

UNIALFA – CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL ECONÔMICO

MARÍLIA SILVEIRA SANTOS LOPES MAGALHÃES

**ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL E CIDADANIA FINANCEIRA:
DESAFIOS DA PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR HIPERVULNERÁVEL**

GOIÂNIA/GO

2026

MARÍLIA SILVEIRA SANTOS LOPES MAGALHÃES

**ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL E CIDADANIA FINANCEIRA:
DESAFIOS DA PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR HIPERVULNERÁVEL**

Dissertação apresentada ao Mestrado em Direito Constitucional Econômico do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNIALFA – Centro Universitário Alves Faria, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Bastos Santos Neto.

GOIÂNIA/GO

2026

Catálogo na fonte: Biblioteca UNIALFA

M189o

Magalhães, Marília Silveira Santos Lopes.

Ordem econômica constitucional e cidadania financeira : desafios da proteção do consumidor hipervulnerável. / Marília Silveira Santos Lopes Magalhães. – 2026.

150 f.: il. 30cm.

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Bastos Santos Neto.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional Econômico, Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) – Goiânia, 2026.

1. Defesa do consumidor. 2. Cidadania financeira. 3. Crédito digital. 4. Ordem constitucional econômica. I. Santos Neto, Arnaldo Bastos. II. UNIALFA. III. Título.

CDU: 366.5:346.5

MARÍLIA SILVEIRA SANTOS LOPES MAGALHÃES

**ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL E CIDADANIA FINANCEIRA:
DESAFIOS DA PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR HIPERVULNERÁVEL**

Dissertação apresentada ao Mestrado em Direito Constitucional Econômico do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNIALFA – Centro Universitário Alves Faria, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Bastos Santos Neto.

Goiânia,

Banca Examinadora

Prof. Dr. Arnaldo Bastos Santos Neto

UniAlfa (Orientador)

Prof(a). Dr(a). Marina Zava de Faria Troncoso

Avaliadora

Prof. Dr. Rafael Rocha de Macedo

Avaliador

*A Deus, que sustentou a mim e minha casa, me deu entendimento
quando faltava clareza e força quando ela parecia esgotar-se.
Ao meu esposo, Rômulo, que assumiu a paternidade em dobro para
que eu pudesse ser aluna, cuidou das nossas filhas com amor e
paciência e nunca me deixou esquecer que desistir não era opção.
Às minhas filhas, Esther e Maria, que caminharam comigo ao longo
desta jornada acadêmica. Entre livros, artigos, fichamentos e prazos,
vocês dividiram a mamãe com os estudos, cresceram entre os
capítulos desta pesquisa e me ensinaram, com doçura e afeto, que o
amor verdadeiro também se faz de ausências compreendidas, de
abraços que curam tudo e da certeza de que é possível unir a
maternidade à vida acadêmica, mesmo nos dias mais difíceis.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente ao meu orientador, Professor Dr. Arnaldo Bastos Santos Neto, não apenas pela orientação acadêmica impecável, mas pelo apoio generoso em cada etapa desta pesquisa. Sua dedicação, sabedoria e confiança em meu potencial foram fundamentais para a concretização deste trabalho.

Ao meu esposo, Rômulo, meu agradecimento especial por acreditar em mim quando eu mesma duvidava; por compreender as ausências necessárias e por ser meu porto seguro nos momentos de desafio. Seu amor e confiança inabaláveis tornaram este sonho possível.

*Não há efetividade possível da Constituição sem
uma cidadania participativa.*
Luís Roberto Barroso

RESUMO

A presente dissertação investiga as implicações jurídico-constitucionais da expansão contemporânea do mercado de crédito no Brasil em paralelo ao processo de digitalização acelerada dos serviços financeiros, fenômeno que amplia canais de acesso a produtos bancários e meios de pagamento, ao mesmo tempo que desloca para decisões cotidianas, tomadas em intervalos temporais reduzidos, a administração de riscos contratuais anteriormente intermediados por rotinas presenciais de validação e por maior fricção deliberativa. Nesse cenário, a cidadania financeira, institucionalizada pelo Banco Central do Brasil como objetivo estratégico no âmbito das agendas BC+ e BC#, passa a operar como categoria de política pública para inclusão, educação, proteção e participação, porém revela ambivalências relevantes quando associada, prioritariamente, ao acesso formal e à digitalização, sem imposição correlata de deveres robustos de transparência substancial e adequação dos produtos ao perfil do consumidor. O objetivo geral consiste em analisar a proteção jurídica conferida aos consumidores hipervulneráveis diante das inovações tecnológicas na seara financeira que viabilizam acesso facilitado ao crédito e impactos na cidadania financeira, entendida como conjunto de condições institucionais e cognitivas que permitem gerir recursos com autonomia e consciência, sob respaldo de transparência e boa-fé. Como objetivos específicos, busca-se: i) analisar o arcabouço normativo e a eventual insuficiência regulatória na proteção do consumidor hipervulnerável diante das inovações tecnológicas de oferta de crédito; ii) avaliar o impacto das tecnologias de contratação digital na facilitação do crédito e sua repercussão na efetiva concretização da cidadania financeira;

iii) investigar a eficácia das políticas de educação financeira e dos mecanismos de proteção voltados a grupos em situação de vulnerabilidade agravada; iv) discutir formas de intervenção estatal que harmonizem a inclusão financeira com a proteção constitucional do consumidor, visando a mitigação do superendividamento e o reequilíbrio das relações de mercado. A metodologia combina pesquisa bibliográfica e documental, mobilização de doutrina de Direito Constitucional Econômico, Direito do Consumidor e regulação financeira, além de análise normativa. Complementarmente, desenvolve-se pesquisa jurisprudencial, com seleção de julgados, dando-se atenção especial à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça devido à função uniformizadora do direito federal.

A hipótese sustenta que a insuficiência da proteção ao consumidor hipervulnerável decorre de uma concepção meramente formal de cidadania financeira, que, ao privilegiar inclusão e digitalização do crédito, tende a descuidar dos limites impostos pela ordem econômica constitucional, especialmente no que se refere ao dever de conformação do mercado aos fins constitucionais e à tutela do mínimo existencial. A Constituição impõe a defesa do consumidor como elemento estruturante da racionalidade econômica e condiciona a expansão do crédito digital à transparência substancial, ao crédito responsável e à responsabilização adequada do fornecedor, inclusive quanto ao desenho do produto e da experiência de contratação, de modo que a cidadania financeira, para não se limitar a inclusão aparente, deve ser compreendida como categoria jurídico-normativa para orientar regulação e exegese judicial em favor da liberdade real do consumidor hipervulnerável.

Palavras-chave: cidadania financeira; ordem econômica constitucional; consumidor hipervulnerável; crédito digital; mínimo existencial.

ABSTRACT

This dissertation examines the constitutional legal implications of the contemporary expansion of Brazil's credit market alongside the accelerated digitalization of financial services, a phenomenon that broadens access channels to banking products and payment instruments while shifting into everyday decisions taken within compressed timeframes the management of contractual risks that were previously mediated by in-person validation routines and by greater deliberative friction. Within this setting, financial citizenship, institutionalized by the Central Bank of Brazil as a strategic objective under the BC+ and BC# agendas, operates as a public policy category oriented toward inclusion, education, protection, and participation; nonetheless, it displays significant ambivalences when it is primarily associated with formal access and digitalization, without a corresponding imposition of robust duties of substantive transparency and product suitability to the consumer's profile. The overarching objective is to analyze the legal protection afforded to hypervulnerable consumers in light of technological innovations in the financial sphere that enable facilitated access to credit, and to assess the resulting impacts on financial citizenship, understood as the set of institutional and cognitive conditions that allow individuals to manage resources with autonomy and awareness, under the safeguards of transparency and good faith. The specific objectives are to examine the applicable normative framework and the potential regulatory insufficiency in protecting hypervulnerable consumers in the face of technological innovations in credit offerings; to evaluate the impact of digital contracting technologies on the facilitation of credit and their repercussions on the effective realization of financial citizenship; to investigate the effectiveness of financial education policies and protection mechanisms directed to groups in situations of aggravated vulnerability; and to discuss forms of state intervention capable of reconciling financial inclusion with the constitutional protection of consumers, aiming at mitigating over-indebtedness and rebalancing market relations. Methodologically, the research combines bibliographic and documentary inquiry, mobilizing scholarship in Constitutional Economic Law, Consumer Law, and financial regulation, as well as normative analysis. In addition, a jurisprudential study is conducted through the selection of judicial decisions, with particular attention to the case law of the Superior Court of Justice, given its role in harmonizing the interpretation of federal law. The hypothesis is that the insufficiency of protection for hypervulnerable consumers stems from a merely formal conception of financial citizenship which, by privileging inclusion and the digitalization of credit, tends to neglect the constraints imposed by the constitutional economic order, especially regarding the duty to conform market dynamics to constitutional ends and to safeguard the existential minimum. The Constitution positions consumer protection as a structuring element of economic rationality and conditions the expansion of digital credit on substantive transparency, responsible lending, and the proper allocation of supplier liability, including liability for product design and the contracting experience. Accordingly, if financial citizenship is not to be reduced to merely apparent inclusion, it must be understood as a legal normative category capable of guiding regulation and judicial exegesis in favor of the hypervulnerable consumer's real freedom.

Keywords: financial citizenship; constitutional economic order; hypervulnerable consumer; digital credit; existential minimum.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 ORDEM ECONÔMICA DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA.....	17
2.1 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA.....	17
2.2 PRINCÍPIOS DA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA.....	30
2.3 REGRAMENTO DA CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA BRASILEIRA	41
2.4 DIREITO DO CONSUMIDOR NA CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA.....	45
3 CIDADANIA FINANCEIRA E CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA	51
3.1 CONCEITO E DIMENSÕES DA CIDADANIA.....	52
3.2 CIDADANIA FINANCEIRA: CONCEITO E REGULAMENTAÇÃO.....	66
3.3 PILARES DA CIDADANIA FINANCEIRA NO DIREITO BRASILEIRO	74
3.4 SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL E A INTERVENÇÃO ESTATAL	82
4 O CONSUMIDOR HIPERVULNERÁVEL E A CIDADANIA FINANCEIRA.....	91
4.1 HIPERVULNERABILIDADE: CONCEITO E CARACTERÍSTICAS	92
4.2 VULNERABILIDADE FINANCEIRA ESPECÍFICA E A PROTEÇÃO JURÍDICA ESPECIAL.....	101
4.3 LEI DO SUPERENDIVIDAMENTO E O CONSUMIDOR IDOSO	106
4.4 A CIDADANIA FINANCEIRA NOS TRIBUNAIS.....	119
CONSIDERAÇÕES FINAIS	129
REFERÊNCIAS.....	143

1 INTRODUÇÃO

Em paralelo ao processo de digitalização acelerada dos serviços financeiros, a expansão contemporânea do mercado de crédito no Brasil vem reconfigurando substantivamente as condições materiais de participação econômica dos indivíduos, visto que amplia canais de acesso a produtos bancários e meios de pagamento, assim como desloca, para o plano cotidiano e muitas vezes para decisões tomadas em lapsos temporais mínimos, a administração de riscos contratuais que antes eram intermediados por formas mais lentas de contratação e por rotinas presenciais de validação. Nesse cenário, o dinheiro, o crédito e os instrumentos de circulação financeira passam a funcionar como tecnologia social de organização da vida, de gestão de expectativas, de planejamento de trajetórias e, em última instância, de distribuição de oportunidades, o que impõe ao Direito, especialmente ao Direito Constitucional Econômico e ao Direito do Consumidor, a tarefa de enfrentar tensões normativas entre liberdade de iniciativa, eficiência de mercado e proteção de sujeitos estruturalmente vulneráveis, em uma ordem constitucional que, desde 1988, assume simultaneamente compromissos com desenvolvimento, redução de desigualdades e promoção do bem de todos, reconhecendo que a economia não é espaço neutro e que a circulação de riqueza, ainda que essencial ao crescimento, produz assimetrias que podem comprometer a dignidade humana quando não submetidas a parâmetros materiais de justiça e equilíbrio institucional.

Essa dinâmica se torna mais complexa quando se observa que, por meio de autoridades financeiras e regulatórias, o próprio Estado adotou a promoção da cidadania financeira como objetivo estratégico institucional, em agendas públicas que procuram associar, com distintas ênfases, modernização regulatória, transparência, eficiência e inclusão, reconhecendo que o funcionamento do Sistema Financeiro Nacional deve ser compreendido também como espaço de cidadania, em que o acesso, o uso e a compreensão de produtos e serviços financeiros condicionam o exercício de direitos e a fruição de bens fundamentais. Nesse sentido, o Banco Central do Brasil institucionalizou a cidadania financeira como eixo no âmbito das agendas BC+ e BC#. Tal processo promoveu uma densificação conceitual que transpõe o foco do acesso formal ao sistema para a qualidade desse ingresso, a capacidade de compreensão dos serviços e a autonomia do cidadão no mercado financeiro.

Todavia, se na esfera institucional a cidadania financeira se consubstancia como programa de ação e horizonte normativo, o conceito encerra, nos âmbitos jurídico e sociopolítico, uma ambivalência que demanda rigoroso escrutínio: por um lado, a ampliação

de instrumentos digitais de contratação, a desburocratização de abertura de contas, a disponibilização de pagamentos instantâneos e a difusão de canais remotos de crédito podem ser compreendidas como meios de democratização de serviços financeiros, na medida em que reduzem barreiras geográficas e custos transacionais; por outro, a mesma infraestrutura tecnológica que promete acesso pode operar como forma de intensificação de assimetrias informacionais, principalmente quando as práticas de mercado se valem da complexidade do produto financeiro e de modelos de comunicação contratuais opacos para transferir ao consumidor o ônus integral do risco, naturalizando como falha individual aquilo que, em grande parte, decorre de uma arquitetura institucional desenhada para maximizar adesões, acelerar contratações e multiplicar operações de crédito, inclusive em segmentos populacionais nos quais a condição de escolha autônoma, consciente e informada não está assegurada por condições materiais mínimas de compreensão, de letramento financeiro e de letramento digital.

Nesse cenário, a figura do consumidor hipervulnerável assume preponderância, visto que a vulnerabilidade, categoria estruturante da Política Nacional das Relações de Consumo, prescinde de um tratamento uniforme ou abstrato. As transformações tecnológicas, demográficas e econômicas imprimem gradações e sobreposições de desproteção, consubstanciando situações em que o desequilíbrio entre consumidor e fornecedor se intensifica de forma estrutural e persistente. Nessa perspectiva, a figura da hipervulnerabilidade, construída pela doutrina, sedimentada pela jurisprudência e pautada por iniciativas legislativas, constitui um imperativo dogmático, pois reconhece que a associação entre condições pessoais (como idade avançada e limitações cognitivas) e práticas de mercado agressivas exprime a insuficiência da tutela consumerista genérica. Logo, exigem-se respostas normativas, sob o risco de a proteção jurídica se limitar a uma isenção formal, desprovida de eficácia na redistribuição do poder decisório e na mitigação de danos socioeconômicos.

No Brasil, esse quadro ganha contornos sensíveis quando se consideram grupos em situação de hipervulnerabilidade, por vezes à margem da revolução tecnológica, expostos a mudanças de infraestrutura financeira e, ao mesmo tempo, tratados pelo mercado como público preferencial para certos produtos de crédito, em especial aqueles vinculados a benefícios previdenciários e a mecanismos de desconto em folha, circunstância que reduz o risco de inadimplemento para o fornecedor e, paradoxalmente, nem sempre se converte em melhores condições contratuais para o consumidor. O conflito se acentua na medida em que a digitalização estabelece novas dinâmicas contratuais, pautadas por uma temporalidade de consumo imediato. Nesse ambiente, a validação técnica do contrato não se traduz em efetiva

compreensão do consumidor, especialmente em produtos de opacidade informativa elevada. A título exemplificativo, citam-se as modalidades de consignado com estruturas híbridas, a exemplo do cartão de crédito consignado, no qual a nomenclatura e a forma de oferta podem induzir o contratante a erro, obscurecendo taxas, dinâmica de amortização e consequências do pagamento mínimo. Em razão disso, a discussão sobre boa-fé objetiva e deveres pré-contratuais é critério para avaliar a legitimidade material de práticas de mercado em ambientes digitais, nos quais a simplificação da experiência do usuário pode funcionar como eufemismo para redução de fricções que, na verdade, eram barreiras protetivas contra a contratação inconsciente.

Assim, ao situar o tema no cenário atual, entende-se que, embora mobilizada como categoria de política pública e como promessa de democratização, a cidadania financeira não é apenas ampliação do acesso formal a serviços financeiros, pois acesso sem compreensão, sem transparência informacional e sem capacidade efetiva de escolha tende a produzir inclusão aparente, convertendo o sistema financeiro em espaço de reprodução de desigualdades, em especial quando o crédito é ofertado como solução imediata para insuficiências materiais, sem que sejam asseguradas condições reais de planejamento, de resiliência e de avaliação de capacidade de pagamento. Por conseguinte, a cidadania financeira, para além de um rótulo institucional, deve ser tratada como categoria jurídico-normativa que orienta a regulação e a interpretação judicial de conflitos de consumo e de crédito, posto que envolve direitos, deveres, informação, participação e responsabilidade, em linha com compreensões que enfatizam o acesso à informação, assim como o compromisso cívico e a atuação ativa do cidadão na governança econômica.

É precisamente nesse entrecruzamento entre política pública, regulação financeira, dogmática consumerista e dinâmica tecnológica que se insere o problema de pesquisa desta dissertação, formulado a partir da seguinte indagação: De que maneira os fundamentos da ordem econômica constitucional impõem limites à atuação institucional do Banco Central e à expansão do crédito digital, a fim de garantir que a cidadania financeira assegure a proteção efetiva do consumidor hipervulnerável diante de práticas abusivas e do risco de superendividamento?

A formulação do problema se ancora na hipótese de que a insuficiência da proteção ao consumidor hipervulnerável decorre de uma concepção meramente formal de cidadania financeira, a qual, ao privilegiar a inclusão e a digitalização do crédito, descarta dos limites impostos pela ordem econômica constitucional. Nesse sentido, a efetividade do ordenamento depende de uma intervenção estatal que transcenda a oferta de informação, exigindo a

repressão a desenhos contratuais abusivos e a responsabilização objetiva pelos riscos tecnológicos, como pressupostos para a redução das desigualdades material, informacional e cognitiva no mercado de crédito. Nesse ponto, a intervenção estatal é tomada como técnica de conformação do mercado aos fins constitucionais e como instrumento de harmonização entre eficiência econômica e justiça social, em uma constituição econômica que confere à defesa do consumidor densidade normativa elevada e estatuto simultâneo de direito fundamental e princípio da ordem econômica.

A partir dessas premissas, delinea-se o objetivo geral da pesquisa, consistente em analisar a proteção jurídica conferida aos consumidores hipervulneráveis diante das inovações tecnológicas na seara financeira que viabilizam acesso facilitado (e, por vezes, inconsequente), ao crédito, bem como os impactos desse quadro na cidadania financeira, compreendida como conjunto de condições institucionais e cognitivas que possibilitam ao consumidor gerir recursos com autonomia e consciência, sendo respaldado por transparência e boa-fé. Quanto aos objetivos específicos, pretende-se:

- analisar o arcabouço normativo e a eventual insuficiência regulatória na proteção do consumidor hipervulnerável diante das inovações tecnológicas de oferta de crédito;
- avaliar o impacto das tecnologias de contratação digital na facilitação do crédito e sua repercussão na efetiva concretização da cidadania financeira;
- investigar a eficácia das políticas de educação financeira e dos mecanismos de proteção voltados a grupos em situação de vulnerabilidade agravada;
- discutir formas de intervenção estatal que harmonizem a inclusão financeira com a proteção constitucional do consumidor, visando a mitigação do superendividamento e o reequilíbrio das relações de mercado.

A justificativa do estudo apresenta-se em três dimensões complementares: acadêmica, social e institucional. Do ponto de vista acadêmico, a investigação contribui para a densificação do diálogo entre o Direito Constitucional Econômico, o Direito do Consumidor e a regulação financeira ao consolidar a cidadania financeira como política pública setorial e categoria interpretativa apta a orientar a conformação normativa do mercado de crédito e a exegese judicial de litígios, notadamente em um cenário no qual as tecnologias de contratação introduzem mecanismos inéditos de captura de consentimento e de transferência de riscos. Ademais, o trabalho refina a compreensão dogmática da vulnerabilidade, sustentando que a tutela jurídica não pode permanecer indiferente à financeirização da vida cotidiana, sob pena de reproduzir um formalismo contratual em contextos nos quais a forma não assegura liberdade real.

Sob o prisma social, a relevância decorre da incidência da oferta de crédito sobre grupos protegidos constitucionalmente, cuja experiência concreta no mercado financeiro mostra riscos ampliados de fraude e de comprometimento do mínimo existencial. Nesse sentido, a hipervulnerabilidade amplia o contingente exposto a práticas que se aproveitam de desigualdades informacionais e tecnológicas, transferindo ao indivíduo custos e riscos que, sob a égide da boa-fé, deveriam ser assumidos pelo fornecedor, especialmente em modelos de negócio fundamentados em escala e baixa fricção de contratação. Examinar esse cenário é, portanto, um imperativo de justiça distributiva e de proteção da dignidade humana frente à exclusão digital e financeira.

Por fim, na dimensão institucional, o estudo justifica-se pela necessidade de avaliar a suficiência do aparato regulatório diante da digitalização dos serviços. A análise propõe a cidadania financeira como uma política pública setorial capaz de orientar a exegese judicial e a conformação do mercado. Ao buscar respostas à litigiosidade crescente e à sobrecarga do sistema de justiça, a investigação visa mitigar as externalidades negativas e os impactos macroeconômicos associados à transferência sistêmica de prejuízos para o conjunto social, promovendo o equilíbrio entre inovação tecnológica e segurança jurídica.

A metodologia adotada neste trabalho combina pesquisa bibliográfica e documental, com levantamento de doutrina e de fontes institucionais relevantes ao tema, assim como pesquisa jurisprudencial. No âmbito jurídico, selecionam-se julgados a partir de filtros temáticos e qualitativos voltados a inclusão financeira, transparência informacional e proteção do consumidor vulnerável, com abandono deliberado de pretensões quantitativas em favor da identificação de padrões argumentativos e de fundamentos recorrentes, a fim de verificar se, e em que medida, a cidadania financeira comparece como base interpretativa no discurso judicial; nesse percurso, atribui-se atenção particular à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), em razão da função de uniformização do direito federal infraconstitucional e do efeito orientador sobre tribunais estaduais e federais, concentrando-se, no recorte explicitado no texto, em precedentes específicos, com o propósito de observar como a cidadania financeira se delineia no plano jurisprudencial e quais limites institucionais emergem dessa operacionalização.

Além desta introdução, o trabalho foi organizado de modo a conduzir o leitor de premissas constitucionais gerais para discussões específicas sobre cidadania financeira e, ainda, para a análise da hipervulnerabilidade no contexto do crédito e das inovações tecnológicas, mantendo encadeamento lógico entre fundamentos normativos, categorias dogmáticas e aplicação jurisprudencial. O primeiro capítulo, intitulado *Ordem econômica da*

Constituição brasileira, dedica-se à exposição das bases da Constituição Econômica e à delimitação do estatuto constitucional da defesa do consumidor, examinando o modo como a Constituição de 1988 estrutura a ordem econômica e como a tutela do consumidor opera simultaneamente como direito fundamental e como princípio orientador da atividade econômica, de modo a impor limites à autonomia privada e a justificar intervenção estatal quando necessário à proteção de vulneráveis e à realização de objetivos constitucionais. Em seguida, o capítulo *Cidadania financeira e constituição econômica* desenvolve o conceito de cidadania financeira em interface com a Constituição Econômica e com a regulação do sistema financeiro, examinando sua evolução institucional e seus pilares, bem como sua relação com educação financeira e com a ideia de participação ativa do cidadão no ambiente econômico. Nesse percurso, discute-se por que cidadania financeira ultrapassa inclusão bancária e por que a qualidade do acesso depende de integração entre inclusão, educação, proteção e participação, em ambiente de inovação regulatória e tecnológica. O último capítulo, *O consumidor hipervulnerável e a cidadania financeira*, concentra-se no consumidor hipervulnerável e nos desafios específicos que a inovação tecnológica na contratação de crédito apresenta para a concretização da cidadania financeira. Inicialmente, examina-se a vulnerabilidade como categoria dinâmica e a hipervulnerabilidade como situação relacional agravada, bem como à vulnerabilidade financeira específica. Em seguida, analisa-se a Lei nº 14.181/2021, enfatizando o superendividamento como fenômeno estrutural, a proteção do mínimo existencial e o crédito responsável; ao final, apresenta-se a incorporação da cidadania financeira e da hipervulnerabilidade na jurisprudência, tomando-se como referência precedentes selecionados do STJ.

Ao encerrar esta introdução, impõe-se enfatizar que a pergunta central da pesquisa não se satisfaz com respostas dicotômicas, como a oposição simples entre inovação e proteção, ou entre autonomia privada e intervenção estatal, pois, ao longo dos capítulos, pretende-se demonstrar que a qualidade da cidadania financeira depende do modo como o ordenamento jurídico distribui riscos, estrutura deveres informacionais e impõe padrões de conduta compatíveis com boa-fé e transparência, especialmente quando o avanço tecnológico torna mais rápida e menos visível a captura do consentimento.

2 ORDEM ECONÔMICA DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

Este capítulo parte da premissa de que a Constituição Econômica de 1988 não se limita a organizar o funcionamento do mercado, mas institui um modelo normativo comprometido com a realização da dignidade da pessoa humana e da justiça social. Sustenta-se que a defesa do consumidor não constitui mero apêndice da ordem econômica e, ao figurar simultaneamente como direito fundamental e princípio da ordem econômica, desempenha papel estruturante nesse modelo, legitimando a intervenção estatal para correção das assimetrias próprias da economia de mercado. A partir dessa leitura, argumenta-se que a Constituição Econômica fornece o fundamento normativo indispensável para a construção de uma noção constitucional de cidadania financeira, especialmente relevante diante da intensificação das vulnerabilidades no acesso ao crédito e aos serviços financeiros.

Inicialmente, o desenvolvimento teórico concentra-se na fundamentação constitucional da defesa do consumidor, analisando a dupla natureza de direito fundamental e princípio da ordem econômica. Busca-se demonstrar que essa duplicidade revela uma opção consciente do constituinte por atribuir máxima densidade normativa à proteção do consumidor, vinculando tanto a atuação estatal quanto a iniciativa privada. Com base nisso, o texto desenvolve a ideia de que a Constituição Econômica funciona como um campo normativo que legitima a intervenção do Estado nas relações de consumo, sobretudo em razão das assimetrias estruturais próprias da sociedade de consumo de massa.

Em momento posterior, o capítulo avança para a concretização infraconstitucional desse mandamento, apresentando o Código de Defesa do Consumidor (CDC) como microssistema jurídico vocacionado à realização dos valores constitucionais. São analisadas as características estruturantes (notadamente o caráter principiológico, a natureza de ordem pública e interesse social e a lógica da proteção da parte vulnerável), verificando-se que é o CDC representa um instrumento de efetividade da Constituição Econômica. Ao longo dessa análise, demonstra-se que o Direito do Consumidor limita a liberdade econômica e a redefine em chave constitucional, funcionando como mecanismo de equilíbrio do mercado e de promoção concreta da dignidade da pessoa humana nas relações econômicas.

2.1 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA

A Revolução Francesa, aliada à afirmação do pensamento liberal, promoveu um afastamento significativo da atuação estatal na esfera econômica, consagrando as ideias

formuladas por Adam Smith em *A Riqueza das Nações*¹. Segundo esse pensamento, caberia ao Estado essencialmente três funções: defender a sociedade contra ameaças externas e a violência; assegurar a proteção de cada indivíduo contra injustiças e opressões praticadas por outros membros da coletividade; e executar ou manter determinadas políticas públicas que, embora necessárias, não despertassem interesse individual suficiente para sua realização². Cumpre ressaltar, entretanto, de acordo com Alexandre de Moraes³, que o Estado jamais se afastou de forma absoluta da intervenção na ordem econômica, variando apenas a intensidade dessa atuação ao longo do tempo.

No decorrer do século XIX, o *Manifesto Comunista*, de Karl Marx, passou a oferecer sustentação teórica aos movimentos operários e, somado às influências do cartismo na Inglaterra e da Comuna de Paris de 1871, contribuiu para o enfraquecimento das bases até então consideradas sólidas do Estado Liberal⁴. Com a promulgação da Constituição de Weimar, em 1919, que influenciou várias constituições elaboradas no pós-Primeira Guerra, teve início um movimento de progressiva constitucionalização do Estado Social de Direito. Ainda que concebida, do ponto de vista técnico, como uma constituição de matriz liberal- democrática, ela passou a prever expressamente direitos sociais e a imputar ao Estado o dever de promovê-los e concretizá-los. Assim, a constitucionalização do Estado Social buscou converter demandas sociais em normas de direito positivo, elevando-as ao patamar de princípios constitucionais resguardados pelas garantias próprias do Estado de Direito⁵.

De acordo com Gilberto Bercovici,

a segunda parte da Constituição de Weimar, denominada “Dos Direitos e Deveres Fundamentais dos Alemães” inovava ao incluir, pela primeira vez na história constitucional européia, um capítulo (arts. 151 a 165) dedicado expressamente à ordem econômica, intitulado “Da vida econômica” (“Das Wirtschaftsleben”). O artigo inaugural deste capítulo, o art. 151, caput, prescrevia que a vida econômica era fundada nos limites da justiça e da existência digna⁶.

A expansão da intervenção do Estado na economia, fomentada pela atuação social-democrata nas Assembleias Constituintes, demandou disciplina jurídica própria e levou à incorporação de comandos explícitos nos textos constitucionais, movimento do qual emergiu

1 SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. Tradução de Norberto de Paula Lima. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

2 BEDIN, Gilmar Antonio. **Os direitos do homem e o neoliberalismo**. 3. ed. Ijuí: Unijuí, 2002.

3 MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 41. ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2025.

4 BEDIN, Gilmar Antonio. **Os direitos do homem e o neoliberalismo**. 3. ed. Ijuí: Unijuí, 2002.

5 BEDIN, Gilmar Antonio. **Os direitos do homem e o neoliberalismo**. 3. ed. Ijuí: Unijuí, 2002.

6 BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e dignidade da pessoa humana. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 102, p. 457–467, jan./dez. 2007. p. 458.

o conceito de Constituição Econômica.⁷ Em um primeiro momento, esse movimento caracterizou-se pela inserção de normas de conteúdo predominantemente programático nos textos constitucionais, complementando o constitucionalismo liberal com disposições para proteção dos direitos sociais e econômicos. Dessa forma, as constituições passaram a incorporar normas político-sociais de caráter programático, somando-se ao tradicional estatuto político, ao estabelecer princípios e regras sobre a organização social, os fundamentos das relações entre indivíduos e grupos e as formas de participação da coletividade, inclusive no âmbito da atividade produtiva⁸.

Nesse contexto, conforme leciona Vital Moreira, a Constituição Econômica pode ser compreendida como

o conjunto de preceitos e instituições jurídicas que, assegurando os elementos definidores de determinado sistema econômico, instituem uma forma específica de organização e funcionamento da economia, constituindo, por conseguinte, uma ordem econômica⁹.

O constitucionalismo contemporâneo, por sua vez, ampliou o alcance tradicional da Constituição, incorporando normas relativas à ordem econômica e financeira. No caso da Constituição Federal brasileira, tais disposições encontram-se sistematizadas no Título VII, dividido em quatro capítulos: princípios gerais da atividade econômica (arts. 170 a 181); política urbana (arts. 182 e 183); política agrícola e fundiária e reforma agrária (arts. 184 a 191); e sistema financeiro nacional (art. 192)¹⁰.

Em sua análise do tema, José Alfredo de Oliveira Baracho leciona que a “relação entre Constituição e Sistema Econômico ou mesmo Regime Econômico, é frequente nas constituições modernas, que contemplam pautas fundamentais em matéria econômica”. Tanto que o autor menciona que se chega “a falar que, ao lado de uma constituição política, reconhece-se a existência de uma Constituição econômica”¹¹.

A Constituição Federal, em razão dos temas abordados, apresenta uma dogmática eclética, conciliando assuntos que, à primeira vista, não parecem compatíveis entre si, como ideais liberais e sociais. Bulos¹² observa que a carta magna “adveio de um torvelinho de ideologias diversas e interesses antagônicos, que se conciliaram ao término dos trabalhos

7 MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 41. ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2025.

8 MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 41. ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2025.

9 MOREIRA, Vital. **Economia e constituição**. Coimbra: Coimbra, 1974. p. 34.

10 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988**.

11 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução. **Cadernos de direito constitucional e ciência política**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 19, p. 11.

12 BULOS, Uadi L. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. p. 57.

constituintes”, revelando-se, assim, como um documento complexo e multifacetado, que busca harmonizar diversas ideologias.

Em análise dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, Ferreira Filho destaca a recorrência e a centralidade da expressão “Estado Democrático de Direito”, associada, em diversos momentos, a uma retórica de transição para o socialismo. Segundo o autor, embora o texto constitucional não tenha adotado formalmente um modelo de “economia dirigida”, tampouco tenha rompido explicitamente com os fundamentos do sistema capitalista, o resultado normativo foi marcado por uma ambiguidade estrutural. De um lado, a Constituição consagra a livre iniciativa como fundamento da ordem econômica; de outro, estabelece um conjunto amplo e denso de limitações, condicionamentos e deveres estatais que restringem de maneira significativa o funcionamento espontâneo do mercado¹³.

Essa ambivalência manifesta-se na forte presença de normas programáticas, princípios de cunho social e mecanismos de intervenção estatal, que ampliam consideravelmente o espaço de atuação do poder público na economia e nas relações sociais. Segundo Ferreira Filho, a falta de uma escolha nítida por um modelo econômico determinado produziu uma Constituição marcada pela tensão entre a racionalidade liberal e a inclinação intervencionista, o que ampliou o espaço para leituras mais extensas acerca das funções do Estado¹⁴. Nesse contexto, o autor conclui de forma crítica que, “na verdade, o texto – na ordem econômica e na ordem social – previa um Estado onipresente, talvez onipotente”, capaz de influenciar, regular e condicionar praticamente todos os domínios da vida econômica e social¹⁵. Tal configuração, embora inspirada por ideais de justiça social e redução das desigualdades, suscita questionamentos quanto aos limites da intervenção estatal e aos riscos de esvaziamento da autonomia privada e da dinâmica concorrencial, elementos tradicionalmente associados ao Estado de Direito de matriz liberal¹⁶.

Essa aparente contradição aparece na convivência entre normas que, por um lado, asseguram a propriedade privada e a livre concorrência e, por outro, afirmam a função social da propriedade e admitem a intervenção do Estado na economia. Tal duplicidade, contudo, não configura um paradoxo: traduz a opção do constituinte por um arranjo híbrido, capaz de responder às demandas sociais sem abdicar dos postulados liberais. Com efeito, embora a

13 FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2012. p. 148.

14 FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2012.

15 FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2012. p. 148.

16 MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 41. ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2025.

Constituição Federal de 1988 tenha adotado como eixo central um modelo econômico baseado no mercado e na descentralização das atividades produtivas, não afastou a presença do Estado no campo econômico. Ao contrário, conferiu-lhe legitimidade para atuar como instância disciplinadora e orientadora da atividade econômica, atribuindo-lhe competências de regulação, supervisão, fomento e planejamento de caráter indicativo direcionado à iniciativa privada¹⁷. Essa atuação, contudo, deve observar estritamente os princípios constitucionais que estruturam a ordem econômica, na medida em que, conforme assinala Manoel Gonçalves Ferreira Filho, se encontra “sujeita a uma ação do Estado de caráter normativo e regulador”¹⁸.

Na mesma linha interpretativa, Miguel Reale Júnior sustenta que o exercício da função normativa ou regulatória pelo Estado não se dá de forma discricionária, devendo ser concretizado em conformidade com os fundamentos da ordem econômica constitucional, assentados na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa. Tal atuação estatal tem por objetivo assegurar a todos condições materiais mínimas para uma existência digna, em consonância com os imperativos da justiça social, nos termos do art. 170 da Constituição Federal¹⁹.

No mesmo sentido, Agra ressalta que

inúmeros posicionamentos são possíveis, em relação à Constituição Cidadã, uma vez que ela agasalhou postulados liberais tradicionais, defesa da propriedade privada; intervencionistas, como a criação de monopólios; e a tentativa de efetivar um estado de bem-estar social, com a autonomia do capítulo da ordem social. Mesmo depois de várias reformas constitucionais, que diminuíram a incidência de suas normas intervencionistas e sociais, existem vários princípios explícitos que permitem uma atuação mais enérgica do Estado na defesa da soberania nacional e na concretização dos direitos sociais²⁰.

Em igual teor, Barroso²¹ aponta que “o constitucionalismo liberal, com sua ênfase nos aspectos de organização do Estado e na proteção de um elenco limitado de direitos de liberdade, cedeu espaço para o constitucionalismo social”. Esse “torvelinho de ideologias”, portanto, não demonstra incoerência, mas sim reflete a complexidade social brasileira, resultando em um texto constitucional abrangente, que equilibra o viés da economia liberal, a

17 MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 41. ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2025.

18 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direito constitucional econômico**. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 10.

19 REALE JÚNIOR, Miguel. **Casos de direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. p. 8.

20 AGRA, Walber de Moura. **Os desvios da constituição econômica**. In: Poder Econômico E Caixa Dois No Sistema Eleitoral Brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 34.

21 BARROSO, Luís R. **Curso De Direito Constitucional Contemporâneo**. 13. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. p. 51.

preocupação com o desenvolvimento econômico e a justiça social. A Constituição de 1988 se configura, portanto, como um projeto de transformação gradual da realidade nacional, estabelecendo metas a serem progressivamente alcançadas pelo Estado e pela sociedade.

Como observa Lenio Luiz Streck, o constitucionalismo social trouxe para “dentro” das Constituições temáticas que até então eram reservadas à esfera privada, sendo esta publicização operada a partir da assunção de uma materialidade, espaço ocupado pelos princípios, que “passam a ter uma função antitética aos velhos princípios gerais do direito: enquanto estes tinham a função de assegurar/incrementar o exercício da discricionariedade interpretativo-judicial, aqueles vem para ‘fechar’ as ‘possibilidades advindas da abertura semântica dos textos’, a partir da introdução do mundo prático no direito”²². Ou seja, por detrás de cada norma há agora um princípio que não a deixa desvencilhar-se do mundo prático.

Neste contexto, o fenômeno da constitucionalização do direito, compreendido como “a ida da Constituição, com seus valores e fins, aos diferentes ramos do direito infraconstitucional”²³, gerou uma série de impactos no cenário político, na atuação do legislador infraconstitucional, nos aplicadores do direito e na sociedade. Isso porque, os demais ramos do Direito passaram por profunda releitura à luz de princípios e regramentos constitucionais, incorporando valores como dignidade da pessoa humana, solidariedade social e função social das instituições, não podendo com eles conflitar, sob pena de invalidação.

Trata-se, conforme denominado por Bulos²⁴, de uma “constituição extremamente invasora” que consiste, justamente, nessa interferência em outras esferas além da jurídica, dispondo e tratando sobre temas da vida política, social, econômica, cultural, religiosa, além de vincular a atuação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. De acordo com a perspectiva de Streck, ante o pressuposto básico de que o Direito é um instrumento de transformação da sociedade, o neoconstitucionalismo representa um fenômeno que proporciona o surgimento de ordenamentos jurídicos constitucionalizados que têm por característica comum a existência de uma Constituição compromissória e dirigente que atravessa vertical e horizontalmente as relações sociais, regulando a intervenção estatal na

22 STRECK, Lênio Luiz. A Constituição (ainda) Dirigente e o direito fundamental à obtenção de respostas corretas. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, vol. 1, n. 6. Porto Alegre: Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2008, p. 276.

23 BARROSO, Luís R. **Curso De Direito Constitucional Contemporâneo**. 13. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. p. 256.

24 BULOS, Uadi L. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. p.22.

economia, estabelecendo a obrigação da realização de políticas públicas, bem como um amplo rol de direitos sociais fundamentais²⁵.

Essa incursão constitucional se manifesta em diversas iniciativas estatais voltadas a regulamentar, proteger e orientar o sistema financeiro. Nesse sentido, a Lei nº 4.595/1964, posteriormente modificada em múltiplas ocasiões, inclusive após a Constituição de 1988, não apenas estruturou um sistema financeiro de caráter público-institucional, como também instituiu o Banco Central do Brasil. Mais recentemente, a autonomia da autarquia foi disciplinada pela Lei Complementar nº 179/2021, atribuindo-lhe competências executivas e fiscalizatórias sobre a atividade bancária²⁶. Nesse aspecto, Cadie observa que o Estado, por meio da atuação do Banco Central, “intervém diretamente no sistema financeiro e, indiretamente, na economia”²⁷, com o objetivo de garantir a solidez das instituições financeiras e seus efeitos no cenário econômico, além de proteger o consumidor. Verifica-se, assim, a intenção de onipresença estatal na economia.

Igualmente, a criação de marcos regulatórios como o CDC (Lei nº 8.078/1990²⁸), o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003²⁹) quanto às proteções específicas nas relações de consumo, e, mais recentemente, a Lei do Superendividamento (Lei nº 14.181/2021³⁰), demonstram como a Constituição Federal permite, bem como exige uma atuação estatal ativa na proteção dos hipervulneráveis nas relações financeiras. Com efeito, tais diplomas legislativos apontam a concretização do mandamento constitucional de promoção da dignidade da pessoa humana e da justiça social no âmbito da ordem econômica, pois reconhecem que a autonomia privada, embora relevante, não é suficiente para equilibrar relações marcadas por assimetrias informacionais, técnicas e econômicas. A atuação normativa do Estado passa, assim, a assumir um caráter corretivo e preventivo, direcionado à mitigação dos riscos estruturais do mercado de crédito e ao controle de práticas abusivas que afetam de maneira desproporcional consumidores em situação de vulnerabilidade agravada.

25 STRECK, Lênio Luiz. A Constituição (ainda) Dirigente e o direito fundamental à obtenção de respostas corretas. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, vol. 1, n. 6. Porto Alegre: Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2008, p. 273.

26 BRASIL. **Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências.

27 CADIE, Christophe Yvan François. *Coleção Direito Econômico: Sistema Financeiro Nacional*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 44.

28 BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

29 BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências.

30 BRASIL. **Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021**. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento.

Ao instituir deveres reforçados de informação, limites à oferta de crédito e mecanismos de prevenção e tratamento do superendividamento, o legislador infraconstitucional materializa os princípios da defesa do consumidor e da redução das desigualdades sociais, reafirmando que a liberdade econômica encontra limites inafastáveis na proteção dos direitos fundamentais e na preservação do mínimo existencial, especialmente quando em jogo a subsistência e a autonomia material dos hipervulneráveis nas relações financeiras.

Há, assim, verdadeira exacerbação legislativa, buscando uma atuação proativa do Estado, sobre o qual recaem inúmeras obrigações, decorrentes de diversas demandas sociais. Desse modo, o Estado deixa de atuar apenas no sentido negativo de não violar direitos individuais, passando a ser o garantidor e a ter uma atuação positiva para a concretização de direitos sociais³¹, resultando no surgimento do Estado de Bem-estar Social,

com sua correlata e incrível intervenção normativa na liberdade individual e na vida social. Do Estado passou-se a exigir uma atuação indefinida, em áreas anteriormente imunes à interferência estatal normativa ou material. As normas passaram a dirigir-se ao futuro, proposições de uma nova realidade a ser implementada, paulatinamente, pelo próprio Estado, na sociedade e nas condições materiais existentes³².

Por sua vez, a autonomia dos três Poderes, somada ao sistema de freios e contrapesos, garante o equilíbrio e a liberdade necessária à atuação estatal. Assim, não merece guarida a pretensa crítica no sentido

de a constituição pretender “amarrar” a política, especialmente a política econômica, substituindo o processo de decisão política pelas imposições constitucionais. Ao dirigismo constitucional foi imputada a responsabilidade maior pela alegada “ingovernabilidade” do país. O curioso é que são apenas os dispositivos constitucionais relativos a políticas econômicas e direitos sociais que “engessam” a política, retirando a liberdade de atuação do legislador ou do governo³³.

A força normativa da Constituição, antes vista apenas em sua acepção política, cede espaço para ser atribuído à norma constitucional *status* de norma jurídica, conferindo-lhe supremacia. Ressai, assim, o caráter vinculativo e obrigatório de suas disposições, inclusive com a possibilidade de cumprimento forçado.

31 BEDIN, Gilmar Antonio. **Os direitos do homem e o neoliberalismo**. 3. ed. Ijuí: Unijuí, 2002.

32 TAVARES, André R. **Curso de Direito Constitucional**. 23. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. p. 28.

33 BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022. p. 100.

Desse reconhecimento, decorre uma transformação na compreensão do papel da Constituição no ordenamento jurídico, que deixa de ser concebida como um mero documento programático ou simbólico para assumir função central na conformação da atuação estatal e das relações privadas. A normatividade constitucional impõe deveres concretos aos poderes públicos e condiciona a produção legislativa, a atividade administrativa e a interpretação jurisdicional, exigindo que toda atuação estatal se mantenha em conformidade com seus princípios, regras e valores. Ao mesmo tempo, a Constituição passa a irradiar seus efeitos para além da esfera pública, influenciando diretamente as relações entre particulares, especialmente quando envolvem direitos fundamentais, o que reforça a ideia de aplicabilidade imediata de suas normas e legitima a atuação do Poder Judiciário como garantidor último de sua eficácia, inclusive mediante a imposição de medidas coercitivas destinadas a assegurar a realização concreta dos comandos constitucionais³⁴.

A Constituição Federal, em razão do “conjunto de diretrizes, programas e fins que enuncia, a serem pelo Estado e pela sociedade realizados, a ela confere o caráter de plano global normativo, do Estado e da sociedade”³⁵, sem que isto signifique tolher a atuação política, mas sim orientá-la pelos ditames sociais.

Sob a perspectiva do dirigismo constitucional, por vezes criticado, a atuação estatal concentra-se na organização e na condução da atividade econômica, com a finalidade de assegurar o desenvolvimento sustentável, reduzir as desigualdades sociais e resguardar a dignidade da pessoa humana:

As relações entre dignidade humana e constituição econômica exigem também a realização da democracia econômica e social, pois diz respeito, essencialmente, à expansão da democracia e do Estado de direito da esfera política para as esferas econômica e social. Democratizar a economia significa romper com a influência dos detentores do poder econômico privado, democratizando-o, ou seja, significa distribuí-lo. Trata-se, no fundo, da expansão da soberania popular para a esfera econômica, ou seja, da capacidade de todos, e não apenas uma minoria privilegiada, decidir, democraticamente, sobre a utilização do capital acumulado pelos frutos de seu trabalho no interesse coletivo. Não por acaso, a Constituição de 1988 prescreve, dentre os princípios que regem a ordem econômica, como corolário necessário da finalidade de assegurar a todos uma vida digna, a busca do pleno emprego (artigo 170, VIII)³⁶.

34 MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 41. ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2025.

35 CANOTILHO, José Joaquim G.; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; et al. **Série IDP - Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2018. p.1884.

36 AGRA, Walber de M.; BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 1940.

A Constituição de 1988 não é apenas analítica, mas sim detalhista, com “desejo de tudo regular, e integralmente [...]. Por um lado, para dirigir a atuação dos governos que a ela se seguiriam; por outro, para impor, desde logo, a efetividade das normas, sem a necessidade de integração legislativa”³⁷. Essa opção por um texto constitucional minucioso revela a intenção do constituinte de reduzir ao máximo os espaços de discricionariedade política e de omissão normativa, vinculando de forma imediata a atuação dos poderes constituídos aos objetivos, princípios e comandos previamente estabelecidos. Ao antecipar soluções normativas e delinear com precisão políticas públicas, direitos e deveres, a Constituição busca assegurar a concretização de suas promessas fundamentais, evitando que a efetividade de suas normas fique condicionada à vontade contingente do legislador infraconstitucional. Desse modo, o detalhamento constitucional funciona como instrumento de garantia da eficácia jurídica e social do texto constitucional, reforçando sua força normativa e legitimando a exigibilidade direta de seus comandos, inclusive perante o Poder Judiciário, sempre que se verifique resistência, omissão ou inadequação na sua implementação³⁸.

Neste contexto, emerge uma das denominações mais relevantes da Carta Constitucional: a Constituição Econômica. Ela se volta para a consecução de fins sociais e econômicos,

contém um significado mínimo de Constituição econômica e de políticas socioeconômicas a serem necessariamente implementadas e não suplantadas por discursos de exceção. A Constituição implementou um modelo de crescimento com desenvolvimento, a partir da superação de atrasos históricos bem conhecidos de nossa realidade nacional³⁹.

Para Bulos, trata-se de uma constituição econômica formal que

não se resume aos princípios informadores da atividade financeira do Estado, nem, tampouco, à intervenção estatal no domínio econômico. Vai além, englobando, de uma só vez, as bases constitucionais da ordem econômica (arts. 170 a 192).

Em contrapartida, não é um conceito estanque à ideia de constituição total, pois extrai-se desta, sendo formada por um plexo normativo incumbido de traçar as vigas-mestras do sistema econômico do País⁴⁰.

37 FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2012. p. 147.

38 MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 41. ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2025.

39 TAVARES, André R. **Curso de Direito Constitucional**. 23. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. p. 1008.

40 BULOS, Uadi Lâmega. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. p.1335.

Importante frisar que não se trata de constituições separadas em núcleos político e econômico, mas um documento único. Há de ser entendida como uma unidade, e não decomposta em pluralidade de núcleos, enquadrando-se as decisões econômicas dentro da Constituição. Isto é, a Constituição Econômica é parte integrante da Carta Magna, jungindo-se o econômico à ideologia constitucional, para resultar na política econômica do Estado⁴¹. Essa é a denominada constituição total⁴², englobando no mesmo texto a Constituição Política, Econômica e Social.

A concepção de Constituição como um todo orgânico implica reconhecer que as opções econômicas do Estado não podem ser formuladas ou executadas de maneira dissociada dos valores, princípios e finalidades consagrados no texto constitucional. A ordem econômica, longe de constituir um espaço neutro ou tecnicamente autônomo, encontra-se juridicamente condicionada pelos compromissos assumidos pela Constituição com a dignidade da pessoa humana, a justiça social, a redução das desigualdades e a realização dos direitos fundamentais. Assim, a política econômica estatal deve ser compreendida como expressão concreta da ideologia constitucional, sujeita a limites normativos e a controles jurídicos, de modo que decisões econômicas incompatíveis com o projeto constitucional não se legitimam pela mera invocação de eficiência ou racionalidade de mercado, mas devem submeter-se à unidade axiológica e normativa da Constituição total.

Dessa combinação de ideologias acolhidas e legitimadas pelo Poder Constituinte, a Constituição Federal, inclusive em sua dimensão econômica, não se afasta; ao contrário, orienta-se pelos imperativos sociais. É o que dispõe expressamente o artigo 170, ao fixar que a ordem econômica tem por finalidade “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”⁴³.

Em igual sentido, Moraes pontua que

A ordem econômica na Constituição de 1988, em seu artigo 170, optou pelo modelo capitalista de produção, também conhecido como economia de mercado (art. 219), cujo coração é a livre-iniciativa.

Porém, a análise dos quatro princípios da ordem econômica previstos no caput do citado art. 170 – valorização do trabalho humano, livre-iniciativa, existência digna, conformidade com os ditames da Justiça social – apontam no sentido da ampla possibilidade do intervir na economia, e não somente em situações absolutamente excepcionais⁴⁴.

41 BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022. p. 47.

42 FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2012. p. 91.

43 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988**.

Comungando com o viés de constituição dirigente, Grau, ao analisar a Constituição Econômica, entende que a ordem econômica deve ser compreendida como “ordem econômica (mundo do dever ser) em lugar de conjunto de normas, da Constituição dirigente, voltado à conformação da ordem econômica (mundo do ser)”⁴⁵. O primeiro traz diretrizes, prescrições normativas para que os objetivos econômicos constitucionalmente previstos sejam alcançados, tal como se extrai do §5º do artigo 173. Por sua vez, “o mundo do ser” exemplificado no artigo 170, *caput*, da Constituição Federal, refere-se à ordem econômica concreta, à realidade já existente⁴⁶.

Nessa perspectiva, o texto constitucional transcende sua função meramente organizatória do Estado para assumir um papel transformador da ordem econômica vigente (mundo do ser), sobretudo em razão das diretrizes programáticas (mundo do dever ser). Tal concepção revela a existência de duas dimensões, a do texto constitucional e a da realidade econômica, demonstrando a necessidade de que haja a similitude, o mais próxima possível, entre as disposições constitucionais e a sua realização.

Grau adverte, ainda, que “a pretensão de autonomização, no interior da Constituição, de uma Constituição Econômica supõe a possibilidade de, dentro daquela, isolar-se o econômico de modo que este, fechado em si mesmo, se desvincule do social”⁴⁷, concluindo pela impossibilidade de tal segmentação.

A leitura sistemática desses princípios revela que a livre iniciativa não se exerce de forma absoluta, devendo ser compatibilizada com a função social da atividade econômica e com a proteção de sujeitos em situação de desigualdade estrutural. No âmbito das relações de consumo, e de modo ainda mais acentuado nas relações financeiras, essa compatibilização impõe limites materiais à autonomia privada, legitimando mecanismos de regulação e proteção jurídica reforçada.

Neste contexto, a Constituição Econômica, ou a “ordem econômica (constitucional) material”⁴⁸, não se limita à regulamentação do mercado, das atividades econômicas ou das formas de intervenção estatal, abrangendo também, e com idêntica relevância, preceitos de natureza social, equilibrando-se a eficiência econômica e a justiça social. Desse modo, a

44 MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 41. ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2025. p. 899.

45 GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 89.

46 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988**.

47 GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 84.

48 GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 89.

Constituição Econômica assume a função de orientar e conformar a própria racionalidade do sistema econômico, integrando critérios de eficiência produtiva com imperativos de proteção social e promoção do bem-estar coletivo. A atividade econômica passa a ser juridicamente condicionada por regras de mercado, assim como por valores constitucionais que exigem a compatibilização do crescimento econômico com a inclusão social, a valorização do trabalho humano e a redução das desigualdades. Essa conformação normativa impede que a lógica puramente economicista se sobreponha aos fins constitucionais, impondo ao Estado e aos agentes econômicos o dever de estruturar suas condutas de modo a assegurar que o desenvolvimento econômico se realize como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais e não como fator de sua negação.

Compartilhando dessa mesma acepção, Bulos entende que

o constituinte de 1988 optou por um *ordenamento econômico composto*. Por isso, a ordem econômica na Carta de 1988 está impregnada de princípios e soluções contraditórias. Ora abre brechas para a hegemonia de um capitalismo neoliberal, ora enfatiza o intervencionismo sistemático, aliado ao dirigismo planificador, ressaltando até elementos socializantes⁴⁹.

Desse modo, diversamente das constituições pretéritas, que se limitavam a garantir a propriedade privada e a liberdade contratual, a Constituição de 1988 rompeu com a tradição liberal clássica de separação rígida entre Estado e economia, pautando-se por uma postura interventiva, estabelecendo não apenas os limites da ação estatal (atuação negativa), mas também seus deveres (atuação positiva) na promoção do desenvolvimento sustentável e na redução das desigualdades sociais.

Neste sentido, Bercovici alerta que as questões econômicas possuem caráter fático, razão pela qual “as mudanças radicais são sempre políticas. A constituição econômica referenda juridicamente as mudanças, mas não é responsável por impulsioná-las”⁵⁰, não bastando a mera regulamentação constitucional para que se atinja a transformação social- econômica pretendida.

Essa visão constitucional decorre da percepção de que o mercado, isoladamente, não consegue gerar os efeitos socialmente esperados pela Constituição. A “mão invisível” do mercado, defendida pelos economistas clássicos que sustentam a autorregulação do mercado, falhou em assegurar a “existência digna” preconizada no artigo 170. Por isso, é

49 BULOS, Uadi Lâmega. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. p. 1335.

50 BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022. p.57.

imprescindível uma “mão visível” do Estado que, respeitando a livre iniciativa, direcione a atividade econômica para alcançar os objetivos constitucionalmente estabelecidos.

A consolidação da Constituição Econômica, portanto, representa a superação do paradigma liberal clássico de neutralidade estatal, substituído por um modelo que reconhece a necessidade de intervenção normativa orientada por fins constitucionais. No contexto brasileiro, essa intervenção não se apresenta como exceção, mas como exigência do próprio texto constitucional, que vincula a atividade econômica à promoção de uma existência digna. Tal diretriz assume especial relevância quando transposta para mercados marcados por assimetrias informacionais e técnicas, como o mercado financeiro, no qual a atuação estatal se revela indispensável para a proteção de sujeitos estruturalmente vulneráveis.

2.2 PRINCÍPIOS DA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

Como salienta Ingo Sarlet, a partir do confronto com o constitucionalismo brasileiro precedente, observa-se que somente com a Constituição Federal de 1988 o constituinte decidiu sistematizar, logo no início do texto constitucional permanente (e não apenas no preâmbulo) um conjunto explícito de princípios qualificados como fundamentais⁵¹.

Isso, no entanto, não significa que as constituições anteriores fossem desprovidas de normas com estrutura principiológica, uma vez que, desde a Constituição de 1891, já se encontravam no texto constitucional disposições dessa natureza, como aquelas relativas à forma e ao sistema de governo, à separação de poderes e a outros elementos essenciais da organização estatal, hoje alocados no Título dos Princípios Fundamentais. Como observa Sarlet:

os princípios fundamentais do Título II da CF correspondem a uma decisão fundamental do constituinte que, pelo seu cunho estruturante e informador da ordem estatal, é constitutiva da própria identidade constitucional. Assim, ainda que parte desses princípios (com destaque para a dignidade da pessoa humana, a República, o Estado Democrático e Socioambiental de Direito) não integre expressamente o elenco das assim chamadas “cláusulas pétreas” (embora essas contemplem alguns princípios, como é o caso especialmente da separação dos poderes, do sufrágio e dos direitos fundamentais, a teor do art. 60, § 4.º, CF), assume, no nosso entender e salvo melhor juízo, a condição de limite material implícito à reforma constitucional. Disso resulta a proibição de uma supressão textual e mesmo de uma superação (esvaziamento) de seus elementos essenciais, ainda que se possa polemizar a respeito de tal afirmação, especialmente no que concerne aos limites da

51 SARLET, Ingo Wolfgang. Dos princípios fundamentais. In. SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

proteção oferecida por conta da condição de “cláusula pétrea”, que, de acordo com a orientação dominante no STF, se restringe a uma proibição da quebra de princípios e salvaguarda do núcleo essencial do princípio ou direito protegido [...] ⁵².

Também não se pode concluir que, na Constituição de 1988, todas as normas de caráter principiológico estejam concentradas no Título I, pois é evidente a existência de inúmeros princípios distribuídos ao longo de todo o texto constitucional, especialmente no âmbito dos direitos fundamentais e da ordem econômica e social. Do mesmo modo, a qualificação de princípios como fundamentais não se restringe à sua localização topográfica, sendo possível identificar normas com essa natureza em diversas partes da Constituição, notadamente entre aquelas que, embora situadas fora do Título I, apresentam inequívoca estrutura principiológica ⁵³.

Os princípios, considerados de forma ampla (e não apenas aqueles classificados como fundamentais) integram, de acordo com Sarlet, o conjunto das normas jurídicas, constituindo uma de suas espécies. Conforme entendimento consolidado tanto na doutrina constitucional quanto, anteriormente, na teoria geral do Direito, distinguem-se de outras modalidades normativas, especialmente das regras. Ainda que existam diferentes critérios teóricos para a classificação da natureza normativa dos princípios, é possível afirmar, em uma análise inicial, que eles se caracterizam por um elevado grau de abstração, indeterminação e abertura semântica, diferentemente das regras, que apresentam conteúdo mais preciso e delimitado. Essa distinção baseada apenas nos níveis de generalidade e abstração, embora recorrente, é reconhecida como insuficiente, sendo por isso considerada um critério frágil para diferenciar plenamente essas duas espécies normativas ⁵⁴.

Além disso, enquanto as regras possuem função predominantemente operacional e descritiva, orientando condutas de maneira direta, os princípios assumem uma feição marcadamente teleológica. Podem tanto explicitar finalidades concretas, a exemplo da proteção do consumidor, como se verá mais adiante, quanto veicular valores e ideais normativos a serem perseguidos, expressando estados desejáveis da ordem jurídica, a exemplo da moralidade administrativa, da dignidade da pessoa humana e do pluralismo político ⁵⁵.

52 SARLET, Ingo Wolfgang. Dos princípios fundamentais. In. SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025. p. 202.

53 MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 41. ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2025.

54 SARLET, Ingo Wolfgang. Dos princípios fundamentais. In. SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025. p. 202.

55 SARLET, Ingo Wolfgang. Dos princípios fundamentais. In. SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

No que diz respeito à sua categorização, os princípios constitucionais fundamentais, cuja qualificação decorre de uma escolha explícita do constituinte, elemento que os unifica, podem ser agrupados em princípios de alcance geral e princípios de incidência setorial ou especial. Os primeiros exercem a função de parâmetros materiais que orientam todo o sistema jurídico-constitucional, enquanto os segundos direcionam-se a domínios específicos, ainda que relevantes, do ordenamento jurídico⁵⁶.

Entre os princípios de caráter geral, destacam-se aqueles de natureza estruturante, como o Estado Democrático de Direito, a separação dos Poderes e a forma republicana de governo, bem como outros princípios de ampla incidência, a exemplo da dignidade da pessoa humana. Já no âmbito dos princípios setoriais, podem ser mencionados aqueles que disciplinam a ordem econômica, previstos no art. 170 da Constituição Federal, e a ordem social, delineada a partir do art. 193 do mesmo diploma. Essa distinção, contudo, não afasta a natureza comum a todos os princípios constitucionais, que permanecem marcados por elevado grau de generalidade, abstração e indeterminação, características inerentes à sua condição de normas jurídicas⁵⁷.

Outra forma de sistematizar os princípios constitucionais é proposta por Gomes Canotilho, que identifica três grandes categorias. A primeira corresponde aos princípios políticos constitucionalmente conformadores, responsáveis por expressar as escolhas políticas fundamentais do poder constituinte. Nessa categoria inserem-se os princípios tradicionalmente qualificados como estruturantes, pois dizem respeito à organização e à conformação do Estado, ao regime político adotado e aos elementos caracterizadores da forma de governo⁵⁸.

A segunda categoria abrange os princípios constitucionais de caráter impositivo, que vinculam os órgãos estatais à realização de determinados objetivos e tarefas, funcionando como diretrizes normativas voltadas à atuação do poder público. Na doutrina, especialmente a alemã, essas normas são frequentemente denominadas normas definidoras de fins estatais, sendo exemplo paradigmático, no ordenamento brasileiro, os objetivos fundamentais previstos no art. 3º da Constituição Federal, entre outros dispositivos de conteúdo semelhante⁵⁹.

56 SARLET, Ingo Wolfgang. Dos princípios fundamentais. In. SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

57 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

58 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

59 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

Por fim, Canotilho identifica os chamados princípios-garantia, cujo propósito central é assegurar proteção jurídica aos indivíduos. Tais princípios, em regra, assumem a feição de direitos e garantias fundamentais, como ocorre com a legalidade penal e tributária, a presunção de inocência e outros mecanismos constitucionais destinados a resguardar os cidadãos contra o arbítrio estatal⁶⁰.

Dentro dos limites deste estudo, será adotada a classificação proposta por Sarlet⁶¹, que identifica: a) Os princípios gerais de estruturação e conformação da ordem jurídico-constitucional; b) Os objetivos fundamentais do estado democrático (e socioambiental/ecológico) de direito; e c) Princípios que regem as relações internacionais.

a) Os princípios gerais de estruturação e conformação da ordem jurídico-constitucional

Os princípios gerais de estruturação e conformação da ordem jurídico-constitucional radicam no Princípio da dignidade da pessoa humana e no Princípio do Estado Democrático, Social e Ecológico de Direito.

A dignidade da pessoa humana, de acordo com Daniel Sarmento traduz-se como “fundamento da ordem jurídica e da comunidade política”⁶², o que corresponde precisamente ao modo pelo qual tal princípio foi consagrado no art. 1º, III, da Constituição Federal⁶³. Nesse sentido,

a dignidade da pessoa humana [...] revela particular importância prática a partir da constatação de que ela [...] é simultaneamente limite e tarefa dos poderes estatais e da comunidade em geral (portanto, de todos e de cada um), condição que também aponta para uma paralela e conexa dimensão defensiva (negativa) ou prestacional (positiva) da dignidade. Com efeito, verifica-se que na sua atuação como limite, a dignidade implica não apenas que a pessoa não pode ser reduzida à condição de mero objeto da ação própria e de terceiros, mas também o fato de que a dignidade constitui o fundamento e conteúdo de direitos fundamentais (negativos) contra atos que a violem ou a exponham a ameaças e riscos, no sentido de posições subjetivas que têm por objeto a não intervenção por parte do Estado e de terceiros no âmbito de proteção da dignidade. Como tarefa o reconhecimento jurídico-constitucional da dignidade da pessoa humana implica deveres concretos de tutela por parte dos órgãos estatais, no sentido de proteger a

60 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

61 SARLET, Ingo Wolfgang. Dos princípios fundamentais. In. SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

62 SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 78.

63 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988**.

dignidade de todos, assegurando-lhe também por meio de medidas positivas (prestações) o devido respeito e promoção, sem prejuízo da existência de deveres fundamentais da pessoa humana para com o Estado e os seus semelhantes⁶⁴.

No que se refere ao Princípio do Estado Democrático, Social e Ecológico de Direito, Sarlet⁶⁵ assevera que o Estado Constitucional contemporâneo se identifica como um Estado Democrático de Direito, no qual a legitimação do poder, tanto em sua origem quanto em seu exercício, deve ser “reconduzida a uma justificação e fundamentação democrática”. Essa concepção não é meramente política, mas constitui, em primeira linha, um “conceito jurídico-constitucional” que demanda uma “formatação em cada ordem constitucional positiva”. No cenário brasileiro, a soberania popular é a fonte do poder estatal, consolidada em um modelo “semidireto” que articula a democracia representativa com mecanismos de “participação direta do cidadão”.

Nessa linha de raciocínio, convém destacar que a democracia transcende a organização procedimental, possuindo uma dimensão material umbilicalmente ligada à dignidade da pessoa humana e com os direitos fundamentais em geral. Como princípio normativo estruturante, a democracia assegura uma “legitimidade simultaneamente procedimental e substancial”⁶⁶, permitindo que todos influam na vida estatal em condições de igualdade. Sob essa ótica, a Constituição Federal de 1988 reforçou a democracia participativa, elevando institutos como o plebiscito e a iniciativa popular à condição de direitos políticos fundamentais e verdadeiros direitos subjetivos do cidadão.

Para que a democracia não se converta em “arbítrio de maiorias sobre minorias”⁶⁷, a ordem constitucional impõe o respeito pelas minorias e mesmo a sua proteção e promoção. Nesse contexto, os direitos fundamentais atuam como “trunfos contra a maioria”⁶⁸, servindo de parâmetro para a legitimidade material e permitindo a impugnação de atos majoritários que violem o primado da constituição. A proteção das minorias, nesse sentido, é garantida por

64 SARLET, Ingo Wolfgang. Dos princípios fundamentais. In. SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025. p. 210.

65 SARLET, Ingo Wolfgang. Dos princípios fundamentais. In. SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025. p. 215.

66 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999. p. 287-88.

67 SARLET, Ingo Wolfgang. Dos princípios fundamentais. In. SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

68 DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

instrumentos processuais, como o controle abstrato e concentrado de constitucionalidade, e pelo reconhecimento de um efetivo direito fundamental de oposição⁶⁹.

O pluralismo político, fundamento autônomo da República, é elemento essencial dessa estrutura ao assegurar a livre convivência e interação entre convicções, ideais e projetos de vida⁷⁰. Ele se conecta a uma cidadania ativa e responsável, que ultrapassa o mero *status* de nacionalidade para se definir, conforme Hannah Arendt, como um “direito a ter direitos”⁷¹. Este pluralismo pressupõe uma sociedade aberta, ativa e inclusiva, marcada pela tolerância e pela coexistência de múltiplas visões de mundo não fundamentalistas.

Em síntese, o princípio democrático na ordem brasileira deve ser compreendido de modo articulado com a dignidade da pessoa humana, do Estado de Direito e do Estado Socioambiental. O objetivo é a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o que exige políticas de reconhecimento e ações afirmativas inclusivas e compensatórias de desigualdades fáticas. Assim, a democracia constitucional garante a representação, a fiscalização e o controle do poder e o desenvolvimento integral das personalidades individuais⁷².

A denominação Estado Socioambiental tem como referência o modelo de Estado de Direito, após a superação dos paradigmas Liberal e Social, com a incorporação de preocupações sociais e ambientais. De acordo com Sarlet e Fensterseifer⁷³, a constitucionalização da proteção do meio ambiente “representa uma ‘virada ecológica’ de índole constitucional, ou seja, o pilar central da nossa estrutura normativa passou a contemplar os valores e direitos ecológicos no seu núcleo normativo-protetivo.” Conforme os autores, a

consagração do objetivo e dos deveres de proteção ambiental a cargo do Estado brasileiro (em relação a todos os entes federativos) e, sobretudo, a atribuição do status jurídico-constitucional de direito fundamental atribuído ao direito ao ambiente ecologicamente equilibrado colocam os valores ecológicos no “coração” do nosso Sistema Jurídico, influenciando todos os ramos jurídicos, inclusive a ponto de limitar outros direitos (fundamentais ou

69 OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni, Art. 1.º, parágrafo único. In: **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo, Saraiva Educação, 2018. p. 142.

70 SARLET, Ingo Wolfgang. Dos princípios fundamentais. In. SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

71 ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

72 SARLET, Ingo Wolfgang. Dos princípios fundamentais. In. SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

73 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. O direito constitucional-ambiental brasileiro e a governança judicial ecológica: estudo à luz da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. **Constituição, Economia e Desenvolvimento**: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, Curitiba, v. 11, n. 20, p. 42-110, 2019. p. 50-51.

não). Lançado um breve olhar panorâmico sobre a evolução do Direito Ambiental brasileiro, vamos passar a analisar propriamente os deveres de proteção do Estado, tomando em conta sua especial vinculação na tutela e promoção do novo direito-dever fundamental a viver em um ambiente sadio e equilibrado tal como consagrado expressamente no caput do art. 225 da CF/1988, inclusive à luz de um novo modelo de Estado de Direito de feição ecológica.

O modelo de Estado Socioambiental de Direito, consagrado pela Constituição Federal de 1988, associa-se à construção de uma sociedade equilibrada, na qual direitos civis, sociais, econômicos e ambientais se articulam para assegurar a dignidade humana e a qualidade de vida. Frequentemente apontada como uma das constituições mais avançadas em matéria ambiental, a Carta de 1988 adota a perspectiva de que o bem-estar das gerações atuais deve ser garantido sem prejudicar o direito das gerações futuras ao usufruto dos recursos naturais. Em outras palavras, trata-se de um paradigma que busca integrar as dimensões social e ambiental nas políticas públicas, tutelando, simultaneamente, direitos fundamentais da pessoa e do meio ambiente.

Como realçam Cunha e Mamede, o Estado Socioambiental de Direito fundamenta-se na convergência entre a incumbência estatal de proteger e promover a sustentabilidade socioambiental e o direito-dever do cidadão ao usufruto integral de direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Essa concepção, acolhida pelo texto constitucional, não se constrói a partir de ruptura absoluta nem de um marco inaugural, mas representa etapa adicional de um processo histórico e contínuo de amadurecimento da comunidade política. Com efeito, “à luz do Estado Socioambiental de Direito, a sustentabilidade socioambiental é incorporada ao catálogo de objetivos fundamentais das Constituições compromissórias contemporâneas”⁷⁴.

b) Os objetivos fundamentais do estado democrático (e socioambiental/ ecológico) de direito

Sarlet afirma que a previsão expressa, no art. 3º da Constituição Federal, de objetivos qualificados como fundamentais a serem concretizados pelos órgãos estatais impede que se

⁷⁴ CUNHA, Belinda Pereira da; MAMEDE, Alex Jordan Soares. O direito fundamental a um meio ambiente multidisciplinar: a busca de novas racionalidades e a sustentabilidade socioambiental. In: FIORILLO, Celso; MARQUES, Renata (org.). **Direito ambiental contemporâneo**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 204.

negue, à luz do direito constitucional positivo vigente, que o constituinte de 1988 adotou um modelo de Constituição de perfil dirigente⁷⁵. Dispõe o referido artigo:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação⁷⁶.

Isso ocorre ainda que traços de dirigismo constitucional se encontrem disseminados em diversos outros dispositivos da Carta, com especial relevo nos títulos dedicados à ordem econômica e social. As normas de natureza principiológica previstas no art. 3º desempenham, nesse sentido, o papel de princípios objetivos, pois estabelecem programas, finalidades e tarefas que vinculam os Poderes Públicos e orientam sua atuação à concretização dos fins constitucionalmente definidos⁷⁷. Trata-se, nos termos utilizados por Eros Grau, de normas-objetivo, que, embora não assegurem, em regra, a titularidade de um direito subjetivo à plena execução do programa normativo, conservam inequívoco caráter jurídico vinculante, justamente por expressarem o conteúdo dirigente da Constituição⁷⁸.

Em outras palavras, Sarlet assevera que, ainda que não se possa reconhecer, como regra geral, um direito subjetivo individual à erradicação da pobreza, sem prejuízo do direito fundamental ao mínimo existencial ou ao acesso à assistência social, os Poderes Públicos encontram-se obrigados a adotar medidas concretas, dentro de suas respectivas competências, voltadas à realização dos objetivos constitucionais⁷⁹. A ausência de detalhamento, por parte da Constituição, quanto aos meios específicos para a consecução desses fins não afasta o dever estatal de agir de forma positiva e orientada aos resultados constitucionalmente previstos.

Sobre o tema, Streck refere que, no presente momento histórico, é preciso compreender que o direito não cumpre mais com uma função de ordenação (como na fase liberal), ou apenas de promoção (como na fase do Estado de Bem-estar Social): no Estado

75 SARLET, Ingo Wolfgang. Dos princípios fundamentais. In. SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025. p. 242.

76 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988**.

77 SARLET, Ingo Wolfgang. Dos princípios fundamentais. In. SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

78 GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 114.

79 SARLET, Ingo Wolfgang. Dos princípios fundamentais. In. SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

Democrático de Direito, o direito “é mais do que um *plus* normativo em relação às fases anteriores, constituindo-se em um elemento qualificativo para a sua própria legitimidade, uma vez que impulsiona o processo de transformação da realidade”⁸⁰. Nesse sentido, no Estado Democrático de Direito, a jurisdição constitucional transforma-se na garantidora dos direitos sociais fundamentais e da própria democracia.

Sob essa perspectiva, a inércia do Estado pode configurar descumprimento dos deveres de atuação impostos pela Constituição, assim como eventuais desvios em relação às finalidades constitucionais podem ser objeto de questionamento, inclusive pela via judicial. O fato de que o controle jurisdicional, ainda que exercido de forma limitada, seja não apenas possível, mas em determinadas situações necessário, mostra que mesmo os princípios que estabelecem objetivos a serem perseguidos pelos órgãos estatais têm uma dimensão subjetiva indireta. Isso porque alguém (seja um indivíduo, uma instituição ou um órgão legitimado) detém a possibilidade de provocar o Judiciário para apurar vícios decorrentes de ação ou omissão estatal, especialmente no plano do controle de constitucionalidade⁸¹.

Cumpra, ainda, distinguir os princípios-objetivo constantes do art. 3º da Constituição das normas que impõem diretamente deveres legislativos ou ordens explícitas de legislar. Enquanto os primeiros não determinam nem os meios nem o conteúdo específico da atuação estatal (como, por exemplo, a criação ou ampliação de determinado programa social para erradicar a pobreza ou reduzir desigualdades regionais), há situações em que a própria Constituição identifica o destinatário imediato do comando normativo, como ocorre quando dispõe que “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor” (art. 5º, XXXII), associando o objetivo constitucional à exigência de atuação legislativa.

Essa distinção revela consequências jurídicas relevantes, pois a ausência da lei exigida pelo art. 5º, XXXII, configura hipótese típica de inconstitucionalidade por omissão, uma vez que há uma ordem clara de legislar e seu descumprimento. Diversamente, no caso dos objetivos de erradicação da pobreza e de redução das desigualdades regionais, a inexistência de uma política pública específica não caracteriza, de imediato, inconstitucionalidade por omissão, pois a Constituição admite uma pluralidade de meios para alcançar os fins pretendidos. Assim, a inexistência de um programa determinado, como o Bolsa Família, não é, por si só, incompatível com a Constituição, tampouco o seria sua substituição por outra

80 STRECK, Lênio Luiz. A Constituição (ainda) Dirigente e o direito fundamental à obtenção de respostas corretas. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, vol. 1, n. 6. Porto Alegre: Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2008, p. 279.

81 SARLET, Ingo Wolfgang. Dos princípios fundamentais. In. SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

política pública que produza resultados equivalentes, desde que existam ações estatais eficazes voltadas à consecução dos objetivos constitucionais⁸².

Dessa forma, os objetivos fundamentais impõem aos órgãos estatais (com destaque para os Poderes Legislativo e Executivo) o dever de formular e implementar políticas de Estado e de governo orientadas à sua realização, sob pena de caracterização de desvio de finalidade ou de omissão total ou parcial. Ao Poder Judiciário, respeitados os limites de sua atuação, cabe exercer função indutiva e corretiva, assegurando que a ação estatal permaneça fiel às finalidades traçadas pela Constituição.

c) Princípios que regem as relações internacionais

A Constituição Federal de 1988 inovou ao dedicar um capítulo específico às relações internacionais, elevando seus preceitos à condição de princípios fundamentais. Nesse sentido, os princípios elencados no art. 4º funcionam como marco normativo e diretriz de política externa de Estado (e não meramente de governo), razão pela qual vinculam a atuação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, no âmbito de suas respectivas competências⁸³. Na leitura de Sarlet acerca do tema em exame, a independência nacional corresponde à dimensão externa da soberania, a qual, todavia, não deve ser entendida como uma soberania “arrogante” ou de viés isolacionista; ao contrário, trata-se de uma orientação voltada à integração na comunidade internacional, alicerçada na igualdade, na não intervenção, na solução pacífica dos conflitos e na cooperação entre os povos⁸⁴.

No âmbito das relações internacionais, Sarlet também ressalta o princípio da prevalência dos direitos humanos, que opera como critério de legitimidade da ordem constitucional e, simultaneamente, orienta a interpretação do direito interno, na medida em que se vincula à abertura material da Constituição, a qual possibilita a incorporação de tratados internacionais⁸⁵. Quanto à hierarquia desses instrumentos, o Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que os tratados internacionais de direitos humanos, em

82 SARLET, Ingo Wolfgang. Dos princípios fundamentais. In. SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

83 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988**.

84 SARLET, Ingo Wolfgang. Dos princípios fundamentais. In. SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025. p. 242.

85 SARLET, Ingo Wolfgang. Dos princípios fundamentais. In. SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025. p. 242.

regra, possuem estatura suprallegal, atribuindo, contudo, *status* equivalente ao de emenda constitucional apenas àqueles aprovados segundo o rito qualificado previsto no art. 5º, § 3º⁸⁶.

A busca pela formação de uma comunidade latino-americana de nações constitui objetivo expresso no art. 4º que ultrapassa a dimensão econômica, alcançando, igualmente, as esferas política, social e cultural; historicamente associada a movimentos que se fortaleceram no século XX (a exemplo do Mercosul), tal integração é concebida como meta do Estado brasileiro⁸⁷.

Por fim, cumpre salientar que há entendimento jurídico no sentido de que a Constituição Federal de 1988 autoriza, de modo implícito, a transferência de parcelas do exercício da soberania a entidades supranacionais, em favor da integração; não obstante, distingue-se a autorização para integrar (tida como implícita) da disciplina da sujeição a organismos internacionais, a qual demandaria emenda constitucional, a fim de assegurar a correspondente legitimação democrática⁸⁸.

Em síntese, os princípios de direito internacional previstos na Constituição Federal de 1988 operam como orientação ética e jurídica, assegurando que a atuação do Brasil no plano global permaneça vinculada aos valores fundamentais do próprio texto constitucional, em especial a dignidade da pessoa humana e a democracia. Nessa linha, a inserção desses princípios na Constituição não se reduz a uma função simbólica ou meramente programática, pois irradia consequências práticas tanto sobre a atuação externa do Estado brasileiro quanto sobre a interpretação do ordenamento interno, uma vez que, ao fixar parâmetros normativos para as relações internacionais, condiciona a formulação da política externa, a celebração de tratados e a participação do Brasil em organismos internacionais à observância desses valores, conferindo-lhes força obrigatória. Além disso, tais princípios funcionam como critérios interpretativos voltados à harmonização entre o direito interno e o direito internacional, reforçando uma leitura constitucional comprometida com a proteção dos direitos humanos, com a cooperação entre os povos e com a prevalência da solução pacífica de controvérsias, de modo que a abertura constitucional ao direito internacional não enfraquece a soberania, mas a reconstrói em perspectiva cooperativa e axiológica, alinhando a atuação estatal aos fundamentos éticos que estruturam a própria Constituição de 1988.

86 PIOVESAN, Flávia. Art. 4.º, II – prevalência dos direitos humanos. In: **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 159-161.

87 SARLET, Ingo Wolfgang. Dos princípios fundamentais. In. SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025. p. 242.

88 SARLET, Ingo Wolfgang. Dos princípios fundamentais. In. SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

2.3 REGRAMENTO DA CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA BRASILEIRA

A Constituição Federal de 1988, ao disciplinar a ordem econômica no art. 170, adotou de forma expressa um modelo de produção associado à economia de mercado, cujo núcleo estruturante é a livre iniciativa, reafirmada também no art. 219. Com efeito, o *caput* desse dispositivo estabelece que “o mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal”, ao passo que seu parágrafo único dispõe que “o Estado estimulará a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados”, bem como “a constituição e a manutenção de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação, a atuação dos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia”⁸⁹. Todavia, como assinala Moraes, tal reconhecimento não implica a consagração de um mercado autorregulado, tampouco a ideia de imunidade à intervenção estatal, pois a própria conformação constitucional da ordem econômica delineia um arranjo normativo que articula a liberdade econômica com condicionamentos relevantes de natureza social⁹⁰.

Com efeito, a leitura conjugada dos princípios enunciados no *caput* do art. 170, a saber, a valorização do trabalho humano, a livre iniciativa, a garantia de uma existência digna e a observância dos ditames da justiça social, demonstra que a intervenção estatal não se restringe a hipóteses residuais ou excepcionais, mas integra, de forma estrutural, o modelo constitucional adotado. Nesse contexto, a atuação do Estado assume caráter ativo, voltado tanto à correção de distorções de mercado quanto à promoção de objetivos sociais constitucionalmente definidos.

Essa característica levou Celso Bastos a qualificar o capitalismo brasileiro como um sistema “temperado por graus diversos de intervenção do Estado”, o que permite compreendê-lo como uma economia de feição mista, na qual convivem mecanismos típicos de mercado e instrumentos de intervenção pública⁹¹. Em linha convergente, Raul Machado Horta sustenta que a ordem econômica constitucional expõe uma tensão interna, na medida em que, por um lado, afirma valores característicos do capitalismo liberal e, por outro, incorpora elementos de

89 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988.**

90 MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** 41. ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2025.

91 BASTOS, Celso; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil.** v. 7: ordem econômica. São Paulo: Saraiva, 1990.

intervencionismo e de dirigismo estatal, inclusive com traços de orientação socializante⁹². Dessa forma, a Constituição de 1988 estruturou uma economia descentralizada e predominantemente orientada pelo mercado, embora submetida a uma atuação estatal intensa, de natureza normativa e regulatória. Tal atuação não se limita à função fiscalizatória, pois alcança, inclusive, a possibilidade de exploração direta de atividades econômicas pelo Estado, desde que presentes razões de segurança nacional ou relevante interesse coletivo, conforme previsto no próprio texto constitucional⁹³.

No mercado financeiro, essas assimetrias se manifestam de forma intensificada, dada a complexidade técnica dos produtos ofertados, a opacidade informacional e a dependência estrutural do consumidor em relação às instituições financeiras. Nesses contextos, a regulação constitucional da ordem econômica opera como instrumento de correção das falhas de mercado, assegurando que a liberdade econômica não se converta em fator de exclusão ou comprometimento da subsistência dos consumidores.

Além disso, o art. 170 não apenas enuncia os fundamentos da ordem econômica, a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, como também explicita sua finalidade central, qual seja, assegurar a todos uma existência digna, orientada pelos parâmetros da justiça social⁹⁴. Nessa linha, assegura-se, como regra geral, a liberdade de exercício das atividades econômicas, independentemente de autorização estatal prévia, ressalvadas as hipóteses previstas em lei, o que reafirma o compromisso constitucional com a liberdade econômica, sem que isso implique renúncia ao dever do Estado de conformá-la aos valores sociais e humanos que estruturam a Constituição de 1988.

A Constituição Federal de 1988 institui um conjunto de princípios gerais destinados a orientar a atividade econômica no Brasil, atribuindo-lhe sentido, limites e finalidades compatíveis com o Estado Democrático de Direito. Esses princípios, previstos especialmente no art. 170, operam como parâmetros normativos tanto para a atuação dos agentes econômicos quanto para a intervenção estatal na economia, de modo a promover a harmonização entre liberdade econômica e justiça social. Entre esses princípios, destaca-se, inicialmente, a soberania nacional, que retoma e reforça o princípio estruturante já consagrado nos arts. 1º, I, e 4º da Constituição, agora com incidência específica no domínio econômico⁹⁵. Nesse contexto, a soberania impõe que a organização e o funcionamento da economia

92 HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

93 MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 41. ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2025.

94 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988**.

95 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988**.

nacional se mantenham alinhados aos interesses fundamentais do Estado brasileiro, preservando sua autonomia decisória diante de influências externas⁹⁶.

A propriedade privada constitui outro pilar da ordem econômica constitucional, por traduzir, de modo direto, direitos fundamentais assegurados no art. 5º, em especial nos incisos XXII, XXIV, XXV e XXVI⁹⁷. Contudo, esse direito não se apresenta de forma absoluta, uma vez que se encontra necessariamente condicionado ao cumprimento de sua função social, princípio igualmente consagrado pela Constituição, nos termos do art. 5º, XXIII, e do art. 186⁹⁸. A função social da propriedade impõe que a utilização dos bens atenda não apenas aos interesses individuais de seus titulares, mas também a exigências coletivas, econômicas e sociais. A propósito, Guilherme Calmon Nogueira da Gama e Ribeiro de Oliveira lecionam:

a Constituição Federal de 1988 expressou, em seu art. 5º, XXIII, a ideia de que a propriedade deve atender a sua função social. Sua regulamentação, entretanto, encontra-se espalhada em outros dispositivos da Magna Carta. Como foi visto, não há qualquer dispositivo constitucional fornecendo o conceito da função social da propriedade⁹⁹.

A livre concorrência, por sua vez, configura desdobramento lógico da livre iniciativa e constitui elemento indispensável ao funcionamento de uma economia de mercado. A Constituição assegura esse princípio e, ao mesmo tempo, determina a repressão ao abuso do poder econômico, sobretudo quando voltado à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência ou ao aumento arbitrário dos lucros, conforme dispõe o art. 173, § 4º, ao estabelecer que “a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros”¹⁰⁰. Trata-se, portanto, de um princípio que conjuga liberdade e controle, permitindo a intervenção estatal para a preservação do equilíbrio concorrencial¹⁰¹.

Também integram a ordem econômica constitucional os princípios da defesa do consumidor e da defesa do meio ambiente. A proteção do consumidor traduz a preocupação do constituinte com a parte mais vulnerável nas relações de mercado, conforme se desenvolverá no tópico 2.4, enquanto a tutela ambiental, disciplinada de forma ampla no art.

96 MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 41. ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2025.

97 MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 41. ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2025.

98 MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 41. ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2025.

99 NOGUEIRA DA GAMA, Guilherme Calmon; RIBEIRO DE OLIVEIRA, Andrea Leite. Função social da propriedade e da posse. In: NOGUEIRA DA GAMA, Guilherme Calmon, et. al. **Função social no Direito Civil**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 55.

100 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988**.

101 MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 41. ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2025.

225 da Constituição, aponta a necessidade de compatibilizar desenvolvimento econômico e sustentabilidade¹⁰², consoante abordagem já empreendida no tópico anterior.

Outro princípio de relevo é o da redução das desigualdades regionais e sociais, que também figura entre os objetivos fundamentais da República, nos termos do art. 3º, III, da Constituição Federal¹⁰³. A atividade econômica, portanto, não pode ser conduzida exclusivamente pela lógica do lucro, devendo também contribuir para a promoção de maior equilíbrio social e territorial. Nesse mesmo horizonte situa-se o princípio da busca do pleno emprego, que impõe ao Estado a adoção de políticas econômicas aptas a fomentar a geração de trabalho e renda¹⁰⁴.

Por fim, a Constituição garante tratamento favorecido às empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no País. A redação atualmente vigente desse princípio decorre das alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 6/1995, que eliminou a distinção antes existente entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, com a consequente revogação do art. 171. Com isso, o critério decisivo para a fruição de benefícios passou a residir na constituição da pessoa jurídica segundo as leis brasileiras e na localização de sua sede e administração em território nacional, inclusive para fins de exploração de recursos minerais e de aproveitamento do potencial energético, nos termos do art. 176, § 1º, que dispõe:

Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

§1º. A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o “caput” deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas¹⁰⁵.

Dessa forma, os princípios gerais da atividade econômica delineados pela Constituição de 1988 configuram um modelo que articula economia de mercado, intervenção estatal e compromisso com valores sociais, ambientais e nacionais, estruturando uma ordem

102 Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº 42/2003 reforçou a dimensão ambiental da ordem econômica ao admitir tratamento diferenciado de produtos, serviços e processos produtivos conforme seu impacto ambiental. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988.**

103 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988.**

104 MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 41. ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2025.

105 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988.**

econômica orientada à realização da dignidade da pessoa humana e da justiça social. Nesse contexto, a proteção do consumidor assume papel central na Constituição Econômica de 1988, na medida em que funciona como ponto de encontro entre a liberdade de iniciativa e a necessidade de correção das assimetrias próprias do mercado, pois, ao reconhecer expressamente a defesa do consumidor como princípio da ordem econômica (art. 170, V) e, ao mesmo tempo, como direito fundamental (art. 5º, XXXII), o constituinte lhe atribuiu estatura constitucional reforçada, indicando que a dinâmica econômica não pode prescindir da tutela da parte vulnerável nas relações de consumo¹⁰⁶. O Direito do Consumidor, assim, integra o núcleo estruturante da ordem econômica constitucional como instrumento de concretização da dignidade da pessoa humana e da justiça social, legitimando a atuação normativa e regulatória do Estado para assegurar equilíbrio, transparência e lealdade nas relações de mercado¹⁰⁷, consoante abordagem que será empreendida em sequência.

2.4 DIREITO DO CONSUMIDOR NA CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA

A necessidade de uma legislação específica para proteção dos direitos do consumidor decorre, de modo direto, das profundas transformações econômicas e sociais desencadeadas a partir da Revolução Industrial, período que se caracterizou pela intensificação do processo de urbanização, pelo crescimento populacional nos grandes centros e pelo aumento expressivo da demanda por bens e serviços, na medida em que, nesse contexto, consolidou-se um novo modelo produtivo assentado na produção em série e em larga escala, substituindo progressivamente as formas artesanais e personalizadas de fabricação¹⁰⁸.

Em um segundo momento, no período posterior à Segunda Guerra Mundial, a chamada Revolução Tecnológica ampliou ainda mais a produção em massa, pois o aperfeiçoamento das técnicas industriais, associado à padronização de produtos e à racionalização dos processos produtivos, acentuou o distanciamento entre consumidor e fornecedor. Em seguida, no terceiro marco, correspondente à era da informatização e da globalização, esse quadro se intensificou, o que contribuiu para a concentração do poder econômico e produtivo nas mãos dos fornecedores, os quais passaram a definir de modo

106 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988.**

107 MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

108 MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais**. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

unilateral o que produzir, como produzir e em que condições ofertar bens e serviços ao mercado¹⁰⁹.

Esse novo cenário contrastava de modo significativo com o modelo clássico de produção e contratação, no qual predominava uma relação direta, personalizada e relativamente equilibrada entre as partes, uma vez que, em períodos anteriores, o consumidor participava ativamente da formação do contrato, negociando características do produto, condições e preços, o que refletia uma concepção contratual fortemente assentada na autonomia da vontade. Com a consolidação da sociedade de consumo e da produção despersonalizada, contudo, essa lógica foi gradualmente substituída por contratos padronizados e por relações permeadas por acentuada assimetria informacional e econômica¹¹⁰.

A produção em larga escala, muitas vezes orientada pela maximização da quantidade em detrimento da qualidade, passou a acarretar um número crescente de defeitos e a ampliar os riscos impostos aos consumidores, de modo que, nesse cenário, o arcabouço jurídico tradicional se revelou insuficiente para enfrentar as novas complexidades das relações de consumo. Com efeito, o Código Civil de 1916, fortemente influenciado pelo princípio do pacta sunt servanda, mostrava-se pouco compatível com a dinâmica da sociedade de massa, em que o consumidor não dispõe de liberdade real para discutir ou alterar cláusulas contratuais previamente estipuladas.

Diante desse quadro, consolidou-se, em âmbito internacional, um movimento voltado à criação de legislações específicas de proteção ao consumidor, apoiadas no reconhecimento de sua vulnerabilidade diante da superioridade técnica, econômica e informacional do fornecedor, de modo que, no Brasil, essa orientação, como já mencionado, foi expressamente incorporada pela Constituição Federal de 1988, ao elevar a defesa do consumidor ao patamar constitucional. Com efeito, o texto constitucional atribuiu ao Estado o dever de promover a proteção do consumidor (art. 5º, XXXII), consagrou a defesa do consumidor como princípio da ordem econômica (art. 170, V) e, ademais, determinou, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a elaboração de um código específico sobre a matéria (art. 48 do ADCT)¹¹¹.

Em cumprimento ao comando constitucional, promulgou-se, em 1990, o Código de Defesa do Consumidor (CDC), Lei nº 8.078/1990, que introduziu um novo paradigma

109 MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**: o novo regime das relações contratuais. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

110 MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**: o novo regime das relações contratuais. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

111 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988.**

normativo no ordenamento jurídico brasileiro. De início, o CDC se configura como um microssistema jurídico de caráter multidisciplinar, na medida em que reúne normas de direito constitucional, civil, penal, processual civil e administrativo, todas orientadas à proteção do consumidor e à harmonização das relações de consumo¹¹². Além disso, o CDC apresenta natureza acentuadamente principiológica, pois estabelece diretrizes fundamentais voltadas a reequilibrar uma relação estruturalmente desigual. Ao reconhecer a vulnerabilidade do consumidor diante da hipersuficiência do fornecedor, o diploma legal lhe atribui prerrogativas específicas, com a finalidade de assegurar maior equidade, transparência e segurança jurídica nas relações de consumo¹¹³. Outrossim, o CDC consagra normas de ordem pública e de interesse social, o que implica a indisponibilidade de seus dispositivos, os quais não podem ser afastados pela vontade das partes. A proteção ao consumidor, nesse sentido, ultrapassa o plano estritamente individual, pois práticas abusivas, com frequência, produzem efeitos coletivos, o que justifica a intervenção estatal em favor da tutela do conjunto da sociedade. Esse alcance coletivo e protetivo, por sua vez, reforça a centralidade do Direito do Consumidor na concretização dos valores constitucionais da dignidade da pessoa humana e da justiça social¹¹⁴.

É no contexto de concretização dos preceitos constitucionais, já examinado nos tópicos anteriores, que o Direito do Consumidor adquire particular relevância, uma vez que sua inserção tanto no rol de direitos fundamentais quanto entre os princípios gerais da atividade econômica revela a compreensão de que se trata, ao mesmo tempo, de um direito subjetivo e de um princípio estruturante da economia constitucional. Nesse sentido, ao estabelecer proteção específica ao consumidor, promove-se, por meio do direito, a equalização de uma relação que, no plano fático, é desigual, sobretudo porque se busca a realização da igualdade material, com o consequente tratamento desigual dos desiguais na medida de suas desigualdades, razão pela qual o Direito do Consumidor se apresenta como um verdadeiro “direito de proteção”¹¹⁵.

Esta desigualdade não é meramente fática, mas estrutural, decorrente da própria organização da economia capitalista contemporânea, exigindo-se uma atuação legislativa eficiente, porquanto

112 MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

113 MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais**. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

114 SARLET, Ingo Wolfgang. Dos princípios fundamentais. In. SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

115 MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 20.

Não se busca uma tutela manca do consumidor. Almeja-se uma proteção integral, sistemática e dinâmica. [...] Toda e qualquer legislação de proteção ao consumidor tem, portanto, a mesma ratio, vale dizer, reequilibrar a relação de consumo, seja reforçando, quando possível, a posição do consumidor, seja proibindo ou limitando certas práticas de mercado¹¹⁶.

É necessário acrescentar que, na condição de princípio conformador da ordem econômica, embora não exista qualquer grau de hierarquia entre os demais princípios previstos no art. 170 da Constituição Federal, permanece a possibilidade de colisões entre eles. Neste ponto, anota Miragem que

o exame in concreto da proteção do consumidor pode indicar que este poderá ter preferência em relação a outros princípios, como a livre-iniciativa – sob o critério do amplo espaço de autonomia negocial – ou a liberdade de expressão – quando esta for exercida a fim de atingir o discernimento ou mesmo a integridade do consumidor. Não pode, entretanto, preferir o próprio direito à vida, à saúde ou à segurança, que são a razão de ser da satisfação da necessidade humana de consumo e conteúdo de direito básico da pessoa como consumidor (artigo 6º, I, do CDC). Isso, embora se deva registrar que qualquer conflito que eventualmente ocorra nessa segunda hipótese constituirá conflito aparente, uma vez que não se pode conceber a necessidade humana de consumo, em uma sociedade de consumo, sem estar vinculada e não contradizer os direitos fundamentais à vida, à saúde e à segurança¹¹⁷.

Igualmente, para que tais comandos alcancem efetividade, fazem-se necessários mecanismos para transpor os princípios para o plano concreto, o que se observa tanto no fenômeno da constitucionalização do direito quanto na formulação de instrumentos processuais, a exemplo das ações coletivas voltadas à tutela de direitos consumeristas, bem como na criação de órgãos especializados, como o Procon, e, ainda, na própria possibilidade de intervenção estatal na economia. Desse arranjo resulta um sistema normativo que, embora complexo, procura compatibilizar a liberdade de mercado com a proteção social, assim como a eficiência econômica com a justiça distributiva. Nessa perspectiva, o Código de Defesa do Consumidor concretiza um conjunto de normas protetivas que funciona como limitação ao direito privado, passando a exigir comportamentos orientados por maior solidariedade e voltados à tutela dos vulneráveis.¹¹⁸

116 GRINOVER, Ada P.; BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos E.; MARQUES, Cláudia L.; et al. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 53.

117 MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 26.

118 MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais**. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

Trata-se de legislação infraconstitucional destinada a regulamentar direito fundamental, na medida em que a proteção do consumidor foi alçada a esse patamar, o que reforça a vedação a retrocessos no nível de tutela assegurado. Para Cavalieri Filho,

o Código do Consumidor, diferentemente das leis ordinárias em geral, tem origem em imperativo constitucional. Bem por isso, sempre repetimos, o Código do Consumidor é a lei mais extraordinária do século passado. Se temos uma Constituição cidadã, como bem a qualificou o grande deputado Ulysses Guimarães, temos também uma lei cidadã – o Código do Consumidor¹¹⁹.

No que se refere ao mercado financeiro, a proteção constitucional do consumidor adquire contornos ainda mais relevantes, na medida em que o acesso a serviços financeiros se tornou elemento constitutivo da própria cidadania na sociedade contemporânea, pois a dificuldade de ingresso e permanência no sistema bancário, a crescente digitalização dos meios de pagamento e a complexidade técnica dos produtos financeiros criam barreiras à participação plena na vida econômica e tendem a agravar a vulnerabilidade dos consumidores, sobretudo dos grupos hipervulneráveis, entre os quais se incluem idosos e pessoas não alfabetizadas.

Nesse cenário, a revolução do *Open Finance* objetivou democratizar, digitalizar e reduzir a burocracia, buscando ampliar o acesso ao sistema financeiro e bancário; e é justamente a capacidade de participar de forma digna do sistema econômico, utilizar de modo consciente os serviços ofertados e compreender direitos e deveres nas relações bancárias que constitui a base para o exercício pleno da cidadania financeira.

Assim, a constitucionalização da defesa do consumidor não se limita à instituição de um regime jurídico protetivo, mas afirma que o acesso qualificado aos serviços financeiros é pilar essencial da cidadania, razão pela qual ganha relevo a noção de cidadania financeira, entendida como síntese entre os direitos fundamentais do consumidor e os princípios da ordem econômica, o que exige um exame aprofundado tanto da dimensão conceitual da cidadania quanto de suas implicações nas relações financeiras, tema de que se ocupa o capítulo subsequente desta dissertação.

Demonstra-se, assim, que a Constituição Econômica de 1988 estrutura um modelo de mercado constitucionalmente orientado, no qual a livre iniciativa se subordina à realização da dignidade da pessoa humana e da justiça social. A defesa do consumidor, longe de configurar exceção ao funcionamento do mercado, integra o núcleo normativo da ordem econômica,

119 CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Direito do Consumidor**. 6. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2022. p. 26.

funcionando como técnica de conformação da atividade econômica aos fins constitucionais. No contexto das relações financeiras, marcadas por profundas assimetrias informacionais e técnicas, essa conformação revela-se indispensável para assegurar condições mínimas de participação econômica qualificada, abrindo espaço para a construção da cidadania financeira como dimensão necessária da cidadania contemporânea, tema desenvolvido no capítulo seguinte.

3 CIDADANIA FINANCEIRA E CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA

Este capítulo tem por finalidade analisar a cidadania financeira como categoria jurídica indispensável à compreensão contemporânea da Constituição Econômica brasileira, partindo da premissa de que a participação efetiva dos indivíduos na vida econômica pressupõe não apenas liberdade formal, mas também condições materiais e institucionais adequadas, de modo que o exame dessa noção se insere no esforço constitucional de concretização da dignidade da pessoa humana, da inclusão social e da justiça econômica. Nessa perspectiva, a abordagem adotada assume que o acesso consciente e seguro aos serviços financeiros constitui dimensão relevante da cidadania no Estado Democrático de Direito.

Em seguida, o capítulo delinea os contornos teóricos da cidadania, examinando suas múltiplas dimensões e sua evolução no constitucionalismo moderno, para, então, delimitar o conceito específico de cidadania financeira; nessa etapa, analisam-se os fundamentos normativos e regulatórios que sustentam essa categoria no ordenamento jurídico brasileiro, ressaltando o papel do Estado na promoção da educação financeira, na proteção dos consumidores de serviços financeiros e na redução de desigualdades no acesso ao sistema financeiro.

Esses elementos evidenciam que a cidadania financeira não se limita à formulação de políticas públicas setoriais, mas encontra respaldo direto no texto constitucional, especialmente nos princípios da dignidade da pessoa humana, da justiça social, da defesa do consumidor e da redução das desigualdades. Trata-se, portanto, de categoria que emerge da própria Constituição Econômica, funcionando como critério interpretativo para a atuação estatal no domínio financeiro.

Por fim, aprofunda-se a análise dos pilares estruturantes da cidadania financeira no direito brasileiro, articulando-os com a organização constitucional do Sistema Financeiro Nacional, com o propósito de demonstrar que a regulação financeira, longe de se restringir a aspectos técnicos ou macroeconômicos, desempenha função social e constitucional relevante, na medida em que atua como instrumento de inclusão, proteção e fortalecimento da autonomia econômica dos cidadãos, em consonância com os valores e objetivos da Constituição Econômica de 1988.

Nessa perspectiva, a cidadania financeira é compreendida não apenas como técnica de proteção do consumidor, mas como dimensão constitutiva da cidadania no Estado

Democrático de Direito, especialmente em uma sociedade marcada pela financeirização da vida cotidiana e pela centralidade do crédito para a subsistência e a inclusão social.

3.1 CONCEITO E DIMENSÕES DA CIDADANIA

O conceito de cidadania comporta múltiplas dimensões e assume configurações distintas ao longo da História e, no campo jurídico, ainda é recorrente sua compreensão a partir de um enfoque restrito, que a vincula predominantemente ao exercício de direitos políticos. Nessa perspectiva, a cidadania se conecta, em essência, ao vínculo de pertencimento a um Estado nacional, isto é, à noção de nacionalidade, o que habilita o indivíduo à participação plena na vida política desse Estado, entendimento que, inclusive, é acolhido por alguns instrumentos do Direito Internacional Público, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 1966.

O referido Pacto foi adotado pela Resolução nº 2.200-A da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, e promulgado no Brasil pelo Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. O art. 25 dispõe que:

todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no art. 2º e sem restrições infundadas: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos; b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores; c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país¹²⁰.

O fato é que o conceito de cidadania, desde sua acepção aristotélica até as teorias modernas, passou por transformações significativas. Em cada período histórico, assumiu novas configurações e enfrentou desafios próprios, o que, na contemporaneidade, exige uma reflexão crítica voltada a uma delimitação conceitual mais precisa, que não se restrinja à nacionalidade ou ao direito de votar. Afinal, como sustenta a teoria contemporânea, conforme se verá adiante, a cidadania comporta diferentes dimensões, entre as quais se destacam a inclusão social, a participação política e o reconhecimento de novos direitos fundamentais. Assim, impõe-se a pergunta: o que se deve entender por cidadania?

Ao retomar as raízes greco-romanas, percebe-se que a cidadania se apresentava como um status ativo, vinculado ao exercício do poder político, no qual apenas uma elite participava

120 BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992.** Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.

das decisões coletivas. Nessa matriz aristotélica, a cidadania era concebida como privilégio restrito aos homens livres, proprietários e nascidos na pólis, com a exclusão de amplos segmentos da população, como mulheres, pessoas escravizadas e artesãos¹²¹.

Aristóteles se refere ao “cidadão em absoluto, ou seja, aquele cidadão que não é desqualificado por nenhuma das deficiências”, definindo a cidadania como “capacidade de participar na administração da justiça e no governo”¹²². Essa concepção cria inúmeras exceções àqueles que não ostentam a qualidade de cidadão, pontuando o filósofo que “não podemos considerar cidadãos todos os que são indispensáveis à existência da cidade. As crianças não são cidadãos no mesmo sentido que os adultos. [...] A cidade mais perfeita não fará do trabalhador manual um cidadão”¹²³. Desse modo, o engajamento na vida política configurava privilégio de uma minoria, condicionado a um status social e econômico previamente definido, e não ao reconhecimento de uma dignidade inerente a toda pessoa. Nesse quadro histórico, o indivíduo era concebido sobretudo como integrante da comunidade política, sem que se formulasse, ainda, a ideia de direitos universais, prevalecendo, em seu lugar, prerrogativas reservadas a grupos e estratos específicos.

Essa concepção restritiva deixa claro que, na Antiguidade clássica, o pertencimento à comunidade política não se ancorava em uma condição humana comum, mas em critérios seletivos definidos pela própria organização social, econômica e cultural da pólis. A cidadania, na matriz aristotélica, confundia-se com a participação ativa no exercício do poder e, por isso, pressupunha tempo disponível, autonomia material e afastamento de ocupações vistas como servis ou produtivas. Em decorrência dessa lógica, amplos segmentos da população, como mulheres, pessoas escravizadas, estrangeiros e trabalhadores manuais, eram sistematicamente excluídos do espaço político, o que consolidava uma estrutura hierarquizada na qual a exclusão se apresentava como componente normal da ordem social. Nessa medida, a cidadania, naquele contexto, não funcionava como vetor de igualdade ou inclusão, mas como mecanismo de distinção e privilégio, distante da concepção moderna, fundada na universalidade de direitos e na dignidade da pessoa humana¹²⁴.

121 FIALHO, Maria do Céu. Rituais de cidadania na Grécia Antiga. In: LEÃO, Delfim Ferreira; FERREIRA, José Ribeiro; FIALHO, Maria do Céu (org.). **Cidadania e paideia na Grécia Antiga**. Coimbra: Simões & Linhares, 2010. p. 111-144.

122 ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de António Campelo Amaral e Carlos Carvalho Gomes. Lisboa: Vega, 1998. p. 187.

123 ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de António Campelo Amaral e Carlos Carvalho Gomes. Lisboa: Vega, 1998. p. 203.

124 ZEIFERT, Luiz Paulo. **A exclusão social na Grécia Clássica e a postura dos sofistas**. Ijuí: Unijuí, 2004.

Essa construção ideológica também perdurou por longo período no Brasil, posto que, como apontam Bucci, Gaspardo e Júnior, “sendo o voto censitário, boa parcela da população, livre mas expropriada, não fruía da cidadania ativa”¹²⁵. No Brasil, é recorrente a associação entre as categorias de “cidadão” e “súdito”, vínculo que, assim como o patrimonialismo¹²⁶, representa um resquício do autoritarismo senhorial característico do período colonial. Aqueles que não integram o núcleo “familiar” situado no ápice do poder acabam relegados à condição de aderentes passivos a uma ordem político-social que lhes é imposta, em dinâmica análoga à vivenciada por pessoas escravizadas e por outros indivíduos submetidos ao domínio de senhores escravocratas, os quais se viam compelidos a aceitar tal condição em troca da subsistência assegurada no engenho¹²⁷.

Nesse cenário, o Estado é percebido por ampla parcela da população brasileira como uma instituição necessária, porém externa ao cidadão, precisamente porque não se encontra sob seu controle. Em consequência, ao Estado não se recorre como esfera de direitos, mas como instância à qual se apela em busca de favores pessoais. Assim, o “cidadão brasileiro” tende a assumir uma postura de docilidade que o converte em objeto, e não em sujeito, da ação estatal; em termos mais diretos, adota uma atitude passiva, própria de quem se relaciona com o Estado como simples cliente¹²⁸.

É nesse contexto que se afirma o clientelismo, compreendido como uma relação de troca de favores que, no Brasil, se estabelece entre o Estado, ou, mais precisamente, entre aqueles que o representam e concentram o monopólio do poder político, e os indivíduos dele excluídos. As raízes desse arranjo podem ser identificadas nos vínculos de lealdade e reciprocidade formados entre grandes proprietários de terra e pessoas escravizadas ou camponeses subordinados, já que a força de trabalho despendida no engenho era

125 BUCCI, Maria Paula D.; GASPARD, Murilo; JÚNIOR, Alberto A. **Teoria do Estado**: sentidos contemporâneos. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2018. p. 176.

126 Segundo Max Weber, a submissão e a obediência a um determinado chefe político são asseguradas por um “sistema de dominação” que pode apresentar três formas: a “dominação carismática”, a “dominação racional-legal” e a “dominação tradicional”. O patrimonialismo constitui um exercício de poder político que, nesse esquema conceitual, situa-se no tipo de “dominação tradicional”, no qual a legitimidade do chefe político decorre exatamente da *tradição*, ou seja, de um *costume* socialmente arraigado, de uma *autoridade* que existiu desde sempre. Uma das características principais do patrimonialismo é o fato de ser um poder exercido individualmente pelo governante, amparado por um aparato administrativo recrutado a partir de critérios pessoais. Tal forma de dominação possui raízes históricas na ordem familiar de caráter patriarcal, razão pela qual, nesse sistema, não há uma separação entre os interesses pessoais daquele que assume a postura de autoridade e os interesses dos governados: a administração política é tratada como um “assunto pessoal” do chefe político. WEBER, Max. **Economia y sociedad**. Trad. José Medina Echavarría e outros. 2. ed. 13. reimpr. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

127 HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. 28. reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

128 CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

“compensada” pela garantia de sobrevivência, viabilizada pelo acesso a benesses que, naquele contexto, apenas a vida no engenho poderia proporcionar. Na contemporaneidade, a diferença principal reside no fato de que o elemento trabalho cedeu lugar ao elemento voto¹²⁹.

No âmbito da teoria do Estado, a cidadania correlaciona-se com nacionalidade, limitando-se o conceito à mera condição jurídica que liga o indivíduo ao Estado através dos princípios do *ius soli* ou *ius sanguinis*. A aquisição dessa cidadania, como observa Dallari¹³⁰

depende sempre das condições fixadas pelo próprio Estado, podendo ocorrer com o simples fato do nascimento em determinadas circunstâncias, bem como pelo atendimento de certos pressupostos que o Estado estabelece. A condição de cidadão implica direitos e deveres que acompanham o indivíduo mesmo quando se ache fora do território do Estado.

Para o referido jurista, em razão desse poder dominante estatal, cujas características o tornam originário e irresistível¹³¹, a cidadania não pode ser renunciada, apenas modificada, submetendo-se o indivíduo a outro Estado. Destarte, seja pela concepção da corrente aristotélica, pautada na cidadania ativa e, de certo modo, excludente, seja pela teoria geral do Estado, com prioridade para a cidadania passiva, percebe-se que são insuficientes para a conceituação moderna da cidadania, sobretudo ao se deparar com a cidadania financeira e suas implicações.

Na perspectiva contemporânea, Melo e Scalabrin destacam que “a cidadania é alargada por meio de novos modos de inclusão do indivíduo na tomada de decisão e no seu controle”¹³² de modo que, nesse prisma, ganham relevo tanto a centralidade do indivíduo, com a salvaguarda de seus direitos fundamentais, quanto o direito de participar das decisões que o afetam. Como observa Lea Guimarães Souki, a cidadania não se confunde com atividade política nem se reduz a sinônimo de democracia, tampouco se limita à defesa de direitos ou à própria ideia de participação, pois “é fundamentalmente um método de inclusão social”¹³³.

Na obra *Cidadania, Classe Social e Status*, T. H. Marshall propõe compreender a cidadania a partir da evolução dos direitos na sociedade moderna, descrevendo a passagem de um privilégio reservado a alguns para um direito inerente a todas as pessoas, que se realiza à

129 CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

130 DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 39.

131 DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 42.

132 MELO, Débora S S.; SCALABRIN, Felipe. **Ciência política e teoria geral do estado**. Porto Alegre: SAGAH, 2017. p. 84.

133 SOUKI, Lea Guimarães. A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, v. 6, n. 1, p. 41.

medida que ocorre a conquista progressiva de direitos. Nessa acepção moderna, a cidadania se consolida no bojo das transformações políticas e sociais que acompanharam o declínio da ordem medieval e a afirmação do Estado moderno, sob influência decisiva das revoluções de perfil liberal. Nesse cenário, o protagonismo da burguesia, enquanto classe em ascensão, associou-se à construção de um novo paradigma jurídico-político, já não assentado na condição servil característica do feudalismo, estruturado em estamentos e em desigualdades juridicamente legitimadas, mas em um novo status jurídico, identificado como cidadania civil. Como ressalta Corrêa, “o projeto social da burguesia como nova classe emergente alicerçava-se em um novo status: não mais o status servil caracterizador do período medieval do feudalismo, (...) mas o *status* da cidadania civil”¹³⁴. A partir da afirmação dos direitos civis, estabelece-se, assim, o primeiro significado histórico da cidadania moderna, entendido como a possibilidade de integração e participação social fundada na igualdade formal e na liberdade individual.

Para Marshall, tomando como referência a experiência inglesa, a cidadania moderna se desenvolveu em três elementos: civil, político e social. Inicialmente, estas três partes estavam fundidas em apenas uma só, contudo, o distanciamento havido entre elas possibilitou que cada uma se desenvolvesse “numa velocidade própria, sob a direção de seus próprios princípios peculiares”¹³⁵. Em razão desse processo de separação ter sido tão completo, por ele denominado como “divórcio”, situou cada uma em um século diferente: os direitos civis no século XVIII, os políticos no século XIX e os sociais no século XX.

Na definição de Marshall, a cidadania civil contempla os direitos referentes à liberdade individual, “liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito a justiça”¹³⁶. Em termos constitucionais, tais direitos podem ser aproximados dos direitos de primeira geração, isto é, direitos fundamentais de natureza negativa, destinados a resguardar o indivíduo contra o arbítrio estatal e, assim, a limitar a ingerência do poder público na esfera privada. Trata-se de direitos que, conforme o caso, impedem ou delimitam a atuação estatal, assegurando liberdades individuais diante de práticas arbitrárias características do Estado absolutista.

No plano econômico, Marshall identifica que os direitos civis incluem, de modo central, o “direito de trabalhar”, ao conferir ao indivíduo a possibilidade de escolher sua

134 CORRÊA, Darcísio. **A construção da cidadania: reflexões histórico-políticas**. 3. ed. Ijuí: UNIJUÍ, 2002. p. 210.

135 MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 65.

136 MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 63.

ocupação e seu local de trabalho, em ruptura com a lógica feudal. Aqui, cumpre sublinhar o contexto de transformações sociais e econômicas profundas, em concomitância com o desenvolvimento capitalista e os processos de industrialização, já que a nova ordem econômica não se ajustava às estruturas feudais e demandava indivíduos livres tanto como força de trabalho quanto como consumidores em um mercado em expansão. Por isso, os direitos civis não se apresentavam apenas como conquistas de cunho humanitário, mas também como respostas às exigências de um sistema econômico assentado na propriedade privada e na liberdade contratual.

Como observa o sociólogo, “os termos ‘liberdade’ e ‘cidadania’ eram semelhantes. Quando a liberdade se tornou universal, a cidadania se transformou de uma instituição local numa nacional”¹³⁷. Entretanto, apesar de considerar que a cidadania constitui um princípio de igualdade, Marshall identificou um paradoxo: embora formalmente universais, os direitos civis beneficiam desigualmente diferentes grupos sociais. E, ao admitir que a desigualdade, “embora necessária, pode tornar-se excessiva”¹³⁸, compreende a necessidade dos direitos políticos e, posteriormente, dos direitos sociais como mecanismos de equalização das oportunidades reais de cidadania:

A cidadania exige um elo de natureza diferente, um sentimento direto de participação numa comunidade baseado numa lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum. Compreende a lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum. Seu desenvolvimento é estimulado tanto pela luta para adquirir tais direitos quanto pelo gozo dos mesmos, uma vez adquiridos¹³⁹.

Assim, o autor sustenta que, embora imprescindíveis, os direitos civis não bastam para assegurar participação plena na esfera política, pois a mera condição de liberdade não garante, por si só, as condições concretas para o exercício da cidadania, sobretudo em contextos de acentuada desigualdade econômica. No entanto, de acordo com Marshall, referido conceito de cidadania

era dominado pelos direitos civis que conferem a capacidade legal de lutar pelos objetos que o indivíduo gostaria de possuir, mas não garantem a posse de nenhum deles. Um direito de propriedade não é um direito de possuir

137 MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 69.

138 MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 77.

139 MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 84.

propriedade, mas um direito de adquiri-la, caso possível, e de protegê-la, se se puder obtê-la¹⁴⁰.

Exsurge daí a insuficiência de tal concepção de cidadania, dado que, em um contexto de desigualdade social, seu exercício torna-se irrealizável diante da inexistência de condições materiais adequadas ao gozo dos direitos civis. Isso mostra que é necessário um segundo elemento da cidadania: os direitos políticos. Desenvolvidos no século XIX como solução às limitações dos direitos civis, significaram a democratização do poder político, ampliando-se a participação de indivíduos na tomada de decisões coletivas, independentemente da condição socioeconômica. Na definição do sociólogo, “por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo”¹⁴¹. Esses direitos foram conquistados, e não apenas concedidos, sobretudo em razão do conservadorismo das elites, receosas com a perda do poder ao ser admitida a ampliação do direito ao voto.

Marshall estabelece uma clara constatação: “no século XIX, a cidadania na forma de direitos civis era universal, os direitos políticos não estavam incluídos no direito da cidadania”¹⁴². Isto porque o direito de voto era monopolizado por alguns grupos, vinculado ao *status* econômico. E, apenas no século XX, os direitos políticos deixaram de ser vistos como produto secundário dos direitos civis e foram alçados a elemento direto da cidadania, momento em que a “adoção do sufrágio universal transferiu a base dos direitos políticos do substrato econômico para o status pessoal”¹⁴³.

A consolidação da cidadania política ocorreu, assim, como desdobramento histórico da afirmação prévia da cidadania civil e, embora exista entre ambas uma relação de continuidade, cada etapa do processo de expansão dos direitos preserva traços próprios. Enquanto os direitos civis se configuram como garantias oponíveis ao Estado e, por isso, assumem feição negativa, na medida em que protegem o indivíduo contra interferências indevidas do poder público, os direitos políticos se vinculam à inserção ativa do cidadão nas estruturas estatais, caracterizando-se como direitos de participação e, portanto, de natureza positiva. Essa passagem traduz, como observa Bedin, “o surgimento de uma nova perspectiva

140 MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 80.

141 MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 63.

142 MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 69-70.

143 MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 70.

da liberdade. Esta deixa de ser pensada exclusivamente de forma negativa, como não-impedimento, para ser compreendida de forma positiva, como autonomia”¹⁴⁴.

Todavia, a ampliação dos direitos civis e a universalização dos direitos políticos, embora representem avanço expressivo, não se mostraram suficientes para assegurar uma cidadania plena. Marshall sustenta que a extensão do sufrágio e da participação política em termos formais não suprimiu as desigualdades materiais que dificultavam o exercício efetivo desses direitos, ao afirmar que “essas desigualdades gritantes não são devidas a falhas nos direitos civis, mas à falta de direitos sociais. [...] A igualdade perante a lei não existia. O direito lá estava, mas o remédio jurídico, muitas vezes, fora do alcance do indivíduo”¹⁴⁵.

É nesse contexto que, no século XX, emerge o terceiro elemento da cidadania, correspondente aos direitos sociais. Para Marshall, “o elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade”¹⁴⁶.

Os direitos sociais representam uma tentativa de mitigar as desigualdades produzidas pelo sistema de classes, ao assegurar um patamar mínimo de bem-estar econômico e de segurança capaz de viabilizar, no plano concreto, o exercício dos direitos civis e políticos anteriormente conquistados. Nessa linha, o sociólogo sustenta que duas ferramentas assumem papel decisivo nesse processo: a educação e os serviços sociais. Essa terceira geração de direitos que vem a complementar a noção de cidadania civil e política, amplificando-a, compreende

os chamados direitos de créditos, ou seja, os direitos que tornam o Estado devedor dos indivíduos, particularmente dos indivíduos trabalhadores e dos indivíduos marginalizados, no que se refere à obrigação de realizar ações concretas, visando a garantir-lhes um mínimo de igualdade e de bem-estar social. Estes direitos, portanto, não são direitos estabelecidos ‘contra o Estado’ ou direitos de ‘participar no Estado’, mas sim direitos garantidos ‘através ou por meio do Estado’¹⁴⁷.

Assim, os direitos sociais operam como limitação efetiva à desigualdade e, ainda que se reconheça a impossibilidade de sua erradicação completa, com a permanência de determinadas assimetrias socialmente toleráveis, deve-se assegurar um mínimo de igualdade

144 BEDIN, Gilmar Antonio. **Os direitos do homem e o neoliberalismo**. 3. ed. Ijuí: Unijuí, 2002. p. 56-57.

145 MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 80.

146 MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 63-64.

147 BEDIN, Gilmar Antonio. **Os direitos do homem e o neoliberalismo**. 3. ed. Ijuí: Unijuí, 2002. p. 62.

substantiva que permita a todos participar, de modo efetivo, da vida em sociedade. Nesse contexto, a finalidade da cidadania não seria eliminar a pobreza, mas mitigá-la. Como observa Souki¹⁴⁸,

Marshall considera a classe social necessária e útil. O que para ele está em discussão é em quais condições a pobreza pode ser aceitável. Pobreza entendida como a situação daquele que, por falta de reserva econômica, deve trabalhar duramente. Contudo, a indigência, entendida como a situação em que uma família carece do mínimo para viver decentemente, não seria aceitável. Portanto, alguma escala de pobreza não guardaria contradição com os princípios de direitos iguais da cidadania. Lembramos que os direitos civis seriam até indispensáveis para a economia competitiva de mercado.

Marshall defende que a expansão da cidadania seria capaz de combater e mitigar essas disparidades econômicas, tanto no campo dos direitos, com evolução dos direitos sociais, quanto nas estruturas econômicas, pois:

a preservação de desigualdades econômicas se tornou mais difícil pelo enriquecimento do *status* da cidadania. Já não há tanto lugar para elas, e há maior probabilidade de que sejam contestadas. [...] Nosso objetivo não é uma igualdade absoluta. Há limitações inerentes ao movimento em favor da igualdade. Mas o movimento possui um duplo aspecto. Opera, em parte, através da cidadania e, em parte, através do sistema econômico”¹⁴⁹.

Nessa perspectiva, a cidadania não atua de modo isolado, na medida em que interage com o sistema econômico; assim, longe de ser incompatível com o capitalismo, estabelece com ele uma relação de tensão que repercute na própria trajetória dos direitos sociais, pois o fortalecimento desses direitos de cidadania tende a produzir transformações na dinâmica social, ao criar expectativas de maior igualdade e ao afetar o equilíbrio entre direitos e deveres.

Desse modo, segundo Rocha, torna-se “claro que não há cidadania em sentido amplo sem que exista um conjunto de mecanismos democráticos, amparados num sólido ordenamento jurídico, que permita ao indivíduo, ou sujeito, ser incluído em todas as esferas da vida social”.¹⁵⁰ Desse modo, a cidadania em sua acepção plena aparece “como a titularidade dos direitos fundamentais, preservação da dignidade como pessoa humana, e a

148 SOUKI, Lea Guimarães. A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, v. 6, n. 1, p. 51.

149 MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 109.

150 ROCHA, Álvaro Filipe Oxley. Judiciário: cidadania e reforma. In. SANTOS, A. L. C.; STRECK, L. L.; ROCHA, L. S. (orgs.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**. n. 3. Porto Alegre: Livraria do Advogado; São Leopoldo: UNISINOS, 2007, p. 27-46. p. 32.

participação nos processos políticos, respaldada nos deveres de reciprocidade para com os demais cidadãos”¹⁵¹. Daí a cidadania plena ser conceituada por Marshall, como “um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*”¹⁵².

Em síntese, pode-se afirmar que, para Marshall, a cidadania se desenvolve por meio da conquista gradual de direitos no interior de estruturas estatais consolidadas. Essa leitura evolutiva, contudo, centrada na experiência inglesa, não alcança cenários extremos de exclusão e de ruptura política. Nesse ponto, Hannah Arendt, a partir de sua vivência sob regimes totalitários, formula a cidadania com base em uma reflexão sobre a condição humana, com atenção especial a indivíduos desprovidos de proteção estatal, como apátridas, refugiados e outros grupos politicamente excluídos, em situações nas quais não apenas direitos sociais são negados, mas a própria condição de pertencimento político é recusada¹⁵³.

A partir dessas formulações clássicas, torna-se possível compreender que a cidadania não se esgota na titularidade abstrata de direitos, mas envolve condições concretas de pertencimento e participação social. No contexto de economias financeirizadas, essas condições passam, inevitavelmente, pelo acesso qualificado ao sistema financeiro, o que justifica a emergência da cidadania financeira como expressão contemporânea das dimensões civil, política e social da cidadania.

Enquanto Marshall compreende a cidadania a partir da titularidade progressiva de direitos, individuais, políticos e sociais, Arendt desloca o foco para a esfera política e para a participação ativa na construção da coletividade, de modo que a cidadania não assume conotação passiva, como algo meramente detido, mas se define como prática, isto é, algo que se exerce por meio da ação política. A filósofa, sobretudo ao observar o cenário do pós-guerra e ao constatar que os direitos humanos, tomados em abstrato, mostraram-se insuficientes para assegurar dignidade e proteção política a indivíduos sem inserção em comunidades políticas específicas, como refugiados e apátridas, conclui que “os Direitos do Homem, apenas formulados mas nunca filosoficamente estabelecidos, apenas proclamados mas nunca politicamente garantidos, perderam, em sua forma tradicional, toda a validade”. Em

151 ROCHA, Álvaro Filipe Oxley. Judiciário: cidadania e reforma. In. SANTOS, A. L. C.; STRECK, L. L.; ROCHA, L. S. (orgs.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**. n. 3. Porto Alegre: Livraria do Advogado; São Leopoldo: UNISINOS, 2007, p. 27-46. p. 36.

152 MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 76.

153 ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

consequência, aqueles destituídos de cidadania perdiam não apenas direitos, mas também a própria identidade¹⁵⁴.

Assim, quando formula seu célebre conceito “direito a ter direitos”, Arendt denota a essencialidade do “direito de pertencer a algum tipo de comunidade organizada”¹⁵⁵, ou seja, não basta existir como ser humano, é preciso ser reconhecido como membro de uma comunidade política, sendo que “a perda do lar e da condição política de um homem pode equivaler à sua expulsão da humanidade”¹⁵⁶. Trata-se de um sentimento de pertencimento que, parafraseando Hamlet, Arendt sintetiza em pertencer ou não pertencer¹⁵⁷.

Partindo dessa premissa, os direitos humanos, ainda que universais e inerentes à condição humana, assumem um caráter abstrato, sendo concretizados, em regra, por intermédio do Estado. Como consequência, os direitos não decorreriam de uma natureza humana tomada em abstrato; ao contrário, seriam efetivamente assegurados no interior de comunidades políticas específicas. Não se trata de negar a ideia de direitos humanos, mas de problematizar uma acepção excessivamente individualista e abstrata, de modo que se torna necessário situar o indivíduo no âmbito de uma organização política, com vínculo de pertencimento a determinada comunidade.

Conforme destaca Arendt,

o conceito de direitos humanos, baseado na suposta existência de um ser humano em si, desmoronou no mesmo instante em que aqueles que diziam acreditar nele se confrontaram pela primeira vez com seres que haviam realmente perdido todas as outras qualidades e relações específicas — exceto que ainda eram humanos. O mundo não viu nada de sagrado na abstrata nudez de ser unicamente humano¹⁵⁸.

Nas palavras da filósofa, “o homem pode perder todos os chamados Direitos do Homem sem perder a sua qualidade essencial de homem, sua dignidade humana. Só a perda da própria comunidade é que o expulsa da humanidade”¹⁵⁹. A exclusão da cidadania equivale

154 ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p. 498.

155 ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p. 330.

156 ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p. 330.

157 ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p. 106.

158 ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p. 332-333.

159 ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p. 331.

à exclusão da humanidade politicamente organizada, à perda do lugar no mundo comum onde ação e discurso ainda são possíveis.

Para Arendt, o pertencimento político não se reduz a mais um direito entre outros, pois dele decorre a possibilidade de fruição dos demais direitos. Sem o reconhecimento como membro de uma comunidade organizada, o indivíduo não perde apenas proteções jurídicas pontuais, mas também a própria qualificação como sujeito de direitos. Assim, a cidadania não se limita a um elenco de direitos e deveres, configurando, antes, a própria condição de existência política no mundo comum.

Ao se debruçar sobre o termo *vita activa*, em sua obra *A Condição Humana*, Arendt o concebe em três atividades humanas fundamentais¹⁶⁰: o labor, relacionado às atividades vitais, à “própria vida”; o trabalho, relacionado ao mundo artificial, ao que é construído pelo homem, representada pela “mundanidade” e a ação, exercida diretamente pelos homens e caracterizada pela “pluralidade”, a ser entendida como “atividade política por excelência”¹⁶¹. Trata-se de uma análise entre o que é necessário para a sobrevivência (labor), o que é necessário para a permanência no mundo (trabalho) e o que é necessário para a política (ação).

A ação, por sua vez, se relaciona intrinsecamente com o discurso, pois “é com palavras e atos que nos inserimos no mundo humano; e esta inserção é como um segundo nascimento”¹⁶². Assim, na perspectiva da autora, a cidadania não se limita ao vínculo jurídico- formal com o Estado; ela exige participação concreta, efetiva na construção do mundo comum. É sob esse prisma que Arendt resgata a antiga dimensão grega da política: a cidadania genuína se concretiza na ação política, no debate público e no poder de “interferência” na sociedade.

No Brasil, a cidadania em sentido pleno aparece mais como ideal normativo do que como realidade historicamente alcançada, o que ajuda a compreender por que a figura do cidadão integralmente titular de direitos civis, políticos e sociais não se consolidou de modo efetivo. A figura do cidadão integralmente titular de direitos civis, políticos e sociais não se consolidou de modo consistente, circunstância que se explica, em larga medida, pelas particularidades do processo de formação social, econômica e política nacional, no qual se destaca a persistência de uma herança autoritária de matriz colonial, cujos reflexos ainda se projetam na cultura política brasileira e nas formas de exercício do poder.

160 ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014. p. 15.

161 ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014. p. 17.

162 ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014. p. 189.

Os obstáculos à construção de uma cidadania relacionam-se diretamente ao longo período em que o Brasil permaneceu sob o domínio político de aristocracias rurais. Como já referido, tais elites trasladaram para a esfera pública uma lógica patrimonialista, típica da administração privada de interesses familiares, em nítido afastamento da noção de interesse público. Por essa razão, a separação efetiva entre as esferas pública e privada, elemento central para a consolidação da cidadania, especialmente no que toca ao exercício de direitos civis, não chegou a se estruturar plenamente no país. Esse fenômeno pode ser compreendido como expressão da chamada “herança rural”, nos termos de Holanda.¹⁶³, decorrente da centralidade política das elites agrárias durante o período colonial.

Essa realidade se explica pelo caráter absoluto da autoridade dos senhores de engenho, cuja vontade se impunha de forma incontestável: “tudo se fazia consoante sua vontade, muitas vezes caprichosa e despótica”¹⁶⁴. O poder senhorial encontrava fundamento no controle dos meios de subsistência daqueles que habitavam o engenho, estrutura que funcionava como uma unidade autossuficiente, dotada de capela, escola, produção de alimentos e acolhimento de hóspedes, conforme descreve Holanda¹⁶⁵. Nesse ambiente, a submissão não era apenas política, mas também econômica e social.

Como observa Carvalho, a combinação entre escravidão e grande propriedade rural não favorecia a formação de cidadãos. As pessoas escravizadas eram privadas dos direitos civis mais elementares, como a integridade física, a liberdade e, em situações extremas, a própria vida, pois a legislação as tratava como propriedade. Entre os polos representados por senhores e escravizados, havia ainda uma parcela formalmente livre da população, mas sem condições mínimas para o exercício da cidadania, sobretudo em razão da falta de educação e da dependência em relação aos grandes proprietários para moradia, trabalho e proteção contra arbitrariedades¹⁶⁶.

Nesse contexto, a autoridade do patriarca extrapolava os limites da família consanguínea, estendendo-se a todos os que viviam sob seu domínio territorial, como escravizados e trabalhadores agregados. A família, assim, convertia-se no principal modelo de organização do poder e da vida social. Como assinala Holanda¹⁶⁷, a nostalgia dessa estrutura

163 HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. 28. reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

164 HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. 28. reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 80.

165 HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. 28. reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

166 CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 21.

167 HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. 28. reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 82.

compacta, baseada em vínculos afetivos e pessoais, marcou profundamente a sociedade brasileira, sua vida pública e suas instituições. O resultado foi a predominância de valores particularistas e antipolíticos, caracterizados pela invasão do espaço público por interesses privados.

Essa configuração histórica contribuiu para a passividade política de amplos segmentos da população e dificultou processos efetivos de conquista de direitos. Em contraste com o que ocorreu em países centrais, como Estados Unidos, Inglaterra e França, nos quais os direitos civis, políticos e sociais, conforme descrito por Marshall, resultaram de intensas lutas sociais e políticas, no Brasil a trajetória seguiu um percurso singular. Aqui, a consolidação desses direitos ocorreu, com frequência, por meio de sua consagração simultânea em textos constitucionais ou em diplomas normativos abrangentes, ao passo que, nos países centrais, tais direitos foram afirmados de modo gradual ao longo do tempo.

Assim, no Brasil, os direitos associados à cidadania não emergiram como fruto direto da mobilização popular, mas foram predominantemente outorgados pelo Estado. A cidadania foi, portanto, construída “de cima para baixo”, razão pela qual Corrêa¹⁶⁸, em diálogo com Gramsci, caracteriza esse processo como uma “revolução passiva”. Ademais, essa outorga estatal não respeitou a sequência histórica observada nos países centrais. Conforme aponta Carvalho¹⁶⁹, a lógica da pirâmide de direitos proposta por Marshall foi invertida no caso brasileiro.

Segundo Carvalho, os direitos sociais foram implementados em um contexto de supressão de direitos políticos e de enfraquecimento de direitos civis, sob regimes autoritários. Mais adiante, a ampliação dos direitos políticos também ocorreu em períodos de exceção, nos quais as instituições representativas desempenhavam função predominantemente simbólica¹⁷⁰. Ainda hoje, parcela da população enfrenta dificuldades no acesso efetivo aos direitos civis, que deveriam constituir a base da cidadania plena.

Os direitos sociais, cujo marco histórico remonta ao período varguista nas décadas de 1930 e 1940, foram concedidos de forma autoritária, sem a consolidação prévia das liberdades civis e políticas. Ao mesmo tempo em que ampliava a cidadania social, o Estado restringia a autonomia sindical e a participação política dos trabalhadores. Como sintetiza Corrêa, “o

168 CORRÊA, Darcísio. **A construção da cidadania: reflexões histórico-políticas**. 3. ed. Ijuí: UNIJUÍ, 2002.

169 CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

170 CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 219.

trabalhador urbano foi incorporado à cidadania no que se refere aos direitos sociais, mas ao preço de sua expropriação política e de um sindicalismo de cúpula”¹⁷¹.

Esse modelo fortaleceu práticas clientelistas, nas quais os sindicatos se transformaram em extensões da máquina estatal, e os direitos sociais passaram a funcionar como instrumentos de controle político. Conforme destaca Carvalho¹⁷², a representação política deixou de ser meio de enfrentamento dos problemas estruturais da população, reduzindo-se à intermediação de favores pessoais. O acesso aos direitos passou a depender de redes de relacionamento e “bons contatos” políticos, comprometendo a isonomia e favorecendo práticas de corrupção.

Dessa forma, a persistência dessas estruturas históricas, associadas ao patrimonialismo, ao clientelismo e à fragilidade da esfera pública, constitui um dos principais entraves à consolidação da cidadania plena no Brasil, tema que se articula diretamente com desafios contemporâneos ligados à democracia, à igualdade material e à efetividade dos direitos fundamentais, os quais, por sua vez, se conectam à noção de cidadania financeira, apresentada na sequência.

3.2 CIDADANIA FINANCEIRA: CONCEITO E REGULAMENTAÇÃO

No que se refere à cidadania financeira, as contribuições de Marshall, Arendt e Carvalho, já discutidas no tópico anterior, funcionam como pilares teóricos para compreendê-la como uma das expressões da cidadania contemporânea e, eventualmente, como componente de uma nova geração de direitos fundamentais, na medida em que não se identifica uma ruptura com essas correntes, mas uma continuidade conceitual que acompanha as transformações sociais e a progressiva incorporação de novos direitos aos indivíduos. Nesse cenário financeiro atual, e sob o prisma de Marshall, sobretudo no que concerne à dimensão social da cidadania, a concretização da cidadania financeira orienta-se a dotar o consumidor das competências necessárias para administrar seus recursos de modo consciente e, ao mesmo tempo, a disponibilizar instrumentos que lhe permitam participar do mercado financeiro com efetiva autonomia¹⁷³.

171 CORRÊA, Darcísio. **A construção da cidadania**: reflexões histórico-políticas. 3. ed. Ijuí: UNIUI, 2002. p. 216.

172 CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 223.

173 MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

Na leitura de Arendt, a cidadania financeira se apresenta, em essência, como questão de pertencimento, pois aqueles que permanecem à margem do sistema financeiro, ainda que formalmente detenham o “direito a ter direitos”, veem-se impedidos de participar de modo pleno da vida econômica e social, experimentando, assim, uma forma específica de invisibilidade social¹⁷⁴. Já na perspectiva de Carvalho, a cidadania financeira pode ser compreendida como alternativa voltada a superar a cidadania passiva, na medida em que oferece às pessoas instrumentos de capacitação e de compreensão indispensáveis tanto para a tomada de decisões econômicas autônomas quanto para uma participação ativa na vida financeira¹⁷⁵.

A construção conceitual do termo *cidadania financeira* remonta a 1995, no artigo *Geographies of Financial Exclusion: Financial Abandonment in Britain and the United States*, de autoria de Leyshon e Thrift. Nele, os autores utilizaram o conceito em contraponto à crescente exclusão financeira, ao observarem que durante a crise enfrentada na década de 1990 por países desenvolvidos, foi inicialmente adotada uma estratégia de cautela¹⁷⁶, com o intuito de minimizar eventuais riscos. Isso resultou na realocação do crédito de grupos mais pobres para os mais ricos, seguida pela retirada da infraestrutura financeira de áreas consideradas de maior risco para locais mais seguros. A análise da retirada da infraestrutura financeira em comunidades desfavorecidas, que afetou de forma significativa a oferta de serviços financeiros básicos, levou os autores à conclusão de que a “geografia da renda e da riqueza molda a geografia do acesso ao sistema financeiro”¹⁷⁷, constatação a partir da qual passaram a problematizar as fronteiras de inclusão e exclusão produzidas pelos sistemas financeiros contemporâneos. Para Leyshon e Thrift, nesse sentido, a cidadania financeira assume um viés crítico e transformador, pois se apoia na analogia entre as fronteiras instituídas pelos Estados tradicionais e aquelas traçadas pelos próprios sistemas financeiros.

Os estados tradicionais são, entre outras coisas, sobre fronteiras. Os estados definem fronteiras espaciais e outras de inclusão e exclusão e, com base nessas fronteiras, conferem cidadania e direitos àqueles que estão do lado de dentro. Os estados têm um 'dentro' e um 'fora', um 'aqui' e um 'lá'; eles têm

174 ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.

175 CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

176 LEYSHON, Andrew; THRIFT, Nigel. *Geographies of Financial Exclusion: Financial Abandonment in Britain and the United States*. **Transactions of the Institute of British Geographers**, v. 20, n. 3, p. 312, 1995. p. 316.

177 LEYSHON, Andrew; THRIFT, Nigel. *Geographies of Financial Exclusion: Financial Abandonment in Britain and the United States*. **Transactions of the Institute of British Geographers**, v. 20, n. 3, p. 312, 1995. p. 315.

cidadãos (do lado de dentro) e não-cidadãos (do lado de fora) (Walker 1993). Os sistemas financeiros contemporâneos também têm essas características. Eles traçam fronteiras que são difíceis de transpor e que estão sendo atualmente reforçadas. O que precisamos é de um conceito como cidadania financeira que possa relacionar os dois, tanto como um meio de pressionar os estados a reformar seus sistemas financeiros para que incluam ao invés de excluir, quanto de pressionar os sistemas financeiros a perceber que eles têm algumas responsabilidades similares às do estado que se estendem além da soberania do consumidor para direitos humanos básicos (tradução nossa)¹⁷⁸.

Para os autores, a manutenção desse cenário, caracterizado pela retirada da infraestrutura financeira e pelo consequente agravamento da exclusão financeira, resulta em desenvolvimento econômico desigual, de modo que se torna necessária a atuação tanto do Estado quanto do próprio mercado financeiro para promover uma transformação estrutural, sob pena de o abandono financeiro, em sua intensidade, conduzir ao que denominaram “miséria financeira”¹⁷⁹. Emerge, assim, a necessidade de que haja uma “dupla cidadania”¹⁸⁰, transformando-se a cidadania financeira em um direito humano fundamental, direito de fazer parte, sobretudo diante de uma sociedade cada vez mais financeirizada, garantindo-se a preservação da dignidade em sociedades onde o acesso aos serviços financeiros se tornou imprescindível para o exercício pleno da cidadania.

Essa compreensão de uma sociedade financeirizada, na qual a exclusão do sistema financeiro se converte em modalidade de exclusão social e, por conseguinte, compromete o exercício da cidadania financeira, encontra respaldo em Marques, Miragem e Lixinski, que assinalam como o consumo passou a ocupar posição central na cidadania contemporânea. Para os autores, o “consumo é igualdade [...], é inclusão na sociedade, nos desejos e benesses do mercado atual. Em outras palavras, consumo é para as pessoas físicas a realização plena de

178 LEYSHON, Andrew; THRIFT, Nigel. Geographies of Financial Exclusion: Financial Abandonment in Britain and the United States. **Transactions of the Institute of British Geographers**, v. 20, n. 3, p. 312, 1995. p. 336. Texto original: “*Traditional states are, amongst other things, about boundaries. States define spatial and other boundaries of inclusion and exclusion and, on the basis of these boundaries, confer citizenship and rights to those on the inside. States have an 'inside' and an 'outside', a 'here' and a 'there'; they have citizens (on the inside) and non-citizens (on the outside) (Walker 1993). Contemporary financial systems also have these characteristics. They draw borders which are difficult to transgress and which are currently being rolled up. What we need is a concept like financial citizenship which can relate the two, both as a means of putting pressure on states to reform their financial systems so that they include rather than exclude and of putting pressure on financial systems to realize that they have some state-like responsibilities which reach beyond consumer sovereignty into basic human rights*”.

179 LEYSHON, Andrew; THRIFT, Nigel. Geographies of Financial Exclusion: Financial Abandonment in Britain and the United States. **Transactions of the Institute of British Geographers**, v. 20, n. 3, p. 312, 1995. p. 336.

180 LEYSHON, Andrew; THRIFT, Nigel. Geographies of Financial Exclusion: Financial Abandonment in Britain and the United States. **Transactions of the Institute of British Geographers**, v. 20, n. 3, p. 312, 1995. p. 336.

sua liberdade e dignidade, no que podemos chamar de verdadeira ‘cidadania econômico-social’¹⁸¹.

Em uma perspectiva mais contemporânea, a elaboração do conceito de cidadania financeira tem relevante sistematização na obra de Wherry, Seefeldt e Alvarez¹⁸², que destacam quatro elementos estruturantes, a saber: a) direito de não ser explorado, garantindo a proteção do consumidor contra a manipulação e exploração pelas instituições financeiras; b) direito ao respeito, validando as decisões financeiras individuais; c) direito de pertencimento, reconhecendo a importância das relações familiares e sociais nas decisões financeiras; e d) direito de colaborar na criação e desenvolvimento das instituições financeiras, ajustando-as às necessidades individuais e comunitárias. Tal estruturação demonstra que a cidadania financeira não se resume à mera proteção negativa contra abusos, que remonta à ideia de proteção das liberdades, mas inclui, também, a esfera de atuação positiva do Estado quanto aos direitos sociais, abrangendo, assim, as dimensões de reconhecimento, participação social e influência institucional.

O primeiro elemento, direito de não ser explorado, correlaciona-se com os princípios consumeristas de proteção contra práticas abusivas, enquanto o direito ao respeito implica o reconhecimento da autonomia decisória do consumidor, mesmo quando suas escolhas possam parecer inadequadas¹⁸³. O direito de pertencimento, por sua vez, parte do reconhecimento de que as decisões financeiras não se esgotam na esfera individual, pois se inserem em contextos familiares e sociais que devem ser considerados e respeitados. Por fim, o direito de cocriação institucional traduz uma dimensão contemporânea do conceito, na medida em que propõe que os cidadãos não sejam meros destinatários passivos de produtos financeiros, mas participem de forma ativa do mercado financeiro, influenciando a atuação das instituições; daí que, para alcançar plena aplicabilidade, torna-se imprescindível que os cidadãos estejam capacitados para opinar¹⁸⁴.

181 MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno; LIXINSKI, Lucas. Desenvolvimento e consumo: bases para uma análise da proteção do consumidor como direito humano. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). **Direito Ao Desenvolvimento**: Coleção Fórum Direitos Humanos. V. 2. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 228.

182 WHERRY, Frederic F., SEEFELDET, Kristin S., ALVAREZ, Anthony S. **Credit Where It's Due: Rethinking Financial Citizenship**. New York: Russell Sage Foundation, 2019. p. 16. Texto original: “*The four componentes of financial citizenship. Right to be free from exploitation: being protected from deception and coercion. Right to respect: being treated as if one's decisions are valid. Right to belong: being able to use credit and debit in order to participate in family and community rituals; being able to treat requests from loved ones as valid (relational rights). Right to co-create institutions: the freedom to use expertise from both local, unofficial practices and official, nonlocal practices (for example, banks and other formal financial service providers) to make new hybrid products and services*”.

183 MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

184 MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

Essa perspectiva é complementada por Riles, ao pontuar que a cidadania financeira “é uma visão de um novo papel para os cidadãos na gestão e governança da economia e uma nova parceria entre especialistas e públicos”¹⁸⁵, exigindo-se consciência, atuação ativa, não figurando o consumidor como mero espectador das dinâmicas econômicas, mas como protagonista na construção de um sistema financeiro mais democrático e inclusivo. Na visão do autor, o cidadão exerce papel ativo como consumidor e como integrante do sistema financeiro, com poder de interferir no mercado e, nesse contexto, a educação financeira vai além de capacitar sobre serviços e produtos financeiros em sua esfera individual, adentrando uma dimensão política, em que possa compreender e influenciar as políticas monetárias.

Dessa forma, a cidadania financeira não se resume ao acesso aos produtos financeiros e à informação, mas demanda compromisso efetivo com o bem comum, concluindo Riles que ela

é também uma questão de compromisso. Como cidadãos, todos nós entendemos que fazer escolhas responsáveis e éticas sobre o futuro do nosso governo é uma responsabilidade e também um privilégio que define a força das nossas democracias. (...) depende de cada um de nós agir individualmente para proteger o bem comum. Cidadania tem a ver com deveres e não apenas com direitos (tradução nossa)¹⁸⁶.

Cumprе destacar, entretanto, que a obra de Riles se concentra na realidade dos Estados Unidos, contexto no qual a difusão de informações sobre o mercado de capitais é mais ampla e no qual o investimento em ações por parte da população em geral é relativamente frequente. Por essa razão, os consumidores tendem a estar mais familiarizados com as particularidades do mercado financeiro e a acumular maior vivência prática com instrumentos financeiros complexos. Em sentido diverso, o Brasil apresenta desigualdades sociais que repercutem no funcionamento do sistema financeiro e contribuem para a exclusão bancária de parcela expressiva da população. Segundo informações do Banco Central¹⁸⁷, em 2021, 84% dos brasileiros adultos tinham conta em banco, enquanto em países da Organização para a

185 RILES, Annelise. **Financial Citizenship: Experts, Publics, and the Politics of Central Banking**. New York: Cornell University Press, 2018. p. 52. Texto original: “[...] it is a vision of a new role for citizens in the stewardship and governance of the economy and a new partnership between experts and publics”.

186 RILES, Annelise. **Financial Citizenship: Experts, Publics, and the Politics of Central Banking**. New York: Cornell University Press, 2018. p. 46. Texto original: “Yet citizenship is not just about information. It is also about commitment. As citizens, all of us understand that making responsible and ethical choices about the future of our government is a responsibility as well as a privilege that defines the strength of our democracies. (...) turn on whether we each act individually to protect the common good. Citizenship is about duties, not just rights”.

187 BRASIL. Banco Central do Brasil. **Série cidadania financeira: estudos sobre educação, proteção e inclusão**. *Global Findex: o Brasil na comparação internacional*. Brasília: BCB, 2023. p. 10.

Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que servem como referência nos índices de bancarização, o número atingiu 97%.

A cidadania financeira afasta-se da leitura convencional da proteção do consumidor, segundo a qual ele seria um sujeito a ser tutelado pelo Estado, inclusive contra as consequências de suas próprias escolhas; em lugar disso, propõe um enquadramento que busca compatibilizar direitos e deveres, segurança e responsabilidade, com vistas a ampliar a autonomia do consumidor. Essa ampliação, no entanto, depende de condições adequadas de inserção no mercado, o que pressupõe acesso efetivo à educação financeira e à informação, além de exigir que as relações negociais se estabeleçam com transparência e em conformidade com princípios constitucionais, com destaque para a boa-fé.

Nessa perspectiva, a cidadania financeira não se esgota no simples acesso a produtos e serviços financeiros, porque seu objetivo central reside na formação de cidadãos financeiramente conscientes, capazes de tomar decisões informadas e de contribuir para a construção de um sistema financeiro mais justo e sustentável. Em decorrência, valoriza-se a participação ativa do consumidor, que deixa de ocupar posição meramente receptora e passa a atuar como sujeito relevante, em conexão com a lógica da democracia participativa, já que pode influenciar decisões econômicas tanto na esfera individual quanto no plano coletivo. Além disso, a cidadania financeira não se reduz à expressão “direito a ter direitos”, tampouco se concilia com a ideia de que haveria indivíduos com “mais cidadania” do que outros, sob pena de perpetuar desigualdade e exclusão. Ser cidadão implica a titularidade de direitos e a assunção de deveres, a proteção estatal e a participação ativa na vida social com dignidade e autonomia, sobretudo porque o acesso a serviços financeiros essenciais funciona como requisito para o exercício pleno da cidadania. Sob esse prisma, a cidadania financeira deve assegurar a todos uma participação qualificada no sistema econômico, constituindo elemento relevante para a concretização da igualdade material e da justiça social.

No Brasil, a noção de cidadania financeira surgiu primordialmente por iniciativa do Banco Central, em contraste com o tímido debate na doutrina nacional. A primeira menção oficial ao conceito ocorreu em 2013, quando o Banco Central introduziu o programa com o mesmo nome, definindo-o como “direitos e deveres do cidadão quando o assunto é a sua vida financeira”¹⁸⁸. Em 2018, o conceito foi aperfeiçoado, firmando-se a atual definição de cidadania financeira como o “exercício de direitos e deveres que permite ao cidadão gerenciar bem seus recursos financeiros”¹⁸⁹. Nesse ponto, é relevante observar que a evolução

188 BRASIL. Banco Central do Brasil. **Programa Cidadania Financeira**. Brasília: BCB, 2013. p. 02.

189 BRASIL. Banco Central do Brasil. **O que é cidadania financeira?** Definição, papel dos atores e possíveis ações. Brasília: BCB, 2018. p. 07.

conceitual também alcançou os pilares da cidadania financeira. Isso se deve ao fato de que, em 2013, fundamentava-se apenas na “educação, proteção e inclusão financeira”, enquanto em 2018 passou a contemplar “inclusão financeira, educação financeira, proteção do consumidor de serviços financeiros e participação do cidadão no diálogo sobre o sistema financeiro”¹⁹⁰.

Sob a ótica regulatória brasileira, essa abordagem indica que a cidadania financeira extrapola a proteção meramente passiva do consumidor, na medida em que inclui a formação de cidadãos financeiramente informados e conscientes; com isso, recupera-se a centralidade do consumidor, que deixa a posição de simples observador para assumir papel ativo no sistema financeiro, incorporando dimensões como responsabilidade financeira, exercício pleno de direitos, transparência nas relações contratuais e participação efetiva no debate sobre políticas financeiras.

Como desdobramento dessa política institucional, foi publicada a Resolução Conjunta nº 8, de 30 de novembro de 2023, do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários, com vigência a partir de 1º de julho de 2024, a qual estabelece diretrizes para a promoção da cidadania financeira no Brasil. Essa resolução constitui marco regulatório relevante, pois atribui responsabilidades às instituições financeiras no sentido de fomentar a educação financeira, promover a inclusão e assegurar a proteção efetiva dos consumidores¹⁹¹.

A efetivação da cidadania financeira envolve, simultaneamente, direitos fundamentais do consumidor e princípios da ordem econômica constitucional, articulando-se entre uma dimensão individual e uma dimensão social. No plano individual, envolve a instituição de normas protetivas, a capacitação para uma gestão mais eficiente da vida financeira pessoal e familiar, bem como o acesso adequado e o uso responsável de serviços e produtos financeiros; no plano social, projeta-se como componente relevante da política econômica nacional, especialmente diante das repercussões que escolhas individuais podem produzir sobre a coletividade, como se observa em situações de superendividamento. Nessa linha, o fortalecimento da cidadania financeira se revela indispensável, embora esse papel não possa ser atribuído, de forma exclusiva, a um único ator, já que se trata de um projeto de sociedade que exige articulação entre diversos agentes e tende a se desenvolver ao longo do tempo, por meio de avanços graduais¹⁹².

190 BRASIL. Banco Central do Brasil. **Série cidadania financeira:** estudos sobre educação, proteção e inclusão. *Global Findex: o Brasil na comparação internacional*. Brasília: BCB, 2023. p. 05.

191 BRASIL. **Resolução Conjunta nº 8, de 21 de dezembro de 2023.** Dispõe sobre medidas de educação financeira a serem adotadas por instituições financeiras, instituições de pagamento e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

O acesso ao sistema financeiro e o direito de participação evidenciam aspecto central para a realização da cidadania financeira, especialmente diante da crescente financeirização da sociedade, pois serviços bancários e financeiros passaram a assumir caráter essencial e, nessa condição, constituem requisito indispensável ao exercício da cidadania plena. Por isso, a regulamentação desse setor deve orientar-se pela eficiência econômica e, ao mesmo tempo, incorporar uma abordagem protetiva que reconheça não apenas a vulnerabilidade técnica do consumidor, mas também sua hipervulnerabilidade em circunstâncias específicas.

De acordo com o que foi estipulado pelo Banco Central¹⁹³, a concretização da cidadania financeira se baseia em quatro pilares interligados: inclusão financeira, educação financeira, proteção do consumidor de serviços financeiros e participação no debate sobre o sistema financeiro. Em razão dessa interdependência, deve haver o desenvolvimento integrado desses quatro elementos, para que se estabeleça um ciclo contínuo de evolução de cada dimensão individualmente e em harmonia com as demais, resultando no pleno exercício da cidadania financeira, conforme demonstrado no estudo apresentado pelo Banco Central¹⁹⁴:

É importante perceber que o conceito e o contexto de cidadania financeira permitem olhar para essas frentes de forma integrada, ou seja, permitem que se atente para a educação financeira, para a proteção do consumidor de serviços financeiros e para a participação no diálogo sobre o sistema financeiro ao mesmo tempo em que se busca ampliar o acesso sustentável ao crédito e a outros serviços por meio da inclusão financeira.

Assim, percebe-se que a cidadania financeira constitui conceito contemporâneo que ultrapassa a mera inclusão bancária, pois se orienta à democratização do acesso ao sistema financeiro e se apresenta como elemento tanto para a concretização de direitos fundamentais quanto para a promoção de um desenvolvimento econômico sustentável.

Sob essa ótica, a cidadania financeira pode ser compreendida como a condição pela qual todo ser humano, enquanto cidadão e, inevitavelmente, consumidor em algum momento, é reconhecido e integrado ao sistema financeiro de forma plena, autônoma e digna. A exclusão desse sistema não representa mera privação econômica, mas uma forma contemporânea de destituição da própria cidadania. Isso ocorre porque, em uma sociedade crescentemente financeirizada, na qual o acesso a serviços bancários, ao crédito e aos

192 BRASIL. Banco Central do Brasil. **O que é cidadania financeira?** Definição, papel dos atores e possíveis ações. Brasília: BCB, 2018. p. 33.

193 BRASIL. Banco Central do Brasil. **O que é cidadania financeira?** Definição, papel dos atores e possíveis ações. Brasília: BCB, 2018. p. 30.

194 BRASIL. Banco Central do Brasil. **O que é cidadania financeira?** Definição, papel dos atores e possíveis ações. Brasília: BCB, 2018. p. 31.

instrumentos financeiros tornou-se pressuposto para o exercício de direitos fundamentais, aquele que permanece à margem do mercado de consumo não é tratado como sujeito de direitos, mas relegado a uma invisibilidade social que o despoja de sua condição cidadã — aproximando-se, assim, da exclusão política denunciada por Arendt ao formular o “direito a ter direitos”.

A cidadania financeira, portanto, não se reduz ao simples acesso a produtos e serviços financeiros, mas abrange o direito de pertencer, participar e influenciar o sistema econômico com autonomia, consciência e proteção, impondo ao Estado e às instituições financeiras o dever de promover a inclusão, a educação e a proteção do consumidor como condições indispensáveis à realização da igualdade material e da dignidade humana.

3.3 PILARES DA CIDADANIA FINANCEIRA NO DIREITO BRASILEIRO

A compreensão da cidadania financeira exige a análise de seus pilares fundamentais, os quais se inter-relacionam e se complementam na conformação de um sistema financeiro mais justo, transparente e acessível, na medida em que representam condições estruturantes para a edificação de uma sociedade financeiramente inclusiva, com educação adequada e proteção efetiva, apta a exercer direitos e a tomar decisões conscientes no âmbito econômico.

Na literatura especializada, um dos referenciais mais consolidados para esse enquadramento é a abordagem proposta por Annamaria Lusardi, que organiza a cidadania financeira a partir de uma tríade composta por educação financeira, acesso efetivo a serviços financeiros adequados e capacidade de tomar decisões racionais em ambientes de risco e de incerteza. Para a autora, a educação financeira não se reduz à aquisição de informações técnicas, pois envolve o desenvolvimento de competências cognitivas e comportamentais que permitem avaliar custos, benefícios e impactos intertemporais das escolhas econômicas, reduzindo assimetrias informacionais e vulnerabilidades estruturais¹⁹⁵.

Como observa Lusardi¹⁹⁶ em seu estudo, apenas um terço da população mundial compreende conceitos básicos como juros compostos, inflação e diversificação de risco. Com o aumento da expectativa de vida e a transição para sistemas de previdência privada, a responsabilidade pelas finanças pessoais recai cada vez mais sobre os indivíduos, que muitas vezes não têm o preparo necessário. Para a autora,

195 LUSARDI, Annamaria. Financial literacy and the need for financial education: evidence and implications. *Swiss Journal of Economics and Statistics*, v. 155, n. 1, 2019.

196 LUSARDI, Annamaria. Financial literacy and the need for financial education: evidence and implications. *Swiss Journal of Economics and Statistics*, v. 155, n. 1, 2019.

em termos gerais, os indivíduos estão tomando um número substancialmente maior de decisões financeiras ao longo de sua trajetória de vida, vivem mais tempo e têm acesso a uma gama cada vez mais ampla de novos produtos financeiros. Esses movimentos, combinados com os baixos níveis de alfabetização financeira observados mundialmente, sobretudo entre grupos populacionais vulneráveis, indicam que a elevação da alfabetização financeira deve se tornar uma prioridade central para os formuladores de políticas públicas¹⁹⁷.

A pesquisa desenvolvida por Lusardi aponta disparidades, mostrando que mulheres e jovens são grupos particularmente vulneráveis a decisões financeiras prejudiciais e ao endividamento¹⁹⁸.

Nessa linha, segundo a perspectiva da autora mencionada, a cidadania financeira se configura como dimensão substantiva da cidadania democrática, na medida em que condiciona a própria possibilidade de participação social e econômica em sociedades intensamente financeirizadas, nas quais crédito, poupança, seguros e sistemas de pagamento atuam como infraestruturas de inclusão ou de exclusão social. A ausência desses pilares, portanto, não representa apenas um déficit técnico, mas um problema de justiça distributiva e de efetividade de direitos, pois impede que parcelas significativas da população exerçam, em condições de igualdade, sua autonomia econômica e sua capacidade de planejar a própria vida¹⁹⁹.

Logo, a educação financeira deve ser tratada como um direito fundamental, na medida em que o conhecimento financeiro é apresentado como uma ferramenta para a estabilidade econômica e o bem-estar social na era moderna. De acordo com Lusardi,

a alfabetização financeira funciona como um verdadeiro passaporte global que permite aos indivíduos aproveitar plenamente a ampla gama de produtos financeiros disponíveis no mercado e tomar decisões financeiras sólidas. A alfabetização financeira deve ser compreendida como um direito fundamental e uma necessidade universal, e não como o privilégio de um número relativamente restrito de consumidores que possuem acesso especial a conhecimentos ou aconselhamento financeiro. No mundo contemporâneo, a alfabetização financeira deve ser considerada tão importante quanto a

197 LUSARDI, Annamaria. Financial literacy and the need for financial education: evidence and implications. **Swiss Journal of Economics and Statistics**, v. 155, n. 1, 2019. p. 4. Texto original: *“Overall, individuals are making substantially more financial decisions over their lifetime, living longer, and gaining access to a range of new financial products. These trends, combined with low financial literacy levels around the world and, particularly, among vulnerable population groups, indicate that elevating financial literacy must become a priority for policy makers”*.

198 LUSARDI, Annamaria. Financial literacy and the need for financial education: evidence and implications. **Swiss Journal of Economics and Statistics**, v. 155, n. 1, 2019.

199 LUSARDI, Annamaria. Financial literacy and the need for financial education: evidence and implications. **Swiss Journal of Economics and Statistics**, v. 155, n. 1, 2019.

alfabetização básica, isto é, a capacidade de ler e escrever. Sem ela, indivíduos e sociedades não conseguem alcançar plenamente o seu potencial²⁰⁰.

Em suma, para Lusardi, a cidadania financeira se estrutura a partir do domínio de conceitos econômicos básicos, da confiança para aplicá-los e do acesso universal a uma educação capaz de capacitar o indivíduo a atuar como agente consciente na condução de sua própria vida financeira²⁰¹.

O Banco Central, como ator central no cenário brasileiro, estabelece a promoção da cidadania financeira como um de seus objetivos estratégicos institucionais, contemplado em suas agendas *BC+* e, posteriormente, *BC#*. Esse reconhecimento reforça o caráter de essencialidade do tema e sua priorização no âmbito das políticas públicas. Lançada em 2016, a agenda *BC+* constituiu etapa inicial voltada a correções estruturais no mercado, na medida em que se apresentou como uma “iniciativa original focada em medidas microeconômicas para o fortalecimento da cidadania financeira, modernização da legislação bancária, maior transparência e eficiência do sistema financeiro”²⁰².

A estruturação desses pilares ocorreu em 2017, após amplo processo de consulta pelo Banco Central, sendo posteriormente consolidada e publicada no Relatório de Cidadania Financeira de 2018²⁰³. Na ocasião, o Banco Central passou a sistematizar a cidadania financeira em quatro pilares, quais sejam: inclusão financeira, educação financeira, proteção do consumidor de serviços financeiros e participação; essa formulação representou avanço conceitual porque, nas formulações institucionais iniciais, quando o BCB utilizou pela primeira vez a expressão “cidadania financeira”, em 2013, o conceito integrava essencialmente inclusão, educação e proteção, tendo a participação sido incorporada posteriormente como quarta dimensão, em aproximação com a ideia de cidadania ativa e com a lógica da democracia participativa.

Entre as entregas relevantes desse ciclo, destacam-se o aperfeiçoamento do mercado de recebíveis de cartão de crédito e a regulamentação de alternativa para o recebimento de

200 LUSARDI, Annamaria. Financial literacy and the need for financial education: evidence and implications. *Swiss Journal of Economics and Statistics*, v. 155, n. 1, 2019. p. 7. Texto original: “As the research discussed in this paper well documents, financial literacy is like a global passport that allows individuals to make the most of the plethora of financial products available in the market and to make sound financial decisions. Financial literacy should be seen as a fundamental right and universal need, rather than the privilege of the relatively few consumers who have special access to financial knowledge or financial advice. In today’s world, financial literacy should be considered as important as basic literacy, i.e., the ability to read and write. Without it, individuals and societies can-not reach their full potential”.

201 LUSARDI, Annamaria. Financial literacy and the need for financial education: evidence and implications. *Swiss Journal of Economics and Statistics*, v. 155, n. 1, 2019.

202 BRASIL. Banco Central do Brasil. *BCHashtag*. [s.d.]

203 BRASIL. Banco Central do Brasil. *Relatório de Cidadania Financeira 2018*. Brasília: BCB, 2018.

transferências unilaterais do exterior, além da construção de bases para o desenvolvimento da infraestrutura de pagamentos instantâneos, que mais tarde sustentaria o Pix; no mesmo período, constaram iniciativas voltadas à agenda de redução do custo do crédito e de aprimoramentos regulatórios, incluindo ajustes relacionados ao crédito rural, conforme detalhado em comunicações e apresentações institucionais do Banco Central²⁰⁴.

Com a mudança de gestão em 2019, a estratégia foi ampliada. A Agenda BC# não substituiu a anterior, mas a expandiu ao unir “a inovação tecnológica às medidas microeconômicas anteriores”. A nova fase consolidou ferramentas disruptivas, transformando a interação do cidadão com o dinheiro. A Agenda BC# é estruturada em cinco dimensões fundamentais: i) *Inclusão*: Foco no acesso a serviços financeiros; ii) *Competitividade*: Prioriza o “estímulo à concorrência e inovação, como o *Open Finance*”; iii) *Transparência*; iv) *Educação Financeira*; v) *Sustentabilidade*: Focada na “integração de riscos climáticos e ambientais na gestão”. A dimensão “Sustentabilidade” foi a última a ser incluída formalmente, refletindo o alinhamento do Brasil com os critérios ESG (Environmental, Social, and Governance) globais. Dessa forma, a agenda atual incorporou elementos modernos como o Pix e o *Open Finance* como pilares da atuação do órgão regulador²⁰⁵.

Portanto, na medida em que “a Agenda BC+ estabeleceu as bases para a modernização, a Agenda BC# expandiu e consolidou essas iniciativas”²⁰⁶. A transição demonstra um Banco Central atento às demandas por digitalização e responsabilidade climática, buscando não apenas a estabilidade da moeda, mas a democratização e eficiência do crédito e dos serviços financeiros no Brasil. Entre os pilares definidos, a inclusão financeira tem relevância por funcionar como porta de entrada do cidadão no sistema financeiro formal e por constituir condição necessária, ainda que não suficiente, para o exercício dos demais direitos financeiros, podendo ser compreendida como “um estado em que todos os adultos têm acesso efetivo aos seguintes serviços financeiros providos por instituições formais: crédito, poupança, em sentido amplo, inclusive contas transacionais, pagamentos, seguros, previdência e investimentos”²⁰⁷.

A Figura 1, elaborada pelo Banco Central no contexto da Agenda BC#, ilustra o conceito de cidadania financeira ora abordado.

Figura 1 – Cidadania financeira de acordo com a Agenda BC#

204 BRASIL. Banco Central do Brasil. **BCHashtag**. [s.d.]

205 BRASIL. Banco Central do Brasil. **BCHashtag**. [s.d.]

206 BRASIL. Banco Central do Brasil. **BCHashtag**. [s.d.]

207 BRASIL. Banco Central do Brasil. **Relatório de Cidadania Financeira 2018**. Brasília: BCB, 2018. p. 50.



Fonte: Agenda BC#²⁰⁸.

A inclusão financeira constitui etapa inicial, pois assegura acesso amplo a produtos e serviços financeiros compatíveis com as necessidades da população, com atenção aos grupos em situação de maior vulnerabilidade. Assim, não basta que as pessoas tenham acesso a serviços bancários; é necessário, além disso, que consigam utilizá-los de modo efetivo. O Banco Central, em abordagem alinhada às diretrizes da Alliance for Financial Inclusion (AFI), analisa a inclusão financeira a partir de três dimensões interdependentes e complementares:

- (i) acesso (proximidade física de ponto de atendimento, barreiras mínimas);
- (ii) uso, definido como o uso real de serviços financeiros (serviços usados e padrões de uso); e
- (iii) qualidade, definida como a adequabilidade dos serviços (conveniência, segurança, proteção ao consumidor, conhecimento sobre serviços financeiros)²⁰⁹.

Essa perspectiva multidimensional indica que o simples acesso formal ao sistema financeiro não é suficiente para caracterizar inclusão financeira em sentido pleno, sobretudo quando se considera o objetivo de reduzir desigualdades sociais, de modo que não basta ampliar o acesso, ainda que iniciativas como o Pix tenham alterado a forma de utilização de serviços de pagamento, pois se torna igualmente necessário assegurar a oferta de serviços eficientes e adequados. Caso contrário, tendem a surgir desafios correlatos, como o superendividamento de pessoas de baixa renda, que passaram a acessar crédito sem compreensão suficiente dos custos envolvidos.

²⁰⁸ Imagem disponível em: <https://www.bcb.gov.br/cidadaniafinanceira>. Acesso em: 13 jan. 2026.

²⁰⁹ BRASIL. Banco Central do Brasil. Inclusão Financeira. **Anais do III Fórum Banco Central sobre Inclusão Financeira**. Brasília: BCB, 2021. Disponível em: . Acesso em: 13 jan. 2026. p. 6.

Nesse quadro, ganha relevo a Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF), instituída pelo Decreto nº 10.393, de 9 de junho de 2020, a qual se apresenta como referência normativa para a consolidação de uma política pública voltada à promoção da educação financeira, securitária, previdenciária e fiscal no Brasil²¹⁰. A ENEF, estruturada como política de Estado de caráter permanente, supera a lógica de iniciativas episódicas ou vinculadas a governos específicos e passa a integrar o núcleo de estratégias institucionais voltadas ao fortalecimento da cidadania econômica, em consonância com a compreensão de que a alfabetização financeira constitui requisito para o exercício efetivo de direitos em sociedades financeirizadas, tal como apontado por Lusardi²¹¹.

Nesse sentido, a ENEF adota um modelo de governança multinível e multissetorial, envolvendo instituições públicas e privadas dos âmbitos federal, estadual e municipal, o que revela uma concepção sistêmica de educação financeira, orientada pela cooperação interinstitucional e pela transversalidade das políticas públicas²¹². As ações desenvolvidas no âmbito da Estratégia devem atender ao interesse público e estão submetidas à vedação de oferta de produtos ou serviços financeiros, o que busca preservar sua neutralidade pedagógica e evitar conflitos de interesse, reforçando sua legitimidade normativa e social. Esse desenho institucional se articula com a literatura que sustenta a necessidade de separar educação financeira de práticas de mercado, como condição para que ela cumpra sua função de proteção do consumidor e de redução de assimetrias informacionais²¹³.

A governança da ENEF cabe ao Fórum Brasileiro de Educação Financeira (FBEF), órgão colegiado que reúne autoridades responsáveis pela regulação e por políticas econômicas e sociais, entre as quais se incluem o Banco Central do Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários, a Superintendência de Seguros Privados, a Secretaria do Tesouro Nacional, o Ministério da Previdência Social, a Superintendência Nacional de Previdência Complementar, a Secretaria Nacional do Consumidor e o Ministério da Educação²¹⁴.

Essa composição institucional confere ao Fórum uma elevada densidade técnico-política, permitindo a articulação entre regulação financeira, proteção do consumidor,

210 BRASIL. **Decreto nº 10.393, de 9 de junho de 2020**. Institui a nova Estratégia Nacional de Educação Financeira – ENEF e o Fórum Brasileiro de Educação Financeira – FBEF. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 10 jun. 2020.

211 LUSARDI, Annamaria. Financial literacy and the need for financial education: evidence and implications. *Swiss Journal of Economics and Statistics*, v. 155, n. 1, 2019.

212 BRASIL. **Decreto nº 10.393, de 9 de junho de 2020**. Institui a nova Estratégia Nacional de Educação Financeira – ENEF e o Fórum Brasileiro de Educação Financeira – FBEF.

213 LUSARDI, Annamaria. Financial literacy and the need for financial education: evidence and implications. *Swiss Journal of Economics and Statistics*, v. 155, n. 1, 2019.

214 BRASIL. **Decreto nº 10.393, de 9 de junho de 2020**. Institui a nova Estratégia Nacional de Educação Financeira – ENEF e o Fórum Brasileiro de Educação Financeira – FBEF.

previdência, educação e política fiscal²¹⁵. Em termos teóricos, esse arranjo reforça a compreensão de que a educação financeira deve ser tratada como política pública transversal, orientada à eficiência de mercado, assim como à promoção da inclusão financeira, da estabilidade sistêmica e da cidadania econômica.

No exercício da competência normativa e de articulação prevista no art. 2º, I, do Decreto nº 10.393/2020, o FBEF aprovou um conjunto de princípios e diretrizes destinados a orientar a implementação da ENEF, de modo a conferir unidade institucional à atuação, assegurar previsibilidade regulatória e promover alinhamento com padrões internacionais de governança aplicáveis a políticas públicas²¹⁶. Em conformidade com o referido diploma, o FBEF não se caracteriza como órgão executor de políticas públicas, mas como instância de articulação interinstitucional, voltada à coordenação de esforços entre seus membros e parceiros estratégicos para promover a educação financeira, securitária, previdenciária e fiscal em todo o território nacional.²¹⁷ Essa arquitetura institucional dialoga com modelos de governança em rede, nos quais a eficácia das intervenções depende menos de hierarquias rígidas e mais da capacidade de coordenação, cooperação e alinhamento entre múltiplos atores estatais e não estatais.

Os princípios que estruturam a ENEF traduzem uma política pública orientada ao interesse público e à universalização do acesso ao conhecimento financeiro, na medida em que preveem atuação permanente e em âmbito nacional, afirmam a prevalência do interesse público, estabelecem a centralidade de informação, formação e orientação, valorizam parcerias público-privadas, preveem avaliação contínua das ações e impõem vedação à oferta de produtos e serviços financeiros no contexto de iniciativas educativas²¹⁸.

As diretrizes aprovadas pelo FBEF, por sua vez, incorporam de forma expressa as Recomendações sobre Letramento Financeiro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, às quais o Brasil aderiu em 2020, e as recontextualizam à luz da realidade institucional e socioeconômica do país. No que se refere à governança e à coordenação, a diretriz correspondente posiciona o FBEF como polo de difusão de informações e de articulação estratégica, prevendo a promoção da educação financeira por meio do intercâmbio entre seus membros, do diálogo de cada membro com seus parceiros e

215 BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Cidadania Financeira**: objetivos da Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF). [s.d.]

216 BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Cidadania Financeira**: objetivos da Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF). [s.d.]

217 BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Comunicado ENEF/FBEF n. 01/2021**: princípios e diretrizes da Estratégia Nacional de Educação Financeira – ENEF. Brasília, DF, 2021.

218 BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Comunicado ENEF/FBEF n. 01/2021**: princípios e diretrizes da Estratégia Nacional de Educação Financeira – ENEF. Brasília, DF, 2021.

da interação com outras partes interessadas, sem prejuízo da autonomia funcional de cada instituição²¹⁹.

No plano do planejamento e da articulação, a ENEF é operacionalizada a partir dos planos individuais de cada membro do FBEF, nos quais são elencadas as ações que contribuirão para os objetivos estratégicos da política. O compartilhamento contínuo desses planos permite identificar sinergias, sobreposições e lacunas, favorecendo a coordenação e a focalização em públicos-alvo prioritários²²⁰.

A diretriz relativa aos ciclos de mensuração e mapeamento introduz um componente de avaliação empírica contínua, ao exigir a mensuração dos níveis de educação financeira dos públicos-alvo e o mapeamento das ações em curso e planejadas²²¹. Essa ênfase em evidências é coerente com a literatura de Lusardi e Mitchell²²², que demonstra como instrumentos padronizados de mensuração, como os chamados Big Three, são fundamentais para identificar vulnerabilidades, desigualdades e impactos de políticas de letramento financeiro. Ao institucionalizar tais práticas, a ENEF cria condições para a retroalimentação da política com dados que sustentem sua evolução. A diretriz de liderança e orientação em educação financeira reforça o papel normativo e indutor dos membros do FBEF, que podem, quando pertinente, emitir orientações formais ou informais aos entes regulados e instituições vinculadas, de modo a alinhar expectativas e responsabilidades quanto à promoção de ações educativas^{223 224}.

O plano de ação da ENEF, estruturado de modo descentralizado e concebido como composição coordenada dos planos de seus membros, traduz uma lógica de implementação policêntrica, na qual a integração se viabiliza pelo compartilhamento de experiências e pela busca de sinergias, com atenção particular às parcerias firmadas com órgãos públicos e instituições privadas. Na medida em que atribui responsabilidade crescente a esses atores para a promoção de ações de educação financeira dirigidas a clientes e usuários, a ENEF se aproxima de modelos de responsabilidade compartilhada, nos quais a proteção do consumidor

219 BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Comunicado ENEF/FBEF n. 01/2021**: princípios e diretrizes da Estratégia Nacional de Educação Financeira – ENEF. Brasília, DF, 2021.

220 BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Comunicado ENEF/FBEF n. 01/2021**: princípios e diretrizes da Estratégia Nacional de Educação Financeira – ENEF. Brasília, DF, 2021.

221 BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Comunicado ENEF/FBEF n. 01/2021**: princípios e diretrizes da Estratégia Nacional de Educação Financeira – ENEF. Brasília, DF, 2021.

222 LUSARDI, Annamaria; MITCHELL, Olivia S. The economic importance of financial literacy: theory and evidence. **Journal of Economic Literature**, v. 52, n. 1, p. 5–44, mar. 2014.

223 BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Comunicado ENEF/FBEF n. 01/2021**: princípios e diretrizes da Estratégia Nacional de Educação Financeira – ENEF. Brasília, DF, 2021.

224 LUSARDI, Annamaria; MITCHELL, Olivia S. The economic importance of financial literacy: theory and evidence. **Journal of Economic Literature**, v. 52, n. 1, p. 5–44, mar. 2014.

e o desenvolvimento de capacidades individuais são compreendidos como deveres distribuídos ao longo do sistema financeiro.

Por fim, as diretrizes referentes ao reconhecimento de ações de terceiros, bem como à comunicação e à prestação de contas, introduzem mecanismos de incentivo, transparência e responsabilização. O mapeamento, a avaliação e o reconhecimento de iniciativas eficazes, inclusive de provedores não formalmente vinculados à ENEF, desde que alinhadas a seus princípios, contribuem para a formação de um ecossistema de boas práticas; paralelamente, a publicação de relatórios anuais pelo FBEF assegura a prestação de contas à sociedade²²⁵. Essa combinação de incentivos reputacionais e transparência pública é consistente com abordagens contemporâneas de governança que buscam fortalecer a legitimidade e a eficácia das políticas por meio da visibilidade e do escrutínio social²²⁶.

Esse arranjo normativo-institucional permite compreender a ENEF não como política restrita à capacitação individual, mas como vetor que incide sobre o próprio funcionamento do Sistema Financeiro Nacional, na medida em que afeta a qualidade das interações entre consumidores, intermediários financeiros e órgãos reguladores. Nessa linha, a educação financeira passa a desempenhar função de regulação sistêmica indireta, pois tende a reforçar a disciplina de mercado e a proteção do consumidor; com isso, estabelece-se uma ponte analítica para o exame, no tópico seguinte, da arquitetura, das funções e das vulnerabilidades do Sistema Financeiro Nacional, entendido como espaço em que direitos, deveres e riscos se concretizam.

3.4 SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL E A INTERVENÇÃO ESTATAL

A Emenda Constitucional nº 40, de 29 de maio de 2003, ao reformular o Capítulo IV do Título VII da Constituição Federal, relativo ao Sistema Financeiro Nacional, produziu inflexão no regime constitucional da matéria, na medida em que ampliou a margem de conformação normativa atribuída ao Congresso Nacional²²⁷. Isso se deu pela supressão da exigência de que a lei complementar observasse um conjunto rígido de comandos previamente inscritos no texto originário do art. 192, o que implicou a retirada de grande parte do conteúdo material da disciplina do sistema financeiro do âmbito constitucional para o plano infraconstitucional.

225 BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Comunicado ENEF/FBEF n. 01/2021**: princípios e diretrizes da Estratégia Nacional de Educação Financeira – ENEF. Brasília, DF, 2021.

226 LUSARDI, Annamaria; MITCHELL, Olivia S. The economic importance of financial literacy: theory and evidence. **Journal of Economic Literature**, v. 52, n. 1, p. 5–44, mar. 2014.

227 MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 41. ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2025.

O texto originário do referido comando constitucional era assim redigido:

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre:

I - a autorização para o funcionamento das instituições financeiras, assegurado às instituições bancárias oficiais e privadas acesso a todos os instrumentos do mercado financeiro bancário, sendo vedada a essas instituições a participação em atividades não previstas na autorização de que trata este inciso;

II - autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, previdência e capitalização, bem como do órgão oficial fiscalizador e do órgão oficial ressegurador;

II - autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, resseguro, previdência e capitalização, bem como do órgão oficial fiscalizador.

III - as condições para a participação do capital estrangeiro nas instituições a que se referem os incisos anteriores, tendo em vista, especialmente:

a) os interesses nacionais;

b) os acordos internacionais

IV - a organização, o funcionamento e as atribuições do banco central e demais instituições financeiras públicas e privadas;

V - os requisitos para a designação de membros da diretoria do banco central e demais instituições financeiras, bem como seus impedimentos após o exercício do cargo;

VI - a criação de fundo ou seguro, com o objetivo de proteger a economia popular, garantindo créditos, aplicações e depósitos até determinado valor, vedada a participação de recursos da União;

VII - os critérios restritivos da transferência de poupança de regiões com renda inferior à média nacional para outras de maior desenvolvimento;

VIII - o funcionamento das cooperativas de crédito e os requisitos para que possam ter condições de operacionalidade e estruturação próprias das instituições financeiras.

§ 1º A autorização a que se referem os incisos I e II será inegociável e intransferível, permitida a transmissão do controle da pessoa jurídica titular, e concedida sem ônus, na forma da lei do sistema financeiro nacional, a pessoa jurídica cujos diretores tenham capacidade técnica e reputação ilibada, e que comprove capacidade econômica compatível com o empreendimento.

§ 2º Os recursos financeiros relativos a programas e projetos de caráter regional, de responsabilidade da União, serão depositados em suas instituições regionais de crédito e por elas aplicados.

§ 3º As taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano; a cobrança acima deste limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar²²⁸.

Nesse sentido, a mudança de maior impacto promovida pela EC nº 40/2003 consistiu na desconstitucionalização de parte relevante do núcleo normativo do Sistema Financeiro

Nacional, ao deslocar para a lei complementar a disciplina de aspectos estruturais, funcionais e operacionais do setor. Segundo Moraes, esse movimento se ajusta a uma concepção de regulação econômica mais flexível e adaptável, compatível com a complexidade e o dinamismo dos mercados financeiros contemporâneos²²⁹.

Outro aspecto relevante consistiu na explicitação de que não mais se exigiria a edição de uma única lei complementar para disciplinar, de forma integral, o Sistema Financeiro Nacional. Com a nova redação do *caput* do art. 192 da Constituição Federal, passou-se a prever, de modo expresso, que a regulamentação ocorreria por leis complementares, no plural, afastando interpretação que impusesse concentração normativa em um único diploma. Embora o texto anterior não determinasse, de forma explícita, a existência de uma lei complementar única, a alteração teve por finalidade reduzir controvérsias constitucionais e conferir maior segurança jurídica ao processo legislativo. Atualmente, o referido dispositivo constitucional assume a seguinte redação:

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram²³⁰.

Como se pode observar, o art. 192, mesmo após a EC nº 40/03, preservou diretrizes constitucionais fundamentais para a conformação do sistema financeiro nacional. Entre elas, Moraes²³¹ destaca: a exigência de que o sistema seja estruturado de modo a promover o desenvolvimento equilibrado do país; a determinação de que sua regulação esteja orientada primordialmente aos interesses da coletividade; a extensão expressa desse regime às cooperativas de crédito; e a necessidade de que a legislação defina os parâmetros de participação do capital estrangeiro nas instituições financeiras. Tais vetores funcionam como cláusulas teleológicas de orientação do legislador infraconstitucional, impondo limites materiais à sua liberdade regulatória.

A organização constitucional do Sistema Financeiro Nacional, nesse contexto, não se limita à promoção da estabilidade macroeconômica ou à eficiência do sistema bancário, devendo ser interpretada à luz de sua função social. A regulação financeira assume, assim, papel central na promoção da inclusão econômica e na prevenção de práticas que

229 MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 41. ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2025.

230 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988**.

231 MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 41. ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2025.

comprometam a autonomia e a subsistência dos consumidores, especialmente daqueles em situação de vulnerabilidade agravada.

Ainda no plano institucional, o STF reconheceu a constitucionalidade da Lei Complementar nº 179/2021, que define os objetivos do Banco Central e disciplina sua autonomia, bem como os procedimentos de nomeação e exoneração de seu presidente e diretores²³². Tal decisão, na análise de Moraes, consolida um modelo de governança monetária baseado em maior independência técnico-institucional da autoridade monetária, em sintonia com padrões internacionais de estabilidade macroeconômica e credibilidade regulatória²³³.

A redação originária do § 3º do art. 192 da Constituição Federal estabelecia que as taxas de juros reais não poderiam exceder 12% ao ano, já incluídas comissões e quaisquer outras formas de remuneração, direta ou indireta, vinculadas à concessão de crédito; além disso, previa-se que a cobrança acima desse patamar deveria ser tipificada como crime de usura. Ainda assim, o STF consolidou o entendimento de que o dispositivo ostentava natureza de norma constitucional de eficácia limitada, de modo que sua aplicabilidade dependia da edição de lei complementar, nos termos do caput do próprio art. 192²³⁴. Sobre o tema, assim preconiza a Súmula nº 648 do STF: “a norma do § 3º do art. 192 da Constituição, revogada pela EC 40/2003, que limitava a taxa de juros reais a 12% ao ano, tinha sua aplicabilidade condicionada à edição de lei complementar”²³⁵.

Nesse contexto, cogitava-se a edição de lei complementar voltada a regulamentar o Sistema Financeiro Nacional de forma ampla, mas sem conferir eficácia ao § 3º do art. 192, o que, na prática, afastaria a imposição do teto constitucional de juros. Essa estratégia, contudo, ficava sujeita a questionamentos de constitucionalidade, pois poderia ser compreendida como omissão legislativa inconstitucional ou, ainda, como regulamentação seletiva de dispositivo constitucional²³⁶.

Para neutralizar esse risco e conferir coerência ao modelo regulatório então redesenhado, a EC nº 40/2003 realizou dupla operação normativa: de um lado, revogou de forma expressa o § 3º do art. 192, suprimindo a limitação constitucional às taxas de juros; de outro, autorizou de modo explícito a distribuição da disciplina do Sistema Financeiro Nacional por múltiplas leis complementares. A partir disso, consolidou-se regime jurídico

232 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.696/DF**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Redator para o acórdão: Min. Roberto Barroso. Julgado em 26 ago. 2021. Diário da Justiça eletrônico, Brasília, DF.

233 MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 41. ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2025.

234 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Injunção n. 597-7**. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Diário da Justiça, Brasília, DF, 31 out. 2001.

235 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula n. 648**. Diário da Justiça eletrônico, Brasília, DF.

236 MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 41. ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2025.

mais flexível, apto a acomodar a complexidade das operações financeiras e a responder a demandas de estabilidade, competitividade e desenvolvimento econômico, sem a rigidez decorrente de parâmetros constitucionais excessivamente detalhados²³⁷.

O fato é que, como observa Erling²³⁸, desde a promulgação da Constituição de 1988, o Congresso Nacional tem sido palco de reiteradas iniciativas políticas voltadas à reforma da arquitetura institucional de regulação do Sistema Financeiro Nacional, especialmente no que concerne à revisão ou substituição da Lei nº 4.595/1964, com o propósito de viabilizar a edição da lei complementar prevista no caput do art. 192 da Constituição vigente. Todavia, tais proposições legislativas, seja as ainda em tramitação, seja as já arquivadas, não lograram ocupar posição central na agenda decisória das Comissões e dos Plenários das Casas Legislativas, revelando um déficit persistente de prioridade política conferida ao tema.

Diante disso, uma agenda de aprimoramento institucional deve assumir perspectiva sistêmica, de modo a conectar os diversos órgãos e as distintas funções envolvidas na regulação financeira. O problema central, nesse quadro, consiste em formular reformas que, de um lado, evitem rupturas político-institucionais e, de outro, se sustentem em fundamentos operacionais de caráter sistêmico, para demonstrar que o desenho institucional proposto aumenta a coordenação entre as instituições e, por consequência, melhora os resultados sociais ao longo do tempo. Em termos conceituais, aprimorar a regulação significa reforçar a cooperação interinstitucional e elevar a capacidade de produzir resultados sociais por meio da criação de canais de coordenação que articulem, de forma integrada, dimensões políticas, econômicas e técnicas da atividade regulatória²³⁹.

Portanto, a proposta não consiste em blindar autoridades reguladoras por meio de independência absoluta, nem em afastá-las dos mecanismos de controle próprios da democracia deliberativa, até porque o grau de autonomia institucional é definido pelo Poder Legislativo; o que se busca, em vez disso, é estruturar medidas voltadas a qualificar a coordenação regulatória, com ênfase no fortalecimento da autonomia funcional das autoridades financeiras, no aumento da transparência e na consolidação de uma cultura administrativa orientada ao controle público e à avaliação sistemática dos resultados da regulação²⁴⁰.

237 MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 41. ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2025. p. 908.

238 ERLING, Marlos Lopes Godinho. **Regulação do sistema financeiro nacional: desafios e propostas de aprimoramento institucional**. São Paulo: Almedina, 2015.

239 ERLING, Marlos Lopes Godinho. **Regulação do sistema financeiro nacional: desafios e propostas de aprimoramento institucional**. São Paulo: Almedina, 2015.

240 ERLING, Marlos Lopes Godinho. **Regulação do sistema financeiro nacional: desafios e propostas de aprimoramento institucional**. São Paulo: Almedina, 2015.

Essa perspectiva de aprimoramento qualitativo da regulação financeira adquire dimensão ainda mais concreta quando se examina o modo pelo qual o Estado tem respondido às transformações tecnológicas que reconfiguram, em profundidade e velocidade crescentes, a prestação de serviços financeiros no Brasil. A questão não se reduz a saber se o Estado deve ou não intervir, mas a definir como intervir de forma tecnicamente adequada, proporcional e orientada à proteção efetiva dos usuários, especialmente daqueles que se encontram em situação de maior fragilidade diante das inovações digitais.

A regulação econômica, compreendida como interferência do Estado na economia mediante a elaboração de regras e a atividade de fiscalização, tem por objetivo precípua a correção das falhas de mercado, tais como externalidades negativas, assimetrias informacionais e concentração de poder econômico. Contudo, o Estado não se encontra imune ao cometimento de suas próprias falhas regulatórias, razão pela qual a intervenção deve ser cautelosa, tecnicamente fundamentada e proporcional ao problema que se pretende corrigir. A regulação excessivamente verticalizada, marcada pela proliferação normativa e pelo detalhamento minucioso de condutas, tende a criar barreiras à entrada de novos agentes, elevar os custos de conformidade e, nos casos extremos, induzir empresas a operar às margens dos atos normativos quando os riscos de penalização se mostram inferiores aos entraves e ganhos econômicos decorrentes do cumprimento das normas.

Nesse cenário, emerge com clareza o risco do paternalismo regulatório, postura em que o Estado, sob o pretexto de proteger, subtrai dos agentes econômicos e dos consumidores a autonomia de fazer escolhas e responder por suas consequências. Para Mecabô, “há, cada vez mais, a percepção de que o direito da regulação, em seus moldes tradicionais (em uma direção exclusivamente verticalizada, com um Estado em posição superior), pode ser pernicioso, autossabotador”²⁴¹. Dada sua relevância, sobretudo em virtude dos impactos no desenvolvimento econômico e, por conseguinte, no desenvolvimento social, as intervenções estatais devem ser cautelosas e decorrentes de estudo técnico aprofundado, atento às especificidades do setor e ao momento histórico.

No âmbito específico do Sistema Financeiro Nacional, pela atuação do Bacen o Estado intervém diretamente no sistema financeiro e, indiretamente, na economia, buscando assegurar a solidez das instituições financeiras, a estabilidade monetária e a proteção dos usuários dos serviços financeiros²⁴². Essa intervenção não pode, todavia, perder seu caráter

241 MECABÔ, Alex. **Para Além Dos Dados Pessoais: Mercantilização da Privacidade e Desafios à Regulação**. 1ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, pág. 183.

242 CADIE, Christophe Yvan François. **Coleção Direito Econômico — Sistema Financeiro Nacional**. São Paulo: Saraiva, 2011.

essencialmente técnico e prospectivo, diante da necessidade premente de acompanhar as flutuações do cenário financeiro internacional e as constantes inovações tecnológicas que reconfiguram o setor. A relevância constitucional conferida ao fomento da tecnologia impõe ao regulador uma postura ativa e prospectiva. Como pontuado por Mazon, “a pesquisa tecnológica há de ser instrumento do desenvolvimento”²⁴³, imperativo que se projeta diretamente sobre o sistema financeiro, exigindo do Bacen a capacidade de harmonizar o dever de supervisão prudencial com a abertura necessária à inovação. Essa tensão entre a função protetiva da regulação e o imperativo de não obstaculizar o desenvolvimento tecnológico constitui o eixo central do debate regulatório contemporâneo no setor financeiro.

No plano das inovações concretas, a instituição do PIX pela Resolução BCB nº 1, de 12 de agosto de 2020, figurou como verdadeira revolução na modalidade de pagamento e transferência, acarretando a extinção progressiva dos sistemas DOC e TED. Mais do que uma inovação tecnológica, o PIX representou ruptura de paradigma: ao democratizar o acesso a pagamentos instantâneos, gratuitos para pessoas físicas e disponíveis ininterruptamente, promoveu inclusão financeira em escala sem precedentes no país, reduzindo barreiras geográficas e socioeconômicas historicamente associadas ao acesso aos serviços bancários. Em continuidade a esse processo evolutivo, chegou-se ao *Open Finance* — a ampliação do *Open Banking* para além dos serviços bancários tradicionais —, sistema financeiro aberto que se pauta no compartilhamento de informações entre diferentes instituições financeiras, possibilitando que, por uma única plataforma, o consumidor tenha acesso às suas informações bancárias consolidadas, com garantia de oferta de produtos e serviços direcionados ao seu perfil, de forma segura e conveniente. Tal sistema ancora-se em três pilares estruturantes: democratização, digitalização e desburocratização. Para a sua implementação, exige-se o compartilhamento de informações mediante consentimento expresso do consumidor — prévio, livre e inequívoco —, alinhando o sistema às diretrizes da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018) e do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990).

Precisamente nesse ponto, a análise da regulação do sistema financeiro converge, de forma inescapável, para o Direito do Consumidor. O Código de Defesa do Consumidor constitui instrumento fundamental de reequilíbrio das relações jurídicas assimétricas entre fornecedores e consumidores, fundado nos princípios da vulnerabilidade, da transparência, da boa-fé objetiva e da harmonia das relações de consumo. Esse arcabouço protetivo projeta-se

243 MAZON, Tânia Ishikawa. **Fomento à ciência, à tecnologia e à inovação** — Reflexões à luz da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 10.973/2004. Revista Brasileira de Estudos da Função Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 210.

naturalmente sobre o ambiente digital financeiro, impondo aos prestadores de serviços financeiros obrigações de informação adequada, vedação de cláusulas abusivas e responsabilidade objetiva pelos danos causados em razão da prestação deficiente dos serviços. A inserção do consumidor no universo do PIX, do *Open Finance* e dos demais serviços financeiros digitais coloca-o diante de riscos específicos: fraudes digitais sofisticadas, engenharia social, uso indevido de dados pessoais e dificuldade de compreensão de termos técnicos que condicionam o consentimento informado. Esses riscos exigem uma atuação regulatória proativa, que alcance a educação financeira e digital, além da responsabilização dos fornecedores de serviços digitais.

A tensão entre o protecionismo regulatório e a evolução tecnológica agrava-se sensivelmente quando se examina a situação do consumidor hipervulnerável. O conceito de hipervulnerabilidade emerge da percepção de que, dentro do universo de consumidores já reconhecidamente vulneráveis, há categorias que demandam proteção ainda mais qualificada em razão de características pessoais que agravam sua situação de fragilidade no mercado. Idosos, pessoas com deficiência, analfabetos funcionais, pessoas de baixa renda e residentes em zonas de exclusão digital constituem grupos que, confrontados com as novas tecnologias financeiras, encontram-se em posição de desvantagem sistêmica. Para esses consumidores, a inovação tecnológica pode representar tanto uma oportunidade de inclusão, como ocorreu com o PIX ao facilitar transferências para populações sem acesso a agências bancárias, quanto um vetor de exploração e exclusão. A complexidade dos fluxos de consentimento no *Open Finance*, por exemplo, pode ser completamente inacessível ao consumidor idoso sem letramento digital que, sem compreender o que autoriza, acaba por consentir com o compartilhamento amplo de seus dados financeiros, ficando exposto a ofertas de produtos de risco e a práticas de perfilamento potencialmente abusivas.

Nesse cenário, o princípio da vulnerabilidade do consumidor revela sua dimensão dinâmica, se intensificando à medida que se somam condições pessoais de fragilidade com a complexidade inerente ao ambiente digital. Nessa perspectiva, a tensão entre protecionismo e inovação não admite solução simplista. A adoção de uma postura exclusivamente protetiva, marcada pela imposição de restrições severas à inovação, pode privar os consumidores hipervulneráveis justamente das ferramentas que poderiam promover sua inclusão financeira. Por outro lado, uma abordagem permissiva, que priorize a velocidade de adoção tecnológica em detrimento da proteção, expõe esses mesmos consumidores a riscos para os quais não possuem capacidade de resposta. A equação regulatória adequada não está, portanto, na escolha entre proteção ou inovação, mas na construção de uma regulação proporcional e

calibrada às diferentes categorias de consumidores, que imponha aos fornecedores de serviços financeiros digitais o dever de adotar interfaces acessíveis, linguagem simples, mecanismos de verificação reforçada do consentimento para consumidores em situação de hipervulnerabilidade e canais alternativos de atendimento para aqueles sem habilidades digitais. O paternalismo regulatório que se revela pernicioso quando aplicado de forma indiscriminada encontra, portanto, sua dimensão legítima e constitucionalmente justificada quando direcionado à proteção de quem genuinamente não possui condições materiais de proteger a si mesmo no ambiente digital financeiro, residindo a diferença entre o paternalismo ilegítimo e a proteção necessária justamente na identificação precisa do destinatário da norma e na proporcionalidade da medida adotada.

Demonstra-se, assim, que a cidadania financeira constitui dimensão indispensável da cidadania contemporânea no Estado Democrático de Direito, funcionando como ponte entre a Constituição Econômica e a proteção concreta dos indivíduos no mercado financeiro. Ao reconhecer que a participação econômica qualificada depende de condições materiais e institucionais adequadas, a cidadania financeira legitima a atuação regulatória do Estado e reforça a centralidade da defesa do consumidor no âmbito financeiro. Essa compreensão revela-se particularmente relevante quando se examinam situações de vulnerabilidade agravada, como as que caracterizam o consumidor hipervulnerável, tema desenvolvido no capítulo seguinte.

4 O CONSUMIDOR HIPERVULNERÁVEL E A CIDADANIA FINANCEIRA

Este capítulo examina, em perspectiva dogmático-crítica, a figura do consumidor hipervulnerável no contexto da cidadania financeira, tomando como eixo a ampliação contemporânea do conceito de vulnerabilidade no Direito do Consumidor brasileiro. Parte-se da premissa de que a vulnerabilidade, prevista expressamente no art. 4º, I, do CDC²⁴⁴, constitui categoria jurídica dinâmica, historicamente construída e progressivamente densificada pela doutrina, pela legislação e pela jurisprudência, especialmente diante das transformações econômicas, tecnológicas e demográficas que incidem sobre as relações de consumo. Nesse cenário, a noção de hipervulnerabilidade representa instrumento para compreender situações em que a assimetria entre consumidor e fornecedor se intensifica de modo estrutural, reclamando respostas normativas e institucionais mais robustas, conforme apontam autores como Marques²⁴⁵ e Miragem²⁴⁶.

A análise aqui desenvolvida parte do reconhecimento de que certas condições pessoais, sociais ou econômicas, como idade avançada, baixo nível de educação financeira, dependência informacional, fragilidades cognitivas ou inserção precária no mercado de trabalho, ampliam riscos no acesso e no uso de produtos e serviços financeiros. Em consequência, a hipervulnerabilidade não se resume a atributo subjetivo isolado, mas se configura como situação relacional agravada, na qual fatores individuais se combinam com práticas de mercado agressivas e com a complexidade do sistema financeiro. Essa leitura se articula com a literatura que problematiza a financeirização da vida cotidiana e seus impactos sobre a autonomia decisória dos consumidores, ao indicar que o endividamento pode funcionar como mecanismo de controle social e de exclusão econômica.

Nesse quadro, o capítulo também examina a vulnerabilidade financeira específica como categoria jurídico-protetiva, com destaque para a necessidade de tratamentos diferenciados e proporcionais, em consonância com o princípio da igualdade material. A partir dessa chave interpretativa, analisa-se a Lei nº 14.181/2021, Lei do Superendividamento, como marco normativo na reconfiguração da tutela do consumidor, sobretudo no que se refere à prevenção do superendividamento e à promoção de práticas de crédito responsável²⁴⁷. A

244 BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

245 MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais**. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

246 MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

247 BRASIL. **Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021**. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do

atenção recai, em especial, sobre o consumidor idoso, cuja condição etária, somada à expansão do crédito consignado e à assimetria informacional, compõe quadro recorrente de hipervulnerabilidade financeira, reconhecido pela doutrina e pela jurisprudência.

Por fim, o capítulo situa a discussão no âmbito da cidadania financeira, compreendida não apenas como acesso formal a produtos e serviços financeiros, mas como capacidade efetiva de exercer direitos, compreender riscos e tomar decisões informadas em ambiente econômico complexo, conforme examinado no capítulo anterior. Nesse ponto, a análise da atuação do Poder Judiciário assume papel relevante, pois permite verificar como tribunais brasileiros têm incorporado a linguagem da hipervulnerabilidade e da cidadania financeira em suas decisões, contribuindo para a concretização de direitos fundamentais do consumidor.

4.1 HIPERVULNERABILIDADE: CONCEITO E CARACTERÍSTICAS

O art. 4º da Lei nº 8.078/1990 fixa a Política Nacional das Relações de Consumo e, ao mesmo tempo, explicita as finalidades que devem orientar a interpretação e a aplicação do CDC como um todo²⁴⁸, constituindo-se, como assinala a doutrina, em verdadeira “norma- objetivo”, cuja função é orientar a interpretação e a aplicação de todas as demais disposições do Código considerando os valores e resultados que o legislador pretende alcançar²⁴⁹.

Nesse sentido, Marques sustenta que o art. 4º opera como cláusula geral de direcionamento axiológico do CDC, impondo uma leitura sistemática e finalística das normas consumeristas, sempre orientada pela proteção da parte mais fraca da relação de consumo²⁵⁰. Segundo Garcia, a vulnerabilidade do consumidor será constatada a partir da análise do desequilíbrio técnico, jurídico e fático existente entre as partes. O referido autor sustenta que:

a vulnerabilidade técnica seria aquela na qual o comprador não possui conhecimentos específicos sobre o produto ou o serviço, podendo, portanto, ser mais facilmente iludido no momento da contratação. A vulnerabilidade jurídica seria a própria falta de conhecimentos jurídicos, ou de outros pertinentes à relação, como contabilidade, matemática financeira e economia. Já a vulnerabilidade fática é a vulnerabilidade real diante do parceiro contratual, seja em decorrência do grande poderio econômico deste último, seja pela sua posição de monopólio, ou em razão da essencialidade

superendividamento.

248 BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

249 BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. **O conceito jurídico de consumidor**. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 77, n. 628, p. 69-79, fev. 1988. Disponível em: . Acesso em: 14 jan. 2026.

250 MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais**. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

do serviço que presta, impondo, numa relação contratual, uma posição de superioridade²⁵¹.

Nesse sentido, Miragem enfatiza que a Política Nacional das Relações de Consumo consubstancia um verdadeiro programa jurídico de intervenção no mercado, articulando proteção do consumidor, desenvolvimento econômico e equilíbrio das relações contratuais²⁵².

O art. 4º, I, do CDC consagra, em primeiro lugar, o reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo, premissa que decorre do caráter assimétrico da relação de consumo, já que o fornecedor concentra meios de produção, informações técnicas, capacidade de organização do mercado e poder para estipular, de forma unilateral, condições de oferta de produtos e serviços. Em contrapartida, a liberdade de escolha do consumidor tende a ser restrita às alternativas previamente delineadas pelo próprio fornecedor, cuja atuação se orienta por interesses empresariais e pela lógica do lucro, de modo que a vulnerabilidade não se apresenta como exceção, mas como traço definidor do conceito jurídico de consumidor. Nessa linha, como assinala Claudia Lima Marques, a vulnerabilidade constitui pressuposto lógico e normativo do Direito do Consumidor e funciona como base para um regime jurídico diferenciado, voltado à realização da igualdade material entre as partes²⁵³. Miragem acrescenta que a vulnerabilidade decorre de presunção legal, sem admitir prova em sentido contrário, o que implica reconhecer que todo consumidor, independentemente de condição econômica ou cultural, ocupa posição de desvantagem em relação ao fornecedor²⁵⁴.

A doutrina aponta diversas dimensões da vulnerabilidade, usualmente agrupadas em fática ou econômica, técnica e jurídica. A vulnerabilidade fática ou econômica decorre, em regra, do menor poder econômico do consumidor diante do fornecedor; a técnica se relaciona ao desconhecimento sobre funcionamento, riscos e características de produtos e serviços; e a jurídica diz respeito às dificuldades de compreensão e de acesso aos instrumentos de proteção. Essas dimensões não se excluem, mas se combinam e se sobrepõem, o que reforça a necessidade de tutela jurídica específica e contínua^{255 256}. Claudia Lima Marques destaca, ainda, a vulnerabilidade informacional, como sendo a vulnerabilidade básica do consumidor,

251 GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Direito do consumidor**: código comentado e jurisprudência. 4. ed. Niterói: Impetus, 2008. p. 17.

252 MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

253 MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**: o novo regime das relações contratuais. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

254 MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

255 MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**: o novo regime das relações contratuais. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

256 MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

por ser característica intrínseca da sociedade contemporânea, na medida em que, como salienta a autora, “o consumidor/usuário experimenta, neste mundo livre, veloz e global (relembre-se aqui o consumo pela internet, pela televisão, pelo celular, pelos novos tipos de computadores, cartões e chips), uma nova vulnerabilidade”²⁵⁷.

O segundo princípio da Política Nacional das Relações de Consumo diz respeito à atuação governamental voltada à proteção do consumidor, a qual pode se concretizar tanto por ação direta do Estado, com a criação e o funcionamento de órgãos públicos de defesa, como os Procons, quanto pelo estímulo à organização de associações representativas, ainda que, no Brasil, esse associativismo apresente desenvolvimento desigual. Soma-se a isso a presença estatal na própria dinâmica do mercado, visível em atividades regulatórias e fiscalizatórias, como as exercidas pelo Inmetro, e na fixação de parâmetros de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho aplicáveis a produtos e serviços. Para Miragem, essa dimensão indica que o Direito do Consumidor não se restringe à disciplina contratual, pois envolve política pública de intervenção e regulação do mercado orientada à tutela da parte vulnerável²⁵⁸.

O terceiro princípio dispõe sobre a harmonização dos interesses que permeiam as relações de consumo, de modo a compatibilizar a proteção do consumidor com exigências de desenvolvimento econômico e tecnológico, em consonância com o art. 170 da Constituição Federal. Essa harmonização deve se orientar pela boa-fé e pelo equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores. Segundo Garcia, a boa-fé traduz-se em “um conjunto de padrões éticos de comportamento, aferíveis objetivamente, que devem ser seguidos pelas partes contratantes em todas as fases da existência da relação contratual, desde a sua criação, durante o período de cumprimento e, até mesmo, após a sua extinção”²⁵⁹.

A proteção prevista no CDC, como norma cogente, não tem por finalidade favorecer o consumidor de modo indevido, mas recompor a igualdade material entre as partes e conter abusos associados ao poder econômico. Claudia Lima Marques ressalta que a boa-fé objetiva cumpre função estruturante nesse quadro, pois opera como padrão de conduta jurídico-normativo que deve orientar as fases pré-contratual, contratual e pós-contratual, coibindo práticas abusivas, cláusulas obscuras e desequilíbrios excessivos²⁶⁰. Essa perspectiva está

257 BENJAMIN, Antônio Herman V.; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 77.

258 MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

259 GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Direito do consumidor: código comentado e jurisprudência**. 4. ed. Niterói: Impetus, 2008. p. 41.

260 MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais**. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

alinhada ao fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana, previsto no art. 1º, III, da Constituição Federal, que impede a submissão da coletividade de consumidores a formas de controle econômico incompatíveis com um Estado Democrático de Direito²⁶¹ - consoante abordagem já empreendida no primeiro capítulo de desenvolvimento desta dissertação.

O quarto princípio refere-se à educação e à informação de fornecedores e consumidores acerca de seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo. A informação é reconhecida como direito fundamental, consagrado no art. 5º, XIV, da Constituição Federal²⁶², e assume papel central no Direito do Consumidor. O acesso a informações claras, adequadas e ostensivas é condição para o exercício da autonomia do consumidor e para a prevenção de práticas que induzam ao consumo desnecessário ou prejudicial. Para Miragem, a educação para o consumo constitui instrumento de empoderamento do consumidor e de redução das assimetrias informacionais que caracterizam o mercado contemporâneo²⁶³.

Sobre o tema, Cláudia Lima Marques salienta que

hoje o contrato é informação, daí a importância de sua interpretação sempre a favor do contratante mais fraco e das expectativas legítimas nele criadas por aquele tipo de contrato. Neste momento, o elaborador do contrato e aquele que o utiliza no mercado de consumo [...] devem ter em conta o seu dever próprio de informar, que inclui o dever de redação clara e com destaque, além do dever de considerar a condição leiga do outro, evitando dubiedades na redação contratual²⁶⁴.

No mesmo sentido é a lição de Tartuce, para quem “a informação, nesse âmbito da ciência jurídica, tem dupla face: o dever de informar e o direito de ser informado, sendo o primeiro relacionado com quem oferece o seu produto ou serviço ao mercado; e o segundo, com o consumidor vulnerável”²⁶⁵.

O quinto princípio incentiva a criação, pelos fornecedores, de mecanismos eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços, bem como de meios alternativos de solução de conflitos de consumo. Embora a lei atribua essa responsabilidade aos fornecedores, parte da doutrina critica a ausência de sanções específicas para o

261 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988.** Disponível em: . Acesso em: 12 jan. 2026.

262 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988.** Disponível em: . Acesso em: 12 jan. 2026.

263 MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

264 MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais**. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 229.

265 TARTUCE, Flávio. **Função social dos contratos: do Código de Defesa do Consumidor ao Código Civil de 2002**. 2. ed. rev. atual. São Paulo: Método, 2007. p. 141.

descumprimento desse dever, o que pode comprometer sua efetividade prática²⁶⁶. Ainda assim, instrumentos como serviços de atendimento ao consumidor e canais de comunicação direta representam tentativas de internalizar, no âmbito empresarial, a gestão dos conflitos de consumo²⁶⁷.

O sexto princípio dispõe sobre a coibição e a repressão de abusos no mercado de consumo, abrangendo condutas como concorrência desleal e uso indevido de marcas, patentes e demais signos distintivos. Nesse ponto, a tutela do consumidor ultrapassa a relação individual de consumo e alcança a dinâmica concorrencial do mercado, de modo a prevenir prejuízos associados a monopólios, concentrações econômicas ou práticas desleais^{268 269}.

O sétimo princípio impõe a racionalização e a melhoria dos serviços públicos, exigindo que fornecedores, inclusive concessionárias e permissionárias, ofereçam serviços adequados, seguros e contínuos. Tal diretriz encontra respaldo no art. 175 da Constituição Federal²⁷⁰ e é reforçada pelo art. 22 do CDC, que consagra o direito do consumidor à adequada prestação dos serviços públicos essenciais, ao dispor que órgãos públicos e suas empresas (concessionárias, permissionárias, etc.) têm o dever de fornecer serviços essenciais (como água, luz, telefone) de forma adequada, eficiente, segura e contínua, sendo obrigados a reparar danos e cumprir suas obrigações em caso de falha, com responsabilização solidária por componentes e vícios no serviço, visando proteger o consumidor de falhas na prestação²⁷¹.

Por fim, o oitavo princípio prevê a necessidade de acompanhamento permanente das mudanças do mercado de consumo, em razão do caráter dinâmico das relações de consumo e da introdução contínua de novos produtos, serviços e tecnologias. Esse monitoramento é necessário para que a proteção do consumidor, enquanto parte vulnerável da relação, permaneça efetiva e compatível com transformações econômicas e sociais²⁷². O art. 5º do CDC complementa esse quadro ao indicar os instrumentos de que dispõe o Poder Público para a concretização da Política Nacional das Relações de Consumo, reafirmando o caráter

266 MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**: o novo regime das relações contratuais. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

267 GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Direito do consumidor**: código comentado e jurisprudência. 4. ed. Niterói: Impetus, 2008.

268 GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Direito do consumidor**: código comentado e jurisprudência. 4. ed. Niterói: Impetus, 2008.

269 MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

270 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988**. Disponível em: . Acesso em: 12 jan. 2026.

271 BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: . Acesso em: 12 jan. 2026.

272 GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Direito do consumidor**: código comentado e jurisprudência. 4. ed. Niterói: Impetus, 2008.

sistêmico, preventivo e promocional da tutela consumerista no ordenamento jurídico brasileiro²⁷³.

Esse panorama normativo e principiológico do art. 4º do CDC permite avançar para exame mais detalhado da vulnerabilidade, compreendendo-a não como categoria uniforme e abstrata, mas como fenômeno plural e graduável, que se expressa de modo diverso conforme as condições concretas do consumidor e o contexto da relação de consumo. Sobre o tema, Paulo Valério Dal Pai Moraes leciona que

vulnerabilidade, sob o enfoque jurídico, é, então, o princípio pelo qual o sistema jurídico positivado brasileiro reconhece a qualidade ou condição daquele(s) sujeito(s) mais fraco(s) na relação de consumo, tendo em vista a possibilidade de que venha(m) a ser ofendido(s), na sua incolumidade física ou psíquica, bem como no âmbito econômico, por parte do(s) sujeito(s) mais potente(s) da mesma relação²⁷⁴.

Nesse ponto, a doutrina contemporânea passa a identificar situações em que a vulnerabilidade se agrava, pois assimetrias informacionais, técnicas, econômicas e jurídicas se intensificam, dando origem ao conceito de hipervulnerabilidade. Essa noção, desenvolvida em especial a partir das contribuições de Claudia Lima Marques e Bruno Miragem, permite reconhecer que certos grupos ou indivíduos demandam nível mais elevado de proteção jurídica. Para os referidos autores,

enquanto a vulnerabilidade “geral” do art. 4º, I, se presume e é inerente a todos os consumidores (em especial tendo em vista sua posição nos contratos, tema desta obra), a hipervulnerabilidade seria “inerente” e especial à situação pessoal de um consumidor, seja permanente (prodigalidade, incapacidade, deficiência física ou mental) ou temporária (doença, gravidez, analfabetismo, idade)²⁷⁵.

A leitura da vulnerabilidade como categoria estruturante do Direito do Consumidor conduz ao exame da hipervulnerabilidade como instrumento voltado à concretização da igualdade material e da dignidade da pessoa humana nas relações de consumo. A vulnerabilidade integra a própria definição jurídica de consumidor, pois decorre da posição que esse sujeito ocupa nas relações de consumo, nas quais se verificam assimetrias informacionais, técnicas, econômicas e jurídicas em face do fornecedor. Por isso, trata-se de

273 BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: . Acesso em: 12 jan. 2026.

274 MORAES, Paulo Valério Dal Pai. **Código de Defesa do Consumidor**: O princípio da vulnerabilidade no contrato, na publicidade, nas demais práticas comerciais. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 125.

275 MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno. **O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis**. São Paulo: RT, 2012. p. 189.

condição presumida por força de lei, que não exige prova de fragilidade concreta, já que resulta da inserção do consumidor em um mercado organizado segundo a lógica empresarial e condicionado pelo poder econômico.

Essa vulnerabilidade de base, contudo, não se manifesta de forma homogênea. Em determinadas situações, fatores adicionais de ordem pessoal, social, econômica ou cultural incidem de modo cumulativo sobre a condição do consumidor, intensificando assimetrias já existentes e ampliando o risco de violação de direitos fundamentais. Nesse quadro, reconhece-se a hipervulnerabilidade, entendida como vulnerabilidade qualificada ou agravada, que não substitui a vulnerabilidade geral, mas a potencializa e exige respostas protetivas mais densas e diferenciadas. Assim, quando fragilidades se sobrepõem, o reconhecimento da hipervulnerabilidade passa a operar como meio de realização da igualdade material e da dignidade da pessoa humana nas relações de consumo.

Nesse sentido é a síntese elaborada por Miragem, ao asseverar que

o princípio da vulnerabilidade é aquele que estabelece a presunção absoluta de fraqueza ou debilidade do consumidor no mercado de consumo, de modo a fundamentar a existência de normas de proteção e orientar sua aplicação na relação de consumo. Poderá, todavia, variar quanto ao modo como se apresenta em relação a cada consumidor, em face de suas características pessoais e suas condições econômicas, sociais e intelectuais. Da mesma forma, certas qualidades pessoais do consumidor podem dar causa a uma soma de fatores de reconhecimento da vulnerabilidade, razão pela qual se pode falar em situação de vulnerabilidade agravada, ou, como também vem denominando a doutrina, hipervulnerabilidade do consumidor. A utilidade do reconhecimento de causas que acentuem a vulnerabilidade do consumidor, agravando sua condição, estabelece-se como um critério de interpretação e aplicação das normas de proteção - ou, como sugere a doutrina, originando um dever de cuidado especial -, atendendo a essa situação peculiar de certos consumidores²⁷⁶.

O Quadro 1 compara os conceitos de vulnerabilidade e hipervulnerabilidade nas relações consumeristas:

Quadro 1 - Síntese comparativa entre os conceitos de vulnerabilidade e hipervulnerabilidade no Direito do Consumidor

Aspecto	Vulnerabilidade	Hipervulnerabilidade
Fundamento	Art. 4º, I, CDC	Art. 4º, I, CDC + interpretação constitucional
Titularidade	Todos os consumidores	Consumidores ou grupos específicos
Presunção	Absoluta e geral	Qualificada e agravada
Origem	Posição estrutural no mercado	Fragilidades adicionais cumulativas
Exemplos	Relações de consumo em geral	Idosos, crianças, doentes, analfabetos
Efeito jurídico	Justifica normas protetivas gerais	Impõe proteção diferenciada

Fonte: elaborado pela autora (2026).

Segundo Azevedo, a tutela jurídica de grupos hipervulneráveis pode ser entendida como etapa posterior de amadurecimento e de densificação do Direito do Consumidor. Em um primeiro momento, destacou-se a consolidação, nos tribunais, do campo de incidência do Código de Defesa do Consumidor, sobretudo com a adoção da corrente finalista, que delimitou com maior precisão o conceito jurídico de consumidor. Vencida essa fase, o debate contemporâneo desloca-se para o reconhecimento de que certos consumidores, por estarem em condição de vulnerabilidade intensificada, demandam tratamento protetivo diferenciado. Essa diferenciação se funda, de um lado, em comandos constitucionais voltados a grupos específicos, como idosos, crianças e outras categorias submetidas a proteção reforçada, e, de outro, em indicações expressas do próprio CDC, que menciona fatores como idade, saúde, nível de conhecimento ou condição social (art. 39, IV). Trata-se, além disso, de categoria aberta, que admite o reconhecimento de outros elementos capazes de agravar a vulnerabilidade, permitindo ao intérprete e ao aplicador do direito ajustar a tutela consumerista às situações de fragilidade existentes na realidade social²⁷⁷.

A identificação de grupos hipervulneráveis exige a conjugação de parâmetros normativos e fáticos, pois a categoria não se exaure em lista taxativa nem em generalizações abstratas, de modo que sua incidência depende da demonstração concreta dos fatores de vulnerabilidade. A ampliação indiscriminada do instituto compromete sua função normativa, esvaziando o amparo jurídico destinado a quem efetivamente necessita de proteção reforçada, impondo, por conseguinte, a identificação de critérios rigorosos para seu reconhecimento. Nesse cenário, a doutrina distingue as dimensões subjetivas e objetivas de agravamento da fragilidade consumerista. Sob essa ótica, Miragem leciona que a hipervulnerabilidade deve ser aferida tanto por condições pessoais específicas — como a idade, a deficiência ou o analfabetismo — quanto por circunstâncias externas vinculadas à natureza da relação de consumo, a exemplo das interações no ambiente digital²⁷⁸.

As condições subjetivas dizem respeito a atributos intrínsecos ao consumidor que comprometem, de forma estrutural ou transitória, sua capacidade de compreender, avaliar e decidir sobre a contratação. Nessas hipóteses, a vulnerabilidade presume-se intensificada em razão da reduzida compreensão técnica ou da limitada autodeterminação negocial, abrangendo grupos como crianças, idosos e pessoas com limitações cognitivas.

277 AZEVEDO, Fernando Costa de. O Núcleo familiar como coletividade hipervulnerável e a necessidade de sua proteção contra os abusos da publicidade dirigida ao público infantil. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 28, n. 123, p. 17-35, 2019.

278 MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 99.

As condições objetivas, por sua vez, referem-se à própria configuração da relação de consumo, independentemente das características pessoais do consumidor. Determinadas estruturas contratuais, especialmente aquelas marcadas por elevada complexidade técnica ou massificação, podem gerar situação de exposição agravada. Como observa Miragem, a vulnerabilidade agravada se configura precisamente quando fatores individuais se combinam com práticas de mercado que os exploram ou potencializam, de modo que a hipervulnerabilidade emerge do encontro entre a fragilidade do consumidor e a estrutura de uma prática de mercado específica, sujeitando-o a condições negociais extremamente onerosas²⁷⁹.

Sob o prisma normativo, a hipervulnerabilidade decorre de opção político-normativa expressa do sistema jurídico. A Constituição Federal prevê proteção integral à criança (art. 227), ao idoso (art. 230) e assistência a vulneráveis (art. 203). Infraconstitucionalmente, os Estatutos do Idoso e da Pessoa com Deficiência consolidam microssistemas de tutela específica que dialogam com o CDC, operando como fontes normativas da hipervulnerabilidade ao transformarem em presunção juridicamente qualificada a fragilidade desses grupos de consumidores. Nesses casos, o próprio ordenamento já realizou o juízo de intensificação da proteção, cabendo ao intérprete aplicá-lo.

A conjugação dos planos subjetivo, objetivo e normativo evidencia que a hipervulnerabilidade não se presume nem se reconhece por simples invocação retórica. Trata-se de categoria aberta, cuja incidência exige fundamentação concreta e contextualizada, orientada à efetividade da dignidade da pessoa humana nas relações de consumo. Nessa perspectiva, a hipervulnerabilidade reafirma o compromisso do regime consumerista com a igualdade material e com a correção das assimetrias estruturais do mercado, inclusive diante de novas formas de desequilíbrio informacional e técnico, como aquelas relacionadas ao uso de algoritmos na oferta de crédito e à crescente complexidade dos produtos financeiros.

Feitas essas considerações, a próxima etapa consiste em examinar a vulnerabilidade financeira específica e a proteção jurídica a ela dirigida. A partir desse percurso normativo e doutrinário, sustenta-se que a hipervulnerabilidade não constitui exceção marginal no sistema consumerista, mas categoria interpretativa indispensável para a compreensão das assimetrias contemporâneas do mercado de consumo. O reconhecimento de vulnerabilidades agravadas permite ao intérprete deslocar o foco da igualdade meramente formal para a realização efetiva da igualdade material, orientando a aplicação diferenciada das normas protetivas conforme as condições concretas do consumidor e a estrutura da relação de consumo.

279 MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 9. ed. São Paulo: Forense, 2024. p. 477.

4.2 VULNERABILIDADE FINANCEIRA ESPECÍFICA E A PROTEÇÃO JURÍDICA ESPECIAL

A vulnerabilidade financeira específica, eixo deste tópico, pode ser compreendida como projeção da teoria geral da vulnerabilidade e, em especial, da hipervulnerabilidade no Direito do Consumidor, examinadas no item anterior, na medida em que oferece instrumento para captar situações nas quais o risco de violação a direitos do consumidor decorre, de forma direta, de uma inserção precária no mercado de crédito e de serviços financeiros. Nessa chave, a vulnerabilidade financeira funciona como categoria analítica para indicar que, além das vulnerabilidades técnica, jurídica, fática e informacional, há contextos em que a própria posição econômica do consumidor, combinada com a complexidade de produtos financeiros e com práticas de mercado, acentua as assimetrias estruturais da relação de consumo, sobretudo em ambiente semelhante ao descrito por Lusardi e Mitchell, já discutido no capítulo precedente.²⁸⁰

Nesse sentido, a vulnerabilidade financeira específica manifesta-se, em especial, nas relações de crédito, financiamento, bancarização e endividamento, nas quais a liberdade decisória do consumidor é severamente condicionada por fatores como renda insuficiente, necessidade de acesso ao crédito, baixa educação financeira e dependência de serviços essenciais, tal como reconhecido pelo Banco Central do Brasil em sua Agenda BC#²⁸¹.

De acordo com a conceituação de Martins,

o vulnerável financeiro desprovido de conhecimento mínimo que seja sobre as nuances do mercado (que aliás é global, não é regional e nem mesmo nacional) é o destinatário das inúmeras ofertas espargidas na sociedade de consumo, sendo que cria em seu interior cognoscitivo a legítima expectativa de que a aplicação em determinado fundo (às vezes orientado pelo gerente de banco) ou mesmo o repasse das economias à empresa que promete juros e acessórios bem acima do valor de mercado sem a entrega de qualquer produto ou serviço e desprovida de autorização específica para operar no mercado (pirâmide financeira ou empresas de gestão fraudulentas) trará êxito e situação de plena lucratividade e rentabilidade, sendo após surpreendido pela perda patrimonial²⁸².

280 LUSARDI, Annamaria; MITCHELL, Olivia S. The economic importance of financial literacy: theory and evidence. **Journal of Economic Literature**, v. 52, n. 1, p. 5–44, mar. 2014.

281 BRASIL. Banco Central do Brasil. **Cidadania Financeira: objetivos da Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF)**. [s.d.]

282 MARTINS, Fernando Rodrigues. Vulnerabilidade financeira e economia popular: promoção de bem fundamental social em face das práticas de institutos lucrativos ilusórios (das pirâmides ao marketing multinível). **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná**, v. 6, 2017. p. 108-109.

Martins acrescenta que a difusão de empreendimentos fraudulentos ou de risco elevado tende a se intensificar em períodos de retração do crédito formal ou de instabilidade econômica generalizada. Nessas conjunturas, nas quais se combinam escassez de linhas oficiais, encarecimento do crédito e redução da confiança em instituições financeiras tradicionais, amplia-se o contingente de consumidores submetidos a fragilidades econômicas e também a maior pressão psicológica. Nesse ambiente, propostas de ganhos rápidos, rendimentos altos e supostamente dissociados dos riscos usuais do mercado passam a exercer poder de atração, pois a promessa de retorno imediato e fora do padrão opera como forma de captura de expectativas de recomposição, ou de melhoria, da condição financeira, sobretudo entre pessoas em endividamento, perda de renda ou insegurança material. Nessa perspectiva, a adesão a tais esquemas não se explica apenas por desinformação pontual, mas por um quadro estrutural de vulnerabilidade financeira agravada, no qual urgência econômica, assimetria informacional e ausência de alternativas adequadas de crédito se combinam e reduzem a capacidade de avaliação crítica do consumidor, elevando, por consequência, o risco de perdas patrimoniais relevantes²⁸³.

Sustenta-se, nesse ponto, que a vulnerabilidade financeira específica não pode ser compreendida apenas como insuficiência econômica episódica, mas como condição estrutural produzida pela interação entre fragilidade material, déficit informacional e práticas de mercado orientadas à maximização do crédito. Essa leitura desloca a análise do plano moralizante da conduta individual para uma abordagem jurídico-estrutural, compatível com a lógica protetiva do Direito do Consumidor e com a noção de cidadania financeira enquanto capacidade efetiva de decisão em ambiente econômico complexo.

Como observa Claudia Lima Marques, o mercado de consumo contemporâneo, marcado pela financeirização da vida cotidiana, expõe o consumidor a riscos contratuais ampliados, sobretudo quando se trata de contratos bancários e de crédito, caracterizados por alta complexidade técnica, linguagem opaca e significativa assimetria informacional. Para a autora, “os contratos bancários e financeiros tornaram-se contratos de massa extremamente sofisticados, nos quais a informação assume papel central e, ao mesmo tempo, excludente, pois nem sempre é efetivamente compreensível ao consumidor médio”²⁸⁴.

283 MARTINS, Fernando Rodrigues. Vulnerabilidade financeira e economia popular: promoção de bem fundamental social em face das práticas de institutos lucrativos ilusórios (das pirâmides ao marketing multinível). **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná**, v. 6, 2017.

284 MARQUES, Claudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**: o novo regime das relações contratuais. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MARQUES, Claudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**: o novo regime das relações contratuais. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 41.

Com efeito,

a ausência de controles e limites, com nítido abandono das pessoas no âmbito da aldeia global comercial, é campo fértil para a colheita de iniquidades, inseguranças, exclusões e, notadamente, sujeição da pessoa ao mercado (situação essa da qual o direito privado, especialmente, busca evoluir há tempos)²⁸⁵.

Essa realidade evidencia que a vulnerabilidade financeira não se limita à insuficiência econômica, mas envolve a dificuldade concreta de compreender o custo real do crédito, os riscos do endividamento e as consequências jurídicas do inadimplemento. Como assevera Marques,

os fenômenos da predisposição de cláusulas ou condições gerais dos contratos e do fechamento de contratos de adesão tornaram-se inerentes à sociedade industrializada moderna: em especial, nos contratos de seguros e de transportes já se observa a utilização destas técnicas de contratação desde o século XIX. Hoje, elas dominam quase todos os setores da vida privada, onde há superioridade econômica ou técnica entre os contratantes, seja nos contratos das empresas com seus clientes, seja com seus fornecedores, seja com seus assalariados.

Miragem, na discussão sobre a tutela do consumidor no mercado de crédito, afirma que a vulnerabilidade financeira específica se forma pela combinação entre fragilidade econômica e déficit informacional, o que fundamenta a imposição de deveres reforçados aos fornecedores de crédito. Para o autor, a proteção do consumidor nessa esfera exige reinterpretação de categorias tradicionais do Direito do Consumidor, com ênfase no dever de informação, na boa-fé objetiva e no controle de práticas abusivas que se aproveitam da necessidade econômica do consumidor²⁸⁶.

Como observa Martins,

a vulnerabilidade financeira é tranquilamente verificável no surgimento do superendividamento de massa. Na sociedade consumista o vulnerável adere a diversos tipos de contratações bancárias em busca de crédito pessoal comprometendo o mínimo existencial e a qualidade de vida digna¹⁹. Dentre as causas de referida situação financeira humanamente deficitária se verifica o abuso do agente financeiro na omissão de cumprir com a carga

285 MARTINS, Fernando Rodrigues. Vulnerabilidade financeira e economia popular: promoção de bem fundamental social em face das práticas de institutos lucrativos ilusórios (das pirâmides ao marketing multinível). **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná**, v. 6, 2017.

286 MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

principiológica quanto ao direito fundamental ao crédito responsável ou sustentável²⁸⁷.

Nessa perspectiva, a vulnerabilidade financeira específica funciona como critério interpretativo para justificar tutela jurídica reforçada, sobretudo em contextos de superendividamento e de concessão de crédito sem avaliação adequada. Afinal, como assevera Fonseca,

a inserção das relações de consumo no contexto das relações de mercado exige a adoção de um novo método exegetico. Não será mais suficiente, nem mesmo possível, partir de princípios abstratos para com eles moldar artificialmente a ordem concreta social. A explosão dos fenômenos econômicos impõe a adoção de métodos mais eficientes e mais concretos, na apreciação do interesse público em confronto com o interesse privado. Os textos constitucionais do século XX adotaram um novo credo ideológico, que revelou ao mundo uma nova forma de interpretar e de aplicar o direito. A realidade econômica deve ser bem apreendida e bem analisada na aplicação do direito, superando os velhos métodos exegeticos²⁸⁸.

Nesse quadro, a proteção jurídica ao consumidor em vulnerabilidade financeira específica se materializa pelo reforço dos deveres de informação, transparência e lealdade na oferta de crédito, bem como pela vedação de práticas abusivas que explorem idade, saúde, baixo nível de instrução ou condição social do consumidor, nos termos do art. 39, IV, do CDC²⁸⁹.

Além disso, a vulnerabilidade financeira específica se articula com a noção de cidadania financeira, entendida como capacidade efetiva de acessar, compreender e utilizar produtos e serviços financeiros de modo consciente e sustentável. Documentos institucionais do Banco Central do Brasil e da OCDE, já mencionados no capítulo anterior, indicam que a educação financeira constitui instrumento para reduzir vulnerabilidades no consumo de serviços financeiros, embora, isoladamente, não baste para conter práticas abusivas de caráter estrutural. Nessa linha, a OCDE aponta que consumidores financeiramente vulneráveis “tendem a enfrentar maiores dificuldades na compreensão de produtos complexos e estão mais expostos a decisões que podem comprometer sua estabilidade econômica”²⁹⁰.

287 MARTINS, Fernando Rodrigues. Vulnerabilidade financeira e economia popular: promoção de bem fundamental social em face das práticas de institutos lucrativos ilusórios (das pirâmides ao marketing multinível). **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná**, v. 6, 2017.

288 FONSECA, João Bosco Leopoldino da. Cláusulas abusivas. **Revista de Direito do Consumidor**. São Paulo, n. 16, p. 52-62, out./dez. 1995.

289 BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

290 ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Consumer policy and financial vulnerability**. Paris: OECD Publishing, 2020.

Assim, a vulnerabilidade financeira específica deve ser compreendida como categoria jurídica relacional e dinâmica, que exige do intérprete uma atuação sensível às condições concretas do consumidor e às práticas de mercado. O reconhecimento dessa forma qualificada de vulnerabilidade não implica a ruptura com os fundamentos clássicos do Direito do Consumidor, mas, ao contrário, representa, como salientado por Fosneca²⁹¹, sua atualização normativa e hermenêutica frente aos desafios impostos pela financeirização, pelo superendividamento e pela expansão do crédito no capitalismo contemporâneo.

Como salienta o referido autor,

o Direito Econômico sente profundamente a exigência de um realismo jurídico, como afirma Farjat lembrando Vasseur. E, de fato, a análise jurídica substancial leva em conta precipuamente os dados da realidade a serem devidamente apreendidos como suporte fático a ser subsumido pela norma jurídica. Abandonaram-se os princípios abstratos da análise jurídica formal, para se dar maior ênfase à preeminência da realidade concreta. Daí observar Farjat que: 'no que concerne ao direito econômico, a análise dos fatos não é apenas contingente, mas permanente. Não se trata, tão somente, de observar nos fatos o nascimento de um direito novo... mas a observação dos fatos condiciona a aplicação de uma regra jurídica. Esse papel da observação dos fatos é particularmente evidente na legislação antitruste, em que a qualificação de boa ou má combinação depende de um balanço econômico²⁹².

Na perspectiva de Fonseca, a aplicação da legislação consumerista perde viabilidade quando se desconsidera sua inserção no funcionamento das relações de mercado e sua articulação contínua com dinâmicas concorrenciais. Essa premissa impõe ao intérprete e ao aplicador do direito o dever de compreender a realidade econômica e social subjacente, para que se apreendam com precisão os conflitos de interesses envolvidos e se assegure a incidência adequada das normas de proteção ao consumidor²⁹³. Nesse sentido, o autor refere que

não basta, por exemplo, tomar o texto escrito de um contrato e confrontá-lo com os termos do art. 51 da Lei 8.078/90, para, desse cotejo, tirar a conclusão de abusividade. A afirmação e a convicção da existência da abusividade da cláusula devem surgir da aferição da realidade, da análise substancial da realidade, da análise econômica do direito²⁹⁴.

291 FONSECA, João Bosco Leopoldino da. Cláusulas abusivas. **Revista de Direito do Consumidor**. São Paulo, n. 16, p. 52-62, out./dez. 1995.

292 FONSECA, João Bosco Leopoldino da. Cláusulas abusivas. **Revista de Direito do Consumidor**. São Paulo, n. 16, p. 52-62, out./dez. 1995. p. 61.

293 FONSECA, João Bosco Leopoldino da. Cláusulas abusivas. **Revista de Direito do Consumidor**. São Paulo, n. 16, p. 52-62, out./dez. 1995.

294 FONSECA, João Bosco Leopoldino da. Cláusulas abusivas. **Revista de Direito do Consumidor**. São Paulo, n. 16, p. 52-62, out./dez. 1995. p. 62.

Nesse horizonte, justifica-se a adoção de mecanismos de proteção jurídica especial, orientados pela boa-fé objetiva, pela dignidade da pessoa humana e pela promoção da igualdade material nas relações de consumo financeiro; a análise, na sequência, avança a partir do exame dos fundamentos da Lei do Superendividamento no que se refere ao consumidor idoso.

4.3 LEI DO SUPERENDIVIDAMENTO E O CONSUMIDOR IDOSO

A positivação dessa preocupação no ordenamento jurídico brasileiro ganhou relevo com a promulgação da Lei nº 14.181/2021, que introduziu importantes alterações no Código de Defesa do Consumidor e no Estatuto do Idoso, consolidando um microsistema de prevenção e tratamento do superendividamento²⁹⁵. A proposição nasceu no Senado como Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 283, de 2013, fruto dos trabalhos da Comissão Temporária de Modernização do Código de Defesa do Consumidor. Seguiu para a Câmara dos Deputados como Projeto de Lei (PL) nº 3.514/2015, retornando ao Senado como Projeto de Lei (PL) nº 1.805, de 2021 (Substitutivo).

A Lei nº 14.181/2021 parte do reconhecimento de que o superendividamento não se explica como evento isolado, mas como fenômeno estrutural e sistêmico, associado às dinâmicas do mercado de consumo, às estratégias de oferta de crédito e às assimetrias informacionais presentes na relação entre consumidores e fornecedores. Com isso, afasta-se uma leitura reducionista que atribui o endividamento excessivo apenas a comportamentos individuais ou à gestão financeira pessoal, pois o diploma adota a premissa de que a exposição recorrente do consumidor a práticas comerciais predatórias, somada à insuficiência de políticas públicas de educação financeira e à complexidade de produtos e serviços financeiros, compromete a capacidade de tomar decisões racionais e informadas. Nesse enquadramento, o superendividamento se apresenta como expressão de vulnerabilidade financeira agravada e demanda respostas normativas orientadas à proteção do mínimo existencial, à promoção do crédito responsável e à redistribuição de deveres de cuidado nas relações de consumo²⁹⁶.

295 BRASIL. **Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021**. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento.

296 LIMA, Clarissa Costa de. **O tratamento do superendividamento e o direito de recomeçar dos consumidores**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

Nesse contexto, a Lei nº 14.181/2021 apresenta-se como resposta normativa a um cenário de vulnerabilidade financeira agravada, no qual o consumidor, especialmente o idoso, se encontra exposto a práticas de crédito incompatíveis com a preservação do mínimo existencial. O diploma legal desloca o eixo da responsabilização exclusiva do devedor para uma lógica de corresponsabilidade entre fornecedores, consumidores e Estado, reafirmando o crédito como instrumento de inclusão social, e não de exclusão econômica.

A partir dessa premissa, a Lei nº 14.181/2021 estrutura-se sobre o denominado “princípio do crédito responsável”²⁹⁷, diretriz normativa que orienta o ordenamento jurídico no sentido da promoção de práticas negociais equilibradas e eticamente adequadas no âmbito das diversas modalidades de concessão de crédito. Trata-se de construção já acolhida tanto no plano doutrinário^{298 299} quanto no jurisprudencial, conforme abordagem que será feita a partir da análise de julgados no item subsequente, funcionando como parâmetro de interpretação e aplicação das normas consumeristas, especialmente na contenção de ofertas abusivas e na imposição de deveres reforçados de informação, transparência e cuidado aos fornecedores de crédito.

Esse princípio, embora não conste de forma expressa no texto constitucional, pode ser extraído do próprio sistema de proteção à dignidade da pessoa humana, da defesa do consumidor e da ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na função social da atividade econômica. A Lei nº 14.181/2021 explicitou esse conteúdo ao conferir densidade normativa ao dever de prevenir o endividamento excessivo, de modo que o crédito responsável deixa de ser visto apenas como prática recomendável e passa a operar como diretriz jurídica vinculante, com deveres correlatos atribuídos a credores, devedores e ao próprio Poder Público.

A partir da análise da Gagliano e Oliveira³⁰⁰, pode-se asseverar que o princípio do crédito responsável se configura como diretriz normativa que impõe a adoção de comportamentos orientados à construção de um estado de coisas pautado pelo equilíbrio e pela sustentabilidade das relações creditícias, estruturando-se em torno de três eixos fundamentais:

297 CARQUI, Vagner Bruno Caparelli. **Princípio do crédito responsável: evitabilidade do superendividamento e promoção da pessoa humana na sociedade de consumo**. Dissertação de Mestrado. Uberlândia: Programa de Pós-Graduação em Direito na Universidade Federal de Uberlândia, 2016.

298 LIMA, Clarissa Costa de. **O tratamento do superendividamento e o direito de recomeçar dos consumidores**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

299 SILVA E SAMPAIO, Marília de Ávila e. **Justiça e Superendividamento: um estudo de caso sobre decisões judiciais no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

300 GAGLIANO, Pablo Stolze; OLIVEIRA, Carlos E. Elias de. Comentários à “Lei do Superendividamento” (Lei nº 14.181, de 01 de julho de 2021) e o Princípio do Crédito Responsável: uma primeira análise. **Migalhas**, 2021. p. 3.

- *Primeiro eixo:* volta-se ao Poder Público, ao qual incumbe orientar a produção normativa, a formulação e a implementação de políticas públicas, bem como o exercício das atividades regulatórias e fiscalizatórias, com vistas a coibir práticas incompatíveis com a concessão responsável de crédito. Trata-se de um dever estatal de conformação do mercado, destinado a prevenir abusos sistêmicos e a proteger consumidores em situação de vulnerabilidade financeira;
- *Segundo eixo:* dirige-se aos credores, impondo-lhes um dever jurídico de abstenção da oferta de crédito irresponsável, entendido como aquele que, à luz de uma avaliação prévia e razoável do caso concreto, revela-se inviável de ser adimplido pelo tomador. Esse dever encontra fundamento na boa-fé objetiva, que exige dos agentes privados condutas éticas, leais e cooperativas. Dentre seus desdobramentos, destaca-se o dever de mitigar o próprio prejuízo, pelo qual o credor deve colaborar com o devedor e evitar comportamentos que potencializem o agravamento da dívida, abstendo-se de incentivar o endividamento imprudente ou excessivo;
- *Terceiro eixo:* refere-se aos próprios devedores, aos quais se impõe o dever jurídico de adotar conduta prudente na assunção de obrigações financeiras. Tal dever traduz-se na necessidade de avaliar de forma responsável sua capacidade de pagamento e de evitar a contratação de dívidas incompatíveis com sua realidade econômica, em consonância com os postulados da boa-fé e da responsabilidade nas relações de consumo.

Em síntese, o princípio do crédito responsável distribui deveres entre os principais sujeitos da relação. Aos fornecedores de crédito incumbe adotar critérios de concessão baseados na avaliação da capacidade de pagamento, assegurar transparência informacional e evitar práticas abusivas; aos consumidores, impõe-se conduta compatível com a boa-fé objetiva; e ao Estado, cabe fomentar políticas públicas de educação financeira e instituir mecanismos de prevenção e de tratamento do superendividamento, de modo a preservar o mínimo existencial e a efetividade da cidadania financeira.

A Lei do Superendividamento orienta-se primordialmente à tutela do mínimo existencial, conforme expressamente previsto no art. 6º, XII, e no art. 54-A, § 1º, do Código de Defesa do Consumidor³⁰¹, não se estendendo, portanto, às hipóteses em que tal núcleo

301 BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

essencial de proteção já se encontra preservado. A lógica subjacente ao diploma é a de assegurar condições materiais mínimas para uma vida digna, e não a de resguardar padrões elevados de consumo ou expectativas patrimoniais incompatíveis com essa finalidade³⁰². Nesse sentido, a proteção do mínimo existencial dialoga diretamente com a noção de patrimônio mínimo desenvolvida por Luiz Edson Fachin, segundo a qual o ordenamento jurídico deve garantir ao indivíduo um conjunto básico de bens e recursos indispensáveis à realização da dignidade da pessoa humana³⁰³.

O conceito de patrimônio mínimo apresenta contornos abertos, o que se explica pela diversidade de situações concretas e de contextos sociais em que os sujeitos se inserem. Essa abertura não representa fragilidade teórica; ao contrário, funciona como condição metodológica para que o julgador, à luz das circunstâncias do caso, possa identificar quais bens e quais condições integram, de fato, esse núcleo essencial³⁰⁴. Desse modo, não se pode admitir a invocação da tutela da Lei do Superendividamento por indivíduos que apenas experimentam restrições a direitos supérfluos, como viagens internacionais ou hospedagens de alto luxo, e não a direitos fundamentais ou essenciais à existência digna³⁰⁵.

Com essas premissas conceituais e axiológicas assentadas, é possível avançar para a análise dos dispositivos do novo diploma legal e verificar de que modo o legislador procurou concretizar a proteção do mínimo existencial e organizar mecanismos voltados à prevenção e ao tratamento do superendividamento. Em primeiro lugar, cabe registrar que as alterações introduzidas pela Lei do Superendividamento nos arts. 4º e 5º do CDC se inserem na Política Nacional das Relações de Consumo e, em plano imediato, assumem feição de Direito Administrativo, pois se dirigem ao Poder Público e orientam sua atuação na tutela do consumidor. Esses dispositivos operam de forma articulada: o art. 4º reúne os princípios que orientam a Política, enquanto o art. 5º indica instrumentos destinados à sua implementação³⁰⁶.

Nesse marco normativo, atribui-se ao Poder Público o dever de formular e implementar políticas públicas voltadas não apenas à repressão de abusos pontuais, mas também à promoção da educação financeira do consumidor e à prevenção do superendividamento como fenômeno estrutural do mercado de consumo. Para esse fim, a

302 GAGLIANO, Pablo Stolze; OLIVEIRA, Carlos E. Elias de. Comentários à “Lei do Superendividamento” (Lei nº 14.181, de 01 de julho de 2021) e o Princípio do Crédito Responsável: uma primeira análise. **Migalhas**, 2021.

303 FACHIN, Luiz Edson. **Estatuto Jurídico do Patrimônio Mínimo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

304 FACHIN, Luiz Edson. **Estatuto Jurídico do Patrimônio Mínimo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

305 GAGLIANO, Pablo Stolze; OLIVEIRA, Carlos E. Elias de. Comentários à “Lei do Superendividamento” (Lei nº 14.181, de 01 de julho de 2021) e o Princípio do Crédito Responsável: uma primeira análise. **Migalhas**, 2021.

306 BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

legislação autoriza e incentiva a criação de mecanismos institucionais de caráter preventivo e resolutivo, destinados a identificar, mitigar e enfrentar situações de endividamento excessivo antes que comprometam o mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana. A realização dessa diretriz pressupõe, portanto, atuação estatal proativa, com capacidade de articular instrumentos normativos, administrativos e pedagógicos e de ajustá-los às dinâmicas econômicas e sociais concretas, bem como às formas de vulnerabilidade presentes nas relações de consumo. Esses dispositivos também operam como parâmetros para a atuação de órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, como Procons, Secretaria Nacional do Consumidor e demais entidades federais e estaduais responsáveis por formular, fiscalizar e executar políticas públicas consumeristas, nos termos do Decreto nº 2.181/1997³⁰⁷.

Ainda assim, uma leitura sistemática indica que essas normas não se limitam ao plano administrativo, pois também irradiam efeitos nas relações entre particulares. Na medida em que organizam a Política Nacional das Relações de Consumo, os arts. 4º e 5º do CDC fixam diretrizes que devem orientar a conduta de agentes privados, exigindo a compatibilização das práticas contratuais com o regime de proteção do consumidor. Por isso, esses dispositivos podem ser invocados na solução de controvérsias contratuais, inclusive em articulação com normas específicas do CDC, sobretudo em contextos de superendividamento, nos quais se observam com frequência práticas associadas a instituições financeiras³⁰⁸.

No que se refere ao enfrentamento ao superendividamento, portanto, a Lei nº 14.181/2021 passou a estruturar instrumentos específicos voltados ao tratamento judicial do superendividamento, prevendo, entre outros mecanismos, a atuação estatal por meio de políticas públicas orientadas à solução desse fenômeno (art. 5º, VI), bem como a criação de núcleos especializados de conciliação e mediação destinados aos conflitos decorrentes do endividamento excessivo (art. 5º, VII)³⁰⁹. Nesse contexto, instituiu-se, ainda, a figura do juízo competente para o superendividamento, incumbido de impor plano compulsório de pagamento nos casos em que restar inviabilizada a composição consensual entre as partes (art. 104-B)³¹⁰.

307 BRASIL. **Decreto nº 2.181, de 26 de fevereiro de 1997**. Institui o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDIC) e dá outras providências.

308 GAGLIANO, Pablo Stolze; OLIVEIRA, Carlos E. Elias de. Comentários à “Lei do Superendividamento” (Lei nº 14.181, de 01 de julho de 2021) e o Princípio do Crédito Responsável: uma primeira análise. **Migalhas**, 2021.

309 BRASIL. **Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021**. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento.

310 BRASIL. **Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021**. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do

Segundo o Conselho Nacional de Justiça, a escolha legislativa do termo “tratamento” se mostra adequada, pois indica a compreensão do superendividamento como problema de natureza estrutural e coletiva, que demanda intervenção institucional voltada à recomposição de condições mínimas de dignidade do consumidor, e não resposta punitiva ou centrada no indivíduo³¹¹.

Inspirado em modelos estrangeiros, notadamente no *Code de la consommation* francês, o ordenamento brasileiro passou a adotar um sistema bifásico³¹². Inicialmente, institui-se uma etapa conciliatória, de caráter prévio ou parajudicial, seguida de uma fase judicial propriamente dita, igualmente subdividida. Em um primeiro momento, procede-se à revisão e eventual integração dos contratos individualmente considerados, com exame criterioso de abusividades, cláusulas nulas ou práticas incompatíveis com a boa-fé objetiva. Em etapa subsequente, estabelece-se um plano global e compulsório de reorganização do passivo do consumidor (art. 104-B), assegurando-se a preservação do mínimo existencial e condicionando-se o início dos pagamentos ao pacto obtido no âmbito da tentativa conciliatória com o conjunto dos credores³¹³.

Nesse arranjo normativo, destaca-se o incentivo à cooperação entre credores e consumidores, sobretudo na etapa conciliatória, que pode ocorrer tanto no plano pré-judicial, perante os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, CEJUSCs (art. 104-A), quanto no âmbito parajudicial, junto aos Procons e a outros órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (art. 104-C)³¹⁴. A lógica cooperativa que informa esse modelo reforça a compreensão do superendividamento como um fenômeno que exige respostas articuladas, dialógicas e institucionalmente mediadas, compatíveis com a proteção da dignidade da pessoa humana e com a função social do crédito³¹⁵.

De acordo com o Conselho Nacional de Justiça,

superendividamento.

311 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Cartilha do Superendividamento**. Brasília: CNJ, 2022.

312 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Cartilha do Superendividamento**. Brasília: CNJ, 2022.

313 BRASIL. **Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021**. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento.

314 BRASIL. **Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021**. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento.

315 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Cartilha do Superendividamento**. Brasília: CNJ, 2022.

a Lei n. 14.181/2021 previu a instituição de núcleos de conciliação e mediação especiais do superendividamento. Núcleo indica que estarão presentes não apenas os conciliadores dos PROCONs, da Defensoria, dos CEJUSCs e os juízes, mas também outros especialistas, como assistentes sociais, educadores, economistas, administradores, por isso importante a previsão de convênios e termos de cooperação com Universidades e Faculdades, a exemplo da prática levada a efeito pelo TJRS³¹⁶.

Caso não se obtenha acordo voluntário com algum dos credores do consumidor superendividado, o Código de Defesa do Consumidor prevê um segundo momento procedimental, materializado na instauração de processo especial, de iniciativa exclusiva do consumidor, destinado à atuação do chamado juiz do superendividamento. Trata-se do “processo por superendividamento para revisão e integração dos contratos e repactuação das dívidas remanescentes” (art. 104-B), organizado em duas etapas: a fase de revisão e integração contratual e a fase de elaboração de plano judicial compulsório de pagamento³¹⁷. Nesse momento, impõe-se a análise das práticas e cláusulas contratuais, com vistas à eliminação de eventuais abusividades, de modo que, saneadas tais distorções, o consumidor possa adimplir, ao menos, o valor principal da dívida, devidamente corrigido por índices oficiais, após a quitação do plano conciliatório, nos termos do art. 104-B, § 4º, do CDC³¹⁸.

A ênfase na elaboração de plano consensual de pagamento pressupõe conduta compatível com a boa-fé por parte dos credores, já na etapa pré-contratual, e reforça o incentivo à cooperação entre consumidor e credor, favorecendo concessão de descontos e flexibilização das condições de adimplemento. Em razão disso, a via judicial contenciosa tende a assumir papel residual e mais rigoroso, operando como incentivo à conciliação, inclusive em sede extrajudicial, e à própria prevenção do superendividamento. O processo por superendividamento, estruturado em duas fases, inicia-se com a revisão e a integração dos contratos e, uma vez superada essa etapa de exame e saneamento de abusividades relacionadas à formação das dívidas, segue para a repactuação das obrigações remanescentes; nessa dinâmica, a revisão contratual pode implicar redução do montante devido, mediante afastamento de encargos indevidos.³¹⁹

316 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Cartilha do Superendividamento**. Brasília: CNJ, 2022.

317 BRASIL. **Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021**. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento.

318 BRASIL. **Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021**. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento.

Estabelecidas as premissas gerais do regime jurídico do superendividamento, as etapas do procedimento previsto no art. 104-B do CDC podem ser sistematizadas nos seguintes termos:

- i) *Instauração da fase judicial especial:* na etapa judicial, exige-se, em regra, a capacidade postulatória do consumidor, que deverá estar representado por advogado ou assistido pela Defensoria Pública. O magistrado poderá aproveitar os documentos já apresentados na fase conciliatória, realizada nos PROCONs ou nos CEJUSCs, tais como contratos, extratos, ofertas, propostas de renegociação e demais registros pertinentes, nos termos do art. 104-B, § 1º, do CDC³²⁰;
- ii) *Suspensão provisória da exigibilidade das dívidas:* com fundamento no art. 104-A, § 2º, do CDC³²¹, o juiz poderá determinar, de forma provisória, a suspensão da exigibilidade das dívidas remanescentes e das sanções correspondentes em relação aos credores que não tenham comparecido, sem justificativa, à audiência de conciliação ou sessão de mediação, pessoalmente ou por representante com poderes para transigir;
- iii) *Citação dos credores remanescentes:* na sequência, procede-se à citação dos credores cujos créditos não tenham sido abrangidos por eventual acordo celebrado na fase conciliatória, a fim de integrá-los ao processo especial de superendividamento;
- iv) *Deliberações iniciais e inversão do ônus da prova:* no momento inicial da citação, o magistrado poderá deliberar acerca da inversão do ônus da prova, com base no art. 6º, inciso VIII, do CDC³²², determinando que o fornecedor comprove as circunstâncias da oferta de crédito, a atuação de intermediários, os registros de atendimento e demais elementos informacionais relevantes. Nesse contexto, será concedido prazo para apresentação de contestação, oportunidade em que o credor poderá justificar a negativa de renegociação,

319 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Cartilha do Superendividamento**. Brasília: CNJ, 2022.

320 BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

321 BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

322 BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

impugnar o plano voluntário ou suscitar eventual dolo do consumidor, nos termos do art. 104-A, § 1º, do CDC;

- v) *Fase revisional e controle das práticas de crédito:* no âmbito da fase revisional do processo por superendividamento, o juízo analisará a observância dos deveres de boa-fé e das práticas de crédito responsável, à luz dos arts. 30, 34, 37, 52, 54-B, 54-D e 54-G do CDC³²³. O descumprimento desses deveres poderá ensejar, judicialmente, a redução de juros e encargos, a limitação de acréscimos ao principal e a ampliação do prazo de pagamento, conforme a gravidade da conduta do fornecedor e a capacidade financeira do consumidor, sem prejuízo de outras sanções e indenizações cabíveis;
- vi) *Instrução probatória e apoio técnico especializado:* quando necessário, o procedimento avançará para a fase instrutória, admitindo-se a designação de administrador judicial ou profissional técnico especializado, incumbido de examinar as cláusulas contratuais, identificar encargos, taxas de juros e métodos de cálculo, com o objetivo de subsidiar a elaboração do plano judicial compulsório. Nessa etapa, podem ser celebrados convênios com instituições de ensino superior, e os custos de administradores e peritos poderão ser suportados por fundos públicos, nos termos do art. 104, § 3º, do CDC³²⁴;
- vii) *Elaboração de laudo técnico e integração dos contratos:* o administrador judicial, mediante resposta a quesitos formulados pelo juízo e pelas partes, apresentará laudo técnico ou proposta de plano de pagamento, identificando o valor do principal devido, expurgadas eventuais abusividades, bem como indicando a ocorrência de práticas de crédito irresponsável, a fim de orientar a modulação das consequências previstas no parágrafo único do art. 54-D do CDC³²⁵;
- viii) *Fixação do plano judicial compulsório:* superada a fase de revisão e integração dos contratos, o magistrado estabelecerá o plano judicial compulsório, observando-se o art. 104-B e, no que couber, o art. 104-A do CDC³²⁶. Para

323 BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

324 BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

325 BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

326 BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

tanto, será indispensável o cálculo do mínimo existencial do consumidor³²⁷, considerando-se, inclusive, os compromissos assumidos em eventual plano conciliatório prévio;

- ix) *Conteúdo e limites do plano de pagamento*: o plano judicial compulsório assegurará aos credores, no mínimo, o pagamento do valor principal das dívidas, atualizado monetariamente por índices oficiais, e preverá a quitação integral do passivo no prazo máximo de cinco anos. A primeira parcela deverá ser exigível em até 180 dias da homologação judicial, assegurando-se um período inicial de recuperação financeira do consumidor, com pagamento do saldo remanescente em parcelas mensais iguais e sucessivas;
- x) *Execução do plano e deveres do consumidor*: durante a execução do plano, o consumidor deverá abster-se de contrair novas dívidas que comprometam o cumprimento das obrigações assumidas, sob pena de agravamento da situação de endividamento e eventual frustração da finalidade do procedimento;
- xi) *Caráter subsidiário da via judicial e finalidade do processo*: a atuação judicial possui natureza subsidiária, devendo o magistrado priorizar e estimular a conciliação e a mediação como formas mais adequadas de tratamento do superendividamento. O processo especial do art. 104-B do CDC não se destina primordialmente à cobrança dos débitos, mas à reinserção do consumidor na sociedade de consumo, mediante a valorização da boa-fé, da lealdade contratual, da preservação do mínimo existencial e do fomento à cooperação entre credores e devedor, com vistas à recomposição da saúde financeira do consumidor.

A Figura 2 sistematiza as etapas descritas, da fase judicial.

Figura 2 – Fluxograma do procedimento judicial por superendividamento

327 Inicialmente, o mínimo existencial foi regulamentado pelo Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 2022, sendo fixado em 25 % do salário-mínimo. Posteriormente, o valor do mínimo existencial foi fixado em R\$ 600,00 (seiscentos reais) pelo Decreto nº 11.567, de 19 de junho de 2023. BRASIL. **Decreto nº 11.150, de 16 de julho de 2022**. Dispõe sobre critérios para cálculo do mínimo existencial do consumidor no contexto de superendividamento. **Decreto nº 11.567, de 19 de junho de 2023**. Dispõe sobre critérios atualizados para cálculo do mínimo existencial e outras providências no contexto de prevenção e tratamento do superendividamento.



Fonte: Conselho Nacional de Justiça³²⁸.

A Lei do Superendividamento, para além das inovações já analisadas no âmbito do Código de Defesa do Consumidor, também impactou o Estatuto do Idoso³²⁹. A disciplina jurídica do superendividamento do idoso indica movimento do ordenamento brasileiro no sentido de reforçar a proteção de sujeitos reconhecidamente vulneráveis nas relações de consumo, com reafirmação do princípio do crédito responsável, já previsto no CDC e desenvolvido pela Lei do Superendividamento, conforme discutido neste tópico. Nessa linha, a concessão de crédito sem avaliação adequada da capacidade de pagamento do idoso não apenas agrava situações de vulnerabilidade, como também pode comprometer o mínimo existencial, entendido como núcleo da dignidade da pessoa humana³³⁰. Como reconhece Bruno Miragem, a

vulnerabilidade do consumidor idoso é demonstrada a partir de dois aspectos principais: (a) diminuição ou perda de determinadas aptidões físicas ou intelectuais que o tornam mais suscetível e débil em relação à atuação negocial dos fornecedores; b) necessidade e catividade em relação a determinados produtos ou serviços no mercado de consumo que o colocam numa relação de dependência em relação aos seus fornecedores³³¹.

328 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Cartilha do Superendividamento**. Brasília: CNJ, 2022.

329 BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências.

330 QUEIROGA, Josélia Moreira de; CAVALCANTI, Maria Cláudia Mesquita. A lei do superendividamento como meio de aprimoramento da proteção à pessoa idosa nos contratos de empréstimos consignados. **Revista de Direito, Globalização e Responsabilidade nas Relações de Consumo**, v. 10, n. 1, p. 80–97, jan./jul. 2024.

331 MIRAGEM, Bruno. **Curso de direito do consumidor**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 103.

Nesse contexto, a vulnerabilidade do consumidor, prevista como princípio estruturante do CDC, adquire contornos mais densos quando se trata da pessoa idosa, permitindo a identificação da chamada hipervulnerabilidade, já abordada no tópico anterior. Nesse sentido, Tartuce e Neves³³² sustentam que a proteção diferenciada aos consumidores hipervulneráveis não constitui privilégio ilegítimo, mas instrumento de concretização da isonomia material, especialmente quando a igualdade formal se mostra insuficiente para equilibrar a relação contratual.

Nessa mesma linha, Bruno Miragem³³³ enfatiza que o dever de informação, pilar das relações de consumo, não se satisfaz com o mero cumprimento formal, exigindo que o conteúdo informativo seja efetivamente compreensível e perceptível ao destinatário, o que assume especial relevância diante das limitações frequentemente enfrentadas por consumidores idosos. De fato, a realidade empírica demonstra que o idoso figura como alvo recorrente de práticas abusivas e fraudulentas, sobretudo no âmbito do crédito consignado, marcado por ofertas agressivas, linguagem técnica obscura e indução ao erro quanto aos reais custos e impactos financeiros da contratação.

Segundo levantamento do *Mapa de Inadimplência no Brasil*, divulgado pelo Serasa em maio de 2021, já se registrava quadro de endividamento elevado, com mais de 60 milhões de pessoas em inadimplência e estoque superior a 211 milhões de dívidas ativas, cujo valor total ultrapassava R\$ 249,6 bilhões. Naquele momento, a média individual das obrigações em atraso situava-se em torno de R\$ 3.937,98, com maior concentração no setor bancário e de cartões de crédito (29,7%), seguido por serviços essenciais, como água e energia elétrica (22,3%), e pelo comércio varejista (13%). Quanto ao recorte etário, os dados de 2021 apontavam que aproximadamente 16,9% dos inadimplentes tinham mais de 60 anos, o que correspondia a cerca de 10 milhões de pessoas idosas com restrições de crédito no país³³⁴.

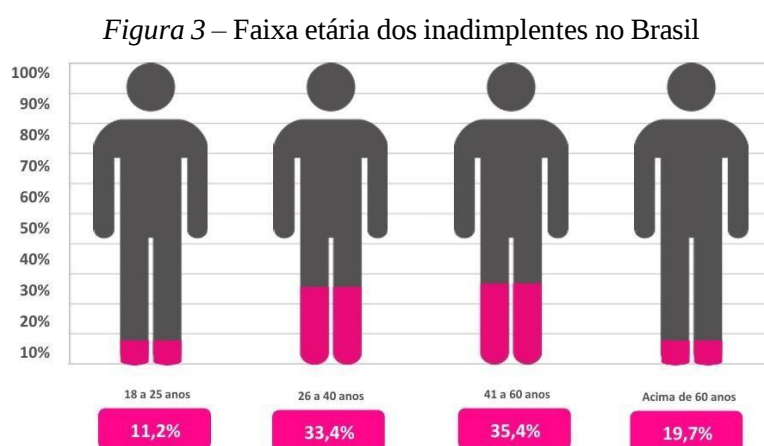
Em perspectiva comparativa, os dados mais recentes do Mapa de Inadimplência e Negociação de Dívidas no Brasil apontam agravamento do quadro descrito em maio de 2021, pois, se então o contingente de inadimplentes superava 60 milhões, em novembro de 2025 o país alcançou 80,6 milhões de pessoas com restrição de crédito, após onze meses consecutivos de alta. Além do aumento do volume, altera-se a composição etária: a faixa de 41 a 60 anos permanece como a mais representativa (35,4%), mas os maiores de 60 passam a responder por

332 TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim. **Manual de Direito do Consumidor**: direito material e processual. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021.

333 MIRAGEM, Bruno. **Curso de direito do consumidor**. 7. ed. São Paulo: RT, 2018.

334 SERASA. **Mapa de inadimplência e renegociação de dívidas no Brasil**. 2026.

19,7% do total, percentual superior ao registrado em 2021, o que aponta para um avanço da inadimplência entre idosos. Em paralelo, a dinâmica de renegociação sugere uma resposta institucional, ainda que conviva com um estoque elevado de dívidas: no Serasa Limpa Nome, o valor médio dos acordos foi de R\$ 689 e os descontos concedidos em novembro superaram R\$ 17,8 bilhões, enquanto permaneceram ativas 698 milhões de ofertas de negociação, que somavam mais de R\$ 1 trilhão³³⁵. A comparação entre os levantamentos indica que a inadimplência no Brasil mantém caráter estrutural e, além disso, projeta efeitos sociais mais amplos, sobretudo sobre grupos em situação de vulnerabilidade, como consumidores idosos, cuja participação relativa no fenômeno tem aumentado de forma contínua. A Figura 3, elaborada pelo Serasa, ilustra a faixa etária dos inadimplentes no Brasil.



Fonte: Serasa³³⁶.

Salienta-se, em análise aos dados apresentados, que, embora os idosos não figurem como o grupo majoritário em termos absolutos, é relevante destacar o crescimento progressivo da inadimplência nessa faixa etária, fenômeno associado, em grande medida, à ampliação do acesso ao crédito consignado, à oferta de modalidades de financiamento de contratação simplificada e à dificuldade de recomposição da renda em um contexto de benefícios previdenciários frequentemente defasados em relação ao custo de vida. Trata-se, portanto, de um segmento marcado por vulnerabilidades específicas, que não se limitam à restrição econômica, mas abrangem também uma maior exposição a práticas contratuais abusivas, assimetrias informacionais e riscos acentuados de fraudes, o que reforça a necessidade de tutela jurídica diferenciada no âmbito das relações de consumo³³⁷.

335 SERASA. **Mapa de inadimplência e renegociação de dívidas no Brasil**. 2026.

336 SERASA. **Mapa de inadimplência e renegociação de dívidas no Brasil**. 2026.

337 QUEIROGA, Josélia Moreira de; CAVALCANTI, Maria Cláudia Mesquita. A lei do superendividamento como meio de aprimoramento da proteção à pessoa idosa nos contratos de empréstimos consignados. **Revista de Direito, Globalização e Responsabilidade nas Relações de Consumo**, v. 10, n. 1, p.

A partir de todas as considerações apresentadas, entende-se que a conjugação entre o Estatuto do Idoso, o CDC e a legislação do superendividamento explicita a opção normativa de proteger o idoso contra endividamento predatório, induzir práticas de mercado compatíveis com o crédito responsável e assegurar que o acesso ao crédito não se converta em fator de exclusão social nem em comprometimento da dignidade. Os efeitos dessa perspectiva, examinados a partir de três julgados do STJ, constituem o foco do tópico seguinte.

4.4 A CIDADANIA FINANCEIRA NOS TRIBUNAIS

Esta seção introduz, em caráter exemplificativo e sem pretensão de esgotamento, a maneira pela qual a noção de cidadania financeira vem sendo incorporada, de forma gradual, ao discurso e às decisões de tribunais brasileiros, com atenção particular à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Adota-se a premissa de que a cidadania financeira, entendida como categoria jurídico-normativa e político-institucional, não se forma apenas no plano legislativo ou no desenho de políticas públicas, mas também se realiza no âmbito jurisdicional, na medida em que a interpretação e a aplicação do direito a controvérsias relacionadas a consumo, acesso ao crédito, superendividamento e proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade ou hipervulnerabilidade contribuem para lhe dar conteúdo e alcance.

Sob essa perspectiva, a análise jurisprudencial não se limita à verificação da correção formal das decisões, mas busca identificar em que medida o Poder Judiciário atua como instância de concretização da cidadania financeira, seja ao impor deveres reforçados de proteção, seja ao legitimar critérios de gestão de risco compatíveis com a dignidade do consumidor. Assim, os precedentes examinados são tomados como expressões de uma racionalidade jurídica que tensiona eficiência econômica e tutela da vulnerabilidade, especialmente no âmbito das relações financeiras envolvendo pessoas idosas.

Nessa chave, o exame de julgados assume relevância metodológica como estratégia de observação empírica do modo como valores, diretrizes e princípios associados à cidadania financeira são operacionalizados na prática judicial. A jurisprudência, portanto, não é tomada apenas como instância de aplicação do direito posto, mas como espaço de construção de sentidos normativos, no qual categorias como proteção do consumidor, boa-fé objetiva, função social do contrato e mínimo existencial financeiro passam por reinterpretações em face de questões estruturais do mercado de crédito contemporâneo.

A escolha das decisões judiciais ocorreu por meio de filtros temáticos e qualitativos, com foco em julgados sobre inclusão financeira, transparência informacional e proteção do consumidor vulnerável. O trabalho abdica de métodos quantitativos para concentrar o exame na identificação de padrões de fundamentação e correntes argumentativas, com o propósito de verificar se a cidadania financeira serve como base para a interpretação jurídica nos acórdãos selecionados.

Nessa linha, o tópico concentra-se em três precedentes do STJ: REsp 1.680.686/RJ, REsp 1.783.731/PR e REsp 2.052.228. A escolha desses julgados se justifica, por um lado, pela função do STJ na uniformização da interpretação do direito federal infraconstitucional e, por outro, pelo efeito de orientação que esses acórdãos exercem sobre tribunais estaduais e federais, influenciando a conformação da tutela jurídica do consumidor e do mercado de crédito em escala nacional. Com esse recorte, busca-se verificar como a cidadania financeira se delineia no plano jurisprudencial brasileiro, apontando possibilidades e limites institucionais no âmbito do sistema de justiça.

a) *O REsp 1.680.686/RJ*

Nessa decisão, o STJ negou recurso do Município de Niterói-RJ referente à implementação de abrigo público para idosos. O colegiado entendeu que a assistência a esse grupo constitui dever constitucional do Estado, não se tratando de ato discricionário da gestão municipal. A decisão estabelece que a dignidade da pessoa humana e as normas do Estatuto do Idoso se sobrepõem a argumentos de restrição orçamentária. O acórdão manteve a obrigação de criar a entidade de longa permanência e impôs multa ao município pelo uso de recursos com intuito protelatório:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROTEÇÃO DO IDOSO. SUJEITO HIPERVULNERÁVEL. INSTITUIÇÃO DE LONGA PERMANÊNCIA (ABRIGO PÚBLICO). ARTS. 2º, 3º, CAPUT, 4º, CAPUT, 45, V E VI, DA LEI 10.741/2003 (ESTATUTO DO IDOSO). MUNICÍPIO. MULTA. AGRAVO INTERNO MANIFESTAMENTE INADMISSÍVEL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público estadual, ora recorrido, contra o Município de Niterói, ora recorrente, objetivando, entre outras providências, a implantação de uma Instituição de Longa Permanência para idosos (abrigo público).
2. O Juiz do primeiro grau julgou parcialmente procedente o pedido. O Tribunal a quo negou provimento às Apelações. Não há reparo a fazer, pois as duas decisões dão fiel cumprimento ao disposto no Estatuto do Idoso (Lei

10.741/2003), particularmente ao seu núcleo-normativo-mãe ou tríade normativa primordial. Primeiro, a declaração universal e aberta de direitos: "O idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade" (art. 2º). Segundo, a declaração de deveres individuais e coletivos de exigibilidade prioritária: "É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária" (art. 3º, caput). Terceiro, corolário da declaração de direitos e da declaração de deveres, a proibição de tratamento desumano: "Nenhum idoso será objeto de qualquer tipo de negligência, discriminação, violência, crueldade ou opressão, e todo atentado aos seus direitos, por ação ou omissão, será punido na forma da lei" (art. 4º, caput).

3. O envelhecimento constitui fato da natureza e sina da humanidade. Diante dessa constatação de destino invencível, o que precisa ser evitado a qualquer custo é o desamparo dos idosos, tanto por inércia estatal como por desídia familiar e social. Dever do Estado, da coletividade e da família, a proteção dos idosos, sobretudo daqueles em situação de risco, representa uma das facetas essenciais da dignidade humana, indicadora do grau de civilização de um povo. Não se enxergue aí questão de mera caridade ou responsabilidade filial. Tampouco postura de favor ou altruísmo do Estado, nem de conveniência opcional, pois se tem aí inequívoca obrigação constitucional e legal irrenunciável, que não se insere na órbita da discricionariedade do administrador. Ética e juridicamente, avançamos muito nas últimas décadas, embora pendentes tarefas colossais de toda a ordem, mormente a de cumprir e transformar comandos legais inertes em ações e resultados concretos. Sem dúvida, ficou para trás, pelo menos no plano formal, perceber o idoso de maneira aproximada a categorias jurídicas incitadoras de preconceito, como a dos chamados, em linguagem aviltante, de loucos de todo o gênero. O Direito e seus implementadores – os juízes em particular – carregam a imensa responsabilidade de garantir a dignidade dos idosos.

4. O papel do ordenamento é evitar que o envelhecimento, além das adversidades que lhe são próprias, sucumba à lógica perversa do sofrimento, humilhação, discriminação e abandono causados, não pela idade em si, mas por percepções estereotipadas, tanto intoleráveis como arraigadas, de glorificação da juventude e de acatamento fleumático da desigualdade sócio-etária, realidade cultural que talvez explique a incapacidade do Estado, da família e da sociedade de cuidar adequadamente dos pais, avós e bisavós. Trata-se de questão demográfica, econômica e de saúde pública, mas igualmente de justiça social e, portanto, de solidariedade intergeracional, no rastro da pauta dos direitos humanos fundamentais. Abandonado não deve ser o idoso, mas há o pensamento inaceitável de que quem nasce pobre e pena com infância de privação deve, igualmente, morrer pobre e padecer com velhice de privação.

5. Como "medida específica de proteção" (art. 45, V e VI, da Lei 10.741/2003), o abrigo é procedimento extremo, cuja utilização se admite somente quando outras ações protetivas dos idosos se mostrarem insuficientes ou inviáveis para afastar situação de risco à vida, saúde, integridade física e mental. Imperioso que instituições excepcionais desse

tipo existam e possam acolher tais sujeitos hipervulneráveis. Mas tudo sem esquecer que o idoso em estado de risco demanda rede de proteção imediata e humanizada, que vá até ele, que o ampare em todos os aspectos e que lhe assegure um mínimo de autonomia, pois a velhice não apaga o valor ou a necessidade de liberdade.

6. Recurso Especial não provido³³⁸.

Embora o REsp 1.680.686/RJ não verse sobre contratos bancários ou instituições financeiras, a decisão fornece premissas que tomam a vulnerabilidade da pessoa idosa como parâmetro de interpretação de normas protetivas. O STJ afirmou, sob relatoria do Ministro Herman Benjamin, que a proteção da pessoa idosa constitui dever constitucional e legal irrenunciável, afastando discricionariedade administrativa ou restrições orçamentárias. Ao afirmar que o envelhecimento impõe deveres positivos de proteção, o acórdão consolida uma leitura material da igualdade, segundo a qual a condição etária demanda respostas institucionais diferenciadas. Trata-se de diretriz que transcende o caso concreto e repercute sobre outros âmbitos normativos em que a pessoa idosa se insere, inclusive o mercado de consumo e o sistema financeiro.

Ainda que situado fora do âmbito estrito das relações bancárias, o precedente revela uma concepção estruturante de proteção que integra o núcleo daquilo que esta pesquisa denomina cidadania financeira. Com efeito, se a participação econômica pressupõe condições mínimas de dignidade e segurança, a afirmação de deveres estatais inafastáveis em relação à velhice contribui para delinear um ambiente institucional em que o idoso não é tratado como mero agente econômico, mas como sujeito de direitos cuja inserção nas relações de consumo deve ocorrer sob parâmetros de igualdade material.

Assim, o julgado funciona como fundamento axiológico da proteção reforçada nas relações financeiras, pois reconhece que a vulnerabilidade etária é elemento juridicamente relevante que impõe a reorganização das práticas institucionais.

b) O REsp 1.783.731/PR

O REsp 1.783.731/PR versa sobre a proteção do consumidor idoso em contratos de crédito consignado, com foco na validade dos descontos em folha de pagamento. A decisão examina os limites da autonomia privada frente à vulnerabilidade do idoso e discute o dever das instituições financeiras de prestar informações claras. O Tribunal aplica o CDC às

338 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial n. 1.680.686/RJ**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em 21 nov. 2017.

operações de crédito e estabelece que as cláusulas contratuais devem ser interpretadas em favor do consumidor idoso. O acórdão foi assim ementado:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. REJEITADA. COMPREENSÃO DA PESSOA IDOSA COMO REALIDADE BIOLÓGICA E CULTURAL. OPERAÇÕES FINANCEIRAS. RACIONALIDADE TÉCNICO-FUNCIONAL. LIMITES. CONTROLE NORMATIVO DE RAZOABILIDADE ETICAMENTE DENSIFICADA. AVALIAÇÃO DAS RAZÕES QUE JUSTIFICAM O TRATAMENTO DIFERENCIADO. SUPERENDIVIDAMENTO. LIMITE DE OPERAÇÕES POR CLIENTE. ALTERNATIVAS FINANCEIRAS ALÉM DO EMPRÉSTIMO CONSIGNADO. CONDUTA ABUSIVA DO BANCO. NÃO CONFIGURADA. RISCOS COMPREENDIDOS. JUSTIFICAÇÃO RAZOÁVEL DA LIMITAÇÃO CONTRATUAL.

1. Ação ajuizada em 30/06/16. Recurso especial interposto em 16/08/18 e concluso ao gabinete em 12/12/18.

2. O propósito recursal consiste em dizer da negativa de prestação jurisdicional pelo Tribunal de origem e se existe discriminação abusiva de idosos na restrição ao empréstimo consignado em instituição financeira quando a soma da idade do cliente com o prazo do contrato for maior que 80 anos.

3. A linha de raciocínio do Tribunal de origem não contém vício de julgamento nem representa negativa de prestação jurisdicional, pois apenas importa conteúdo contrário aos interesses da parte recorrente, insuficiente a caracterizar qualquer hipótese do art. 1.022, II, do CPC, tampouco violação do art. 489, §1º, VI, do CPC.

4. A partir da reflexão sobre o valor humano no tratamento jurídico dos conflitos surgidos na sociedade diante do natural e permanente envelhecimento da população, torna-se imprescindível avaliar também sobre a racionalidade econômica e suas intencionalidades de eficiência pragmática na organização da comunidade, por vezes, (con)fundida com a ética utilitarista de “garantir a cada um o máximo possível”.

5. Indispensável compreender a velhice em sua totalidade, como fato biológico e cultural, absorvendo a preocupação assinalada em âmbito internacional (v.g. Plano de Ação Internacional sobre o Envelhecimento, fruto da Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento, da Organização das Nações Unidas) e nacional (sobretudo o Estatuto do Idoso) de respeito e valorização da pessoa idosa.

6. A adoção de critério etário para distinguir o tratamento da população em geral é válida quando adequadamente justificada e fundamentada no Ordenamento Jurídico, sempre atentando-se para a sua razoabilidade diante dos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana.

7. O próprio Código Civil se utiliza de critério positivo de discriminação ao instituir, por exemplo, que é obrigatório o regime da separação de bens no casamento da pessoa maior de 70 anos (art. 1.641, II).

8. A instituição financeira declinou as razões acerca da realidade de superendividamento da população idosa, da facilidade de acesso ao empréstimo consignado e o caráter irrevogável da operação, ao mesmo tempo em que registrou disponibilizar outras opções de acesso ao crédito em conformidade aos riscos assumidos na sua atividade no mercado financeiro.

9. O critério de vedação ao crédito consignado – a soma da idade do cliente com o prazo do contrato não pode ser maior que 80 anos – não representa discriminação negativa que coloque em desvantagem exagerada a população idosa que pode se socorrer de outras modalidades de acesso ao crédito bancário.

10. Recurso especial conhecido e não provido³³⁹.

O acórdão, sob relatoria da Ministra Nancy Andrighi, decorre de ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal em face da Caixa Econômica Federal. O objeto da demanda é uma regra interna da instituição que restringia a concessão de crédito consignado nos casos em que “a soma da idade do cliente com o prazo do contrato não pode ser maior que 80 anos”. A Terceira Turma, em votação unânime, validou a limitação, considerando que a Caixa demonstrou a existência de mais de 800 mil contratos com pessoas acima de 60 anos sem limite máximo de idade, evidenciando que a restrição não implicava exclusão sistemática do público idoso³⁴⁰.

A fundamentação do REsp 1.783.731/PR estabelece a vulnerabilidade da pessoa idosa como critério central para a interpretação de contratos de consumo, ainda que tenha validado a limitação etária específica no crédito consignado. A premissa adotada considera o envelhecimento um fenômeno que demanda tutela jurídica específica, exigindo-se equilíbrio entre a eficiência econômica e os parâmetros éticos do Direito. Essa diretriz converge para a aplicação da isonomia material e para a exigência de um dever de informação adaptado à compreensão do consumidor idoso. Ao identificar o risco de superendividamento e a exposição a práticas abusivas decorrentes de assimetrias informacionais, o acórdão reforça a necessidade de uma aplicação qualificada do CDC. Portanto, a decisão reafirma a centralidade da condição etária como variável juridicamente relevante na conformação das relações de crédito, especialmente quando presente o risco de endividamento excessivo dessa parcela da população.

O voto enfatiza a importância de “compreender a velhice em sua totalidade, como fato biológico e cultural”, observando que a proteção ao idoso fundamenta-se em normas internacionais, na Constituição Federal e no Estatuto do Idoso. A Relatora indica que a dignidade da pessoa humana deve orientar a tutela jurídica, de modo a compatibilizar a proteção legal com a viabilidade econômica das operações. Segundo a decisão, o exame da controvérsia deve considerar “a racionalidade econômica e suas intencionalidades de

339 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial n. 1.783.731/PR**. Relator(a): Min. Nancy Andrighi, Terceira Turma. Acórdão publicado na Revista Eletrônica de Jurisprudência, 26 abr. 2019.

340 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial n. 1.783.731/PR**. Relator(a): Min. Nancy Andrighi, Terceira Turma. Acórdão publicado na Revista Eletrônica de Jurisprudência, 26 abr. 2019.

eficiência pragmática na organização da comunidade”, sem que o Direito se restrinja a critérios utilitaristas, sob o argumento de que “a estrita racionalidade instrumental é deficitária perante a autêntica razoabilidade eticamente densificada”³⁴¹.

c) *O REsp 2.052.228-DF*

A responsabilidade objetiva das instituições financeiras por fraudes de terceiros fundamenta-se no dever de segurança inerente ao serviço bancário, conforme estabelecido no REsp 2.052.228-DF. O entendimento fixado pelo STJ determina que a proteção da integridade patrimonial do consumidor exige a adoção de mecanismos para identificar e bloquear transações que divirjam do perfil habitual do cliente. A falha na implementação desses controles de segurança caracteriza defeito na prestação do serviço. No caso examinado, a condição de vulnerabilidade da consumidora idosa motivou a declaração de inexigibilidade das operações fraudulentas e a determinação para que o banco restitua os valores subtraídos. O julgado foi assim ementado:

CONSUMIDOR. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INEXISTÊNCIA DE DÉBITOS. DEVER DE SEGURANÇA. FRAUDE PERPETRADA POR TERCEIRO. CONTRATAÇÃO DE MÚTUO. MOVIMENTAÇÕES ATÍPICAS E ALHEIAS AO PADRÃO DE CONSUMO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

1. Ação declaratória de inexistência de débitos, ajuizada em 14/8/2020, da qual foi extraído o presente recurso especial, interposto em 21/6/2022 e concluso ao gabinete em 17/2/2023.

2. O propósito recursal consiste em decidir (I) se a instituição financeira responde objetivamente por falha na prestação de serviços bancários, consistente na contratação de empréstimo realizada por estelionatário; e (II) se possui o dever de identificar e impedir movimentações financeiras que destoam do perfil do consumidor.

3. O dever de segurança é noção que abrange tanto a integridade psicofísica do consumidor, quanto sua integridade patrimonial, sendo dever da instituição financeira verificar a regularidade e a idoneidade das transações realizadas pelos consumidores, desenvolvendo mecanismos capazes de dificultar fraudes perpetradas por terceiros, independentemente de qualquer ato dos consumidores.

4. A instituição financeira, ao possibilitar a contratação de serviços de maneira facilitada, por intermédio de redes sociais e aplicativos, tem o dever de desenvolver mecanismos de segurança que identifiquem e obstem movimentações que destoam do perfil do consumidor, notadamente em relação a valores, frequência e objeto.

341 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial n. 1.783.731/PR**. Relator(a): Min. Nancy Andrighi, Terceira Turma. Acórdão publicado na Revista Eletrônica de Jurisprudência, 26 abr. 2019.

5. Como consequência, a ausência de procedimentos de verificação e aprovação para transações atípicas e que aparentam ilegalidade corresponde a defeito na prestação de serviço, capaz de gerar a responsabilidade objetiva por parte da instituição financeira.
6. Entendimento em conformidade com Tema Repetitivo 466/STJ e Súmula 479/STJ: “As instituições financeiras respondem objetivamente pelos danos gerados por fortuito interno relativo a fraudes e delitos praticados por terceiros no âmbito de operações bancárias”.
7. Idêntica lógica se aplica à hipótese em que o falsário, passando-se por funcionário da instituição financeira e após ter instruído o consumidor a aumentar o limite de suas transações, contrata mútuo com o banco e, na mesma data, vale-se do alto montante contratado e dos demais valores em conta corrente para quitar obrigações relacionadas, majoritariamente, a débitos fiscais de ente federativo diverso daquele em que domiciliado o consumidor.
8. Na hipótese, inclusive, verifica-se que o consumidor é pessoa idosa (75 anos – imigrante digital), razão pela qual a imputação de responsabilidade há de ser feita sob as luzes do Estatuto do Idoso e da Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos, considerando a sua peculiar situação de consumidor hipervulnerável.
9. Recurso especial conhecido e provido para declarar a inexigibilidade das transações bancárias não reconhecidas pelos consumidores e condenar o recorrido a restituir o montante previamente existente em conta bancária, devidamente atualizado³⁴².

A definição do alcance do dever de segurança bancário e a aplicação da responsabilidade objetiva prevista no CDC constituíram o cerne da discussão no REsp 2.052.228/DF. Sob relatoria da Ministra Nancy Andrighi, com base na Súmula 297 e no art. 14 do CDC, o acórdão firmou que os bancos devem desenvolver mecanismos capazes de identificar movimentações atípicas, incompatíveis com o histórico do cliente, e que a ausência desses controles constitui defeito na prestação do serviço, independentemente de culpa³⁴³.

A idade do autor, 75 anos, e sua condição de “imigrante digital” orientaram a adoção de tutela diferenciada, ancorada no agravamento da vulnerabilidade do consumidor. O acórdão emprega essa categoria para identificar pessoas com menor familiaridade com o ambiente tecnológico e, a partir daí, afirma que “a imputação de responsabilidade há de ser feita sob as luzes do Estatuto do Idoso e da Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos”. Nessa linha, a Relatora relaciona a proteção reforçada ao reconhecimento da hipervulnerabilidade, estabelecendo que a aferição da responsabilidade

342 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial n. 2.052.228/DF**. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma. Julgado em 12 set. 2023.

343 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial n. 2.052.228/DF**. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma. Julgado em 12 set. 2023.

civil deve levar em conta limitações de interação com meios eletrônicos próprias desse grupo³⁴⁴.

A responsabilidade das instituições financeiras estende-se à preservação da integridade patrimonial e psicofísica do consumidor, conforme o dever de segurança analisado no voto. A fundamentação estabelece que o fornecimento de produtos e serviços no mercado condiciona-se à oferta de “riscos razoáveis e previsíveis”, o que veda a exposição do consumidor a perigos decorrentes de falhas sistêmicas. Nesse sentido, as instituições bancárias possuem a obrigação de “verificar a regularidade e a idoneidade das transações realizadas pelos consumidores, desenvolvendo mecanismos capazes de dificultar fraudes perpetradas por terceiros”, sob pena de responsabilização por vícios na segurança do sistema³⁴⁵.

Merece destaque, por fim, uma constatação de ordem terminológica: a expressão “cidadania financeira” não aparece como categoria jurídica nos acórdãos examinados. Os três julgados operam com conceitos como hipervulnerabilidade, dignidade da pessoa humana, dever de informação, boa-fé objetiva e responsabilidade objetiva, sem empregar tal denominação. Essa ausência não enfraquece o argumento central desta dissertação; ao contrário, revela que a cidadania financeira, como categoria analítica, ainda não foi incorporada ao vocabulário decisório do STJ, embora os valores e princípios que a integram já orientem, de forma substantiva, a racionalidade protetiva construída pela jurisprudência nas relações de consumo bancário envolvendo pessoas idosas.

A aproximação entre os julgados examinados e a elaboração doutrinária sobre hipervulnerabilidade conduz à mesma conclusão: a pessoa idosa, diante de fragilidades próprias das relações de consumo bancário, requer tutela jurídica reforçada. Nessa linha, o REsp 2.052.228/DF confirma essa diretriz ao articular proteção do consumidor e segurança econômica, elementos que compõem o que se denomina, nesta pesquisa, cidadania financeira. Sob esse prisma, a cidadania financeira depende de um ambiente de consumo que ofereça segurança mínima, de modo que a compreensão de produtos e a tomada de decisões informadas não se tornem inviáveis. Quando impõe às instituições financeiras o dever de acompanhar movimentações incompatíveis com o perfil do cliente e de prevenir fraudes, o STJ reafirma que inclusão bancária e acesso ao crédito não devem se converter em fatores de exclusão, perda patrimonial ou endividamento predatório. Em consequência, a proteção contra

344 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial n. 2.052.228/DF**. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma. Julgado em 12 set. 2023.

345 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial n. 2.052.228/DF**. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma. Julgado em 12 set. 2023.

práticas abusivas e contra falhas de sistema passa a operar como requisito para que o consumidor idoso exerça, com plenitude, sua cidadania.

Essa convergência também se harmoniza com os fundamentos doutrinários apresentados ao longo deste último capítulo. Com efeito, a ideia de que a hipervulnerabilidade exige proteção diferenciada aparece claramente quando o STJ afirma que a imputação de responsabilidade deve ser realizada “sob as luzes do Estatuto do Idoso e da Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos”³⁴⁶. A necessidade de rotinas bancárias ajustadas ao perfil do cliente aponta para um dever de informação reforçado e inteligível, que faça a proteção técnica dialogar com a experiência concreta do consumidor. A ampliação do crédito e a digitalização, em paralelo ao aumento da inadimplência e ao direcionamento de ofertas ao público idoso, reforçam a necessidade de atuação do Poder Judiciário como instância de contenção. Nesse quadro, o entendimento firmado no REsp 2.052.228/DF sustenta que a modernização do sistema financeiro deve ocorrer sem comprometer a segurança econômica e a dignidade da pessoa idosa.

A análise dos precedentes permite afirmar, em suma, que a linha decisória do STJ pode ser organizada em três eixos: reconhecimento da hipervulnerabilidade como dado relevante na relação de consumo; aceitação de critérios de gestão de risco quando compatíveis com a proteção do consumidor; e imposição de deveres de segurança e informação às instituições financeiras. Essa orientação densifica a cidadania financeira, pois a participação do idoso no mercado fica condicionada à existência de um ambiente protegido contra abusos, fraudes e práticas que comprometam a subsistência.

346 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial n. 2.052.228/DF**. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma. Julgado em 12 set. 2023.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação foi construída a partir da premissa de que o mercado de crédito, especialmente após a intensificação de processos de digitalização, passou a operar com novas formas de oferta, contratação e gestão de risco, nas quais a velocidade dos fluxos, a padronização dos produtos e a mediação por interfaces tecnológicas alteram a experiência de escolha do consumidor no interior do sistema financeiro. Nesse horizonte, a categoria chamada cidadania financeira passou a ser apresentada como referência para a organização de iniciativas de inclusão, educação e uso de serviços financeiros; entretanto, quando essa cidadania é interpretada prioritariamente como acesso formal e como disponibilização de canais digitais, sem correlata imposição de deveres de adequação e transparência substancial ao mercado, é possível a ampliação de exposições e danos a sujeitos que se encontram em vulnerabilidade intensificada, sobretudo no consumo de crédito, seja por condições pessoais ou contextuais.

O problema de pesquisa foi formulado em termos diretos: de que maneira os fundamentos da ordem econômica constitucional impõem limites à atuação institucional do Banco Central e à expansão do crédito digital, a fim de garantir que a cidadania financeira assegure a proteção efetiva do consumidor hipervulnerável diante de práticas abusivas e do risco de superendividamento? A investigação mostrou que há um antagonismo entre o discurso institucional, relacionado à expansão do acesso, e uma realidade de mercado na qual os produtos de crédito se tornam contratáveis com celeridade, sob nomenclaturas ambíguas e em ambientes de informação fragmentada. Diante dessa tensão, verificou-se que a proteção do consumidor hipervulnerável prescinde da condição de mero apêndice das políticas de inclusão, constituindo-se, em verdade, como exigência constitucional imanente ao modo de organização do mercado no Estado Democrático de Direito.

O objetivo geral deste trabalho consistiu em demonstrar que a defesa do consumidor, prevista no art. 170 da Constituição Federal, integra a racionalidade econômica constitucional e, por isso, condiciona a expansão de crédito digital e exige a reconfiguração da cidadania financeira como categoria de proteção material ao consumidor hipervulnerável. Trata-se, em termos precisos, de reconhecer a defesa do consumidor como pilar de legitimidade econômica, de modo que a expansão do crédito somente se compatibiliza com a Constituição Federal quando orientada a fins constitucionais, entre os quais se destacam a preservação da dignidade e a tutela do mínimo existencial. Esse objetivo foi plenamente atingido, ao se

constatar que a defesa do consumidor não é elemento periférico da ordem econômica, mas seu próprio critério de legitimidade.

Os objetivos específicos, por sua vez, produziram conclusões correspondentes a cada eixo de investigação: i) analisar o arcabouço normativo e a eventual insuficiência regulatória na proteção do consumidor hipervulnerável diante das inovações tecnológicas de oferta de crédito; ii) avaliar o impacto das tecnologias de contratação digital na facilitação do crédito e sua repercussão na efetiva concretização da cidadania financeira; iii) investigar a eficácia das políticas de educação financeira e dos mecanismos de proteção voltados a grupos em situação de vulnerabilidade agravada; iv) discutir formas de intervenção estatal que harmonizem a inclusão financeira com a proteção constitucional do consumidor, visando a mitigação do superendividamento e o reequilíbrio das relações de mercado.

Quanto ao primeiro (i), revelou-se que, embora a Lei do Superendividamento represente avanço significativo, persiste uma insuficiência regulatória na contenção de práticas agressivas que capturam o consentimento sem transparência substancial no ambiente digital, exigindo que a proteção jurídica evolua para o controle da arquitetura da escolha. Em relação ao segundo (ii), constatou-se que a rapidez do clique frequentemente elimina fricções protetivas necessárias à autonomia real, produzindo inclusão aparente em lugar de inclusão efetiva. No que diz respeito ao terceiro objetivo (iii), verificou-se que a educação financeira é insuficiente quando tratada de forma isolada, impondo-se sua reconfiguração como dever de conduta do fornecedor e pressuposto de validade do negócio jurídico, de modo que o mercado demonstre pedagogicamente o impacto do crédito sobre o mínimo existencial antes da conclusão do ato. Finalmente, quanto ao quarto objetivo (iv), concluiu-se que a intervenção estatal deve impor a responsabilidade pelo *design* dos produtos, transformando a cidadania financeira em parâmetro de responsabilização civil e administrativa.

A hipótese de trabalho confirmou-se ao demonstrar que a insuficiência de proteção ao consumidor hipervulnerável decorre de uma concepção formal de cidadania financeira. Embora privilegie a inclusão e a digitalização do crédito, essa visão falha em internalizar os limites impostos pela ordem econômica constitucional e os deveres qualificados do fornecedor quanto ao desenho do produto. Em outros termos, o percurso analítico mostrou que, quando desacompanhado de transparência substancial e de adequação ao perfil do contratante, o acesso formal amplia a exposição a danos, em um cenário agravado por limitações e pela fragilidade financeira do público-alvo, cuja renda, vinculada a benefícios previdenciários, apresenta baixa elasticidade de recomposição, tornando o superendividamento um risco iminente e de difícil reversão.

A investigação demonstrou que os fundamentos da ordem econômica constitucional, especialmente o princípio da defesa do consumidor, impõem limites materiais à atuação do Banco Central e à expansão desenfreada do crédito digital, exigindo que a cidadania financeira transcenda o mero acesso formal. Verificou-se que a legitimidade da intervenção estatal e da regulação financeira repousa na necessidade de conformar o mercado aos fins constitucionais de justiça social e dignidade humana, o que obriga a imposição de deveres de transparência substancial e a repressão a desenhos contratuais que explorem a vulnerabilidade cognitiva dos consumidores. Assim, a proteção efetiva contra o superendividamento no ambiente digital não é apenas uma opção regulatória, mas um imperativo constitucional que condiciona a validade das inovações tecnológicas no Sistema Financeiro Nacional.

Do ponto de vista metodológico, o trabalho foi desenvolvido por abordagem qualitativa, com procedimentos bibliográficos e documentais. Foram mobilizadas doutrinas de Direito Constitucional Econômico, Direito do Consumidor e regulação financeira, bem como legislação constitucional e infraconstitucional pertinente, com destaque ao Código de Defesa do Consumidor, ao Estatuto do Idoso, à Lei nº 14.181/2021 e a normativas relacionadas à consignação de descontos em benefícios previdenciários. Complementarmente, realizou-se exame de decisões judiciais representativas sobre consumo financeiro e proteção de consumidores em situações de vulnerabilidade intensificada, visando identificar padrões interpretativos, zonas de tensão entre formalidade e proteção material e critérios de responsabilização de fornecedores.

Em retomada, a resposta ao problema de pesquisa exige reafirmar a densidade normativa da ordem econômica constitucional. A Constituição de 1988 não entrega o mercado à autorregulação, tampouco reduz a atividade econômica a cálculo de eficiência descolado de valores públicos. A ordem econômica constitucional, organizada no art. 170, associa livre iniciativa com justiça social, e define que o exercício da atividade econômica deve observar princípios que orientam o mercado a fins compatíveis com a dignidade da pessoa humana. Nesse conjunto, a defesa do consumidor se apresenta como critério de legitimidade do mercado, uma vez que protege o destinatário final e, ao mesmo tempo, assegura condições de confiança e de previsibilidade nas trocas.

Quando se afirma que a defesa do consumidor é pilar da racionalidade econômica constitucional, afirma-se que o mercado constitucionalmente válido é aquele que preserva a autonomia do destinatário, que reduz incentivos a abusos, que organiza informação de modo compreensível e que distribui, de forma juridicamente aceitável, riscos e custos. A tutela consumerista, portanto, é mecanismo interno de organização das relações econômicas, porque

regula a forma como a liberdade contratual se exerce em ambiente de desigualdade estrutural de informações, de poder de mercado e de capacidade de negociação. É precisamente nesse ponto que se insere a cidadania financeira, que tende a operar com dois eixos: inclusão financeira e educação financeira. O discurso institucional valoriza o ingresso de sujeitos no sistema financeiro e a disseminação de informações básicas sobre produtos e serviços. Entretanto, este trabalho demonstrou que o conteúdo normativo da cidadania financeira não deve ser reduzido ao acesso formal, tendo em vista que acesso sem compreensão, sem transparência substancial e sem avaliação responsável do crédito pode converter um projeto de emancipação em um mecanismo de exposição a riscos.

A categoria que permite compreender a insuficiência do acesso formal é a hipervulnerabilidade como situação relacional agravada. Em termos dogmáticos, ela se assenta na constatação de que a vulnerabilidade do consumidor, no CDC, é pressuposto da política de proteção, porém certas situações demandam tutela diferenciada quando a vulnerabilidade se intensifica em razão de fatores pessoais e contextuais. A hipervulnerabilidade, nessas condições, emerge do encontro entre limitações de compreensão, urgências materiais, dependência de renda previsível e práticas de mercado que se aproveitam dessas fragilidades.

Quando assim é reconhecida, a perspectiva volta-se de uma narrativa individualizante para uma narrativa institucional, ou seja, a questão consiste em exigir que o mercado e as instituições organizem produtos e interfaces de modo que o consumidor hipervulnerável não seja colocado em posição de impotência decisória. Uma vez que a experiência de contratação é projetada para acelerar a venda e minimizar fricções, a autonomia se torna aparente, porque o consentimento se forma sem conhecimento material do objeto e de efeitos sobre o orçamento.

A consequência dogmática desse posicionamento é relevante: o dever de informar, em ambiente digital, deve ser interpretado como dever de transparência substancial, isto é, obrigação de disponibilizar informações essenciais de forma compreensível, destacada e verificável. Cláusulas extensas, *links* dispersos e linguagem técnica podem cumprir uma exigência formal de “fornecer informação”, mas não cumprem o dever constitucional de assegurar autonomia real ao consumidor hipervulnerável. Ademais, o dever de transparência, para ser efetivo, deve alcançar taxas e custos, assim como a lógica econômica do produto, como dinâmica de amortização, efeitos do pagamento mínimo, risco de endividamento prolongado e impacto sobre o orçamento.

No plano institucional, a atuação do Banco Central deve harmonizar as competências regulatórias e de estabilidade com os imperativos de proteção ao vulnerável, transcendendo a busca isolada por eficiência e digitalização. A cidadania financeira, uma vez institucionalizada, deve projetar efeitos normativos vinculantes sobre o mercado, convertendo diretrizes programáticas em padrões de conduta exigíveis das instituições financeiras. Essa configuração impõe o estabelecimento de deveres de cuidado, a prevenção ativa do superendividamento e o controle rigoroso da oferta de produtos complexos sempre que identificada a vulnerabilidade agravada do consumidor.

Essa atuação institucional, contudo, deve ser pautada pela cautela técnica para não transbordar em patologias regulatórias. Como discutido, a regulação não deve se pretender um dirigismo minucioso e excessivo, sob pena de converter-se em um entrave ao próprio desenvolvimento social que a Constituição visa promover. O desafio posto ao Banco Central e ao Conselho Monetário Nacional é o de exercer uma “intromissão” cautelosa, que reconheça a tecnologia como instrumento de desenvolvimento, mas que não ignore que o Estado, ao intervir no Sistema Financeiro Nacional, o faz para resguardar o consumidor frente às falhas de mercado e às assimetrias informacionais agudizadas pela digitalização

Para além desses aspectos, mister também uma síntese do cenário digital, em que se reconhece que tecnologia não é mero instrumento neutro, visto que organiza o tempo, a atenção e a informação; ao fazê-lo, organiza escolhas. No mercado de crédito, a digitalização alterou a temporalidade da contratação, pois aquilo que antes dependia de deslocamento, atendimento presencial, leitura de documentos físicos e, em alguns casos, avaliação mais demorada, passou a ocorrer em ambiente de clique e confirmação rápida. O ganho de conveniência, ainda que real, produz custo jurídico e social quando elimina etapas que funcionavam como barreiras protetivas, reduzindo oportunidades de ponderação e esclarecimento.

A digitalização também reorganizou a forma de apresentação da informação, isto é, informação em contratos financeiros é extensa e, por vezes, técnica. Além disso, em ambiente digital, é fragmentada, distribuída em telas pequenas e, por vezes, relegada a *links* e anexos. O consumidor é exposto a mensagens de *marketing* que destacam benefícios e facilidades, enquanto custos e riscos são apresentados em linguagem menos acessível e em espaços menos visíveis. Assim, a promessa de facilidade pode ocultar um produto cujo custo total e cujas consequências sobre o orçamento não são compreendidos no momento da decisão.

Há, ainda, um componente institucional importante: a segurança técnica da contratação pode ser elevada, por exigências de biometria, certificação, geolocalização e

registros digitais; porém, segurança técnica não equivale a segurança informacional e cognitiva. O sistema pode provar que o ato ocorreu, mas não prova que houve entendimento. Quando tais mecanismos são mobilizados para reforçar a presunção de consentimento informado, transfere-se ao consumidor o peso de impugnar, mesmo em situações em que a própria arquitetura de contratação foi desenhada para reduzir a compreensão e para acelerar a adesão.

Nesse cenário, a tensão entre protecionismo e evolução tecnológica ganha contornos práticos: enquanto o sistema busca a democratização e a desburocratização (eixos do *Open Finance* e do *Pix*), a proteção do hipervulnerável exige o que se denominou “fricção protetiva”. A conclusão deste trabalho reforça que a segurança técnica (biometria e criptografia) não supre a necessidade de segurança cognitiva. A regulação deve, portanto, transitar de uma postura meramente verticalizada para um modelo que incorpore o *design* de produto como objeto de deveres de cuidado, impedindo que a “baixa fricção” digital se converta em uma armadilha para o mínimo existencial do aposentado e do pensionista.

No mercado consignado, por exemplo, a previsibilidade da renda do aposentado ou pensionista é incentivo adicional e, somada ao desconto automático, reduz o risco de inadimplimento para o fornecedor, o que, porém, não garante melhores condições contratuais ao consumidor; ela pode, ao contrário, estimular oferta agressiva de produtos de elevado custo e de longa duração, porque a extração mensal de valores é garantida. A combinação entre incentivo econômico do fornecedor e fragilidades do consumidor hipervulnerável cria ambiente propício a práticas que comprometem a dignidade e a subsistência.

O comprometimento do orçamento é o ponto em que a discussão se conecta ao mínimo existencial. Benefícios previdenciários, em grande parte dos casos, financiam despesas essenciais: medicamentos, alimentação, moradia, transporte e cuidados básicos. A incidência de descontos recorrentes, somada a encargos, pode reduzir a capacidade de custear necessidades elementares. Assim, a questão está relacionada à disputa contratual de valores e alcança a proteção de condições materiais de vida digna, o que situa o problema no centro do constitucionalismo econômico e do Direito do Consumidor.

O cartão consignado, por conseguinte, é utilizado nesta dissertação como síntese do paradoxo da cidadania financeira: a política pública pode incentivar acesso e digitalização; o mercado pode oferecer produtos com contratação rápida; todavia, o resultado pode ser endividamento prolongado e perda de autonomia real, com comprometimento do mínimo existencial. Esse paradoxo mostra que, quando interpretada apenas como acesso formal, a

cidadania financeira não cumpre a exigência constitucional de proteção efetiva do consumidor hipervulnerável, e reforça a necessidade de reconfiguração proposta no trabalho.

A dimensão propositiva desta conclusão decorre do diagnóstico construído, ou seja, se a insuficiência de proteção está associada a um modelo meramente formal de cidadania financeira e se o mercado digital intensifica riscos de contratação inadequada, então a superação exige redistribuição de responsabilidades e reorganização de critérios de controle. As proposições aqui apresentadas foram formuladas como eixos, porque derivam do modo como a Constituição estrutura o mercado e do modo como o microssistema consumerista organiza deveres e instrumentos.

O primeiro ponto consiste em reposicionar a educação financeira em termos de dever de adequação do mercado, evitando a conversão em instrumento de responsabilização individual. Educação financeira é relevante e não pode ser concebida como condição para que o consumidor mereça proteção, porque isso inverteria a lógica constitucional: a proteção da parte vulnerável não depende de performance cognitiva, e sim de deveres do mercado e do Estado. Em consequência, a educação financeira deve ser exigida do fornecedor como dever de comunicação inteligível, com linguagem acessível, explicitação de riscos e demonstração de efeitos sobre o orçamento.

O segundo eixo propõe incorporar o conceito de fricção protetiva na regulação e na supervisão. A lógica contemporânea de “reduzir atrito” é frequentemente apresentada como ganho de eficiência; todavia, em contratos de crédito, etapas podem ser salvaguardas deliberativas. Uma fricção protetiva é aquela que obriga o consumidor a pausar, a ler e a confirmar entendimento. Assim, a redução de fricções deve ser condicionada a compensações protetivas: perguntas objetivas que verifiquem compreensão de taxas e dinâmicas de amortização, destaque de informações essenciais em linguagem simples, períodos de arrependimento reforçados e bloqueios de contratação quando o perfil do consumidor indicar risco elevado de endividamento ou de incompreensão.

O terceiro eixo refere-se ao princípio do crédito responsável, central no microssistema do superendividamento. A Lei nº 14.181/2021 introduziu mecanismos voltados à prevenção e ao tratamento do endividamento excessivo, reconhecendo que o fenômeno é estrutural e sistêmico e que não pode ser atribuído apenas a escolhas individuais. O crédito responsável distribui deveres entre mercado, consumidor e Estado. Para o fornecedor, impõe avaliação prévia da capacidade de pagamento, transparência e abstenção de oferta irresponsável; para o consumidor, impõe deveres de informação e de boa-fé; para o Estado, impõe deveres de organização institucional e de tutela do mínimo existencial. Em situações de

hipervulnerabilidade, esses deveres devem ser lidos de forma reforçada, porque o risco de dano se intensifica.

O quarto ponto está relacionado ao papel do Judiciário e exige aprimoramento da exegese judicial em matéria de consumo financeiro. A interpretação judicial compatível com a Constituição não pode reduzir consentimento à existência de assinatura ou biometria. Tais elementos demonstram ocorrência do ato, mas não demonstram compreensão, sobretudo em ambiente digital. Uma exegese judicial orientada pela defesa do consumidor deve avaliar a transparência substancial e a adequação do produto ao perfil do tomador, especialmente quando se trata de idoso e quando a renda é previdenciária. Isso implica reconhecer que a prova técnica de contratação pode conviver com violação do dever de informar e do dever de adequação, e implica admitir nulidades, revisões e indenizações quando o fornecedor não demonstra que organizou o processo de contratação de modo a assegurar compreensão material.

Ainda, é importante enfatizar a proteção do mínimo existencial como critério constitucional decisivo. A Lei nº 14.181/2021 explicitou, em dispositivos do CDC, a centralidade do mínimo existencial na prevenção e no tratamento do superendividamento. No plano constitucional, a proteção do mínimo existencial decorre da dignidade da pessoa humana e de direitos sociais, e se manifesta, no consumo financeiro, como exigência de impedir que o crédito comprometa condições materiais básicas de vida. Quando o desconto automático em benefício produz compressão do orçamento a ponto de inviabilizar despesas essenciais, a situação ultrapassa a esfera privada do contrato e passa a demandar tutela pública reforçada.

A partir desses eixos, pode-se apresentar uma retomada do percurso imprimido a este trabalho. O primeiro capítulo, intitulado *Ordem econômica da Constituição brasileira*, estabeleceu o marco teórico do Direito Constitucional Econômico e demonstrou que a ordem econômica constitucional, estruturada no art. 170, organiza a atividade econômica por princípios que articulam liberdade e justiça social. A defesa do consumidor foi tratada como princípio estruturante do mercado e como critério de legitimidade econômica, porque assegura autonomia, impede abuso e estabiliza relações. O capítulo sustentou que o consumidor não é elemento periférico ao mercado, mas sujeito central do constitucionalismo econômico, pois sem tutela efetiva das relações de consumo não há mercado constitucionalmente válido.

O segundo capítulo, intitulado *Cidadania financeira e constituição econômica*, reconstruiu o conceito e apresentou sua institucionalização no Brasil, com atenção às

iniciativas do Banco Central e a instrumentos de inclusão e educação financeira. O capítulo indicou que a cidadania financeira envolve direitos, deveres, informação e participação, mas mostrou que sua operacionalização tende a enfatizar acesso e digitalização. Nesse ponto, o capítulo argumentou que o enfoque exclusivo em acesso pode subdimensionar déficits de compreensão e pode ampliar exposições a produtos complexos, sobretudo quando a cidadania é tratada como infraestrutura de canais e não como condição material de escolha. A investigação permitiu diagnosticar uma tensão dialética fundamental entre o fomento à inovação tecnológica — imperativo constitucional dos artigos 218 e seguintes — e a necessidade de uma intervenção estatal técnica e responsiva. Verificou-se que a legitimidade da atuação do Banco Central reside na sua capacidade de mediar essa tensão, evitando tanto o paternalismo estatal ineficiente, que asfixia a livre iniciativa, quanto a omissão regulatória, que expõe o consumidor hipervulnerável à voracidade de modelos de negócio desenhados para reduzir a fricção deliberativa em prejuízo da transparência substancial.

O terceiro capítulo, intitulado *O consumidor hipervulnerável e a cidadania financeira*, aprofundou a dogmática da vulnerabilidade e delineou a necessidade de tutela diferenciada em situações de vulnerabilidade intensificada, conectando a discussão teórica ao contexto contemporâneo. Foram destacados comandos constitucionais de proteção reforçada e dispositivos do CDC que indicam fatores agravantes, como idade, saúde e nível de conhecimento, bem como o microssistema do superendividamento e decisões judiciais sobre consumo financeiro. A partir do consumidor idoso e do cartão de crédito consignado como casos emblemáticos, o capítulo demonstrou que limitações de letramento digital e dependência de renda previdenciária produzem situações em que a formalidade do consentimento convive com violações materiais à dignidade e à autonomia, confirmando que a hipervulnerabilidade é categoria aberta e relacional, e que a liberdade formal do contrato não equivale a autonomia real.

Assim, em retomada, entende-se que a hipótese resta confirmada porque o percurso demonstrou que, quando centrada em acesso e digitalização, a cidadania financeira não assegura proteção efetiva ao consumidor hipervulnerável. Ainda que relevante como agenda, a política pública é insuficiente se não internaliza deveres do mercado e se não exige adequação do produto e do *design* da contratação. O objetivo geral foi alcançado ao se verificar que a defesa do consumidor, como princípio da ordem econômica, integra a racionalidade econômica constitucional e impõe limites à expansão do crédito digital, exigindo que a cidadania financeira seja compreendida como categoria de proteção material, e não apenas como infraestrutura de acesso. Os objetivos específicos foram atendidos ao

reconstruir o marco constitucional, delimitar a cidadania financeira, consolidar a dogmática da hipervulnerabilidade e analisar o cenário de crédito digital com base em legislação e decisões judiciais.

As consequências práticas são relevantes, visto que, em primeiro lugar, a regulação deve incorporar o *design* de produto e de interface como objeto de deveres e de controle, exigindo transparência substancial e verificável. Em segundo lugar, a supervisão deve distinguir eficiência de proteção, reconhecendo que certas etapas são salvaguardas deliberativas e que sua eliminação exige compensações protetivas. Em terceiro lugar, o mercado deve ser responsabilizado por práticas de oferta e por produtos inadequados, especialmente quando direcionados a consumidores idosos e quando capazes de comprometer o mínimo existencial. Em quarto lugar, o Judiciário deve fortalecer a exegese judicial orientada à autonomia real, afastando formalismo contratual e exigindo demonstração de transparência substancial.

A confirmação da hipótese permite, ainda, explicitar um ponto que se observa na literatura de inclusão financeira e que, por vezes, é subestimado: a tensão entre estabilidade do sistema e proteção do destinatário final. Em regimes constitucionais como o brasileiro, a estabilidade do sistema financeiro é interesse público tanto pela capacidade de o crédito viabilizar circulação econômica quanto pela necessidade de prevenir crises que geram desemprego, retração e perda de renda. Todavia, a estabilidade não pode ser obtida à custa da redução do consumidor a peça substituível do sistema, nem à custa da naturalização de práticas que transferem ao hipervulnerável os custos de compreender produtos complexos. A ordem econômica constitucional exige compatibilização, ou seja, o sistema deve ser estável e, simultaneamente, deve operar com respeito à dignidade e ao mínimo existencial.

Nessa chave, a cidadania financeira deve ser compreendida como política pública que atua sobre condições de exercício de direitos e sobre condições de participação no mercado. Se o acesso a serviços bancários e a instrumentos de pagamento é elemento que facilita circulação econômica, é igualmente verdadeiro que esse acesso cria novas exposições, sobretudo quando o produto ofertado é crédito. A passagem do “não acesso” para o “acesso” não é automaticamente emancipadora, porque pode converter exclusão em inserção precária, isto é, inserção em circuitos de endividamento sem compreensão adequada.

Sob o prisma do Direito do Consumidor, essa constatação reforça o papel da boa-fé objetiva e de deveres anexos, especialmente em contratações complexas e em ambiente digital. A boa-fé não envolve apenas deveres de lealdade informativa, cooperação e cuidado, os quais se intensificam quando o fornecedor tem controle sobre a organização do conteúdo

informativo e sobre a arquitetura decisória. Em contratos digitais, quem define a ordem de telas, o destaque de informações, o uso de linguagem, o tamanho de fonte e o posicionamento de botões exerce poder de conformar a decisão, por isso o dever de lealdade informativa se estende ao desenho, não apenas ao texto.

A lógica de “otimização” própria do ambiente digital torna esse controle ainda mais sensível. Produtos e interfaces são testados e ajustados para maximizar conversão, reduzir desistências e aumentar contratação. Esse processo, que pode ser tecnicamente sofisticado, produz risco jurídico quando a otimização é dirigida a reduzir pausas deliberativas e a empurrar o consumidor a decisões sem compreensão adequada. Em termos constitucionais, a racionalidade econômica constitucional não admite que a eficiência comercial seja obtida por meio de manipulação de fragilidades cognitivas e de limitações de letramento digital, especialmente em públicos idosos.

O debate sobre responsabilidade pelo *design*, defendido nesta dissertação, deve ser lido, portanto, como desdobramento da boa-fé e da transparência substancial. Não se sustenta que todo *design* é ilícito, nem que toda persuasão é proibida; e sim sustenta-se que há um dever de não manipular a vulnerabilidade, especialmente em situações de hipervulnerabilidade como situação relacional agravada, nas quais limitações de letramento digital e de compreensão financeira podem ser exploradas pelo desenho de interface. O fornecedor, ao escolher formas de apresentação, escolhe também um padrão de dever; e o Estado, ao tolerar certos padrões, escolhe uma forma de cidadania.

Além disso, a leitura constitucional proposta exige considerar que o mercado de crédito opera sobre urgências sociais. Em contextos de insuficiência de renda e de precarização, o crédito pode ser apresentado como solução para necessidades imediatas, deslocando para o futuro custos que o presente não suporta. Esse deslocamento, quando incide sobre benefícios previdenciários e quando é estruturado por descontos automáticos, altera o equilíbrio de poder entre fornecedor e consumidor, porque o fornecedor garante extração recorrente de renda, enquanto o consumidor perde margem de rearranjo orçamentário. Se a cidadania financeira se limita a incentivar uso de canais digitais, sem impor deveres de prevenção, o resultado tende a ser intensificação de endividamento e compressão de condições materiais de vida.

O microssistema do superendividamento impõe o rompimento com exegeses individualizantes, consolidando a premissa de que o consumo financeiro deve guardar estrita compatibilidade com a subsistência e com a dignidade da pessoa humana. Sob essa ótica, o crédito responsável ascende à condição de dever normativo substantivo, transcendendo meros

formalismos para exigir a avaliação concreta da capacidade de pagamento do contratante. Esse paradigma veda ofertas que convertam o consumidor em refém de descontos recorrentes, preservando-se as despesas elementares frente à voracidade do mercado. Nesse contexto, o cartão de crédito consignado, quando estruturado sob a lógica do pagamento mínimo e ofertado mediante omissões quanto à sua real natureza, demonstra uma falha de adequação e a violação direta do dever de transparência substancial.

O papel do Poder Judiciário, nesse cenário, é particularmente sensível. Uma exegese judicial que privilegia formalidades documentais tende a reproduzir o modelo meramente formal de cidadania financeira, pois toma a existência do ato como prova suficiente de vontade informada. De outro lado, a atuação institucional do Banco Central, quando vinculada à cidadania financeira, pode evoluir de um modelo predominantemente informativo para um modelo normativo de condutas. Em vez de confiar quase exclusivamente na disseminação de conteúdos educativos, a cidadania financeira pode ser traduzida em padrões obrigatórios de oferta e de contratação, incluindo testes mínimos de compreensão para produtos de maior complexidade, exigências de destaque de informações essenciais em linguagem acessível e restrições de marketing direcionado a públicos hipervulneráveis. A legitimidade de tais medidas decorre do próprio desenho constitucional, porque a defesa do consumidor é princípio econômico e a proteção do mínimo existencial é expressão da dignidade.

Nessa perspectiva, a proposta desta dissertação também pode ser formulada como crítica ao reducionismo tecnológico. A digitalização não é, por si, cidadania, e a cidadania financeira exige conteúdo, ou seja, capacidade de compreender, de escolher e de recusar, sem sofrer sanções implícitas e sem ser capturado por mecanismos de pressão e de urgência. Sempre que a contratação é projetada para mitigar a reflexão do contratante, a cidadania esvazia-se e a inclusão degrada-se em inserção precária. A Ordem Econômica Constitucional condiciona a legitimidade do mercado à responsabilidade social e ao respeito à dignidade humana, vedando modelos de crescimento fundados na exploração de fragilidades cognitivas ou informacionais.

Esses aprofundamentos permitem, por fim, destacar um elemento normativo que pode ser verificado na presente dissertação: como princípio econômico, a defesa do consumidor constitui condição de eficiência socialmente sustentável. Um mercado que amplia crédito por meios digitais sem assegurar transparência substancial e adequação produz, no curto prazo, aumento de contratações; no médio prazo, produz litígios, perda de renda e compressão de orçamentos; no longo prazo, produz desconfiança institucional e instabilidade. A racionalidade econômica constitucional, ao exigir defesa do consumidor, busca evitar que a

lógica de curto prazo comprometa o projeto de justiça social e de dignidade. Em última análise, a harmonização entre a liberdade de inovar e o dever de proteger é o que define a maturidade da Ordem Econômica Constitucional brasileira. A cidadania financeira não é um projeto de massificação do crédito, mas um processo de emancipação que exige do Estado uma intervenção que negue o paternalismo estéril e afirme a responsabilidade social das instituições financeiras frente à hipervulnerabilidade.

A título conclusivo, sustenta-se que o debate sobre a cidadania financeira no Brasil está implicado no deslocamento da ênfase do acesso formal para a efetiva segurança no acesso. Longe de configurar um paternalismo abstrato, tal proteção reconhece que a liberdade real pressupõe condições materiais e cognitivas de escolha, as quais podem ser mitigadas por mercados desenhados para a escala e para a captação massiva de clientes. A experiência com o cartão de crédito consignado ilustra como a transferência do risco informacional ao consumidor torna-se insuportável a pessoas em situação de hipervulnerabilidade, resultando em endividamentos perenes e na compressão do orçamento doméstico. Nesse cenário, a cidadania financeira transcende a narrativa de modernização institucional para consolidar-se como parâmetro jurídico de responsabilização do fornecedor e de controle regulatório orientado à preservação da dignidade e do mínimo existencial.

A relevância deste estudo confirmou-se pela necessidade premente de densificar o diálogo entre o Direito Constitucional Econômico e a regulação financeira, oferecendo uma categoria interpretativa — a cidadania financeira qualificada — capaz de orientar o Poder Judiciário e os órgãos reguladores diante da financeirização da vida cotidiana. Sob o prisma social e institucional, a pesquisa justificou-se ao evidenciar que a manutenção de um modelo de inclusão puramente digital, sem as salvaguardas da hipervulnerabilidade, agrava a exclusão e ameaça o mínimo existencial de grupos protegidos, como os idosos. Portanto, o trabalho oferece um diagnóstico crítico que contribui para o equilíbrio entre a inovação tecnológica e a segurança jurídica, essencial para a sustentabilidade do mercado de consumo brasileiro.

À luz do percurso desenvolvido, conclui-se que a cidadania financeira, quando interpretada sob os parâmetros da Ordem Econômica Constitucional, não pode ser reduzida a um modelo formal de inclusão digital ou de ampliação do acesso ao crédito. A Constituição de 1988 impõe que a organização do mercado financeiro observe a defesa do consumidor, a dignidade da pessoa humana e a preservação do mínimo existencial como critérios de legitimidade econômica, especialmente diante de consumidores em situação de hipervulnerabilidade. Nesse contexto, a inovação tecnológica somente se compatibiliza com o projeto constitucional quando acompanhada de deveres qualificados de transparência

substancial, adequação do produto e prevenção do superendividamento, de modo a assegurar autonomia real e não meramente formal. Assim, a cidadania financeira revela-se não como instrumento neutro de modernização institucional, mas como categoria jurídica vinculante, apta a subordinar a expansão do crédito digital à proteção efetiva do consumidor e à realização concreta da justiça social, finalidade última da ordem econômica constitucional.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Os desvios da constituição econômica**. In: Poder Econômico E Caixa Dois No Sistema Eleitoral Brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

AGRA, Walber de M.; BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de António Campelo Amaral e Carlos Carvalho Gomes. Lisboa: Vega, 1998.

AZEVEDO, Fernando Costa de. O Núcleo familiar como coletividade hipervulnerável e a necessidade de sua proteção contra os abusos da publicidade dirigida ao público infantil. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 28, n. 123, p. 17-35, 2019.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução. **Cadernos de direito constitucional e ciência política**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 19, p. 11.

BARROSO, Luís R. **Curso De Direito Constitucional Contemporâneo**. 13. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025.

BASTOS, Celso; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**. v. 7: ordem econômica. São Paulo: Saraiva, 1990.

BEDIN, Gilmar Antonio. **Os direitos do homem e o neoliberalismo**. 3. ed. Ijuí: Unijuí, 2002.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. **O conceito jurídico de consumidor**. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 77, n. 628, p. 69-79, fev. 1988. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/handle/2011/8866>. Acesso em: 14 jan. 2026.

BENJAMIN, Antônio Herman V.; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e dignidade da pessoa humana. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 102, p. 457–467, jan./dez. 2007. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp>. Acesso em: 12 jan. 2026.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras

providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm. Acesso em: 12 jan. 2026.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html. Acesso em: 12 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8078-11-setembro-1990-365086-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 12 jan. 2026.

BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 13 jan. 2026.

BRASIL. Decreto nº 2.181, de 26 de fevereiro de 1997. Institui o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2181.htm. Acesso em: 13 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2003/lei-10741-1-outubro-2003-497511-normaactualizada-pl.html>. Acesso em: 12 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2021/lei-14181-1-julho-2021-791536-publicacaooriginal-163126-pl.html>. Acesso em: 12 jan. 2026.

BRASIL. Decreto nº 11.150, de 16 de julho de 2022. Dispõe sobre critérios para cálculo do mínimo existencial do consumidor no contexto de superendividamento. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11150.htm. Acesso em: 12 jan. 2026.

BRASIL. Decreto nº 11.567, de 19 de junho de 2023. Dispõe sobre critérios atualizados para cálculo do mínimo existencial e outras providências no contexto de prevenção e tratamento do superendividamento. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11567.htm. Acesso em: 12 jan. 2026.

BRASIL. Resolução Conjunta nº 1, de 04 de maio de 2020. Dispõe sobre a implementação do Sistema Financeiro Aberto (*Open Banking*). Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/51028/Res_Conj_0001_v4_P.pdf. Acesso em: 13 jan. 2026.

BRASIL. Resolução Conjunta nº 8, de 21 de dezembro de 2023. Dispõe sobre medidas de educação financeira a serem adotadas por instituições financeiras, instituições de pagamento e

demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=453754>. Acesso em: 13 jan. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 10.393, de 9 de junho de 2020**. Institui a nova Estratégia Nacional de Educação Financeira – ENEF e o Fórum Brasileiro de Educação Financeira – FBEF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10393.htm. Acesso em: 13 jan. 2026.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Série cidadania financeira**: estudos sobre educação, proteção e inclusão. *Global Findex*: o Brasil na comparação internacional. Brasília: BCB, 2023. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos_cidadania/serie_cidadania/serie_cidadania_financeira_7_Global_Findex.pdf. p. 10. Acesso em: 01 ago. 2025.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **O que é cidadania financeira?** Definição, papel dos atores e possíveis ações. Brasília: BCB, 2018. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos_cidadania/Informacoes_gerais/conceito_cidadania_financeira.pdf. Acesso em 06 jun. 2025.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Programa Cidadania Financeira**. Brasília: BCB, 2013. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/pef/port/programa_cidadania_financeira.pdf. Acesso em: 06 jun. 2025.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Inclusão Financeira. **Anais do III Fórum Banco Central sobre Inclusão Financeira**. Brasília: BCB, 2021. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/nor/reincfin/Anais_III_Forum_BC_Inclusao_Financeira.pdf. Acesso em: 13 jan. 2026.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Relatório de Cidadania Financeira 2018**. Brasília: BCB, 2018. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos_cidadania/RIF/Relatorio%20Cidadania%20Financeira_BCB_16jan_2019.pdf. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Cidadania Financeira**: objetivos da Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF). Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/cidadaniafinanceira?modalAberto=objs-enef>. Acesso em: 13 jan. 2026.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Comunicado ENEF/FBEF n. 01/2021**: princípios e diretrizes da Estratégia Nacional de Educação Financeira – ENEF. Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos_cidadania/comunicados/Comunicado_enef_FBEF01-2021.pdf. Acesso em: 13 jan. 2026.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **BCHashtag**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/bchashtag>. Acesso em: 13 jan. 2026.

BUCCI, Maria Paula D.; GASPARD, Murilo; JÚNIOR, Alberto A. **Teoria do Estado**: sentidos contemporâneos. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2018.

BULOS, Uadi L. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025.

CADIE, Christophe Yvan François. **Coleção Direito Econômico: Sistema Financeiro Nacional**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CANOTILHO, José Joaquim G.; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; et al. **Série IDP - Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2018.

CARQUI, Vagner Bruno Caparelli. **Princípio do crédito responsável: evitabilidade do superendividamento e promoção da pessoa humana na sociedade de consumo**. Dissertação de Mestrado. Uberlândia: Programa de Pós-Graduação em Direito na Universidade Federal de Uberlândia, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/18854/1/PrincipioCreditoReponsavel.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2026.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Direito do Consumidor**. 6. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Cartilha do Superendividamento**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/cartilha-superendividamento.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2026.

CORRÊA, Darcísio. **A construção da cidadania: reflexões histórico-políticas**. 3. ed. Ijuí: UNIJUÍ, 2002.

CUNHA, Belinda Pereira da; MAMEDE, Alex Jordan Soares. O direito fundamental a um meio ambiente multidisciplinar: a busca de novas racionalidades e a sustentabilidade socioambiental. In: FIORILLO, Celso; MARQUES, Renata (org.). **Direito ambiental contemporâneo**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

ERLING, Marlos Lopes Godinho. **Regulação do sistema financeiro nacional: desafios e propostas de aprimoramento institucional**. São Paulo: Almedina, 2015.

FACHIN, Luiz Edson. **Estatuto Jurídico do Patrimônio Mínimo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direito constitucional econômico**. São Paulo: Saraiva, 1990.

FIALHO, Maria do Céu. Rituais de cidadania na Grécia Antiga. In: LEÃO, Delfim Ferreira; FERREIRA, José Ribeiro; FIALHO, Maria do Céu (org.). **Cidadania e paideia na Grécia Antiga**. Coimbra: Simões & Linhares, 2010. p. 111-144.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. Cláusulas abusivas. **Revista de Direito do Consumidor**. São Paulo, n. 16, p. 52-62, out./dez. 1995.

GAGLIANO, Pablo Stolze; OLIVEIRA, Carlos E. Elias de. Comentários à “Lei do Superendividamento” (Lei nº 14.181, de 01 de julho de 2021) e o Princípio do Crédito Responsável: uma primeira análise. **Migalhas**, 2021. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2021/7/29FED44D9509EF_ComentariosaLeidoSuperendivida.pdf. Acesso em: 15 jan. 2026.

GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Direito do consumidor: código comentado e jurisprudência**. 4. ed. Niterói: Impetus, 2008.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. São Paulo: Malheiros, 2002.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GRINOVER, Ada P.; BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos E.; MARQUES, Cláudia L.; et al. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 53.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. 28. reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

LEYSHON, Andrew; THRIFT, Nigel. Geographies of Financial Exclusion: Financial Abandonment in Britain and the United States. **Transactions of the Institute of British Geographers**, v. 20, n. 3, p. 312, 1995. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/622654>. Acesso em: 13 jan. 2026.

LIMA, Clarissa Costa de. **O tratamento do superendividamento e o direito de recomeçar dos consumidores**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LUSARDI, Annamaria. Financial literacy and the need for financial education: evidence and implications. **Swiss Journal of Economics and Statistics**, v. 155, n. 1, 2019. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1186/s41937-019-0027-5>. Acesso em: 12 jan. 2026.

LUSARDI, Annamaria; MITCHELL, Olivia S. The economic importance of financial literacy: theory and evidence. **Journal of Economic Literature**, v. 52, n. 1, p. 5–44, mar. 2014. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jel.52.1.5>. Acesso em: 13 jan. 2026.

MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais**. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno; LIXINSKI, Lucas. Desenvolvimento e consumo: bases para uma análise da proteção do consumidor como direito humano. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). **Direito Ao Desenvolvimento: Coleção Fórum Direitos Humanos**. V. 2. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

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

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Fernando Rodrigues. Vulnerabilidade financeira e economia popular: promoção de bem fundamental social em face das práticas de institutos lucrativos ilusórios (das pirâmides ao marketing multinível). **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná**, v. 6, 2017. Disponível em: https://memoriadigital.mpmg.mp.br/wp-content/uploads/taianacan-items/4829/122224/2017_RevistaJuridicaMPPR_6_Martins.pdf. Acesso em: 15 jan. 2026.

MAZON, Tânia Ishikawa. **Fomento à ciência, à tecnologia e à inovação** — Reflexões à luz da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 10.973/2004. Revista Brasileira de Estudos da Função Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MECABÔ, Alex. **Para Além Dos Dados Pessoais**: Mercantilização da Privacidade e Desafios à Regulação. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

MELO, Débora S S.; SCALABRIN, Felipe. **Ciência política e teoria geral do estado**. Porto Alegre: SAGAH, 2017.

MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 41. ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2025.

MORAES, Paulo Valério Dal Pai. **Código de Defesa do Consumidor**: O princípio da vulnerabilidade no contrato, na publicidade, nas demais práticas comerciais. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

MOREIRA, Vital. **Economia e constituição**. Coimbra: Coimbra, 1974.

NOGUEIRA DA GAMA, Guilherme Calmon; RIBEIRO DE OLIVEIRA, Andrea Leite. Função social da propriedade e da posse. In: NOGUEIRA DA GAMA, Guilherme Calmon, et. al. **Função social no Direito Civil**. São Paulo: Atlas, 2007.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni, Art. 1.º, parágrafo único. In: **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo, Saraiva Educação, 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Consumer policy and financial vulnerability**. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/>. Acesso em: 14 jan. 2026.

PIOVESAN, Flávia. Art. 4.º, II – prevalência dos direitos humanos. In: **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

QUEIROGA, Josélia Moreira de; CAVALCANTI, Maria Cláudia Mesquita. A lei do superendividamento como meio de aprimoramento da proteção à pessoa idosa nos contratos

de empréstimos consignados. **Revista de Direito, Globalização e Responsabilidade nas Relações de Consumo**, v. 10, n. 1, p. 80–97, jan./jul. 2024.

REALE JÚNIOR, Miguel. **Casos de direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

RILES, Annelise. **Financial Citizenship: Experts, Publics, and the Politics of Central Banking**. New York: Cornell University Press, 2018.

ROCHA, Álvaro Filipe Oxley. Judiciário: cidadania e reforma. In. SANTOS, A. L. C.; STRECK, L. L.; ROCHA, L. S. (orgs.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**. n. 3. Porto Alegre: Livraria do Advogado; São Leopoldo: UNISINOS, 2007, p. 27-46.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dos princípios fundamentais. In. SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. O direito constitucional-ambiental brasileiro e a governança judicial ecológica: estudo à luz da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, v. 11, n. 20, p. 42-110, 2019.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SERASA. **Mapa de inadimplência e renegociação de dívidas no Brasil**. Disponível em: <https://www.serasa.com.br/limpa-nome-online/blog/mapa-da-inadimplencia-e-renogociacao-de-dividas-no-brasil/>. Acesso em: 15 jan. 2026.

SILVA E SAMPAIO, Marília de Ávila e. **Justiça e Superendividamento: um estudo de caso sobre decisões judiciais no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. Tradução de Norberto de Paula Lima. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOUKI, Lea Guimarães. A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, v. 6, n. 1, p. 39-58, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2006.1.21>. Acesso em: 13 jan. 2026.

STRECK, Lênio Luiz. A Constituição (ainda) Dirigente e o direito fundamental à obtenção de respostas corretas. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, vol. 1, n. 6. Porto Alegre: Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2008, p. 273-311.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial n. 1.680.686/RJ**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em 21 nov. 2017. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, publicado em 7 ago. 2020. Disponível em:

https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201701291241. Acesso em: 14 jan. 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial n. 1.783.731/PR**. Relator(a): Min. Nancy Andrighi, Terceira Turma. Acórdão publicado na Revista Eletrônica de Jurisprudência, 26 abr. 2019. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?CodOrgaoJgdr&SeqCgrmaSessao&dt=20190426&formato=HTML&nreg=201803199055&s alvar=false&seq=1817991&tipo=0&utm>. Acesso em: 14 jan. 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial n. 2.052.228/DF**. Relatora: Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma. Diário da Justiça eletrônico, Brasília, DF. Julgado em 12 set. 2023. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?CodOrgaoJgdr=&SeqCgrmaSessao=&dt=20230915&formato=HTML&nreg=202203664852 &salvar=false&seq=2350214&tipo=0>. Acesso em: 14 jan. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.696/DF**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Redator para o acórdão: Min. Roberto Barroso. Julgado em 26 ago. 2021. Diário da Justiça eletrônico, Brasília, DF. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaPastaFachin/anexo/ADI6696.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Injunção n. 597-7/MT**. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Diário da Justiça, Brasília, DF, 31 out. 2001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81874>. Acesso em: 16 jan. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula n. 648**. Diário da Justiça eletrônico, Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2170>. Acesso em: 15 jan. 2026.

TARTUCE, Flávio. **Função social dos contratos**: do Código de Defesa do Consumidor ao Código Civil de 2002. 2. ed. rev. atual. São Paulo: Método, 2007.

TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim. **Manual de Direito do Consumidor**: direito material e processual. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021.

TAVARES, André R. **Curso de Direito Constitucional**. 23. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025.

WEBER, Max. **Economia y sociedad**. Trad. José Medina Echavarría e outros. 2. ed. 13. reimpr. México: Fondo de Cultura Econômica, 1999.

WHERRY, Frederic F., SEEFELDET, Kristin S., ALVAREZ, Anthony S. **Credit Where It's Due**: Rethinking Financial Citizenship. New York: Russell Sage Foundation, 2019.

ZEIFERT, Luiz Paulo. **A exclusão social na Grécia Clássica e a postura dos sofistas**. Ijuí: Unijuí, 2004.