimento.

(STJ - AgInt no REsp: 1790164 RJ 2018/0281991-7, Data de Julgamento: 14/11/2022, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 18/11/2022). (grifos nossos)

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. DESCONTO EM FOLHA DE PAGAMENTO CONSIGNADO. LIMITE DE 30%. NORMATIZAÇÃO FEDERAL. NATUREZA ALIMENTAR DOS VENCIMENTOS E PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. RECURSO

ESPECIAL DE QUE NÃO SE CONHECE. 1. O Tribunal de origem consignou que "se as prestações não podem ultrapassar a 50% dos vencimentos da servidora, afigura-se viável, pelo princípio da razoabilidade limitar os descontos a 30% (trinta por cento) do valor dos seus vencimentos, que são depositados em conta corrente, mas nem por isso perdem a natureza alimentar". **2. É pacífico o entendimento do STJ de que "os empréstimos consignados na folha de pagamento do servidor público estão limitados a 30% do valor de sua remuneração, ante a natureza alimentar da verba" (STJ, AgRg no RMS 30.070/RS, Rel. Ministro Nefi Cordeiro, Sexta Turma, DJe de 8/10/2015).** 3. Com efeito, "os descontos de empréstimos na folha de pagamento são limitados ao percentual de 30% (trinta por cento) em razão da natureza alimentar dos vencimentos e do princípio da razoabilidade". (AgRg no REsp. 1.414.115/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 20/6/2014). 4. O decisum vergastado, ao estabelecer o limite de desconto consignado em 30% dos rendimentos líquidos da recorrida, está em consonância com orientação do STJ. 5. Recurso Especial não conhecido.

(STJ - REsp: 1658364 SP 2017/0040469-0, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 16/05/2017, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 16/06/2017)." (grifos nossos)

Diante disso, salienta-se, primeiramente, que em relação aos julgados mencionados, todos referem-se ao mesmo tipo de circunstância, em que o servidor público se encontra em situação de superendividamento por conta de empréstimos de natureza consignada, que obstruem as suas verbas salariais em percentual acima dos 30% (trinta por cento) delimitados.

Visto isso, atendo-se ao conteúdo dos julgados exemplificados, denota-se que no que envolve os itens de nº 3 (três) e 2 (dois), respectivamente (grifados), o STJ afirma que em se tratando de empréstimo consignado, ou seja, àquele descontado em folha de pagamento, deve ser aplicado o limite de 30% (trinta por cento) da remuneração percebida pelo devedor, sendo salutar observar que o julgado do REsp: 1790164 RJ 2018/0281991-7 tivera data de publicação em 18 de novembro de 2022, ou seja, em período posterior de quando o procedimento de repactuação de dívidas foi inserido ao CDC, e da valoração para configuração do superendividamento por meio do artigo 3º do Decreto nº 11.150/2022, que em época, fixou o percentual de 25% (vinte e cinco por cento) do salário mínimo.

Independentemente da existência de norma posterior, a Corte Superior continuou com seu entendimento pacífico de que em se falando dos servidores públicos, deve ser considerado o teto de 30% (trinta por cento) ora mencionado, indo de encontro, com as normativas relacionadas a contratação de empréstimos

consignados, mesmo que haja uma pequena diferença de 5% (cinco por cento) em razão da ampliação das margens consignáveis entre os anos de 2023 nas normas regulamentadoras.

Outros Tribunais pátrios seguem o mesmo entendimento ora mencionado, levando em conta que antes mesmo da previsão expressa do CDC acerca da violação do mínimo existencial por conta do superendividamento destes consumidores, esta situação há muito era tratada pela jurisprudência, que é uníssona no sentido de limitar os descontos de créditos consignados sobre a folha de pagamento nos trinta por cento retratados.

Sob esta inteligência, passemos a uma análise jurisprudencial de trechos de julgados do TJBA, TJSP, TJRS e TJMT, em que os servidores públicos se encontram na mesma circunstância de superendividamento por consignados que constroem mais de 30% (trinta por cento) do seu salário líquido:

“APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE RESTITUIÇÃO DE INDÉBITO. DANOS MORAIS. REVISÃO DE CONTRATO. EMPRÉSTIMO CONSIGNADO. RETENÇÃO DA QUASE INTEGRALIDADE DO SALÁRIO DO AUTOR PARA PAGAMENTO DAS PARCELAS CONTRATADAS. **INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DO CHAMADO MÍNIMO EXISTENCIAL** RAZOABILIDADE E DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA MARGEM CONSIGNÁVEL. 30% DO SALÁRIO. LIMITE MÁXIMO [...]. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA MARGEM CONSIGNÁVEL. 30% DO SALÁRIO. LIMITE MÁXIMO. CESSÃO DE CRÉDITO[...]. **Com fins de evitar o superendividamento e a cobrança de encargos abusivos há que se determinar a revisão dos contratos de empréstimo consignado e adequação dos descontos realizados a 30% do salário do autor em observância aos princípios da razoabilidade e da dignidade da pessoa humana, bem como tratar-se de verba alimentar, necessitando a pessoa de um mínimo para sobreviver.** É ilegal a cobrança de dívida se a parte ré, apesar de ter comprovada a regularidade da cessão de crédito, não demonstrar a origem da dívida. Sendo a relação entre as partes caracterizada como de consumo, as instituições financeiras respondem objetivamente pelos danos causados ao consumidor O desconto excessivo de valores em salário de servidor público constitui por si só fato ensejador de dano moral, considerando o caráter alimentar da verba, com o comprometimento da subsistência e, portanto, da própria dignidade humana da acionante, mormente sendo a parte autora pessoa idosa e em situação financeira precária. Inverte-se os ônus sucumbenciais, vez que a parte Apelante decaiu de parte mínima do pedido, sendo necessário, ainda, majorar o percentual fixado a título de honorários advocatícios para 15% sobre o valor da causa levando em conta o trabalho adicional realizado em grau recursal, em atenção ao § 11º do art. 85 do CPC/2015.

(TJ-BA - APL: 05737607720188050001, Relator: LISBETE MARIA TEIXEIRA ALMEIDA C SANTOS, SEGUNDA CAMARA CÍVEL, Data de Publicação: 20/05/2020). (grifos nossos)

CONTRATO BANCÁRIO DE EMPRÉSTIMO CONSIGNADO – DESCONTO EM FOLHA DE PAGAMENTO – SERVIDOR PÚBLICO - DESCONTO SUPERIOR A 30% DOS VENCIMENTOS LÍQUIDOS. ILEGALIDADE RECONHECIDA - **LIMITAÇÃO OS DESCONTOS A 30% DA REMUNERAÇÃO ANTE O CARÁTER ALIMENTAR DOS VENCIMENTOS PERCEBIDOS. Os elementos de prova produzidas nos autos comprovam que os descontos para amortização de empréstimo consignado em folha de pagamento alcançam montante superior a 30% do rendimento líquido do Servidor Público.** A limitação ao percentual observa regramento legal sobre a questão e precedentes jurisprudenciais que norteiam o tema. Demonstrado o superendividamento do consumidor em razão da celebração de diversos mútuos bancários, **é devida a limitação das prestações mensais a 30% de seus rendimentos líquidos.** Natureza alimentar dos proventos auferidos. Proteção do mínimo existencial. Ação revisional de contrato bancário julgada procedente. Sentença mantida. Recurso de apelação, apresentado pelo requerido, desprovido.

(TJ-SP - AC: 10153373520198260361 SP 1015337-35.2019.8.26.0361, Relator: Régis Rodrigues Bonvicino, Data de Julgamento: 30/06/2020, 14ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 30/06/2020). (grifos nossos)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. NEGÓCIOS JURÍDICOS BANCÁRIOS. AÇÃO DE LIMITAÇÃO DE DESCONTOS POR SUPERENDIVIDAMENTO. LIMITAÇÃO DE DESCONTOS EM FOLHA DE PAGAMENTO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. SUPERENDIVIDAMENTO CARACTERIZADO. Limitação de descontos. Embora possível a limitação dos descontos mensais no contracheque de 70% da renda mensal bruta do servidor público estadual ativo ou inativo, com base no Decreto Estadual 43.337/04, analisando a documentação juntada aos autos com a petição inicial, observa-se que **o autor se encontra em flagrante situação de superendividamento.** Dessa forma, **autorizar os descontos no patamar de 70%, comprometeria a dignidade e a subsistência pessoal da agravada, vedando-lhe o acesso ao mínimo existencial.** Logo, em observância a Lei Federal nº 14.131/2021 (Lei do Superendividamento do Cidadão), **deve ser reformada a decisão recorrida para limitar os descontos relativos aos empréstimos consignados em 30% dos rendimentos líquidos do autor,** percentual adotado por esta Câmara em casos como o que ora se analisa. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO.

(TJ-RS - Agravo de Instrumento: 5018580-80.2023.8.21.7000 PORTO ALEGRE, Relator: Maria Ines Claraz de Souza Linck, Data de Julgamento: 31/01/2023, Décima Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: 31/01/2023). (grifos nossos)

RECURSO DE AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO ORDINÁRIA DE OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER C/C PEDIDO DE INDENIZAÇÃO

POR DANOS MORAIS E TUTELA DE URGÊNCIA NEGADA NO JUÍZO A QUO - SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL - EMPRÉSTIMO CONSIGNADO EM FOLHA DE PAGAMENTO - **DESCONTOS QUE SUPERAM EM MUITO A MARGEM LEGAL DE 30% DA REMUNERAÇÃO LÍQUIDA** - RENDIMENTOS COMPROVADOS NOS AUTOS - NECESSIDADE DE LIMITAÇÃO - GARANTIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL - PRECEDENTES DO STJ E DESTE TRIBUNAL. 1. Tendo em vista o caráter alimentar dos vencimentos e os princípios da razoabilidade, **preservação da dignidade da pessoa humana e garantia do mínimo existencial**, merecem readequação os **descontos em folha de pagamento por empréstimos consignados que se mostrem excessivos e não devem ultrapassar o limite de 30% da remuneração líquida da servidora**. 2. Recurso provido. Decisão agravada desconstituída.

(TJ-MT - AI: 10146932320228110000, Relator: GRACIEMA RIBEIRO DE CARAVELLAS, Data de Julgamento: 23/05/2023, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Data de Publicação: 31/05/2023)." (grifos nossos)

Diante ao que fora exposto, e de modo divergente ao considerado por parte do Decreto nº 11.567/2023, no que se refere aos R\$ 600,00 (seiscentos reais) atribuído como mínimo existencial em circunstância de superendividamento do consumidor, os Tribunais, de maneira pacífica, continuam a fixar uma margem percentual como um limite ao desconto de empréstimos consignados, visando resguardar o preceito fundamental retratado, atendo-se às necessidades básicas materiais e individuais do servidor na qualidade de consumidor.

Ressalte-se, novamente, que uma quantia fixa, conforme dispõe o Decreto supramencionado, não é condizente com a realidade financeira do brasileiro, já que não se adapta com a situação econômica do país. Especialmente em relação ao servidor público, que dentre um panorama geral, resta demasiadamente endividado muito decorrência do acúmulo de dívidas intermináveis com natureza consignada, não se pode atribuir seiscentos reais como limitador, uma vez que existem outros parâmetros legais no que envolve a contratação desta espécie de obrigação, em que são fixados limites percentuais.

A jurisprudência, em conjunto, vêm atuando de modo fundamental à proteção do servidor público, enquanto consumidor, num aspecto individualizado, em face das condutas perpetradas por parte de Instituições Financeiras, que incentivam o acúmulo exponencial de dívidas para consumidores que estão em situação de superendividamento e vulnerabilidade, tanto no espectro material quanto social,

fazendo com que o amparo judicial seja essencial, quando de fato o consumidor comprovar a ofensa ao seu mínimo existencial e dignidade.

Em que pese a “Lei do Superendividamento” introduza um mecanismo de proteção ao consumidor, fomentando o crédito responsável, a prevenção e tratamento de condições do endividamento crônico, em defesa ao direito fundamental, a contradição acerca do marco considerado como o “mínimo” disponível ao consumidor superendividado é incompatível com a realidade, especialmente, à do servidor público, que passa a ser refém de empréstimos consignados.

Nesta senda, a análise jurisprudencial evidencia que, apesar das normativas vigentes, a proteção ao mínimo existencial do servidor público em situações de superendividamento é algo pacífico dentre os Tribunais, quando se trata da limitação da obstrução salarial por meio da modalidade de crédito mencionada.

Atendo-se a isso, a jurisprudência tem se mostrado uníssona ao estabelecer um limite percentual de 30% (trinta por cento) para descontos de empréstimos consignados, garantindo assim a dignidade e a subsistência do servidor, dado que este entendimento é àquele que mais se alinha à realidade econômica e social dos servidores públicos, ao revés de valores fixos que não refletem as condições financeiras dos consumidores com endividamento crônico.

Em razão ao exposto, a atuação do Poder Judiciário é crucial para assegurar que o direito ao mínimo existencial seja respeitado, promovendo um equilíbrio entre a necessidade de crédito e a proteção dos direitos fundamentais dos consumidores.

6 CONCLUSÃO

A análise do conceito de "mínimo existencial" revela sua importância como um alicerce fundamental para a dignidade da pessoa humana, assegurando condições básicas de vida e a fruição dos direitos fundamentais.

No contexto jurídico brasileiro, o mínimo existencial, umbilicalmente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana, representa uma garantia constitucional que deve ser resguardada para viabilizar a democracia e a efetividade dos direitos, sendo que a aplicação deste princípio varia conforme as necessidades individuais, mostrando, para tanto, um caráter adaptável, cuja característica demanda a intervenção Estatal em momentos que se mostra violado.

Isto posto, a proteção ao mínimo existencial é salutar para garantir a dignidade e a participação plena do indivíduo na sociedade, devendo a pessoa natural enquanto

consumidora, especialmente em situações de superendividamento, ser devidamente amparada por parte do ordenamento jurídico.

A legislação, apesar de prever mecanismos notáveis de proteção ao consumidor superendividado, ainda não é suficiente para conter o assédio das Instituições Financeiras, principalmente em face de servidores públicos, cujos índices de endividamento são demasiadamente altos, devido à facilidade de acesso ao crédito consignado, fazendo com que suas verbas salariais sejam constringidas em patamar acima do permitido.

Mas não apenas as Instituições Financeiras atuam no sentido de incentivar o superendividamento, o próprio Estado vem criando programas de incentivo a contratação de crédito de natureza consignada, sem criar em contrapartida freios para conscientização da população quanto ao uso desenfreado de programas de créditos de maneira responsável, conforme dispões o próprio procedimento de repactuação de dívidas inserido ao Código de Defesa do Consumidor.

Como se não bastassem as práticas perpetradas por estas Instituições, justamente por conta da vulnerabilidade pela qual estes consumidores superendividados estão expostos, é gerada uma relação de dependência junto às fornecedoras dos serviços, por conta da vulnerabilidade financeira que implica no acúmulo de cada vez mais dívidas, para que possa arcar com sua própria subsistência, bem como o pagamento doutras prestações vincendas.

De forma equivocada, e em momento posterior à inserção do procedimento de pactuação de dívidas no Código de Defesa do consumidor, a legislação passou a considerar o valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais), como mínimo existencial ao consumidor em condições de superendividamento, em que pese esta quantia seja muito defasada, e que nunca poderá se adaptar ao contexto socioeconômico do país naquele período. Isto posto, para além da defasagem deste montante, o legislador não levou em consideração que o mínimo existencial, enquanto alicerce ao princípio da dignidade da pessoa humana deve ser tratado de forma individual, e não generalista, a fim de que se alcance da maneira pretendida o resguardo a este preceito fundamental.

Ato contínuo, a jurisprudência pátria, no caso do servidor público, tem se mostrado pacífica ao estabelecer um limite percentual de 30% (trinta por cento) para descontos de empréstimos consignados, a estes consumidores em situação de superendividamento, garantindo, portanto a dignidade e subsistência ao servidor

público, em equivalência aos limites impostos quando da contratação de crédito com uso de margem consignável a estes consumidores, impedindo que a contratação deste tipo de dívida seja tratada meramente como um rele fomento econômico.

A atuação do Poder Judiciário é crucial para assegurar que o direito ao mínimo existencial ao servidor público seja respeitado, promovendo um equilíbrio entre a necessidade de crédito e a proteção dos direitos fundamentais destes consumidores, para que se alcance a preservação salarial e redução do superendividamento.

Atendo-se a tudo quanto exposto, resta como evidente a necessidade de revisão no artigo 3º, do Decreto nº 11.150/2022, a fim de que se estabeleça um patamar percentual considerado como mínimo existencial, e uma revisão no tocante às práticas de concessão de crédito, com limitações mais rigorosas, posto que dessa maneira, pode ser alcançada a individualização da proteção ao debatido preceito fundamental, em observância à realidade de cada indivíduo, e o que se pode admitir como “mínimo” a cada um.

REFERENCIAL TEÓRICO

AFONSO, José. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 42º ed. Malheiros Editores 2017.

ÁVILA, Marília; SAMPAIO, Silva. **Superendividamento e Consumo Responsável de Crédito**. Escola de Formação Judiciária TJ/DFT, Brasília, 2018, Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/escola/e-books/superendividamento-e-consumo-responsavel-de-credito>.

BARROSO, Luís Roberto. **Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro (Pós-modernidade. Teoria Crítica e Pós-Positivismo)**. Revista de Direito Administrativo 225: 5-37, 2001, pag. 31.

BARROSO. Luís Roberto, **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas. Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira**. Rio de Janeiro, Ed. Renovar, 1990, pág. 97.

BRASIL. **Código de Defesa do Consumidor**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 22 de abril de 2024.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 de maio 2024.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.820 de 2003**. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.820.htm. Acesso em: 22 de abril de 2024.

BRASIL. **Lei Federal nº 14.181 de 2021**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14181.htm. Acesso em: 22 de abril de 2024.

BRITO, Beatriz Gontijo. **O Superendividamento do Consumidor e a Concreção do Mínimo Existencial**. Minas Gerais, 2023, Revista Cadernos Acadêmicos – Ânima Educação. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/article/view/20525>. Acesso em: 14 de maio de 2024.

CNN. **“Crédito consignado fomenta a economia, mas judicialização é “preocupante”, diz vice-presidente do STJ”**. Brasília: 26/09/2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/credito-consignado-fomenta-a-economia-mas-judicializacao-e-preocupante-diz-vice-presidente-do-stj/>.

CORREIO BRAZILIENSE. **“Servidores públicos têm dívida recorde”**. Número 19.425. Brasília: 01/08/2016. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/525762/noticia.html?sequence=1>.

GRAU, Eros, Direitos. **Conceitos e Normas Jurídicas**. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1988, pag. 126.

PETRY, Alexandre Torres. **Mínimo Existencial e sua Relação com o Direito do Consumidor**. Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, 2013.

SARAIVA, Paulo Lopo. **Garantia Constitucional dos Direitos Sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1983, pag. 28.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (Da Pessoa) Humana, Mínimo Existencial e Justiça Constitucional: Algumas Aproximações e Alguns Desafios**. Santa Catarina, Ed. Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional, 2013, vol. 1, nº 01, pag. 29-44.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos Fundamentais Orçamento e “Reserva do Possível”**. Ed. Livraria do Advogado, 2013, págs. 69-86.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988**, In --. (Org.) **O Direito Público em Tempos de Crise. Estudos em Homenagem a Ruy Ruben Ruschal**. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2010, pag. 164.

SARLET, Ingo Wolfgang; ZOCKUN, Carolina Zancaner. **Notas sobre o Mínimo Existencial e a sua Interpretação pelo STF no âmbito do Controle Judicial das Políticas Públicas com base nos Direitos Sociais, Curitiba**. Revista de Investigações Constitucionais, 2016, vol. 3, nº 2, pag. 115-141.

SARMENTO, Daniel. **O Mínimo Existencial**. Rio de Janeiro, Revista de Direito da Cidade, 2016, vol. 08, nº 4. ISSN 2317-7721, pag. 1644-1689.

TORRES, Ricardo Lobo. **O Mínimo Existencial e os Direitos Fundamentais**. Rio de Janeiro, Ed. Revista de Direito Administrativo, 177: 29-49, 1989.

TORRES, Ricardo Lobo. **Teoria dos Direitos Fundamentais, Teoria dos Direitos Fundamentais**. Rio de Janeiro, Ed. Renovar, 2001, págs. 245-342.