

Crédito consignado e direito à moradia: obstáculos e possibilidades na tutela do direito à cidade e do direito do consumidor

Mariana Fittipaldi

Rosângela Lunardelli Cavallazzi

Thiago Franco¹

Introdução

O presente trabalho busca refletir sobre as possibilidades e obstáculos da tutela da moradia urbana digna no âmbito do direito à cidade, estabelecendo diálogo entre o Direito Urbanístico e o Direito do Consumidor no processo de aquisição da casa própria mediante o crédito consignado.

No contexto da carência da população brasileira na tutela dos direitos sociais, dados recentes do Ministério das Cidades apontam que o déficit habitacional brasileiro é de aproximadamente 7,2 milhões de novas moradias, cálculo efetuado pela Fundação João Pinheiro². A situação demonstra o grau de vulnerabilidade de grande parte da população brasileira, em sua maioria de baixa renda, constringida a se instalar em áreas carentes de

¹ Os autores participam na qualidade de pesquisadores do Grupo de Pesquisa: “Direito e Urbanismo” e “Relações de Consumo”, do Diretório de Grupos de pesquisas do CNPq. Rosângela Lunardelli Cavallazzi, Doutora em Direito e Pós-Doutora em Direito Urbanístico e Líder do Grupo de Pesquisa (PROURB-UFRJ); Mariana Fittipaldi, Mestre em Direito (PUC-RIO) e Thiago Franco, graduando em Direito (PUC-RIO).

² In *Estudo vê exagero em escassez de moradia*. Reportagem do Jornal *Folha de São Paulo*, do dia 19 de dezembro de 2004. Possível acesso também no site <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u103202.shtml>, em 07 de março de 2006. Inicialmente, o déficit estimado para 2000 pelo Ministério das Cidades/Fundação João Pinheiro foi de 6,7 milhões de novas moradias (v. http://www.fjp.gov.br/exibe_subproduto.php?unidade=todas&produto=9, em 14 de novembro de 2006). O cálculo foi revisto após a divulgação de novos dados do Censo 2000 e passou a 7,2 milhões. Porém, estudos de pesquisadores do IBGE e do Núcleo de Estudos da População da Unicamp questionam o cálculo efetuado pelo governo federal, considerando que há um exagero derivado da inclusão no cálculo de todos os domicílios em que convive mais de uma família. Para o Ministério das Cidades, onde há duas famílias habitando o mesmo domicílio, já existe a necessidade de uma nova moradia. Porém, segundo o IBGE e a Unicamp o que se observa nesses casos são novas formas de convivência em que há ganhos para todas as gerações, por exemplo, o fato das famílias estarem ficando maiores e os idosos estarem vivendo mais, levando-os a morar na mesma residência. Segundo esses pesquisadores, « se o domicílio comporta esse tipo de arranjo e se a convivência for uma questão de opção, então não há porque considerá-lo déficit habitacional, a não ser que haja densidade excessiva de moradores ». Assim, segundo a pesquisa do IBGE e da Unicamp o número necessário de novas moradias seria de 3,5 milhões. O Ministério das Cidades, embora defenda a metodologia da pesquisa da Fundação João Pinheiro, concorda que não é possível, a partir dos dados do Censo, estimar com precisão de quanto é o déficit habitacional no Brasil, admitindo que estão sendo discutidas formas de aprimorar o cálculo.

serviços públicos, muitas vezes áreas de preservação ambiental, em loteamentos clandestinos ou irregulares, assentamentos sem qualquer saneamento básico e infraestrutura, demandando ações mais consistentes do Poder Público na área de habitação, tendo em vista que o direito à moradia, sendo um direito humano, social, metaindividual e fundamental, é assegurado na Constituição da República de 1988 pelo artigo 6º.

Ocorre que, as recentes medidas do Governo Federal, quais sejam, as previstas na Medida Provisória 321/06, que se referem ao uso facultativo da taxa referencial (TR), a criação de um portal de crédito, a criação de uma linha de crédito da Caixa Econômica Federal para a construção da casa própria, possibilidade de financiamento do BNDES na construção de moradias, entre outras, ampliam para o setor imobiliário a aplicação da legislação relativa ao crédito consignado, previsto pela Medida Provisória n. 130, de 17 de setembro de 2003, convertida na Lei n. 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que autoriza o desconto de prestações em folha de pagamento, de empregados regidos pela CLT, de forma irrevogável e irretratável³, dos valores referentes ao pagamento de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil, conforme redação do artigo 1º da referida lei. Os aposentados e pensionistas do INSS também poderão autorizar, de forma irrevogável e irretratável, o desconto direto de seus benefícios, segundo o artigo 6º, da lei.

Levanta-se, assim, importante discussão sobre os efeitos da medida no setor imobiliário na perspectiva da tutela do direito à cidade.

O contrato de mútuo com autorização de desconto das prestações do financiamento direto na folha de pagamento do mutuário, provavelmente, não só torna mais vulnerável a condição daqueles já carentes de moradia, como também os coloca em risco de tornarem-se consumidores superendividados, com sua renda comprometida em até 30% ao mês para pagamento de empréstimos autorizados pela Lei 10.820/2003, ignorando o mínimo existencial⁴.

³ Sobre a matéria a Promotora de Justiça Doutora Deborah Pierri em excelente conferência intitulada “O caráter irrevogável da autorização do crédito consignado e o consumo de produtos e serviços essenciais” arguiu a relatividade da imposição de irrevogabilidade e irretratabilidade da autorização. Vide Seminário sobre o Crédito Consignado realizado em São Paulo pelo Ministério Público do Estado de São Paulo.

⁴ “restre a vivre” expressão francesa, o mínimo necessário para continuar vivo.

Questiona-se, ainda, o alcance da medida em relação aos efeitos da lei, pois a população de baixa renda, que mais sofre com o déficit habitacional, a princípio, não parece estar incluída e permanece cada vez mais longe da moradia digna.⁵

Segundo José Reinaldo de Lima Lopes, hoje a situação é preocupante porque “o crédito consignado automatiza o empréstimo e dispensa cuidados do mutuante”⁶.

Além disso, a Lei 10.820/2003, de duvidosa constitucionalidade, permite que o desconto incida sobre verbas rescisórias, prevendo o vencimento antecipado das parcelas vincendas, suficiente para quitar totalmente o débito, previsão encontrada no artigo 16 e parágrafos do Decreto n. 4840/2003.

Em uma sociedade de consumo, o crédito deve, a princípio, ser considerado como forma de inclusão, conforme bem defende José Reinaldo Lima Lopes⁷, entretanto, poderá, ao mesmo tempo, vulnerabilizar ainda mais o cidadão no tocante ao justo direito à moradia. Isso porque, a oferta de crédito nos parâmetros da sociedade de consumo não tem cumprido o princípio da boa-fé objetiva, ignorando, destarte, os valores sociais do trabalho, impedindo a prevenção do endividamento, desconhecendo qualquer noção da dignidade da pessoa humana, violando a função social do contrato⁸.

Considerando a perspectiva de tutela do direito à cidade, a eficácia social do crédito consignado para fins da aquisição da casa própria exige urgente reflexão no âmbito da pesquisa e produção acadêmica.

Nesse sentido, conjugando a necessidade de tutela do direito à cidade e do direito do consumidor, bem como visando garantir o acesso de todos os cidadãos à moradia digna,

⁵ Ver O Direito à Moradia no Brasil de Nelson Saule Júnior e Patrícia de Menezes Cardoso. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Relatório da Missão Conjunta da Relatoria Nacional e da ONU 29 de maio a 12 de junho de 2004 – Violações, Práticas positivas e Recomendações ao Governo Brasileiro.

⁶ LOPES, José Reinaldo de Lima. *Prefácio*. In MARQUES, Cláudia Lima e CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli (coord.). *Direitos do Consumidor Endividado. Superendividamento e crédito*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006, p. 8.

⁷ LOPES, José Reinaldo de Lima. *Prefácio*. In MARQUES, Cláudia Lima e CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli (coord.). *Direitos do Consumidor Endividado. Superendividamento e crédito*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006, p. 6.

⁸ “A liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato” LEI Nº 10.406 - DE 10 DE JANEIRO DE 2002 - DOU DE 11/1/2002 - Código Civil. Art. 421.

Vide Rosângela Lunardelli Cavallazzi. *O perfil do superendividado: referências no Brasil*. In MARQUES, Cláudia Lima e CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli (coord.). *Direitos do Consumidor Endividado. Superendividamento e crédito*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006, p. 384 a 398.

pretendemos traçar a seguir alguns obstáculos e possibilidades na aquisição da casa própria através do crédito consignado.

1. A tutela do direito à cidade e do direito do consumidor

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira Constituição brasileira a dedicar um capítulo especial à política urbana, tratando a propriedade imóvel urbana como um direito fundamental submetido aos interesses sociais.

Nesse sentido, a finalidade precípua dos artigos 182 e 183, da Constituição Federal, que compõem o referido capítulo, é de natureza social, especialmente ligada à promoção do adequado aproveitamento do solo urbano.⁹

Contudo, para que os artigos 182 e 183 da Constituição Federal realizassem plenamente a sua finalidade, era preciso haver uma norma contendo as diretrizes de interpretação visando a aplicação ao caso concreto das medidas e sanções que o texto constitucional trouxera.

Nesta perspectiva o Projeto 181 foi apresentado em 1989 e, após onze anos tramitando no Congresso Nacional foi definitivamente aprovado por unanimidade no Senado Federal a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 o chamado Estatuto da Cidade.

Com ele, é ratificado o papel fundamental do Município instituído pela Constituição de 1988, tendo em vista que é no seu território que problemas de ordem urbanística despontam e devem ser resolvidos.

A garantia do direito às cidades sustentáveis, razão da política urbana, reafirma que a cidadania é princípio constitucional fundamental do mais elevado valor, sendo que o Poder Público deve empenhar-se na sua realização.

E é o direito às cidades sustentáveis, explicitado pelo Estatuto, que embasa todos os dispositivos da lei, apresentando quais as diretrizes da política urbana, os limites normativos e os instrumentos jurídico-urbanísticos colocados à disposição da Administração Pública Municipal para a efetivação da função social da cidade através da implementação do Plano Diretor.

⁹ CAMMAROSANO, Márcio. *Fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade*. In DALLARI, Adilson Abreu e FERAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/01)*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 22.

Assim, o Estatuto passou a constituir-se num avançado diploma legal que quer romper com o descaso do Poder Público para com o povo na condução da política urbana. Ele é, nas palavras de Ricardo Pereira Lira, “um dos pilares fundamentais do Direito Urbanístico”.¹⁰

E tendo-se em conta que a Constituição determinou como princípio a função social da propriedade urbana, o plano diretor, lei que objetiva ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, deve estar em concordância com as diretrizes gerais estabelecidas pela União, o artigo 1º do Estatuto já desdobra o que vem a ser o bem-estar dos habitantes da cidade.¹¹

E esse bem-estar também pode ser compreendido como a concreção da disponibilidade a todas as classes sociais do acesso à moradia digna.

Reconhecida a importância da cidade como cenário para a realização dos direitos do homem é que se passou a conceber uma nova espécie de direito social, mais abrangente e de caráter difuso, capaz de agregar em seu conteúdo a mais variada gama de direitos: o direito à cidade.

O direito à cidade foi uma conquista do cidadão, fruto do movimento da reforma urbana que há muito tempo vinha reivindicando a sua concretização. No plano nacional, podemos dizer que o direito à cidade se materializou através da Constituição Federal, nos seus artigos 182 e 183 que tratam da Política Urbana, e da legislação infraconstitucional com a Lei 10.257/01, o Estatuto da Cidade. Já no plano internacional, após muitos anos de espera, finalmente no V Fórum Social Mundial, realizado em janeiro de 2005 na cidade de Porto Alegre, foi assinada a Carta Mundial do Direito à Cidade pelos movimentos sociais e organizações participantes.

¹⁰ LIRA, Ricardo Pereira. Palestra proferida na XIX Conferência Nacional dos Advogados realizada em Florianópolis, Santa Catarina, em setembro de 2005.

¹¹ Segundo Nelson Saule Jr.: “O Estatuto da Cidade contribui para que haja uma compreensão adequada do princípio da função social da propriedade, de modo a concretizar uma vinculação do exercício do direito de propriedade urbana com o direito à moradia, ao tratar do Plano Diretor, que é o instrumento básico da política urbana nos Municípios”. In SAULE JR., Nelson. *A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004, p. 215.

O direito à cidade deve ser entendido, portanto, como um direito de massa, sendo que o feixe de direitos que o compõem deve ser representado por linhas que convergem a um objeto comum e indivisível.¹²

Neste sentido a natureza do feixe de direitos que estrutura o direito à cidade, a exemplo dos direitos do consumidor e do meio ambiente, é a sua titularidade indefinida, portanto,

“o direito à cidade, expressão do direito à dignidade humana, constitui o núcleo de um sistema composto por um feixe de direitos incluindo o direito à moradia - implícita a regularização fundiária -, à educação, ao trabalho, à saúde, aos serviços públicos - implícito o saneamento -, ao lazer, à segurança, ao transporte público, a preservação do patrimônio cultural, histórico e paisagístico, ao meio ambiente natural e construído equilibrado - implícita a garantia do direito a cidades sustentáveis, como direito humano na categoria dos interesses difusos”.¹³

Dessa forma, o direito à cidade compreende a garantia e a realização de uma série de outros direitos sociais, alcançando a qualidade de direito difuso e humano.¹⁴

O direito à cidade deve, portanto, ser compreendido como norma e como princípio de interpretação a fim de que seja aplicado na solução de conflitos que se estabeleçam no contexto das cidades.¹⁵

Segundo Carlos Ari Sunfeld, a população “tem o direito coletivo a uma cidade sustentável”.¹⁶

No entanto, uma cidade marcada pela desigualdade social e pela exclusão territorial não é capaz de produzir um desenvolvimento sustentável. Assim a relevância do Estatuto da Cidade e a tutela do direito à cidade no sentido de resgatar a dimensão dos direitos

¹² GRINOVER, Ada Pellegrini. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 725.

¹³ O referido conceito foi construído a partir do conhecido conceito do texto da *Carta Mundial pelo Direito à Cidade*, aprovada no III Fórum Social Mundial em 2005. No âmbito do desenvolvimento do Projeto Integrado de Pesquisa do CNPq intitulado “A Paisagem Urbana como Patrimônio e seus Instrumentos de Tutela”- Relatório de pesquisa CNPq

¹⁴ “Em sua dimensão simbólica, o direito à cidade configura-se como referência cultural fundamental, adquirindo sua dimensão mais ampla como bem social de todos.” CAVALLAZZI, Rosângela e outros. *Tutela jurídico-urbanística.Plano de Diretrizes. Consultoria para a Fiocruz Setor 1 - Campus Jacarepaguá*. Rio de Janeiro, 2005.

¹⁵ Nesse sentido já se manifestou Edésio Fernandes in FERNANDES, Edésio. *Estatuto da Cidade: Promovendo o Encontro das Agendas “Verde” e “Marrom”*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 303.

¹⁶ SUNDFELD, Carlos Ari. *O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais*. In DALLARI, Adilson Abreu e FERAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*, p. 55.

humanos como referência nas políticas públicas e imposições da sociedade de mercado nas questões relativas ao direito a moradia.

Além disso, não se pode esquecer, em momento algum, que ao falar em direito à cidade se está falando de um direito humano, metaindividual (difuso ou coletivo), que compreende uma infinidade de indivíduos e grupos, bem como inúmeras demandas sociais, as quais devem estar em harmonia para o acesso ao direito à cidade.

No âmbito da tutela do direito do consumidor, há que se ressaltar, primeiramente, que o século XX consagrou a sociedade de consumo, envolvendo contratos de massas e de adesão, especialmente difusora de modelos uniformizadores de objetos e sujeitos da relação de consumo. Conseqüentemente, incrementou-se o domínio do *marketing* e do crédito, ou seja, “uma proeminência cada vez maior da cultura de consumo”¹⁷.

A contemporânea proposta do Estado Social buscou a limitação e o controle dos poderes econômicos e sociais privados através da tutela dos mais fracos.

Tal fenômeno, largamente expandido na Europa e nos Estados Unidos, apesar de não ter sido implementado no Brasil na mesma dimensão, pode ser observado em uma das suas expressões a conquista, extremamente positiva para a cidadania, advinda com a Constituição Federal de 1988, qual seja, a opção da Assembléia Nacional Constituinte por tutelar os direitos e interesses do consumidor através de uma normativa específica.

O artigo 5º, inciso XXXII, tratando dos Direitos e Garantia Fundamentais, determinou que “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor.” Além disso, no artigo 48 dos Atos e Disposições Transitórias determinou o prazo 120 dias, para o Congresso elaborar o Código de Defesa do Consumidor.

Segundo lição de Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin¹⁸, o Constituinte fez a opção com base na melhor doutrina estrangeira porque o modelo privado ou de leis esparsas têm maior probabilidade de disposições lacunosas e contraditórias.

O entendimento foi, portanto, o de que em razão da realidade fática, processo contínuo de fragmentação do direito estatal codificado. O processo de globalização, ordem mundial instalada na sociedade contemporânea, uniformiza mercados e consumidores,

¹⁷ CARPENA, Heloisa; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; Superendividamento: uma proposta para um estudo empírico e perspectiva de regulação: RTDC, editora RT, no 55, pág 122.

¹⁸ Código Brasileiro de Defesa do Consumidor. Comentado pelos autores do anteprojeto. Editora Forense Universitária, São Paulo. 8ª Edição, pág 9.

homogeneiza as ricas diferenças culturais, projetando na cidade sua sombra da ruptura das relações sociais cristalizada no processo de descodificação.

Descodificar para reconhecer novos direitos ao redefinir a norma urbanística segundo a função social da cidade tem sido um caminho coerente para a justiça social.

Entretanto, a descodificação que gera a exclusão de direitos, limitada a eficácia jurídica, não alcança a eficácia social da norma.

A melhor resposta seria a promulgação de um arcabouço geral que regresse o mercado de consumo brasileiro.

Como sintoma de tal cultura o foco primordial na difusão e uso de mercadorias como forma de criar vínculos e estabelecer distinções sociais. Além disso, a captura do consumidor com sucessivas técnicas implantadas para criar novas e supérfluas necessidades.

A publicidade, por exemplo, que dissemina valores e comportamentos, se aproveita desse mecanismo fetichista, da condição econômica da população e do fato de existir uma política de governo no sentido de incentivar a concessão de crédito às pessoas físicas¹⁹ e cria campanhas agressivas sobre crédito popular.

Observe-se que contextos como o supra-citado não são a única causa, mas demonstram situações de hipervulnerabilidade do consumidor.

Em razão disso, o CDC, à procura da isonomia material entre as partes do contrato, não apenas limita o alcance e o conteúdo do princípio da autonomia da vontade e da força obrigatória dos contratos através de normas imperativas, desloca a sua posição no processo de interpretação do contrato. O faz com base na função social, na boa-fé objetiva e no valor de equidade, sou seja com base na justiça contratual.

O artigo 170 da Constituição Federal prevê a ordem econômica, viabilizada principalmente pela justiça contratual assegura a existência digna, também prevista no artigo 1º, inciso III, da Carta Magna e se rege pelos ditames da justiça social. Ora, é

¹⁹ O Ato Normativo nº 418 da Procuradoria Geral de Justiça inclui, como umas das metas para 2006, na área do Direito do Consumidor, o combate aos prejuízos e perigos do crédito consignado, visando principalmente o combate a essa publicidade. Segundo a Folha de São Paulo, em edição online de 26 de abril de 2006, o MP já havia até aquela data celebrado termos de ajustamento de conduta com 17 bancos que veiculavam propaganda irregular sobre os empréstimos consignados.

inegável aqui a referência constitucional ao princípio da função social do contrato e a imposição deste princípio como base de toda interpretação normativa.

Os direitos sociais e fundamentais alcançam toda a coletividade aproximando do interesse público as relações privadas que ostentam grande relevância social. Conseqüência importantíssima dessa lógica é que o contrato passo servir, na sociedade contemporânea, de instrumento de concretização desses direitos.

2. Crédito consignado e direito à moradia no cenário urbano brasileiro

O direito à moradia é tutelado internacionalmente, tendo alcançando o *status* de direito humano há muito tempo. É o que se observa da redação de declarações e tratados internacionais, gerais e específicos sobre tutela do direito à moradia, como, por exemplo: a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948, a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, a Carta Internacional Americana de Garantias Sociais de 1948, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, o documento resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, Habitat II, realizada em Istambul (1996)²⁰⁻²⁰²²; e a Carta Mundial do Direito à Cidade,

²⁰ Disponível em www.utp.br em 03 de dezembro de 2004.

²¹ Como a Agenda Habitat possui um texto bastante extenso, não seria prudente descrevê-lo totalmente neste trabalho. No entanto, a seguir, serão destacados alguns aspectos considerados mais relevantes do texto para que se possa ter uma visão um pouco mais esclarecedora sobre o que vem a ser a Agenda Habitat e o que ela tem privilegiado. Primeiramente, pretende-se destacar o item que explicita quais os princípios seguidos pela Agenda Habitat II: “**Capítulo II – Objetivos y principios:** (...) 25. Nosotros, los Estados participantes en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), suscribimos una visión política, económica, ambiental, ética y espiritual de los asentamientos humanos basada en los **principios de igualdad, solidaridad, asociación, dignidad humana, respeto y cooperación**. Adoptamos los objetivos y principios de una vivienda adecuada para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización”. (grifos nossos). Quanto aos objetivos seguidos: “(...) 40. Asimismo nos comprometemos a perseguir los siguientes objetivos: (...) b) garantizar la seguridad jurídica de la tenencia y la **igualdad de acceso a la tierra para todos**, incluidas las mujeres y las personas que viven en la pobreza; y emprender reformas legislativas y administrativas para garantizar a la mujer un acceso pleno y equitativo a los recursos económicos, en particular el derecho a la herencia y a la propiedad de tierras y bienes y el acceso al crédito, los recursos naturales y las tecnologías apropiadas; (...) e) **fomentar el acceso amplio y no discriminatorio a servicios de financiación de la vivienda abiertos**, eficientes, eficaces y apropiados para todos, comprendida la movilización de nuevos recursos financieros y de otro tipo -públicos y privados- para el desarrollo de la comunidad; (...) h) **aumentar la oferta de viviendas asequibles fomentando y estimulando la propiedad de viviendas asequibles y aumentando la oferta de viviendas asequibles de alquiler o de propiedad comunal, cooperativa o de otro tipo mediante la asociación de la iniciativa pública, privada y comunitaria, y crear y promover incentivos en el mercado respetando debidamente los derechos y obligaciones de inquilinos y propietarios;** (...) j) **erradicar la discriminación en el acceso a la vivienda y los servicios básicos por cualquier motivo**, como raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, bienes, nacimiento u otra condición; debe ofrecerse la misma protección contra la discriminación por motivos de discapacidad o edad; y garantizar la protección

resultado do Fórum Social das Américas realizado em Quito (julho, 2004) e finalmente assinada no Fórum Social realizado em Porto Alegre (janeiro, 2005)²³.

A materialização do direito à moradia está, assim, intimamente ligada à realização da dignidade humana a medida que se concebe tal direito não simplesmente como a existência física de um local para morar, mas também como o lugar onde se realizam diversos outros direitos inerentes aos seres humanos, como o direito à privacidade, à saúde, ao saneamento, ao lazer, aos transportes, entre outros.

A Constituição Federal Brasileira, no art. 6º, previu como sendo direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Cumpre destacar que a consagração do direito à moradia dentre esse rol de direitos sociais somente foi expressamente efetivada no ano de 2000 por meio da Emenda Constitucional nº 26, embora indiretamente a moradia já viesse sendo tutelada nas previsões constitucionais de inviolabilidade do domicílio (art. 5º, XI, CF) e direito do trabalhador a um salário mínimo que atenda as suas necessidades vitais básicas, dentre as quais se destaca a moradia (art. 7º, IV, CF).²⁴

Assim, além de ser reconhecidamente um direito humano e social fundamental, o direito à moradia também pode ser classificado como um direito metaindividual,

jurídica contra tal discriminación; (...) n) **proteger a todas las personas contra los desalojamientos forzosos que sean contrarios a la ley**, tomando en consideración los derechos humanos, y garantizar la protección y reparación judicial en esos casos; cuando los desahucios sean inevitables tratar, según corresponda, de encontrar otras soluciones apropiadas”. (grifos nossos)

²² Edésio Fernandes considera que a Agenda Habitat “clama por ação integrada no sentido de prover moradia adequada para todos, sempre dentro do marco do desenvolvimento sustentável e no contexto de um mundo em crescente urbanização”. In FERNANDES, Edésio. *Estatuto da Cidade: Promovendo o Encontro das Agendas “Verde” e “Marrom”*, p. 296.

²³ A Carta Mundial do Direito à Cidade congrega em seu texto a proteção do direito à moradia, instrumentos de proteção ao direito à cidade; declara quais são os princípios do direito à cidade; trata do desenvolvimento urbano equitativo e sustentável; da participação no orçamento da cidade; da transparência na gestão da cidade; do direito à informação pública; da liberdade e integridade; da participação política; do direito de associação, reunião, manifestação e uso democrático do espaço público urbano; do direito à justiça; da segurança pública e a convivência pacífica solidária e multicultural; do acesso aos serviços públicos domiciliares e urbanos; do direito ao transporte público e mobilidade urbana; do direito à educação, ao trabalho, à cultura e ao lazer, à saúde, ao meio ambiente; e finaliza com artigos que tratam de medidas de implementação e supervisão do direito à cidade; lesão do direito à cidade; exigibilidade do direito à cidade e, por fim, dos compromissos provenientes da Carta Mundial do Direito à Cidade, que traz consigo a previsão de proteção e promoção do direito à moradia, conforme consta de seu artigo XIV.

²⁴ Ricardo Lira já fizera tal afirmação. Cf. LIRA, Ricardo Pereira. *Direito à moradia, cidadania e o Estatuto da Cidade*. In RTDC, Vol. 12, Outubro/ Dezembro 2002, pp. 259 a 291.

contemplado tanto na categoria dos direitos difusos quanto dos direitos coletivos²⁵, dependendo da possibilidade de determinar-se o número de pessoas atingidas.

A materialização do direito à moradia é, portanto, condição básica e núcleo essencial da defesa da dignidade da pessoa humana, uma vez que garantir a moradia significa possibilitar o seu exercício num local adequado, com acesso a serviços básicos de fornecimento de água tratada, luz, captação de esgoto, transporte, pavimentação de ruas, escola, creche, centro de saúde e áreas de lazer.

Assim o posicionamento de Márcio Cammarosano “falar em habitação, moradia, casa, lar, é falar em necessidade vital básica do ser humano, que a Constituição assegura como direito social, impondo-se ao legislador e ao administrador público dar-lhe densidade normativa e implementar políticas que lhe assegurem a mais plena eficácia”²⁶.

Ocorre que, na tentativa de viabilizar a aquisição da casa própria, o Governo Federal promulgou recentemente a Medida Provisória 321/06²⁷, expandindo para o setor imobiliário o crédito consignado.

²⁵ O Código de Defesa do Consumidor, Lei 8078/90, em seu artigo 81, parágrafo único, incisos I, II e III definiu o que são os interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, respectivamente. Segundo a definição legal são “interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; interesses ou direitos coletivos, assim entendidos para efeitos deste Código, os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; e interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum”.

²⁶ CAMMAROSANO, Márcio. *Fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade*. In DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/01)*, p. 25.

²⁷ MP 321/2006: Art.1^o-A Lei n^o 8.177, de 1^o de março de 1991, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“[Art.18-A](#). Os contratos celebrados a partir de 13 setembro de 2006 pelas entidades integrantes dos Sistemas Financeiros da Habitação e do Saneamento (SFH e SFS), com recursos de Depósitos de Poupança, poderão ter cláusula de atualização pela remuneração básica aplicável aos Depósitos de Poupança com data de aniversário no dia de assinatura dos respectivos contratos, vedada a utilização de outros indexadores.

Parágrafo único. Na hipótese da celebração de contrato sem a cláusula de atualização mencionada no **caput**, ao valor máximo da taxa efetiva de juros de que trata o art. 25 da Lei n^o 8.692, de 28 de julho de 1993, poderá ser acrescido, no máximo, o percentual referente à remuneração básica aplicável aos Depósitos de Poupança, anualizado conforme metodologia a ser estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional.” (NR)

Segundo a Exposição de Motivos n. 101, referente à MP 321/06, as reformas microeconômicas que vem sendo implementadas pelo Governo Federal desde 2003, entre elas a relativa ao setor imobiliário, tem ampliado a oferta de crédito. Assim, aliada à estabilidade econômica, abriu-se possibilidade de celebrar contratos de mútuo com taxas diversas da TR, desde que pré-fixadas. Assim, a inclusão do art. 1^o desta Medida Provisória na Lei n^o 8.177, de 1991, permitindo que os contratos de financiamento no âmbito do SBPE sejam realizados com recursos dos depósitos da caderneta de poupança possam ser realizados com ou sem cláusula de atualização pela remuneração básica aplicável aos respectivos depósitos, beneficia mutuários do crédito imobiliário, que passarão a ter acesso a financiamentos de longo prazo a taxas pré-fixadas, sem a

O crédito consignado, nos moldes previstos pelo ordenamento brasileiro, consiste num contrato de mútuo com autorização de desconto das prestações do financiamento direto na folha de pagamento do mutuário, podendo onerá-la em até 30%.

Entretanto, a norma que autoriza o crédito consignado para fins de aquisição da casa própria dificilmente alcançará a sua eficácia social.

Primeiro porque, muito embora se destine a solucionar problemas de política habitacional, tem como destinatários apenas parte das famílias brasileiras que não possuem casa própria, ou seja, aqueles que são contratados pela CLT, não atingindo parcela considerável de cidadãos que necessitam de moradia e encontram-se na informalidade.

Além disso, a população de baixa renda, grande carecedora de habitação digna, também fica de fora do plano de crédito imobiliário, uma vez que, até 30% da renda mensal do mutuário fica comprometida para o pagamento da prestação do financiamento.

E segundo o §7º-A, do Decreto n. 4840/2003, incluído pelo Decreto 5892/2006, nas hipóteses de concessão de empréstimo ou financiamento imobiliário no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação ou de outros sistemas ou programas destinados à aquisição de imóveis residenciais, as prestações e seus reajustamentos obedecerão às disposições contratuais celebradas entre as partes, sendo permitida a estipulação de prestações variáveis, o que, presumivelmente, provocará a instabilidade financeira para uma das partes, evidenciando, ainda mais, a vulnerabilidade do consumidor, submetido, na maior parte das vezes a juros abusivos.

Acrescido a esta previsão, no caso do mutuário perder o emprego, 30% das verbas rescisórias ficarão para o mutuante, reduzindo o orçamento doméstico num momento crítico pelo qual o cidadão estaria passando.

incerteza gerada pela correção das prestações e do saldo devedor pela TR. Assim, finalizou destacando que a relevância da medida decorre da importância econômica e social das operações de crédito imobiliário realizadas no âmbito do SBPE, as quais, devem alcançar cerca de R\$ 8,7 bilhões em 2006, e a urgência se justifica pelo risco de que a perspectiva de mudanças nas regras e a demora na sua adoção leve mutuários e instituições financeiras a interromper o fluxo de novas contratações, com conseqüências negativas sobre a atividade econômica.”

Da exposição de motivos percebe-se, claramente, portanto, que ao contrário do que fora alegado em seu texto, de que o benefício da MP 321/06 é dos mutuários, ele, na verdade, visa beneficiar os credores através da manutenção desse tipo de contrato, uma vez que visa a circulação de riquezas e aquecimento da economia através da celebração de novos contratos de mútuo, o que representa diversas garantias para os credores conforme exposto no texto deste trabalho.

Não obstante, se houver troca para um emprego de salário inferior, os 30% de desconto mensal, em relação ao salário à época da assinatura do contrato de mútuo, serão mantidos, independentemente da situação financeira do consumidor ter se modificado, não restando o mínimo para as necessidades básicas mensais da família.

O crédito consignado relativamente à natureza e efeitos no processo de aquisição e adimplemento do crédito, segundo os mais balizadores doutrinadores pátrios²⁸, pode significar um enorme desastre para a concreção do princípio da boa-fé objetiva, especialmente quanto às relações transparentes e leais entre os sujeitos da relação de consumo, bem como, inviabilizar medidas de tratamento para a hipótese de superendividamento como os processos de equacionamento de conflitos entre credores e devedor mediados por órgãos públicos.²⁹

Há que se explorar, ainda, a questão do respeito aos princípios básicos de direito do consumidor pelas instituições bancárias e financeiras na celebração do contrato de mútuo. Isso porque, eventual inobservância dos princípios da informação e da boa-fé objetiva viola a função social do contrato, prestigiada, inclusive, pelo Novo Código Civil.

Trata-se de conduta irresponsável conceder crédito àquele que, notoriamente, não possui capacidade financeira para arcar com a dívida, necessitando de sucessivos empréstimos para saldar débitos anteriores.

Nesse sentido, a boa-fé objetiva é compreendida não como um “estado de ânimo do sujeito, mas como comportamento leal, cooperativo, correto”.³⁰

Diante de tal situação concreta, o crédito consignado, apesar de aparentemente constituir uma possibilidade de inclusão, através do acesso ao crédito e a casa própria, poderá criar garantias para o mutuante de recebimento das parcelas do financiamento, desestabilizando, por outro lado, a segurança jurídica que até então vinha sendo

²⁸ Vide Cláudia Lima Marques autora de inúmeras publicações relativas a material. Vide especialmente Cláudia Lima Marques e Rosângela Lunardelli Cavallazzi (coord.). *Direitos do Consumidor Endividado. Superendividamento e crédito*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006

²⁹ Exemplo destes processos :Projeto de Conciliação no Sistema Financeiro da Habitação do Tribunal Regional Federal da 4ª Região; Comissão de Defesa do Consumidor Superendividado no NUDECON – Núcleo de Defesa do Consumidor da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro; Comissão de Defesa do Consumidor Superendividado no PROCON do Estado de São Paulo.

³⁰ CARPENA, Heloísa e CAVALLAZZI, Rosângela. *Superendividamento: proposta para um estudo empírico e perspectiva de regulação*. In MARQUES, Cláudia Lima e CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli (coord.). *Direitos do Consumidor Endividado. Superendividamento e crédito*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006, p. 329.

conquistada pelo consumidor, que recentemente teve, inclusive, reconhecida, definitivamente, perante o STF na Adin 2.591-DF, como relação de consumo, aquela que se estabelece entre bancos e seus clientes.³¹

Assim, além de não solucionar o problema do déficit habitacional brasileiro, o crédito consignado ainda gera o risco de criar consumidores superendividados.

O crédito consignado, além de ampliar a possibilidade do superendividamento, incidindo diretamente na folha de pagamento do consumidor impede que ele decida quais débitos são mais importantes de serem quitados, cerceando sua liberdade e, muitas vezes, privando-lhe do mínimo existencial.

Assim, se por um lado a obtenção de crédito para aquisição de imóvel próprio significava a possibilidade de realizar a dignidade humana através de um suposto acesso à moradia, por outro viola diretamente a mesma dignidade humana ao ferir os direitos do consumidor.

As causas que levam ao superendividamento, ao contrário do que se possa imaginar, estão invariavelmente ligadas a fatos da vida, ou seja, em regra resulta de uma situação para a qual o consumidor não contribui de forma irresponsável, bem como à impossibilidade de pagamento de dívidas contraídas para saldar dívidas anteriores provenientes despesas necessárias para o mínimo vital, como as dos serviços públicos essenciais de contas de água, luz, aluguéis e impostos.³²

É o que se concluiu, por exemplo, na pesquisa sobre o perfil do consumidor endividado desenvolvida com a metodologia de Cláudia Lima Marques, no Rio Grande do Sul³³ e no Rio de Janeiro.³⁴

³¹ Segundo Claudia Lima Marques “a função social dos contratos de crédito consignado, (...), essa função social dos contratos de crédito consignado aos aposentados, aos trabalhadores ou aos consumidores em geral, esta regra de conduta, de harmonia da sociedade, vai encontrar a sua garantia hoje, não no CDC ou no CC, está no sistema de valores da Constituição que foi reafirmado, reinterpretado e consolidado pela ADIN dos bancos”. Conferência intitulada O crédito consignado e o endividamento excessivo. Seminário sobre o Crédito Consignado realizado em agosto de 2006 em São Paulo pelo Ministério Público do Estado de São Paulo.

³² COSTA, Geraldo de Faria Martins da. *Superendividamento: solidariedade e boa-fé*. In MARQUES, Cláudia Lima e CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli (coord.). *Direitos do Consumidor Endividado. Superendividamento e crédito*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006, p. 247.

³³ Análise de 100 casos de superendividamento concluiu que os consumidores no Estado do Rio Grande do Sul não são “endividados ativos”, assim denominados os consumistas que gasta mais do que ganham sem qualquer cuidado com as facilidades do crédito, mas sim “superendividados passivos”, pois 70% deles se endividaram em razão de um acidente da vida, como

Dessa forma, a possibilidade criada pela Lei do crédito consignado de se comprometer de forma fixa até 30% do salário mensal do trabalhador onera significativamente o orçamento mensal, restando pouco para que o cidadão cumpra com as obrigações mensais advindas das suas necessidades mais essenciais.

“O financiamento concedido de forma temerária, tendo sido celebrado o pacto com consentimento irrefletido, sem contemplação por parte do fornecedor das reais condições aquele que pretende receber o crédito, praticamente induzindo a inadimplência, sem dúvida nenhuma viola o princípio da dignidade da pessoa humana (...).”³⁵

Nesse contexto o que se quer tutelar é o equilíbrio entre credor e devedor, evitar que a facilidade de acesso ao crédito seja lucrativa apenas para um dos pólos da relação.

A falta de equidade no tratamento das partes num contrato de consumo deixa de atender à eficácia social da norma, que visa a tutela do consumidor, especialmente quando envolvido com a compra de um imóvel para habitação própria, evidente necessidade social.

O caráter irrevogável do contrato de crédito consignado, por seu turno, também privilegia o credor na hipótese de insolvência do devedor, ampliando as garantias apenas para um dos pólos da relação, negando qualquer possibilidade de realização da função social do contrato. Há, mais uma vez, além da já reconhecida vulnerabilidade do

desemprego, morte de algum parente, divórcio, doença na família, nascimento de filhos, entre outras causas. Claudia Lima Marques. sugestões para uma lei sobre tratamento do superendividamento de pessoas físicas em contratos de crédito ao consumo: proposições com base em pesquisa empírica de 100 casos no Rio Grande do Sul In MARQUES, Cláudia Lima e CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli (coord.). *Direitos do Consumidor Endividado. Superendividamento e crédito*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006, pp255-309.

³⁴

A pesquisa no Estado do Rio de Janeiro demonstrou que 78% dos entrevistados compromete, com o valor mensal da dívida, 30% ou mais de seus rendimentos e 39% compromete uma faixa igual ou superior à 60% da renda. Rosângela Lunardelli Cavallazzi. O perfil do superendividamento: referências no Brasil In MARQUES, Cláudia Lima e CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli (coord.). *Direitos do Consumidor Endividado. Superendividamento e crédito*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006, pp384-398.

³⁵

CARPENA, Heloísa e CAVALLAZZI, Rosângela. *Superendividamento: proposta para um estudo empírico e perspectiva de regulação*. In MARQUES, Cláudia Lima e CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli (coord.). *Direitos do Consumidor Endividado. Superendividamento e crédito*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006, p. 337.

consumidor, outro descompasso entre os atores da relação, dando-se preferência ao consumo.³⁶

A identificação de obstáculos e possibilidades do crédito consignado no setor imobiliário diz respeito à análise da eficácia social da norma, que, por sua vez, passa, inegavelmente, pelo campo da interpretação, de forma que o estudo jurisprudencial é bastante importante para que possamos desenhar as tendências dos Tribunais brasileiros acerca da questão do superendividamento e do direito à moradia.

3. Jurisprudência pertinente

A jurisprudência, entendida como a visualização de um rumo palpável nos julgados dos magistrados de um mesmo tribunal, ou ainda, como um ponto de interseção nas interpretações de diferentes juizes num mesmo tribunal, auxilia os intérpretes do Poder Judiciário na realização de suas funções. O sistema de composição das lides é afetado pelos indicadores jurídicos presentes na jurisprudência, consistindo em poderosa ferramenta disponibilizada pelos magistrados para futuras decisões, posto que produz um norte para o processo de interpretação da normativa e doutrina jurídica.³⁷

É graças a essa atuação do Poder Judiciário através de seus magistrados que se pode concluir que o Direito é uma realidade dinâmica,³⁸ flexível, plástica, viva³⁹ e de grande adaptabilidade às novas realidades sociais. Porém, essa adaptabilidade somente será verificada se o intérprete-aplicador da norma jurídica conseguir conferir-lhe, além da eficácia jurídica que ela já possui, uma eficácia social.⁴⁰

³⁶ CAVALLAZZI, Rosângela. *O perfil do superendividado: referências no Brasil*. In MARQUES, Cláudia Lima e CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli (coord.). *Direitos do Consumidor Endividado. Superendividamento e crédito*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006, p. 395.

³⁷ In Relatório de Pesquisa apresentado ao CNPq sob o título “Direito à Cidade: Práticas Sociais Instituintes e Paisagem Consentida”. Coordenadora: Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi. Rio de Janeiro, 2006.

³⁸ FARIA, José Eduardo. *Justiça e conflito. Os juízes em face dos novos movimentos sociais*. 2ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992, p. 72.

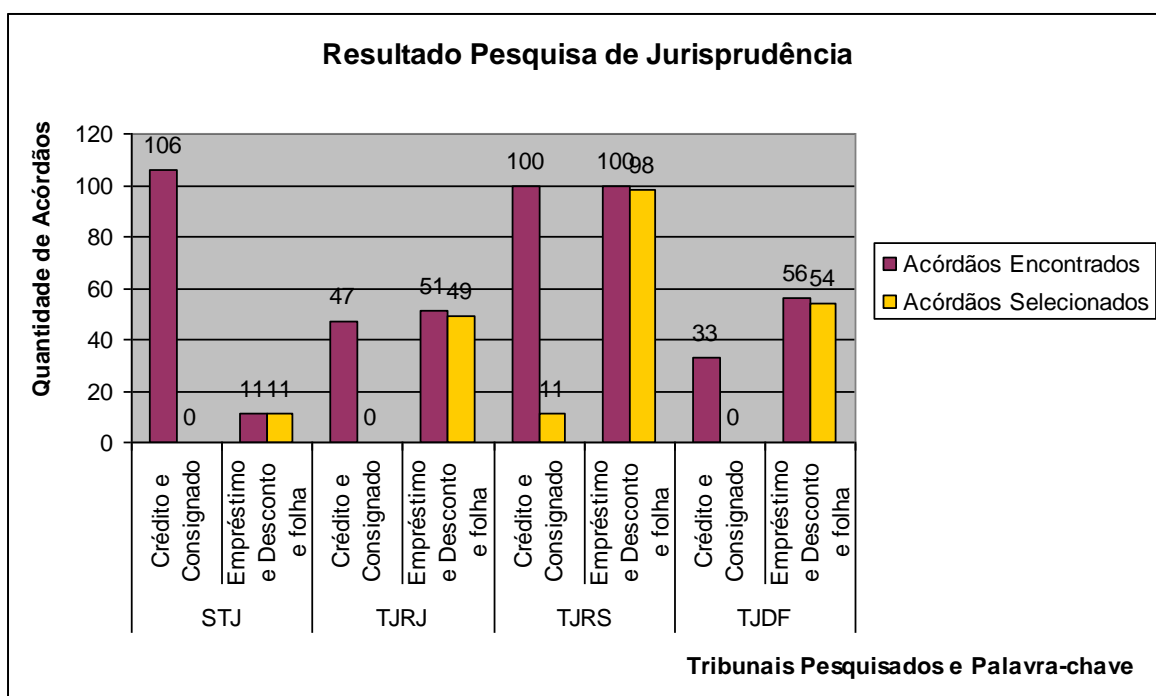
³⁹ Segundo Spota, a jurisprudência “tende a configurar o direito vivo”, evitando que se crie um abismo entre a lei e a justiça. SPOTA, Alberto G. *O juiz, o advogado e a formação do Direito através da Jurisprudência*. Porto Alegre: Editora Sérgio Fabris, 1985.

⁴⁰ FITTIPALDI, Mariana. *Direito à Cidade: diálogo de equidade entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2006.

A ordem jurídica brasileira também contribuiu para a reprodução das desigualdades no espaço urbano, lamentavelmente a maior parte das decisões dos tribunais nacionais ⁴¹ entende o direito de propriedade com o conteúdo individualista, alheia aos ditames da Constituição de 1988 sobre a da função social da propriedade pública e privada.

O levantamento e análise da jurisprudência abrangeram como recorte espacial os Tribunais: Superior Tribunal de Justiça, Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e Tribunal de Justiça do Distrito Federal. O recorte temporal inclui desde o ano de 1990 até o dia 17 de Novembro de 2006.

A seguir, representação gráfica das decisões levantadas:⁴²



Entretanto, também foi possível observar no âmbito da referida pesquisa, embora em menor número, significativos acórdãos, demonstrando possível e alentadora tendência na direção da tutela do direito à cidade.

O Superior Tribunal de Justiça tem decisões que demonstram entendimento relacionadas diretamente com o presente trabalho, assim o Resp 85521⁴³, que reconheceu:

⁴¹ Para uma análise da jurisprudência do TJRJ e TJSP acerca do direito à moradia e de propriedade, no período de 1995 a 2005, ver FITTIPALDI, Mariana. *Direito à cidade: Diálogo de equidade entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2006.

⁴² As palavras-chaves: “Crédito e consignado”, e “Empréstimo e Desconto e Folha”. Fonte de busca nos sites: www.stj.gov.br, www.tj.rj.gov.br e www.tj.rs.gov.br.

"a habitação configura fator preponderante na paz social. Mais do que um simples abrigo, a moradia representa elemento fixador de estabilidade pessoal, familiar, social, pessoal e profissional.

Assim como a moradia se constitui em necessidade básica e fundamental do indivíduo e de sua família, exigia-se do Estado brasileiro sua intervenção no domínio econômico, por induzimento da ordem constitucional, assegurando àqueles, no mínimo, oportunidades e meios justos para alcançar a concretização do sonho da moradia própria.

O desfecho lógico foi a concessão de "crédito imobiliário": financiamento, com retorno do capital através de prestações mensais.

Inúmeras tentativas foram desencadeadas no sentido de encontrar um critério adequado de empréstimo, no qual seria concretizado um dos principais desígnios sociais do Estado, com retorno compensatório do capital emprestado, sem que ficasse comprometida a renda familiar do mutuário final. A maioria dessas tentativas desaguou em grande insucesso".

Também em recente julgado do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro registramos decisão com fundamento análogo:

“O abuso de direito de oferecer empréstimos, sem uma cuidadosa e responsável análise da capacidade de endividamento do tomador, viola o princípio da boa-fé objetiva e não pode contar com o beneplácito do Judiciário”⁴⁴

Assim sendo, muito embora ainda possamos encontrar decisões que, presas ao processualismo e à tecnicidade extrema, deixam de apreciar o direito material envolvido na lide, terminando as ações sem resolver o mérito, ou decisões que desprivilegiam a situação

⁴³ STJ Resp 85521,29.04.06. Ministro Relator : José Delgado.

⁴⁴ Agravo de Instrumento nº 2005.002.27037, Des Relator: Marco Antonio Ibrahim, julgado aos 17 de janeiro de 2006 pela Décima Oitava Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro:

do consumidor endividado, podemos encontrar exemplos paradigmáticos que contribuem para a evolução da tutela do consumidor nos Tribunais brasileiros, bem como para a consolidação do direito à moradia como um direito social e fundamental.

4. Crédito e consumo, cidade e moradia: é necessária a articulação entre Direito Urbanístico e Direito do Consumidor no sentido da tutela do direito à cidade.

Sob a ótica do direito à cidade, definido como um feixe de direitos que visa garantir a dignidade da vida humana, a oferta de serviços públicos e de crédito não pode desestabilizar as relações de consumo, vulnerabilizando o consumidor e tornando ainda mais remota a possibilidade de aquisição da moradia própria.

É incompatível com a tutela coletiva dos cidadãos carentes de moradia e dos direitos do consumidor a suposta facilitação do crédito que visa manter, o crédito privilegiado do credor de crédito consignado e o devedor cativo por um tempo, em via de regra superior a 20 anos.

Nos campos do Direito Urbanístico e do Direito do Consumidor é preciso implementar programas de pesquisa valendo-se de métodos que pressuponham a interdisciplinariedade, facilitando a compreensão do Direito como um todo e propiciando ao pesquisador a análise crítica das novas leis, dos julgados, dos novos institutos.

Há que se admitir, atualmente, a carência na formação de juristas aptos a analisar as novas demandas sociais, que se apresentam de forma complexa e coletiva, bem como compreendendo a importância do estudo de disciplinas que foram por muito tempo ignoradas.

Os instrumentos dos dois campos de conhecimento, além da essencial afinidade na perspectiva constitucional, encontraremos método específico para aplicação do arsenal legislativo disponível sobre crédito consignado, assim o método do diálogo das fontes⁴⁵

⁴⁵ O método do diálogo das fontes vem a significar a utilização, dentre as diversas normas acerca da tutela do consumidor, daquela que melhor vem a atender as necessidades dos sujeitos vulneráveis envolvidos na questão. Para esclarecer a aplicação do método do diálogo das fontes no Direito do Consumidor, ver: MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V.; e MIRAGEM, Bruno. *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor: art. 1º a 74: aspectos materiais*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003, p. 23 a 52. Através de sua aplicação, pretende-se viabilizar a utilização do Código de Defesa do Consumidor, norma de hierarquia superior às demais porque determinada, especialmente, na Constituição Federal, quando em confronto com outras leis do sistema, como é o caso da Lei 10.820/2003. Assim, para beneficiar o

desenvolvido e aplicado no Brasil por Cláudia Lima Marques ou o da constitucionalização dos conceitos e institutos jurídicos⁴⁶ preconizado por Ricardo-Cesar Pereira Lira.

Diante deste quadro, embora o crédito consignado apresente possibilidades, no que tange ao acesso ao crédito, estas são superadas pelos obstáculos, exigindo destarte a tutela do consumidor e do cidadão com o direito à moradia digna. A guisa de conclusão, consideramos que o processo de consolidação do Direito Urbanístico estabelece elos com o Direito do Consumidor, em perspectiva constitucional.

5. Referências Bibliográficas

ALFONSIN, Betania; FERREIRA, Rodrigo; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. (Consultores). *Consultoria: Tutela Jurídico-Urbanística Planos de Diretrizes Fio Cruz – setor 1 – Campus Jacarepaguá*. Rio de Janeiro, 2005.

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. *O Plano da Plasticidade na Teoria Contratual*. Rio de Janeiro, 1993. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 1993.

_____. *A imagem da norma e a imagem da cidade: um novo olhar sobre a norma urbanística*. Rio de Janeiro: Prourb/UFRJ, 2004. (Relatório do CNPq de Projeto Integrado de Pesquisa intitulado “A Paisagem Urbana como Patrimônio e seus Instrumentos de Tutela”).

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; ARAÚJO, Eloisa Carvalho. Revendo os papéis da ordem jurídica e urbanística na cidade do Rio de Janeiro. In: SCHICCHI, Maria Cristina; BENFATTI, Dênio. (Org.). *Urbanismo: dossiê São Paulo - Rio de Janeiro*. Campinas: PUCCAMP/PROURB, 2004.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio. (Org.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

FARIA, José Eduardo. *Justiça e conflito. Os juízes em face dos novos movimentos sociais, Justiça e conflito. Os juízes em face dos novos movimentos sociais*. 2ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

FERNANDES, Edésio. *Estatuto da Cidade: Promovendo o Encontro das Agendas “Verde” e “Marrom”*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 303.

FITTIPALDI, Mariana. *Direito à Cidade: diálogo de equidade entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2006.

consumidor vulnerável envolvido em contratos de crédito consignado, deve-se admitir a aplicação das normas que tutelam sua condição de forma privilegiada em relação às normas que tutelam o crédito.

⁴⁶ LIRA, Ricardo Pereira. Função Social da Propriedade Pública e Privada. Conferência no Congresso de Direito Urbano-Ambiental - 5 Anos do Estatuto da Cidade: Desafios e Perspectivas, promovido pela Escola Superior de Direito Municipal, realizada em outubro de 2006 em Porto Alegre

GRAU, Eros Roberto. *Direito Urbano: Regiões Metropolitanas, Solo Criado, Zoneamento e Controle Ambiental, Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

LIRA, Ricardo Pereira. *Elementos de direito urbanístico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MARQUES, Claudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

MARQUES, Cláudia Lima e CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli (coord.). *Direitos do Consumidor Endividado. Superendividamento e crédito*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006

SAULE, Nelson Júnior. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.

_____. *A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

SPOTA, Alberto G. *O juiz, o advogado e a formação do Direito através da Jurisprudência*. Porto Alegre: Editora Sérgio Fabris, 1985.