

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

LEI DO SUPERENDIVIDAMENTO:

Um estudo descritivo e explicativo das alterações no Código de Defesa do
Consumidor trazidas pela Lei 14.181/2021

MELANIE DREYER BREITENBACH PINTO

RIO DE JANEIRO

2022 / 1º semestre

MELANIE DREYER BREITENBACH PINTO

LEI DO SUPERENDIVIDAMENTO:

Um estudo descritivo e explicativo das alterações no Código de Defesa do
Consumidor trazidas pela Lei 14.181/2021

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Dr. Guilherme Kronenberg Hartmann.

Rio de Janeiro

2022 / 1º semestre

MELANIE DREYER BREITENBACH PINTO

LEI DO SUPERENDIVIDAMENTO:

Um estudo descritivo e explicativo das alterações no Código de Defesa do Consumidor trazidas pela Lei 14.181/2021

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Dr. Guilherme Kronenberg Hartmann.

Data da aprovação: __ / __ / ____.

Banca Examinadora:

Orientador

Membro da Banca

Membro da Banca

RIO DE JANEIRO

2022 / 1º semestre

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à minha família, que me deu todo o apoio emocional e material necessário para a conclusão da minha graduação em Direito, assim como de toda a minha trajetória educacional.

Agradeço, ainda, aos meus amigos, pelo suporte emocional e, em especial, pela paciência.

Por fim, mas não menos importante, agradeço à Universidade Federal do Rio de Janeiro pela educação pública e gratuita de excelente qualidade da qual tive o privilégio de desfrutar e que comigo levarei para sempre.

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem como objetivo fazer uma análise descritiva da Lei 14.181/2021, também conhecida como Lei do Superendividamento, em seus dois eixos de atuação: a prevenção e o tratamento do superendividamento. Para isso, no primeiro capítulo, se tratará a definição do fenômeno do superendividamento, para então apontar a ocorrência desse fenômeno no Brasil e, ao fim do capítulo, a trajetória do projeto de lei até a promulgação da Lei 14.181/2021. No segundo capítulo, passando à análise do texto legal, o enfoque será dado nas alterações conferidas ao dever de informação, bem como da oferta de crédito enquanto métodos de prevenção do superendividamento. No terceiro capítulo, ainda analisando o texto legal, o enfoque será o processo de repactuação de dívidas, enquanto método de tratamento do superendividamento e, também, se comentará a respeito da experiência prática do tratamento do superendividamento antes da entrada em vigor da Lei. Ao final, se pretende demonstrar quais foram as inovações legislativas trazidas ao ordenamento jurídico pela Lei 14.181/2021, bem como tecer críticas a respeito.

Palavras-chave: Consumidor. Superendividamento. Código de Defesa do Consumidor. Lei 14.181/2021. Prevenção e tratamento do superendividamento.

ABSTRACT

The present course conclusion work aims to make a descriptive analysis of Law 14.181/2021, also known as the Over-indebtedness Law, in its two axes of action: the prevention and treatment of over-indebtedness. For this, in the first chapter, the definition of the phenomenon of over-indebtedness will be presented, to then point out the occurrence of this phenomenon in Brazil and, at the end of the chapter, the trajectory of the bill until the enactment of Law 14.181/2021. In the second chapter, moving on to the analysis of the legal text, the focus will be on the changes given to the duty of information, as well as the offer of credit as methods of preventing over-indebtedness. In the third chapter, still analyzing the legal text, the focus will be on the debt renegotiation process, as a method of treating over-indebtedness and, also, it will be commented on the practical experience of the treatment of over-indebtedness before the entry into force of the Law. In the end, it is intended to demonstrate what were the legislative innovations brought to the legal system by Law 14.181/2021, as well as to criticize it.

Key-words: Consumer. Over-indebtedness. Consumer Protection Code. Law 14.181/2021. Prevention and treatment of over-indebtedness

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CNC	Confederação Nacional do Comércio de Bens e Serviços e Turismo
CPC	Código de Processo Civil
NUDECON	Núcleo de Defesa do Consumidor da Defensoria Pública do Rio de Janeiro
PEIC	Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor
TJRJ	Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro
TJRS	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 médias anuais do percentual de famílias endividadadas no Brasil

Figura 2 média mensal de abril de 2022 do percentual de famílias endividadadas no Brasil

Sumário

INTRODUÇÃO.....	10
1 DA NECESSIDADE DE ATUALIZAÇÃO DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR	13
1.1 Breve definição de superendividamento	13
1.2 Histórico do superendividamento no Brasil	15
1.3 Da trajetória da Lei do Superendividamento.....	16
2 ALTERAÇÕES NA OFERTA DE CRÉDITO AO CONSUMIDOR	18
2.1 Especificidades introduzidas ao dever de informação	18
2.2 Da vedação a práticas abusivas na oferta de crédito	23
2.3 Do crédito responsável e do dever de entrega do contrato	25
3 DO PROCESSO DE REPACTUAÇÃO DE DÍVIDAS	28
3.1 Procedimentos extrajudicial e judicial	28
3.2 Antes da Lei 14.181/2021: experiências práticas.....	32
3.2.1 Defensoria Pública do Rio de Janeiro.....	32
3.2.2 Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.....	33
CONCLUSÃO.....	35
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	38

INTRODUÇÃO

Em 2021, o Brasil atingiu porcentagem recorde de famílias endividadas, de acordo com pesquisa realizada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens e Serviços e Turismo, intitulada Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor, chegando ao patamar de 70,9% para a média anual. As médias anuais desde o ano de 2016 vêm aumentando de forma constante (FIGURA 1) e, já no ano de 2022, a média mensal do mês de abril indicou que 77,7% das famílias brasileiras encontram-se endividadas (FIGURA 2).

Figura 1 – médias anuais do percentual de famílias endividadas no Brasil

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
PEIC (Percentual do total) – Média anual						
Famílias endividadas	60,2%	60,8%	60,3%	63,6%	66,5%	70,9%
Famílias com conta em atraso	24,2%	25,4%	24,0%	24,0%	25,5%	25,2%
Famílias sem condições de pagar as dívidas em atraso	9,2%	10,2%	9,7%	9,6%	11,0%	10,5%
PEIC – Var. em p.p.						
Famílias endividadas	-0,95	0,65	-0,52	3,35	2,83	4,42
Famílias com conta em atraso	3,24	1,22	-1,36	-0,08	1,49	-0,28
Famílias sem condições de pagar as dívidas em atraso	1,49	1,06	-0,52	-0,09	1,42	-0,56

Fonte: CNC/PEIC

Em que pese o endividamento e superendividamento sejam situações distintas, esse é um indicativo de que cada vez mais brasileiros vêm enfrentando dificuldades para arcar com o custo de vida. Imprescindível mencionar que a pandemia de Covid-19 representou grande impacto nesse âmbito, aumentando de forma inesperada o custo de vida, provocando alterações no planejamento financeiro de inúmeras famílias brasileiras.

Vejamos que, ainda neste ano, dos 77,7 % endividados, 10,9% não têm condições de pagar seus débitos (FIGURA 2) e é nessa parcela que se encontram aqueles que a doutrina denominou superendividados. De acordo com outra pesquisa sobre o tema, realizada pelo Serasa, 65 milhões de pessoas foram consideradas inadimplentes em fevereiro de 2022 ¹.

¹ Disponível em: <https://www.serasa.com.br/limpa-nome-online/blog/mapa-da-inadimplencia-e-renogociacao-de-dividas-no-brasil>

Figura 2 – média mensal de abril de 2022 do percentual de famílias endividadas no Brasil

Síntese dos Resultados			
	Total de Endividadas	Dívidas ou Contas em Atraso	Não Terão Condições de Pagar
abr/21	67,5%	24,2%	10,4%
mar/22	77,5%	27,8%	10,8%
abr/22	77,7%	28,6%	10,9%

Fonte: CNC/PEIC

Assim, foi nesse cenário que, em julho de 2021, entrou em vigor a Lei 14.181/2021, conhecida como Lei do Superendividamento. Na definição de Claudia Lima Marques, expoente no tema e uma das autoras do anteprojeto da lei, o superendividamento significa “impossibilidade global de o devedor pessoa física, consumidor, leigo e de boa-fé, pagar todas as suas dívidas atuais e futuras de consumo (excluídas as dívidas com o Fisco, oriundas de delitos e de alimentos)” (BENJAMIN, 2021)². Importante mencionar que essa definição foi incorporada, em parte, pelo texto da Lei 14.181/2021, no art. 54-A, §1º.

Além de uma definição para esse fenômeno, a Lei também prevê diversas medidas para prevenção e tratamento do superendividamento, dedicando dois capítulos exclusivamente para tal. Isso porque o objetivo geral da Lei 14.181/2021 é promover a reinserção do consumidor pessoa física no mercado de consumo, preservando seu mínimo existencial e objetando a exclusão social provocada pelo fenômeno em si (BENJAMIN, 2021)³.

² BENJAMIN, Antonio Herman V. MARQUES, Claudia Lima. MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao código de defesa do consumidor**. 4 ed. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2021. Livro eletrônico. ISBN 978-65-5991-701-3.

³ Ibidem.

Assim, pergunta-se: quais são os métodos de prevenção e de tratamento do superendividamento trazidos pela Lei 14.181/2021 e como vêm sendo aplicados na prática, caso já tenham sido aplicados?

Nesse sentido, o objetivo do presente trabalho é, em um primeiro momento, contextualizar e identificar as razões que ensejaram a necessidade de uma atualização no Código de Defesa do Consumidor para introduzir o tema do superendividamento no microssistema legislativo consumerista brasileiro. Depois, o que se pretende é descrever, com análise e profundidade adequadas ao formato de uma monografia jurídica em nível de graduação, os métodos de prevenção e tratamento do superendividamento, conforme previstos nos capítulos VI-A e V da Lei do Superendividamento, comparando-os com os métodos já existentes, caso seja cabível, anteriormente à entrada em vigor da Lei.

Parte-se da hipótese de que as mudanças trazidas pela nova legislação são benéficas e necessárias aos consumidores enquanto pessoas físicas, na medida em que antes da entrada em vigor da Lei 14.181/2021, as pessoas em situação de superendividamento enfrentavam grandes dificuldades de se verem suas dívidas sendo quitadas, quando não se viam impossibilitadas de fazê-lo. Pensa-se que a Lei de Superendividamento é uma alteração no Código de Defesa do Consumidor que há muito tempo vem sendo planejada e esperada e, com sua entrada em vigor, após anos de tramitação no Poder Legislativo, será, enfim, possível verificar a eficácia da prevenção e do tratamento do superendividamento conforme os novos dispositivos legais.

O tipo de pesquisa é descritivo e bibliográfico, na medida em que, além de se interpretar o texto da lei, bem como da doutrina e jurisprudência. Vale-se do método indutivo, tendo em vista que, após a exposição dos métodos de prevenção e de tratamento do superendividamento, se verificará a aplicabilidade prática para chegar-se à conclusão acerca da eficácia desses métodos.

1 DA NECESSIDADE DE ATUALIZAÇÃO DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

1.1 Breve definição de superendividamento

Pode-se dizer que o superendividamento da pessoa física é fenômeno típico das sociedades ocidentais, especificamente na denominada sociedade de consumo, tornando-se mais comum desde a década de 1980, com o advento da globalização. Nesse sentido, um dos primeiros países que ofereceu uma resposta legislativa ao tema foi a França, em 1989. Como se verá, a legislação e a doutrina francesas serviram, em grande medida, como inspiração para o texto da Lei 14.181/2021.

Assim, para que se inicie uma análise da Lei de Superendividamento, é preciso conceituar esse fenômeno sob a ótica de doutrinadores brasileiros. Portanto, é de grande contribuição o trabalho que Cláudia Lima Marques desenvolveu juntamente com Clarissa Costa Lima e Karen Bertocello, já em 2010, sob incentivo do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor⁴.

De acordo com Marques (2010), em que pese o endividamento seja inerente à economia liberal, tanto para pessoas físicas quanto jurídicas, o superendividamento se diferencia na medida em que direciona o indivíduo à exclusão social. Isso se dá porque ao contrair um crédito, o consumidor se vê inserido na sociedade de consumo e, muitas vezes vítima da má informação prestada pelos fornecedores, ou de situações imprevistas da vida, acaba por contrair créditos em uma proporção que foge de sua capacidade de adimplemento.

Vê-se que a definição dada por Marques foi adotada, ainda que parcialmente, na redação do §1º do art. 54-A da Lei 14.181/2021. Dessa forma, temos, nas palavras exatas de Marques (2010, p. 21), o superendividamento definido da seguinte maneira:

⁴ MARQUES, Cláudia Lima; LIMA, Clarissa Costa; BERTONCELLO, Káren. **Prevenção e tratamento do superendividamento**. Brasília: DPDC/SDE, 2010. Disponível em: https://www.defesadoconsumidor.gov.br/images/manuais/vol_1_prevencao_e_tratamento_do_superendividamento.pdf

O *superendividamento* pode ser definido como impossibilidade global do devedor-pessoa física, consumidor, leigo e de boa-fé, de pagar todas as suas dívidas atuais e futuras de consumo (excluídas as dívidas com o Fisco, oriundas de delitos e de alimentos) em um tempo razoável com sua capacidade atual de rendas e patrimônio.

Dentro do conceito de superendividamento, há, ainda, duas subclassificações que distinguem o indivíduo superendividado ativo do passivo. Apesar de a Lei do Superendividamento não fazer menção expressa a essa distinção, a ideia é majoritária na doutrina consumerista brasileira, tendo sua origem na doutrina europeia e encontra-se, inclusive, expressa na lei francesa de 1989 que aborda o tema, conhecida como Lei Neiertz.

Nesse sentido, temos que o superendividado ativo é aquele que, em virtude de suas ações voluntárias se vê em situação de superendividamento. Por outro lado, o superendividado passivo é aquele indivíduo que, por conta de um denominado “acidente da vida” (como por exemplo, a descoberta de uma doença grave que enseja despesas elevadas com tratamentos médicos), encontra-se impossibilitado de quitar suas dívidas. Ainda, existe uma diferenciação feita dentro da categoria de superendividado ativo, entre o consciente e o inconsciente. Em poucas palavras, o superendividado ativo consciente é o consumidor de contrai dívidas de má-fé, sabendo que não será capaz de, futuramente, adimplir com o crédito contraído.⁵

Como expressamente indicado no art. 54-A, §1º da Lei 14.181/2021, esses consumidores superendividados que contraíram suas dívidas de má-fé não poderão ver aplicada a seu favor a legislação. Temos, portanto, que a boa-fé do consumidor é um ponto central para determinar o escopo de aplicação da lei. De acordo com Marques (2010, p. 23):

Em todos os países que possuem leis sobre a prevenção e tratamento do superendividamento dos consumidores, aquele que é protegido é sempre o consumidor pessoa física de boa-fé contratual. A boa-fé é a base do combate ao superendividamento dos consumidores. Como já afirmamos muitas vezes, a imposição do princípio da boa-fé objetiva às relações de crédito com consumidores (Art. 4, III do CDC) leva à existência de um dever de cooperar dos fornecedores para evitar a ruína destes consumidores.⁶

⁵ LIMA, Clarissa Costa de. **O tratamento do superendividamento e o direito de recomeçar dos consumidores**. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. Livro eletrônico. ISBN: 978-85-203-5153-6.

⁶ MARQUES, Claudia Lima. Op. Cit. p. 23.

Portanto, o que se pode observar é que o conceito de superendividamento formulado pela doutrina brasileira, há mais de uma década, tem como base a doutrina e a legislação europeias. Ainda, esse conceito pouco ou nada se alterou no decorrer dos anos, tendo em vista que a Lei do Superendividamento, que entrou em vigor em 2021, adotou, quase que integralmente o conceito que, no Brasil, foi formulado por Claudia Lima Marques e amplamente difundido desde então na doutrina consumerista.

1.2 Histórico do superendividamento no Brasil

Conforme mencionado anteriormente, o superendividamento é um fenômeno típico da sociedade de consumo. Já na década de 1990, no Brasil, Lopes (1996) publicou um artigo a respeito do superendividamento e descreveu a sociedade de consumo como uma sociedade de massas e classes, cujas relações se definem pelo mercado⁷.

Nesse trabalho, Lopes defende a ideia de que o superendividamento é uma questão social e não individual como por muitas vezes se tenta retratar. Isso porque se dá um foco demasiado na pessoa do consumidor, sem que se tenha em mente que para obter crédito ao consumo, está implícito que alguém ofertou esse crédito e, mais importante ainda, o incentivou a consumir (tanto o crédito em si quanto produtos e serviços em geral).

Fazendo uma necessária retrospectiva histórica, Lopes relembra que a industrialização no Brasil foi fomentada pelo Estado entre os anos 1930 e 1960 e, para tanto, foi preciso criar um mercado consumidor que praticamente não existia, considerando a concentração de renda e desigualdade social que, até hoje, persiste na sociedade brasileira.

Quando se somam tais fatores, quais sejam, a oferta desmedida de crédito e o incentivo ao consumo à estabilização da moeda nos anos 1990 logo após uma recessão econômica pela qual passou o Brasil na década de 1980, não é de se espantar que, em 1995, se tenha noticiado que cerca de 1,8 milhão de consumidores estavam com carnês em atraso.

⁷ LOPES. José Reinaldo Lima. Crédito ao consumidor e superendividamento: uma problemática geral. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 33, n. 139, p. 109-115, jan./mar. 1996.

Em outras palavras, a problemática que envolve o superendividamento reflete a adoção de políticas públicas, ao longo de décadas, que favorecem os fornecedores (em especial, os bancários) em detrimento dos consumidores. Contudo, considerando que o consumo é imprescindível ao mercado, não é interessante que se tenha consumidores sem capacidade. Apesar disso, como bem observou Lopes, mantendo-se essa observação atual até o ano passado, a legislação brasileira não projetou um “esquema especial de insolvência para o consumidor” (1996, p. 113), o qual somente se encontrava aplicável a empresas (a partir de determinado porte).

1.3 Da trajetória da Lei do Superendividamento

Em 2006, foi publicado o resultado de uma pesquisa empírica, iniciada em 2004, coordenada pela professora Claudia Lima Marques e realizada na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sob o título “Sugestões para uma lei sobre o 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”, no intuito de fornecer arcabouço teórico para a elaboração de uma lei que viesse a tratar do superendividamento.⁸ Em razão do impacto dessa publicação, no ano seguinte, em 2007, foi implantado no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul o Núcleo de Tratamento do Superendividado.

Porém, já no ano anterior, em 2005, no Congresso Brasileiro de Direito do Consumidor em comemoração aos 15 anos do Código de Defesa do Consumidor que foi apresentado um anteprojeto de lei acadêmico, com vistas a atualizar o microsistema protetivo do consumidor para introduzir a temática da tutela do superendividado.

Em 2010, foi formada uma comissão de juristas no Senado Federal, presidida pelo Ministro Herman Benjamin, que culminou na elaboração do Projeto de Lei do Senado nº

⁸ MARQUES, Claudia Lima. **Sugestões para uma lei sobre o 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, Claudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. *Direitos do consumidor endividado: superendividamento e crédito.* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

283/2012⁹. Aprovado por unanimidade, o projeto foi remetido à Câmara dos Deputados, onde passou a tramitar como Projeto de Lei nº 3.515/2015.

Por sua vez, o PL nº 3.515/2015 tramitou durante seis anos na Câmara dos Deputados, aguardando votação, vindo a ser aprovado somente em maio de 2021, gerando a Lei 14.181/2021, também conhecida como Lei do Superendividamento.

⁹ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 283 de 3 de agosto de 2012**. Altera a Lei nº 8.078/1990 de 11 de setembro de 1990, para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção do superendividamento. Brasília, DF: Senado Federal, 2012. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3910445&ts=1630408580151&disposition=inline>. Acesso em: 4 jun. 2022.

2 ALTERAÇÕES NA OFERTA DE CRÉDITO AO CONSUMIDOR

2.1 Especificidades introduzidas ao dever de informação

Na Código de Defesa do Consumidor, o dever de informar encontra-se disciplinado primeiramente no art. 6º, inciso III como um direito básico do consumidor nas relações contratuais, o que implica dizer que é, em contrapartida, um dever básico do fornecedor nessas mesmas relações. Mais adiante no Código, no art. 31, o dever de informação é conceituado, desdobrando-se em quatro vertentes, as quais foram detalhadas pelo Min. Herman Benjamin em voto dado como relator no julgamento do Recurso Especial 586.316, em 2007, consolidando a jurisprudência a respeito do tema e servindo como referência até os dias atuais.

Conforme Benjamin,

10. A informação deve ser correta (= verdadeira), clara (= de fácil entendimento), precisa (= não prolixa ou escassa), ostensiva (= de fácil constatação ou percepção) e, por óbvio, em língua portuguesa.

11. A obrigação de informação é desdobrada pelo art. 31 do CDC, em quatro categorias principais, imbricadas entre si: a) informação-conteúdo (= características intrínsecas do produto e serviço), b) informação-utilização (= como se usa o produto ou serviço), c) informação-preço (= custo, formas e condições de pagamento), e d) informação-advertência (= riscos do produto ou serviço).¹⁰

Dessa forma, existem especificidades com relação ao dever de informação nas relações de consumo que o diferem do dever de informação que é disciplinado também pela teoria contratual civilista. De acordo com Marques (2019), o dever de informação na teoria contratual civilista é um dever anexo à obrigação principal, derivando do princípio da boa-fé contratual e da cooperação entre as partes contratantes, ao passo que nas relações de consumo, o dever de informação tem um aspecto mais central, básico, como o próprio art. 6º, III do CDC já indica¹¹.

¹⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, 2º T., **Recurso Especial nº 586.316-MG** (2003/0161208-5). Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, j. 17/04/2007, *DJe* 19/03/2009.

¹¹ MARQUES. Claudia Lima. **Contratos no código de defesa do consumidor**: o novo regime das relações contratuais. 9 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019. Livro Eletrônico. Posições 28434/28444.

Tal importância dada ao dever de informação nas relações de consumo advém da característica determinante dessa relação, que é a desigualdade entre as partes. Uma vez que o fornecedor detém todas as informações relevantes sobre seu produto ou serviço, para que se mantenha um padrão de boa-fé e cooperação entre as partes, é preciso que todas as informações atinentes àquele produto ou serviços estejam à disposição do consumidor de forma clara e expressa, ou seja, atendendo aos padrões que foram estabelecidos pela jurisprudência, como se mencionou anteriormente, bem como pela própria legislação consumerista. Somente assim é que o consumidor poderá exercer sua liberdade de escolha da forma mais equiparada o possível. O que se busca, de acordo com Miragem (2018), é aquilo que a doutrina alemã denomina equidade informacional.¹²

Não é por acaso que o CDC traz uma série de especificidades ao dever de informação, imputado ao fornecedor, prevendo, ainda, penalidades no caso de descumprimento. São, ao todo, dezesseis artigos que abordam o tema, ao longo de todo o microsistema de proteção do consumidor. Quanto ao momento, na linha do tempo contratual, em que se deve verificar a observância ao dever de informação, Miragem observa:

Na doutrina estrangeira, há os que dividem o dever de informar em dois momentos; o primeiro pré-contratual, e o segundo de natureza contratual. Existiriam, assim, uma obrigação pré-contratual de informação e outra obrigação contratual de informação. A técnica do legislador brasileiro, ao estabelecer o direito básico à informação do consumidor e, deste modo, o dever de informar do fornecedor, parece mais abrangente. A violação do dever de informar, neste sentido, se dá em qualquer fase da relação entre consumidor e fornecedor, havendo ou não contrato e, mesmo, na fase pós-contratual. A violação do dever de informar, neste sentido, configura violação de dever legal, e por tal razão, desde logo pode ser sancionado.

A intenção do legislador, com tal extensão é, claramente, conferir o maior grau de proteção que se possa dar aos consumidores. Nesse sentido, merece especial atenção, dado o escopo deste trabalho, considerar que o quão benéfico o dever de informação pode ser, caso seja adequadamente observado, às relações contratuais de longa duração, tais como contratos bancários, particularmente cartões de crédito e mútuos.

O consumidor necessita, nesses casos, de informações acerca da duração do contrato, dos valores de taxas de juros e número de parcelas a serem pagas que se dê a quitação do negócio,

¹² MIRAGEM. Bruno. **Curso de direito do consumidor**. 7 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018. p. 225.

entre outras, a depender do tipo de contrato realizado. Caso contrário, poderá acabar por contrair obrigações que, futuramente, não será capaz de adimplir.

Nesse sentido, verificou-se que havia uma necessidade de se incorporar especificidades ao dever de informação no que diz respeito aos contratos de oferta de crédito. Assim, a Lei 14.181/2021 introduziu o capítulo VI-A no Código de Defesa do Consumidor.

O art. 54-A, que inicia o capítulo, traz o conceito de superendividamento, incluindo o de “dívidas de consumo” conforme mencionada nesse conceito, e indica, ainda, a abrangência das normas introduzidas.

De acordo com Benjamin e Marques (2021), o texto do PLS 283/2012 sugerido para o *caput* do artigo era mais abrangente, fazendo menção expressa à promoção do acesso ao crédito responsável e à educação financeira do consumidor. Contudo, ao longo das discussões legislativas, optou-se por dar maior destaque à reinserção do consumidor no mercado de consumo bem como à preservação do mínimo existencial.¹³

É possível visualizar uma tendência à adoção de uma ideologia mais liberal, de viés econômico, por parte dos representantes do Poder Legislativo, tendo em vista que há forte influência de grandes representantes do mercado nas tomadas de decisão, por meio do lobby, ainda que o objetivo das normas do CDC seja a proteção do consumidor e não do consumo.

Passando-se à análise do artigo 54-B, é possível entender em que medida foram feitas alterações no dever de informação pela Lei do Superendividamento. Neste dispositivo, são trazidas novas obrigações ao fornecedor, especificamente, o fornecedor bancário, como meio de prevenir situações futuras de superendividamento, em verdadeiro complemento às que já eram estabelecidas pelo artigo 52 do CDC. A redação desse artigo foi inspirada pela Diretiva Europeia de 2016 sobre crédito ao consumidor, de acordo com os comentários de Benjamin, Marques e Miragem (2021).¹⁴

¹³ BENJAMIN, Antonio Herman V. MARQUES, Claudia Lima. MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao código de defesa do consumidor**. 4 ed. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2021. Livro eletrônico. ISBN 978-65-5991-701-3.

¹⁴ *Ibidem*.

Vale a pena transcrever o texto do dispositivo em questão, com seus incisos, para que se tenha ideia de quais são, exatamente, as novas informações que devem ser fornecidas:

Art. 54-B. No fornecimento de crédito e na venda a prazo, além das informações obrigatórias previstas no art. 52 deste Código e na legislação aplicável à matéria, o fornecedor ou o intermediário deverá informar o consumidor, prévia e adequadamente, no momento da oferta, sobre:

I – o custo efetivo total e a descrição dos elementos que o compõem;

II – a taxa efetiva mensal de juros, bem como a taxa dos juros de mora e o total de encargos, de qualquer natureza, previstos para o atraso no pagamento;

III – o montante das prestações e o prazo de validade da oferta, que deve ser, no mínimo, de 2 (dois) dias;

IV – o nome e o endereço, inclusive o eletrônico, do fornecedor;

V – o direito do consumidor à liquidação antecipada e não onerosa do débito, nos termos do § 2º do art. 52 deste Código e da regulamentação em vigor.¹⁵

Note-se, no *caput*, que não é apenas o fornecedor, mas também o seu o intermediário, os sujeitos a quem a norma se dirige, de modo que não haja margem alguma para escusa legal por parte dos integrantes da cadeia de fornecimento. Note-se, também, que o dever de informação ali previsto deve se dar na fase pré-contratual, ou seja, durante a oferta do crédito. Cumpre lembrar que a oferta é vinculante para o fornecedor, de acordo com o art. 30 do CDC, de forma que aquilo que se oferta deve ser efetivamente fornecido.

Os três primeiros incisos se prestam a permitir ao consumidor que tenha noção daquilo que está contratando, possibilitando seu planejamento financeiro para que possa, a partir disso, exercer seu poder de escolha de forma mais consciente e livre.

O quarto inciso é particularmente interessante, na medida em que visa possibilitar ao consumidor que entre em contato com o fornecedor, numa aparente e, ao mesmo tempo, tácita, estimulação à solução extrajudicial de eventuais conflitos. Apesar de parecer, em primeira análise, desnecessária essa obrigatoriedade de que o fornecedor se faça conhecido e acessível, a norma busca reforçar esse dever, trazendo, ainda, atualização nesse sentido, ao mencionar

¹⁵ BRASIL. **Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990**. Código de Defesa do Consumidor. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União, DF, 12 set. 1990. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 4 jun. 2022.

“endereço eletrônico” posto a cada vez mais frequente e, por exclusiva, atuação de instituições financeiras no meio digital.

Quanto aos parágrafos, no sentido daquilo que propõe o próprio parágrafo 1º, os do artigo 54-B esclarecem, de forma clara e concisa, do que se tratam alguns termos que tipicamente aparecem quando se trata de oferta de crédito, a exemplo do parágrafo 2º, que conceitua o Custo Efetivo Total dentro da sistemática do CDC. O parágrafo 3º, por sua vez, faz uma remissão ao art. 37, que trata da publicidade enganosa e abusiva.

Nesse sentido, ao dispor novas obrigações relativas à publicidade na oferta de crédito ao consumo “sem prejuízo do disposto no art. 37”, é forçosa a conclusão de que as sanções previstas no artigo mencionado são também aplicáveis em caso de descumprimento do §3º do art. 54-B.

A leitura do art. 54-B, em sua integralidade, permite inferir que foi dada grande importância ao dever de informação como mecanismo de prevenção do superendividamento. Focando no momento pré-contratual, ainda que a qualquer momento, mesmo após a realização da contratação, são aplicáveis as penalidades previstas no art. 37 em caso de descumprimento desse dever, a intenção do legislador foi permitir ao consumidor que tenha ciência do que contrata, em verdadeira tentativa de 22duca-lo financeiramente.

O art. 54-C segue na temática de implementação do dever de informação, sob a ótica da oferta de crédito, mas tem caráter sancionador, tendo em vista que veda certos atos praticados por fornecedores de crédito, na intenção de controlar a publicidade e a oferta de crédito ao consumo. De acordo com Benjamin, Marques e Miragem (2021), esse artigo foi redigido, inicialmente, sob a forma de um quarto parágrafo do artigo 54-C, daí o porquê de estarem intrinsecamente relacionados.¹⁶

Em que pese o objetivo desses artigos mencionados seja a prevenção do superendividamento por meio da informação, há que se reparar que a educação financeira que se busca instigar no consumidor, justamente por meio da informação, se dá por meio de comportamentos que não partem de iniciativa do consumidor, mas do fornecedor, o qual deverá

¹⁶ Op. Cit.

agir de forma que sua atividade no mercado de consumo seja mais transparente e, dessa forma, mais acessível.

2.2 Da vedação a práticas abusivas na oferta de crédito

O art. 54-C traz vedação a uma prática abusiva que, até então, não se encontrava no rol do art. 39, embora este seja exemplificativo. Isso porque, de acordo com Benjamin, Marques e Miragem (2021):

No sistema do CDC não havia norma específica sobre a publicidade de crédito ao consumo, que estava submetida às regras gerais sobre publicidade enganosa ou abusiva, as quais nada referiam sobre algumas práticas e oferta de crédito presentes no mercado, que estimulam o endividamento excessivo e irrefletido do consumidor.¹⁷

Neste momento, cabe, brevemente, trazer o conceito de prática abusiva. De acordo com Benjamin (2020), a prática abusiva é um gênero, do qual são espécies a cláusula abusiva e a publicidade abusiva¹⁸. Assim, “prática abusiva (lato sensu) é a desconformidade com os padrões mercadológicos de boa conduta em relação ao consumidor.” (BENJAMIN, 2020).

Além disso, pode se verificar a ocorrência de práticas abusivas de forma pré-contratual e pós-contratual, bem como no próprio contrato, sob a forma de cláusula. Antes da formação do negócio jurídico, a prática abusiva aparece, mais comumente, como publicidade abusiva, incentivando o consumidor a contratar produtos e serviços que poderão lhe trazer prejuízos futuros.

Para fins de análise do capítulo VI-A do Código de Defesa do Consumidor, em especial do art. 54-C, a publicidade abusiva deve ser o foco da discussão sobre práticas abusivas. Isso porque o artigo em questão busca vedar a publicidade abusiva na oferta de crédito, conforme mencionado anteriormente.

¹⁷ Op. Cit.

¹⁸ BENJAMIN, Antonio Herman V. BESSA, Leonardo Roscoe. MARQUES. Claudia Lima. **Manual de direito do consumidor**. 5 ed. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2020. Livro eletrônico. ISBN 978-65-5614-461-0

O legislador recorreu ao termo “assédio de consumo” para tratar das práticas lesivas ao consumidor, notadamente o hipervulnerável, no inciso IV, a exemplo de idosos e analfabetos ou de baixa instrução, que são os mais prejudicados nessas situações. A exemplo disso, temos uma jurisprudência consolidada no sentido de que é vedada a oferta de empréstimo consignado a idosos por meio telefônico.

Além disso, há o Projeto de Lei nº 3.916/2021, cuja proposição é, não apenas normatizar essa vedação, acrescentado um novo artigo ao CDC, tutelando, também, aposentados e pensionista e prevendo cominação de multa em caso de descumprimento¹⁹.

Em vários estados já foram aprovados projetos de lei estadual nesse sentido, tornando tal prática vedada naquela localidade. Hoje, um total de onze unidades federativas proíbem essa prática quando se trata de consumidor aposentado ou pensionista do INSS. Já no ano de 2019, Rondônia sancionou a Lei Estadual nº 4.620/2019²⁰ e, mais recentemente, o Acre, sancionou a Lei Estadual nº 3.898/2022.²¹ Contudo, não há, ainda, lei federal em vigor que aborde, de modo específico, a oferta de crédito por meio telefônico.

Frise-se, ainda, que a noção de hipervulnerabilidade no âmbito consumerista já foi reconhecida pelo STJ ²² e, a respeito da vulnerabilidade agravada do consumidor idoso, diz Miragem (2018, p. 142):

A vulnerabilidade do consumidor idoso é demonstrada a partir de dois aspectos principais: a) a diminuição ou perda de determinadas aptidões físicas ou intelectuais

¹⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.916 de 7 de novembro de 2021**. Acrescenta o art. 31-A à Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor, para vedar o empréstimo consignado por telefone a consumidores idosos, aposentados ou pensionistas, fixando multa em caso de descumprimento. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2101000. Acesso em: 4 jun. 2022.

²⁰ RONDÔNIA. Assembleia Legislativa. **Lei estadual nº 4.620 de 25 de outubro de 2019**. Veda às instituições financeiras ofertar e celebrar contrato de empréstimo financeiro com aposentados e pensionistas, por meio de ligação telefônica, no âmbito do Estado de Rondônia. Rondônia: Assembleia Legislativa, 2019. Disponível em: https://sapl.al.ro.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2019/9122/1_4620.pdf. Acesso em: 4 jun. 2022.

²¹ ACRE. Assembleia Legislativa. **Lei estadual nº 3.898 de 19 de janeiro de 2022**. Proíbe as instituições financeiras a ofertar e celebrar contrato de empréstimo financeiro por meio de ligação telefônica. Acre: Assembleia Legislativa, 2022. Disponível em: <http://www.al.ac.leg.br/leis/wp-content/uploads/2022/02/Lei3.898.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2022.

²² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 931.513-RS (2007/0045162-7)**. Relator: Min. Carlos Fernando Mathias. j. 25 nov. 2009. DJe 27 set. 2010.

que o torna mais suscetível e débil em relação à atuação negocial dos fornecedores; b) a necessidade e catividade em relação a determinados produtos ou serviços no mercado de consumo, que o coloca numa relação de dependência em relação aos seus fornecedores.²³

Portanto, vemos como é relevante e atual a questão da publicidade abusiva na oferta de crédito e como havia uma lacuna legislativa nesse sentido, que disciplinasse o tema de forma ampla e geral. Assim, a Lei 14.181/2021 é bem-quista e pode representar um eficiente mecanismo de prevenção do superendividamento em âmbito federal, particularmente de consumidores hipervulneráveis.

2.3 Do crédito responsável e do dever de entrega do contrato

O artigo 54-D, em complemento ao seu anterior, dispõe sobre o dever do fornecedor de conceder o crédito de forma responsável, utilizando desse termo no inciso II. Ainda, retomando brevemente o disposto anteriormente a respeito da vulnerabilidade exacerbada do consumidor idoso no âmbito da oferta de crédito, de modo a garantir ampla proteção a essa categoria de consumidor, o inciso I indica que deve haver particular observância à idade quando da prestação de informações sobre o contrato.

De acordo com Benjamin, Marques e Miragem (2021):

A finalidade é, também, estimular o cumprimento pelos fornecedores dos arts. 52 e 54-C, em observância aos standards de crédito responsável, impondo as melhores práticas mundiais na concessão de crédito, indicadas pela OECD em seu relatório de 2019, pelo Relatório do Banco Mundial, e que o Brasil se comprometeu com o G20 a cumprir. Em outras palavras, o mero fornecimento das informações neutras e objetivas constantes na oferta prévia são insuficientes para que o profissional cumpra o dever de informação. A complexidade dos contratos de crédito e de algumas informações exigem que a elas se associe uma outra obrigação: aquela de esclarecimento e conselho, especialmente considerando a idade do consumidor.²⁴

²³ MIRAGEM, Bruno. **Curso de direito do consumidor**. 7 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018. p. 142.

²⁴ Op. Cit.

A não observância dos deveres inseridos nos incisos do art. 54-D tem como penalidade a possibilidade de revisão judicial das cláusulas contratuais, de acordo com o parágrafo único desse artigo, podendo, ainda, ser aplicadas outras sanções.

Quando à obrigação de avaliação responsável da oferta de crédito, Benjamin, Marques e Miragem apontam que há razões de cunho individual e coletivo. Isso porque a inadimplência em massa pode acarretar prejuízos ao mercado como um todo, com reflexos em toda o sistema financeiro e, também, porque o endividamento também traz prejuízos que vão muito além do financeiro na esfera pessoal e familiar, como já tratado anteriormente nesse trabalho.

Assim, devem as instituições financeiras avaliar as reais condições daquele consumidor potencial contratante de honrar com as obrigações que assumirá caso venha a contrair um crédito. Para isso, podem ser de grande auxílio os bancos de dados de proteção ao crédito.

A Lei Geral de Proteção de Dados permite, no art. 7º, inciso X, o tratamento de dados pessoais quando a finalidade é a proteção ao crédito. Ao longo do tempo, a aplicabilidade desses dados armazenados foi se alterando e aprimorando, conforme observam Benjamin, Marques e Miragem:

Em um primeiro estágio visavam, exclusivamente, arquivar e informações sobre situações de inadimplemento do consumidor, cuja consulta pelos fornecedores implicavam na restrição a contratação de crédito, daí porque conhecidos como bancos de dados restritivos de crédito. Sobre eles dispõe, prioritariamente, o art. 43 do CDC. Já como resultado da melhor capacidade de tratamento de dados, desenvolvem-se, em um segundo momento, bancos de dados não apenas com registro das situações de inadimplemento, mas de forma mais ampla, de informações do histórico de crédito do consumidor, sobre frequência, volume das obrigações assumidas e pontualidade do pagamento.²⁵

O dever de entrega de cópia do contrato ao consumidor, previsto no inciso III do art. 54-D está diretamente ligado à noção de que o fornecedor deve atuar de forma transparente e em cooperação com o consumidor. Somente por meio do acesso ao contrato é que o consumidor terá plena oportunidade de ler as cláusulas e compreender aquilo que está contratando.

Porém, não basta que o contrato seja disponibilizado sem que esteja redigido de forma clara e objetiva, em observância ao dever de informação, em respeito àquilo que dispõe o art.

²⁵ Op. Cit.

54-B, como se mencionou anteriormente. Ou seja, os deveres de informação e de entrega do contrato devem ser cumpridos em conjunto pelo fornecedor, sob pena de perda do sentido da norma.

3 DO PROCESSO DE REPACTUAÇÃO DE DÉVIDAS

3.1 Procedimentos extrajudicial e judicial

O processo de repactuação de dívidas, verdadeira inovação da Lei 14.181/2021, foi inserido no CDC como um método de tratamento do superendividamento. Até a entrada em vigor da lei, não havia no ordenamento jurídico brasileiro um procedimento voltado especificamente para essa finalidade, à maneira do que ocorre com a recuperação judicial de empresas.

A saída que havia para o consumidor superendividado, antes da entrada em vigor da Lei do Superendividamento era o ajuizamento de demanda individual objetivando a revisão contratual. No entanto, como observa Clarissa Costa de Lima (2014):

A perspectiva individual que caracteriza as ações revisionais não permite o tratamento de todos os efeitos do superendividamento que extrapolam o equilíbrio econômico do contrato. Na revisão, o juiz examina as cláusulas contratuais sem se preocupar com o passivo do devedor ou com o restante das dívidas assumidas, pois se objetivo não é reabilitar financeiramente o consumidor, mas apenas restaurar o equilíbrio econômico do contrato em exame.²⁶

Assim, o legislador, atento a essa lacuna, se preocupou em criar e regular um procedimento capaz de promover o tratamento do superendividamento. Nesse sentido, os artigos 104-A, 104-B e 104-C, inseridos no capítulo V do CDC, intitulado “Da conciliação no superendividamento” serão os dispositivos sob análise neste tópico.

O *caput* do art. 104-A diz o seguinte:

A requerimento do consumidor superendividado pessoa natural, o juiz poderá instaurar processo de repactuação de dívidas, com vistas à realização de audiência conciliatória, presidida por ele ou por conciliador credenciado no juízo, com a presença de todos os credores de dívidas previstas no art. 54-A deste Código, na qual o consumidor apresentará proposta de plano de pagamento com prazo máximo de 5 (cinco) anos, preservados o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, e as garantias e as formas de pagamento originalmente pactuadas.

²⁶ LIMA. Clarissa Costa de. **O tratamento do superendividamento e o direito de recomeçar dos consumidores**. 1 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. Livro eletrônico. ISBN 978-85-203-5133-6

É possível, desde logo, observar algumas semelhanças com relação ao procedimento de recuperação judicial de empresas, na medida em que ambos é convocada a presença de todos os credores, e, ainda, deve haver a apresentação de um plano de pagamento. Ainda, no caso de não comparecimento de um credor, uma das penalidades previstas é a aceitação compulsória do plano de pagamento apresentado, como consta no parágrafo segundo do artigo em questão.

A intenção do legislador é estimular o comparecimento à conciliação, conferindo efetividade ao procedimento ao possibilitar a negociação em bloco das dívidas.

O procedimento de repactuação de dívidas é caracterizado por ser bifásico, e, na fase conciliatória, que se dará por iniciativa do consumidor, este deverá apresentar seu plano de pagamento, cujo prazo máximo é de 5 anos, devendo observar, ainda, a garantia de seu mínimo existencial.

A respeito da garantia do mínimo existencial, expressamente previsto como objetivo de todo o procedimento, cumpre observar que não possui definição legal, sendo um conceito indeterminado, restando apenas a interpretação para determinação de seu sentido.

O mínimo existencial, que também aparece na própria definição de superendividamento, no art. 54-A do CDC, possui relação direta com o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e, na visão de Benjamin, Marques e Miragem, “o fundamento ético do processo de conciliação e repactuação das dívidas e informa toda a disciplina de prevenção e tratamento do superendividamento (assim o *reste à vivre*, no direito francês)” (BENJAMIN, MARQUES, MIRAGEM, 2021).

Assim, na tentativa de se alcançar uma definição mais tangível, estudiosos do tema se reuniram na I Jornada CDEA sobre o Superendividamento e a Proteção do Consumidor UFRGS-UFRJ, realizada em 2021, e aprovaram alguns enunciados nesse intuito:

Enunciado 4. A menção ao mínimo existencial, constante da Lei 14.181/2021, deve abranger a teoria do patrimônio mínimo, com todas as suas aplicações doutrinárias e jurisprudenciais. Autor: Flávio Tartuce.

Enunciado 5. A falta de regulamentação do mínimo existencial, que tem origem constitucional, não impede o reconhecimento do superendividamento da pessoa natural e a sua determinação no caso concreto. Autora: Ana Carolina Zancher.

Enunciado 6. Considera-se mínimo existencial, aos efeitos do disposto da Lei 14.181/21, os rendimentos mínimos destinados aos gastos com a subsistência digna do superendividado e de sua família, que lhe permitam prover necessidades vitais e despesas cotidianas, em especial com alimentação, habitação, vestuário, saúde e higiene. Autores: Ana Carolina Zancher e Profa. Dr. André Perin Schmidt.

Enunciado 7. A noção do mínimo existencial tem origem constitucional no princípio da dignidade da pessoa humana e é autoaplicável na concessão de crédito e na repactuação das dívidas, visando a prevenção e o tratamento do superendividamento do consumidor pessoa natural, por força da Lei 14.181,2021, cabendo a regulamentação prevista na Lei, sob o limite da proibição de retrocesso, esclarecer o mínimo existencial de consumo deve ter relação com ‘o menor valor mensal não tributável a título de imposto de renda’ ou ser feito por faixas de renda, como na França, com um valor fixo ‘vital’ de um salário mínimo ou de 2/3 do salário mínimo, em todos os casos. Autores: Cláudia Lima Marques, Fernando Rodrigues Martins, Sophia Martini Vial e Clarissa Costa de Lima.

Voltando-se à análise do procedimento de repactuação de dívidas, vemos que ele pode ser realizado tanto judicialmente quanto extrajudicialmente. Fora do juízo, pode ser feito junto aos órgãos que integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, previstos no art. 105 do CDC.

O procedimento extrajudicial é regulado pelo art. 104-C e se coaduna com o fomento à adoção de métodos alternativos de solução de conflitos, em voga desde a entrada em vigor do Código de Processo Civil em 2016.

Nesse procedimento, caso de chegue a um acordo, deverá constar no documento a data prevista para exclusão do nome do consumidor dos bancos de dados de proteção ao crédito e, além disso, deverá o consumidor se comprometer a não contrair novas dívidas que venham a agravar sua situação de superendividamento, de acordo com o parágrafo terceiro do art. 104-C do CDC.

O plano de pagamento, em ambos os procedimentos, tanto judicial quanto extrajudicial, devem observar o disposto no §4º do art. 104-A. Portanto, o plano de pagamento proposto pelo consumidor deve conter, para que seja homologado pelo juiz e se torne um título executivo com força de coisa julgada:

- I – medidas de dilação dos prazos de pagamento e de redução dos encargos da dívida ou da remuneração do fornecedor, entre outras destinadas a facilitar o pagamento da dívida;
- II – referência à suspensão ou à extinção das ações judiciais em curso;
- III – data a partir da qual será providenciada a exclusão do consumidor de bancos de dados e de cadastros de inadimplentes;

IV– condicionamento de seus efeitos à abstenção, pelo consumidor, de condutas que importem no agravamento de sua situação de superendividamento

Se feito judicialmente, o processo de repactuação de dívidas se inicia com uma fase conciliatória, sendo realizada uma audiência de conciliação que será presidida pelo juiz ou por um conciliador credenciado pelo juízo. Será nessa audiência que o consumidor, proponente da ação, apresentará seu plano de pagamento, observando as condições acima mencionadas e, acima de tudo, a preservação de seu mínimo existencial, como também já se mencionou.

É no procedimento realizado sob a forma de um processo judicial que será possível a aplicação de penalidades aos credores no caso de não comparecimento. Isso ocorre porque o legislador, atento ao fato de que um processo judicial é menos vantajoso ao credor do que o procedimento administrativo, o que poderia resultar em ausências injustificadas de forma massiva às audiências, optou por medidas coercitivas para garantir a presença do credor na conciliação.

Por outro lado, também foi atento o legislador ao prever um lapso temporal de dois anos para o ajuizamento de novo processo de repactuação pelo consumidor superendividado, visando prevenir um exercício desmedido de sua faculdade de renegociação em bloco das dívidas.

Cumprido, ainda, destacar que não serão todas as dívidas contraídas pelo consumidor que poderão ser objeto de repactuação, seja judicial ou extrajudicialmente. De acordo com o parágrafo primeiro do art. 104-A do CDC, estão excluídas as dívidas contraídas de má-fé, ainda que oriundas de contratos de consumo. Vale lembrar que a definição de superendividamento, no art. 54-A, faz menção à boa-fé como elemento central de definição.

Se somente pode ser considerado superendividado o consumidor cujas dívidas foram contraídas de boa-fé, ou, em poucas palavras, com o intuito de adimpli-las em algum momento, é decorrência lógica disso a noção de que somente essas dívidas poderão ser objeto do procedimento especial previsto no CDC.

Também as dívidas provenientes de contratos de crédito com garantia real, de financiamentos imobiliários e de crédito rural não poderão ser incluídas para renegociação no processo. A respeito da intenção do legislador nessa vedação, comentam Benjamin, Marques e Miragem:

Trata-se de opção do legislador para preservar, especialmente, contratos de longo prazo (caso do financiamento imobiliário), ou aqueles em que haja garantia já estabelecida, situação privilegiada em relação aos demais credores. No caso do crédito rural, sua exclusão se dá em vista da própria dívida em relação à natureza da dívida como própria de uma relação de consumo, ou como insumo da atividade profissional do devedor, o que inclusive suscita a possibilidade de incidência da legislação sobre falência e recuperação judicial (Lei 11.101/2005), própria da atividade empresarial.²⁷

Porém, em que pese a inovação legislativa na previsão do processo de repactuação de dívidas para o consumidor superendividado, há que se observar que foi apenas no ano de 2021 que isso se deu, mas o fenômeno já é observado na sociedade brasileira desde muitos anos antes.

Considerando a lacuna legislativa que havia até então, alguns tribunais estaduais brasileiros foram vanguardistas no sentido de promover, dentro de seu campo de atuação, meios para permitir a conciliação e a renegociação das dívidas do consumidor superendividado. Destacam-se as atuações dos Tribunais de Justiça do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul.

3.2 Antes da Lei 14.181/2021: experiências práticas

3.2.1 Defensoria Pública do Rio de Janeiro

No Rio de Janeiro, o Núcleo de Defesa do Consumidor criou, em 2005, de forma pioneira, a Comissão de Defesa do Consumidor Superendividado. A atuação da comissão tinha por objetivo promover a conciliação entre o consumidor endividado e seus credores, por meio da negociação em bloco das dívidas.

A respeito do procedimento realizado, registra Oliboni (2005) que a todo defensor público era possível verificar, por meio de uma entrevista, se o consumidor em questão se enquadrava como superendividado, ocasião em que também reunia certas informações essenciais, tais como o número de credores e o valor dos débitos. Em caso positivo, era agendada uma audiência de conciliação, com a presença de todos os credores para que se fizesse uma exposição do caso, no intuito de esclarecer e dar ciência aos credores da situação em que se encontrava o devedor.

²⁷ Op. Cit.

Em seguida, eram agendadas audiências, dessa vez individuais, com cada um dos credores separadamente, momento em que de fato se tentava chegar a um acordo acerca das condições de pagamento que possibilitariam ao consumidor quitar seu débito.²⁸

Note-se, como já desde essa época havia um anseio por uma legislação que pudesse regulamentar o tratamento do superendividamento:

A criação da Comissão na Defensoria Pública do Rio de Janeiro, inspirada no Seminário já citado, tem como objetivo primordial a defesa e proteção do consumidor superendividado, a partir do reconhecimento de uma realidade social (superendividamento), que exige tratamento específico pelo mundo jurídico.

Neste passo, torna-se indispensável o estudo doutrinário e jurisprudencial, se culminado com a publicação da legislação própria para o tema, a permitir a inclusão do consumidor superendividado, consentindo sua reinserção no mercado de consumo e na sociedade de forma digna, garantindo-lhe uma existência também digna.

A Comissão busca, ainda, porém, colher dados concretos que possam vir a colaborar na justificativa da necessidade de implantação de um regramento jurídico específico para o superendividamento no Brasil, tendo como fim a garantia de respeito à cláusula geral de tutela da pessoa humana.²⁹

3.2.2 Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

Por sua vez, no Rio Grande do Sul, vê-se uma importante produção acadêmica no estudo do Direito do Consumidor e, também, do fenômeno do superendividamento. Conforme anteriormente explanado, foi na UFRGS que se realizou pesquisa empírica objetivando fornecer subsídios para uma atualização do CDC no âmbito da prevenção e tratamento do superendividamento.

Desse modo, no ano seguinte à publicação dos resultados obtidos na pesquisa coordenada por Claudia Lima Marques, em 2007, foi inaugurado, na comarca de Porto Alegre, do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, o Projeto de Prevenção e Tratamento do Superendividado.

²⁸ OLIBONI, Marcella Lopes de Carvalho Pessanha. O superendividamento do consumidor brasileiro e o papel da defensoria pública: criação da comissão de defesa do consumidor superendividado. **Revista de direito do consumidor**. v. 55. n. 34, p. 168-176, 2005.

²⁹ Ibidem.

De acordo com informações divulgadas no sítio eletrônico do TJRS, a primeira comarca a implementar o projeto, que foi idealizado pelas magistradas Karen Bertoncello e Clarissa Costa de Lima, foi a de Sapucaia do Sul, já em 2006.

De acordo com Lima (2014):

Mais de três mil audiências de conciliação entre superendividados e credores foram realizadas no Projeto de Tratamento do Superendividamento no Poder Judiciário do Rio Grande do Sul desde a sua implantação em dezembro de 2006, resultando na sua institucionalização.³⁰

No ano de 2010, foram realizadas 500 audiências de conciliação em Porto Alegre, obtendo-se acordo em 83,7 % delas. Na comarca de Sapucaia do Sul, a porcentagem de acordo foi de 54,42%. Ou seja, em ambas as comarcas, chegou-se a um acordo em mais da metade das audiências realizadas.³¹

Portanto, pode-se observar que mais de dez anos antes da entrada em vigor da Lei 14.181/2021, o Poder Judiciário, no âmbito estadual, já foi capaz de promover ações com resultados positivos no tratamento do superendividamento.

³⁰ LIMA. Clarissa Costa de. Op. Cit.

³¹ BENJAMIN. Maria Helena Gozzer. **Projeto de prevenção ao Superendividamento é finalista do Prêmio Conciliar é Legal**. Rio Grande do Sul: Portal de notícias do Tribunal de Justiça do Rio de Grande do Sul, 2010. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/noticia/noticia-legado-8644/>. Acesso em: 4 jun. 2022

CONCLUSÃO

O superendividamento, enquanto fenômeno tipicamente observado nas sociedades ocidentais capitalistas, possui reflexos tanto individuais quanto coletivos. Na esfera coletiva, a inadimplência, quando atinge uma quantidade considerável de indivíduos pode acarretar prejuízos ao mercado de consumo e ao sistema financeiro.

Na esfera individual, o superendividamento pode gerar graves consequências não apenas para a pessoa do consumidor, mas também para sua família, quando dependente financeiramente do superendividado. Pesquisas acadêmicas apontaram consequências de ordem psicológica em decorrência do superendividamento, tais como ansiedade e depressão ante a falta de perspectiva de mudança daquela situação.

Isso porque o superendividamento se consubstancia na incapacidade de que o consumidor pessoa física pague suas dívidas, tanto atuais quanto futuras, sem comprometer a sua subsistência. Nesse sentido, configura-se verdadeira impossibilidade de pagamento das dívidas.

No Brasil, o fenômeno vem sendo objeto de estudo desde meados dos anos 1990, mas foi apenas em 2021 que se aprovou uma lei com o objetivo específico de tratar do tema. Após quase uma década de tramitação no Poder Legislativo, entrou em vigor a Lei 14.181/2021, que altera o CDC para incluir diversos artigos e um capítulo inteiro dispendo sobre métodos de prevenção e tratamento do superendividamento.

Assim, observamos que a Lei do Superendividamento, como ficou conhecida, se funda em dois pilares: a prevenção e o tratamento do superendividamento. Ou seja, aborda o fenômeno em sua totalidade, tanto antes de sua configuração quanto após.

No que diz respeito à prevenção, a lei dá enfoque no dever de informação por parte do fornecedor, trazendo deveres específicos atinentes à oferta de crédito, em complementação aos previamente existentes, da mesma forma em que prevê sanções aplicáveis em caso de descumprimento desses deveres. Frise-se que a informação a ser fornecida é qualificada na medida em que deve servir ao seu propósito de deixar o consumidor a par daquilo a que se está

obrigando. Assim, não basta que a informação seja fornecida, pois ela deve, principalmente, ser compreendida.

Ainda na seara da prevenção, outros deveres foram impostos ao fornecedor como medida de equiparação entre as partes contratantes, como o da oferta de crédito responsável, significando que deve haver uma avaliação da capacidade do consumidor de vir a quitar seu débito. Isso poderá se dar por meio de consulta a bancos de dados para proteção ao crédito, os quais, legalmente previstos pela LGPD, se aperfeiçoam e se tornam mais prestativos a diversas finalidades a medida em que a tecnologia é capaz de permitir.

Por outro lado, quando o consumidor já se encontra endividado, a lei traz medidas capazes de reverter essa situação. Antes da entrada em vigor da legislação, o consumidor superendividado não tinha alternativas que dessem conta de sua situação. A recuperação judicial era prevista apenas para pessoas jurídicas, não havia procedimento específico para pessoas físicas.

Após a entrada em vigor da Lei 14.181/2021, foram introduzidos no ordenamento jurídico meio judiciais e extrajudiciais de tratamento do consumidor superendividado. Embora sempre tenha sido possível o ajuizamento de demandas individuais visando a revisão contratual, pode-se afirmar que há, hoje, procedimento específico, denominado repactuação de dívidas.

O procedimento foi inspirado na legislação francesa, mas também nas experiências brasileiras de alguns tribunais estaduais, a exemplo do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro, que já promoviam, de maneira vanguardista, a conciliação com vistas à renegociação das dívidas dos consumidores superendividados.

Assim, o que se pode observar, ante o exposto, é que a Lei do Superendividamento apresentou grande demora para ser inserida no ordenamento jurídico, uma vez que já se discutia, na doutrina, a respeito da ocorrência do fenômeno na sociedade brasileira e acerca da sua gravidade mesmo poucos anos após a aprovação do CDC.

Considerando a lacuna no ordenamento e a urgência da situação, o Poder Judiciário e órgãos essenciais à Justiça, como a Defensoria Pública, para não deixar os consumidores desamparados nesse sentido, atuaram de forma exemplar e diligente no tratamento do

superendividamento. Nesse sentido, a própria legislação que prevê, hoje, o processo de repactuação de dívidas, obteve inspiração na atuação desses órgãos, cujos resultados se mostraram positivos.

É uma legislação, portanto, que, ainda que tenha tardado a entrar em vigor, segue sendo de grande utilidade ao ordenamento jurídico brasileiro, no âmbito da tutela do consumidor e, com base nas experiências prévias, indica que será de bom proveito e benéfica não apenas ao consumidor superendividado pessoa física, mas ao mercado de consumo e o sistema financeiro como um todo, haja vista a amplitude dos reflexos desse fenômeno.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACRE. Assembleia Legislativa. **Lei estadual nº 3.898 de 19 de janeiro de 2022**. Proíbe as instituições financeiras a ofertar e celebrar contrato de empréstimo financeiro por meio de ligação telefônica. Acre: Assembleia Legislativa, 2022. Disponível em: <http://www.al.ac.leg.br/leis/wp-content/uploads/2022/02/Lei3.898.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2022.

BENJAMIN, Antonio Herman V. MARQUES, Claudia Lima. MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao código de defesa do consumidor**. 4 ed. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2021. Livro eletrônico. ISBN 978-65-5991-701-3.

BENJAMIN. Maria Helena Gozzer. **Projeto de prevenção ao Superendividamento é finalista do Prêmio Conciliar é Legal**. Rio Grande do Sul: Portal de notícias do Tribunal de Justiça do Rio de Grande do Sul, 2010. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/noticia/noticia-legado-8644/>. Acesso em: 4 jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.916 de 7 de novembro de 2021**. Acrescenta o art. 31-A à Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor, para vedar o empréstimo consignado por telefone a consumidores idosos, aposentados ou pensionistas, fixando multa em caso de descumprimento. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2101000. Acesso em: 4 jun. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 283 de 3 de agosto de 2012**. Altera a Lei nº 8.078/1990 de 11 de setembro de 1990, para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção do superendividamento. Brasília, DF: Senado Federal, 2012. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3910445&ts=1630408580151&disposition=inline>. Acesso em: 4 jun. 2022.

LIMA. Clarissa Costa de. **O tratamento do superendividamento e o direito de recomeçar dos consumidores**. 1 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. Livro eletrônico. ISBN 978-85-203-5133-6.

LOPES. José Reinaldo Lima. Crédito ao consumidor e superendividamento: uma problemática geral. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 33, n. 139, p. 109-115, jan./mar. 1996.

MARQUES. Claudia Lima. **Contratos no código de defesa do consumidor: o novo regime das relações contratuais**. 9 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019. Livro Eletrônico.

MARQUES, Claudia Lima. **Sugestões para uma lei sobre o 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, Claudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. Direitos do consumidor endividado: superendividamento e crédito. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MIRAGEM. Bruno. **Curso de direito do consumidor**. 7 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.

OLIBONI. Marcella Lopes de Carvalho Pessanha. O superendividamento do consumidor brasileiro e o papel da defensoria pública: criação da comissão de defesa do consumidor superendividado. **Revista de direito do consumidor**. v. 55. n. 34, p. 168-176, 2005.

RONDÔNIA. Assembleia Legislativa. **Lei estadual nº 4.620 de 25 de outubro de 2019**. Veda às instituições financeiras ofertar e celebrar contrato de empréstimo financeiro com aposentados e pensionistas, por meio de ligação telefônica, no âmbito do Estado de Rondônia. Rondônia: Assembleia Legislativa, 2019. Disponível em: https://sapl.al.ro.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2019/9122/1_4620.pdf. Acesso em: 4 jun. 2022.