

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS - CCJE  
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO – FND**

**SUPERENDIVIDAMENTO, ACESSO À JUSTIÇA E DEFENSORIA  
PÚBLICA**

**GIOVANA CÂMARA MOSTAVENCO**

**RIO DE JANEIRO  
2022**

**GIOVANA CÂMARA MOSTAVENCO**

**SUPERENDIVIDAMENTO, ACESSO À JUSTIÇA E DEFENSORIA PÚBLICA**

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. MARILSON DOS SANTOS SANTANA**

**RIO DE JANEIRO  
2022**

**GIOVANA CÂMARA MOSTAVENCO**

**SUPERENDIVIDAMENTO, ACESSO À JUSTIÇA E DEFENSORIA PÚBLICA**

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. MARILSON DOS SANTOS SANTANA**

Data da Aprovação: 04/01/2023.

Banca Examinadora:

Marilson dos Santos Santana \_\_\_\_\_  
Orientador

Luciana Silveira Ardente \_\_\_\_\_  
Membro da Banca

**Rio de Janeiro  
2022**

## RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso analisou as questões referentes ao superendividamento como uma problemática social que extrapola a vida individual do indivíduo e que por essa razão deve ser tratado pela sociedade a fim de que se possa garantir o acesso à justiça de todos aqueles que se encontram nesta situação, tendo como principal instituição responsável para a garantia do direito a Defensoria Pública com seus núcleos de defesa ao consumidor. Dessa maneira, este trabalho buscou a partir de estudos doutrinários e jurisprudenciais realizar uma breve introdução ao tema com enfoque ao acesso à justiça, para, posteriormente, explicar o fenômeno do superendividamento nas sociedades atuais de consumo e, por fim, explicou o relevante papel da Defensoria Pública nos casos dos consumidores superendividados.

**Palavras-chaves:** Superendividamento; Acesso à justiça; Defensoria Pública; Mínimo Existencial; Dignidade da pessoa humana.

## **ABSTRACT**

This course conclusion work analyzed the issues related to over-indebtedness as a social problem that goes beyond the individual life of the individual and that, for this reason, must be treated by society in order to guarantee access to justice for all those who are involved. find themselves in this situation, having as the main institution responsible for guaranteeing the right the Public Defender's Office with its consumer protection nuclei. In this way, this work sought from doctrinal and jurisprudential studies to make a brief introduction to the subject with a focus on access to justice, to later explain the phenomenon of over-indebtedness in today's consumer societies and, finally, explained the relevant role of the Public Defender in cases of over-indebted consumers.

**Keywords:** Over-indebtedness; Access to justice; Public defense; Existential Minimum; Dignity of human person.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Art.	Artigo
Bacen	Banco Central
CC	Código Civil
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CF	Constituição Federal
CPC	Código de Processo Civil
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
IPCA	Índice de preços no consumidor
IGPM	Índice Geral de Preços do Mercado
INCC	Índice Nacional de Custo da Construção
ONU	Organizações das Nações Unidas
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>6</b>
<b>1. O SUPERENDIVIDAMENTO</b>	<b>9</b>
<b>1.1 Motivos do superendividamento</b>	<b>11</b>
1.1.1 Crédito facilitado	11
1.1.2 Consumismo e publicidade	12
1.1.3 Obscuridade nas informações	14
<b>1.2 Consequências do superendividamento</b>	<b>17</b>
<b>1.3 Vulnerabilidade do consumidor</b>	<b>18</b>
<b>1.4 A lei 14.181/2021 e O direito do consumidor</b>	<b>19</b>
1.4.1 Crédito responsável	23
1.4.2 Mínimo existencial	27
1.4.3 A boa-fé do consumidor superendividado	29
<b>1.5 A pandemia e o superendividamento</b>	<b>31</b>
<b>1.6 Dignidade da pessoa superendividada</b>	<b>33</b>
1.6.1 Análise jurisprudencial	35
<b>2. O ACESSO À JUSTIÇA</b>	<b>40</b>
<b>2.1 Aspectos Gerais</b>	<b>40</b>
<b>2.2 Acesso à justiça sob a ótica da lei 14.181</b>	<b>44</b>
<b>3. A DEFENSORIA PÚBLICA</b>	<b>50</b>
<b>3.1 O papel do NUDECON na defensoria pública do Estado do Rio de Janeiro</b>	<b>54</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>56</b>

## INTRODUÇÃO

O acesso à justiça é um direito fundamental, previsto no inciso XXXV do Artigo 5º da Constituição Federal de 1988 e que deve ser aplicado aos casos dos consumidores superendividados, a fim de que possam por meio do tratamento oferecido pela Lei n. 14.181 de 2021, sair da situação de superendividamento.

O endividamento é resultado de diversos fatores, mas em todos eles pode ser considerado como um fenômeno econômico natural, visto que faz parte de uma sociedade os indivíduos possuem prestações à prazo e dívidas, podendo ser o indivíduo ser inadimplente ou não, mas o simples fato de possuir prestações que ainda não foram pagas tornam o sujeito endividado.

O oferecimento de cartões de crédito e empréstimos é uma das principais maneiras dos bancos conseguirem ganhar dinheiro com os juros para movimentar o capital e poder auxiliar outras pessoas com financiamentos, por exemplo.

No entanto, há diferenças entre o endividamento considerado normal, quando uma pessoa contrai um financiamento para bens que não poderão ser pagos à vista, por exemplo, da casa própria ou um carro e de quando essas dívidas são contraídas de modo superior à sua capacidade de pagamento, ou seja, utiliza-se cartão de crédito para despesas básicas, como supermercado, e depois precisa obter um empréstimo para pagar a fatura do cartão de crédito de modo insustentável.

Essa situação de descontrole das despesas familiares gera um problema com repercussão no campo jurídico, econômico e social, principalmente se comprometer o mínimo existencial das famílias e se alcançar parcela significativa da sociedade, desequilibrando a economia de forma sistemática, diminuindo o consumo e aumentando o desemprego.

Além da economia a ser afetada, destaca-se também a situação psicológica e social do indivíduo superendividado, no qual a partir do momento que esta pessoa

não possui condições financeiras para arcar com o mínimo para sua sobrevivência, a sua dignidade é diretamente afetada, pois a mesma não possui mais recursos para custear despesas básicas como alimentação, moradia, vestuário, transporte, higiene e saúde, fazendo com que ocorra uma espécie de exclusão social e ela só trabalhe para pagar suas dívidas e nada mais.

Os indivíduos superendividados tendem a desenvolver problemas como depressão, transtorno de ansiedade, dificuldades para dormir e se concentrar. Essas patologias mentais, além de afetarem a saúde e o bem-estar, prejudicam o rendimento e a produtividade no trabalho, prejudicando a pessoa superendividada em todas as suas relações na sociedade.

A pesquisa norte-americana *The Employer's Guide to Financial Wellness 2019*, realizada nos Estados Unidos, foi demonstrado que pessoas com constante preocupação com falta de dinheiro são 4 vezes mais propensas à depressão e têm 3,4 mais chances de ter ataques de pânico ou ansiedade.

Por essa razão é tão relevante o estudo fenômeno do superendividamento no contexto do acesso à justiça, pois de nada adiantaria ter direitos e não poder exercê-los de forma satisfatória de acordo com as normas constitucionais do Estado. Principalmente sobre os meios adequados de resolução de conflito que facilitam o processo tornando-o mais eficaz e célere, tendo em vista que a lei privilegiou a conciliação e mediação para resolver esta questão do superendividamento da melhor forma possível.

Como fio condutor entre o direito e o acesso à justiça, ressalta-se a Defensoria Pública, órgão essencial ao Estado Democrático de Direito na medida em que tem o papel institucional de defesa judicial e extrajudicial dos necessitados. O trabalho cuida do tema alusivo à Defensoria Pública sob a premissa segundo a qual os superendividados são, por definição, pessoas com necessidade, tendo em vista o comprometimento do mínimo existencial.

Dessa maneira, o presente trabalho possui o objetivo de estudar fenômeno do superendividamento sob a análise da Lei 14.871/21, nos seus principais aspectos, principalmente a definição, os direitos e o tratamento da questão sob o ângulo processual, levando em consideração o princípio da dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial.

Em segundo ponto, será estudado o acesso à justiça e as barreiras enfrentadas pelos brasileiros superendividados para ter o seu devido tratamento conferido pela Lei n. 14.181 de 2021.

Por fim, será destacada a atuação da Defensoria Pública como relevante instituição voltada para o acesso à justiça com a promoção e defesa da dignidade, especificamente, no campo de defesa do consumidor. A fim de possa amparar os brasileiros superendividados para que consigam reverter essa situação.

## 1. O SUPERENDIVIDAMENTO

Inicialmente, é oportuno realizar a diferenciação entre a pessoa endividada e a pessoa superendividada. O indivíduo endividado é aquele que possui prestações em aberto, ou seja, parcelas e pagamentos futuros a vencer, não necessariamente inadimplente, de acordo com o Banco Central do Brasil (Bacen).

Por sua vez, a definição de superendividamento dada pela professora Cláudia Lima Marquês é: “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).” (MARQUES, 2006, p.256).

Desta maneira, é possível afirmar que a pessoa superendividada possui uma quantidade de dívidas tão alta que não consegue utilizar seus recursos para outro fim senão o pagamento dos credores e com juros que não as permite terminar de pagar. Ou seja, a cada mês que passa o saldo devedor não consegue ser amortizado, visto que só está sendo realizado o pagamento de juros, enquanto o valor principal só aumenta. Dessa forma a pessoa precisa adquirir mais crédito aos bancos, familiares e agiotas para poder pagar suas despesas básicas e isso se transforma em uma “bola de neve”, visto que não há previsão para reverter essa situação.

Interessante mencionar a classificação doutrinária dos tipos de superendividamento pelo modo que os indivíduos adentram a essa situação de superendividamento. Assim, os indivíduos superendividados podem ser classificados entre passivo e ativo, podendo este último ser classificado como consciente ou inconsciente.

O superendividamento passivo ocorre quando os consumidores não agiram ativamente para o surgimento das suas dívidas, assim a inadimplência se deu por motivos alheios a sua vontade e, geralmente, imprevisíveis como a morte de um

familiar que tinha grande participação financeira no domicílio, acidente que resulte em uma incapacidade temporária ou permanente, desemprego, divórcio, gravidez inesperada, entre outras situações que impossibilitam o pagamento dos débitos sem a culpa do devedor.

Já o superendividamento ativo ocorre por culpa do devedor, ou seja por sua participação direta no processo de endividamento de forma voluntária, utilizando demasiadamente e de forma descontrolada o crédito concedido pelas instituições financeiras. Assim, o consumidor se endivida pois gastou mais do que poderia pagar e pela falta de organização e má administração financeira das despesas do lar.

Ainda, o superendividado ativo pode ser classificado entre ativo consciente e ativo inconsciente. O primeiro pode ser definido como aquele que se endivida de forma consciente sabendo que não terá condição de pagar, agindo com má-fé.

Este tipo de devedor não possui qualquer tipo de amparo legal devido a sua má-fé ao agir. Por essa razão, a Lei n. 14.181/2021, no seu artigo 54, § 1º deixa claro que superendividado é aquele devedor que possui boa-fé<sup>1</sup>.

O superendividado ativo inconsciente, por seu turno, é aquele que concorre para o seu endividamento, contraindo dívidas de modo imprudente, todavia este indivíduo acredita que irá conseguir pagar todas as suas dívidas, mas pela falta de conhecimento sobre sua real situação financeira ou sobre as condições contratuais bancárias, não consegue honrar suas dívidas. Importante ressaltar que essas pessoas, embora tenham agido de forma impulsiva, possuem boa-fé e por isso estão amparadas pela legislação.

Essas classificações doutrinárias são extremamente importantes pois ajudam a entender parte do processo que se desenvolve o superendividamento nas famílias

---

<sup>1</sup> Art. 54, § 1º da Lei n. 14.181/2021: “Entende-se por superendividamento a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação.”

brasileiras, assim como iluminam a perspectiva para se alcançar as soluções ideais para cada caso.

## **1.1 Motivos do superendividamento**

Dentre os principais motivos que levam ao superendividamento, é possível mencionar grande influência de fatores como o crédito facilitado, consumismo e publicidade e obscuridade nas informações dadas ao consumidor.

### **1.1.1 Crédito facilitado**

No primeiro ponto, insta destacar que a democratização do crédito se deu após o Plano Real, mais precisamente após 1994, porém intensificação do crédito veio nos últimos anos com a estabilização da economia de modo geral.

O crédito é muito importante na sociedade, principalmente para as classes menos favorecidas a fim de que as famílias possam melhorar o seu bem-estar do dia a dia, com a compra de bens relativamente caros que elas não conseguiriam adquirir se não fosse parcelado em determinado número de parcelas. Sem dúvidas, o crédito aumenta as vendas, geram empregos e ajudam o país a crescer.

O consumo é necessário para o desenvolvimento da Nação. De acordo com Bauman, no século XXI, com a flexibilização do mercado de trabalho e o declínio do Estado de bem-estar social, os pobres são excluídos do consumo e da sociedade que conhecemos como “sociedade de crédito e de consumo”. Por essa razão, não se pode conceder crédito somente para as pessoas com poder aquisitivo, contudo a concessão de crédito deve ocorrer de modo responsável, evitando o crédito para aqueles que já se encontram endividados.

A grande problemática não é o crédito por si só, mas o crédito exacerbado, irresponsável e facilitado fornecido pelas instituições financeiras, que oferecem de maneiras abusivas aos consumidores com ligações de telemarketing, acesso fácil no aplicativo, venda casada ou até mesmo envio de cartão de crédito sem sequer ser solicitado.

Essa última modalidade de envio de cartão de crédito pelos bancos sem a solicitação de consumidores já ocorreu tantas vezes que virou um caso de tema repetitivo e sumulado pelo STJ como prática abusiva, passível de indenização.<sup>2</sup>

Logo, percebe-se que cabe aos bancos fornecer crédito de modo responsável, com a análise individual da condição de renda daquele indivíduo a fim de calcular se ele comporta ou não aquele crédito e não para fornecer de modo incontrolado apenas para cobrar juros posteriormente e ganhar cada vez mais.

### **1.1.2 Consumismo e publicidade**

O mundo contemporâneo é regido por uma sociedade na qual ter é mais importante do que ser. Com isso, a sociedade do consumo foi se fortalecendo em uma lógica de obsolescência, na qual o produto que é lançado hoje já é considerado ultrapassado em um curto período de tempo e para se sentir integrante da sociedade, o indivíduo precisa sempre consumir o produto atual.

Com base nesse panorama, as empresas começaram a estudar a psicologia de vendas para aumentar o consumo de seus respectivos produtos, criando diversos artifícios para aumentar o número de vendas, como por exemplo, poucas janelas nos shoppings para que o sujeito não sinta o tempo passar e fique mais tempo do que planejava comprando.

---

<sup>2</sup> Súmula 532, STJ: Constitui prática comercial abusiva o envio de cartão de crédito sem prévia e expressa solicitação do consumidor, configurando-se ato ilícito indenizável e sujeito à aplicação de multa administrativa.

Outra estratégia se deu ao reconhecer que o ser humano é um indivíduo que busca se assemelhar dos demais, com isso os artistas e *influencers* digitais levam um estilo de vida patrocinado por grandes marcas para fazer com que as pessoas consumam os mesmos produtos para se parecerem com essas referências digitais.

Além disso, as redes sociais ao perceber o aumento de vendas digitais, passaram a tornar as suas plataformas como vitrines virtuais e através do algoritmo passaram a direcionar os produtos para aqueles que estavam interessados. Assim, por exemplo, se o indivíduo está interessado em um tênis e buscou esse termo no seu computador ou celular, essa busca ficou armazenada e começou a aparecer diversas propagandas em todas as redes sociais e sites que foram acessados ao longo da semana.

Essas tecnologias atuais impulsionam o consumo de modo que o cidadão passa a perder sua autonomia, visto que o algoritmo lhe persegue até o produto ser comprado, perdendo assim seu discernimento para avaliar se aquele produto é necessário ou não, pois o mesmo age de modo impulsivo.

Essas são só algumas estratégias de publicidades que alinhadas a lógica consumista faz com que as pessoas estejam sempre comprando e, muitas vezes, essas compras se dão como meio de compensação para suprir um vazio existencial ou para ter alguns minutos de satisfação e prazer com aquela compra.

Em diversos casos a pessoa pode desenvolver onimania, do grego, *oné* que significa compra e *mania* que simboliza a insânia, ou seja, um transtorno de compra compulsiva<sup>3</sup>. Esse é um típico caso de um indivíduo que se torna um superendividado ativo inconsciente.

---

<sup>3</sup> Informação disponível em: <https://www5.usp.br/noticias/comportamento/compra-compulsiva-e-problema-de-saude-e-tem-tratamento/>

### 1.1.3 Obscuridade nas informações

Outro ponto que merece destaque é a falta de informações dada ao devedor na hora de se realizar uma compra, adquirir um cartão de crédito ou um empréstimo.

A maioria dos brasileiros não possui qualquer ensino sobre educação financeira nas escolas, fazendo com que os aprendam na prática. Assim, termos como juros ao ano, juros ao mês, juros moratório, taxas, multa moratória, mínimo do cartão de crédito, data de fechamento do cartão, seguro prestamista são alguns termos que o consumidor não possui clara definição sobre o que é e, nesse contexto, os operadores bancários oferecem crédito para as pessoas passando rapidamente sobre essas questões contratuais, quando é mencionado.

Isso faz com que os consumidores adentrem em contratos financeiros e imobiliários sem que conheça as reais regras do “jogo”, fazendo com que apenas os bancos e instituições ganhem nessas operações.

Há dois grandes exemplos concretos, que serão analisados em sequência, que são os contratos imobiliários de alienação fiduciária e o consignado do Auxílio-Brasil.

#### 1.1.3.1 Contratos Imobiliários

O primeiro exemplo se dá nos contratos imobiliários por construtoras que realiza a venda de imóveis que, em muitos casos, é o primeiro imóvel a ser comprado pela família, ou seja, o famoso sonho da casa própria. Essas pessoas passam por uma análise de crédito e, muitas vezes, por não possuírem carta de crédito pré-aprovada pelo banco, optam por uma alienação fiduciária do imóvel.

Contudo, a Lei n. 9.514 de 1997 é extremamente perversa ao consumidor, visto que com a sua inadimplência, o imóvel é leilado e, além de perder o imóvel, a pessoa também perde tudo que foi pago.

A grande questão da alienação fiduciária de bens imóveis ocorreu durante a pandemia, tendo em vista que esses contratos imobiliários são corrigidos pelo INCC (Índice Nacional de Custo Da Construção) até a entrega do imóvel e, depois de pronto pelo IGPM (Índice Geral de Preços - Mercado) ou IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo).

Durante a Pandemia provocada pela Covid-19, em 2020, o INCC aumentou 14,26%, o IGPM cresceu 23,14% e o IPCA em 4,52%.

Essa grande variação dos índices de correção do contrato fizeram com que o preço das parcelas disparassem de modo que o comprador não conseguia pelo preço pago nas parcelas atingir o saldo devedor para realizar amortização, apenas pagava a correção do valor pelo índice, fazendo com que a cada mês a prestação aumentasse ainda mais, virando a famosa bola de neve.

Esse tipo de situação sobrecarregava o orçamento financeiro com um valor que não estava previsto por uma informação que não foi explicada de modo adequado e esse consumidor para não perder tudo que já tinha sido pago e o imóvel continua pagando essas parcelas, mesmo que isso comprometa o seu mínimo existencial.

Nesses casos, é comum que o cidadão se torne um superendividado passivo, pois ele tinha consciência do valor daquela parcela inicialmente acordado, mas por questões externas a sua vontade, como aumento do índice de correção de contrato, a parcela aumenta abruptamente fazendo com que haja um superendividamento.

### 1.1.3.2 Consignado do Auxílio-Brasil

O Auxílio Brasil é o atual programa de política pública de assistência social, saúde, educação, emprego e renda. Assim, o Auxílio Brasil é destinado para as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, ou seja aquela que possuem a renda per capita até R\$210,00. O principal objetivo do programa é conseguir que essas famílias alcancem autonomia e superem situações de vulnerabilidade social<sup>4</sup>.

Ora, estamos falando de famílias que recebem ajuda de programa estatal para que possam viver com o mínimo necessário a fim de resguardar a sua dignidade.

Todavia, recentemente, em agosto de 2022, na lógica do crédito facilitado e irresponsável, foi editada uma Medida Provisória pelo Poder Executivo, gerando a Lei n. 14.431/2022 que autorizou o empréstimo consignado aos beneficiários de programas sociais, dentre eles o Auxílio Brasil.

Dessa forma, aqueles que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza poderão adquirir empréstimos consignados, ou seja, descontados em folha, no limite de 40% do benefício e com uma taxa de juros até 3,5% do mês.

A fim de compararmos o valor dos juros com outros tipos de crédito, os dados do Banco Central, em Agosto de 2022, relativo as taxas de juros são de 1,73% para empréstimo consignado para servidores públicos; 1,88% para empréstimo consignado pessoal; 1,98% para empréstimo consignado de aposentado e pensionista<sup>5</sup>.

Perceba-se que o empréstimo consignado para os beneficiários do Auxílio Brasil possui juros maiores do que de outras modalidades de empréstimo consignado. Contudo, refere-se às pessoas em situação de pobreza e extrema

---

<sup>4</sup> Informação disponível em: [www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil](http://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil)

<sup>5</sup> Informação disponível em: [www.bcb.gov.br/estatisticas/txjuros](http://www.bcb.gov.br/estatisticas/txjuros)

pobreza. Ou seja, se de um lado essa pessoa está se beneficiando de uma política pública para seus gastos básicos de sobrevivência e dignidade, do outro lado, os bancos públicos e privados não só estão retirando delas com empréstimos, como também altas taxas de juros, fazendo com que a situação de pobreza se perpetue.

Conforme a matéria jornalística realizada pela Thaís Matos, da Globo, diversos beneficiários já estão relatando dificuldades para pagar suas contas e arrependimento pela adesão ao consignado. Salienta-se um relato específico, no qual Terezinha Medeiros, de 57 anos, diz: "Tive que deixar de pagar a luz porque não tenho de onde tirar, vivo sozinha e pago aluguel. Me arrependi de ter feito" <sup>6</sup>.

Dessa forma, é possível inferir que a obscuridade nas informações prestadas, sobretudo para aqueles indivíduos mais humildes que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza faz com que tomem atitudes equivocadas como a adesão ao empréstimo e depois tenham que suportar mais dívidas do que já tinham. Se essas pessoas já viviam com o mínimo existencial, sem dúvidas, elas não possuem condições financeiras para suportar um empréstimo com juros tão alto. Ao invés do atual governo auxiliar essas pessoas, permite com que os bancos abusem das suas condições financeiras, de modo completamente covarde.

## 1.2 Consequências do superendividamento

Como efeito ao superendividamento, a pessoa que se superendividada, com nome sujo, sem crédito na praça e sem saber como irá pagar suas contas passa por um processo de exclusão social ao deixar de consumir. Geralmente se afasta da família por vergonha da sua condição, dos seus amigos por não conseguir custear os passeios no momento de lazer e começa a ter uma má reputação social.

---

<sup>6</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/12/07/me-arrependi-familias-que-pegaram-consignado-do-auxilio-brasil-enfrentam-dificuldades-para-pagar-contas.ghtml>

Essas consequências somadas aos problemas psicológicos e individuais de cada um gera um problema que ultrapassa a ordem pessoal e se torna um problema de ordem social, tendo em vista que esse indivíduo irá reduzir drasticamente o seu consumo e precisará mais da ajuda do governo para conseguir assistência social, a fim de manter o seu mínimo existencial.

De acordo André Perin Schmidt Neto, o ciclo vicioso das dívidas deve ser tratado desde a parte financeira até a autoestima do superendividado, a fim de mantê-lo integrado à vida em sociedade (NETO, 2010, p. 204).

Por sua vez, Cláudia Lima Marques, conceitua:

O superendividamento é fonte de isolamento, de marginalização; ele contribui para o aniquilamento social do indivíduo. Quanto mais este fenômeno aumenta, mais seu custo social se eleva e mais a necessidade de combatê-lo se impõe (MARQUES, 2010, p.10).

Por essas razões, faz-se necessário a análise do tema como uma patologia social, jurídica e econômica pois as mais diversas áreas do conhecimento são afetadas.

### **1.3 Vulnerabilidade do consumidor**

Ao dispor sobre indivíduos superendividados, é falado sobre consumidores e, como é sabido os consumidores possui um amparo legal especial por se verificar um desequilíbrio entre fornecedor e consumidor.

A Organização das Nações Unidas (ONU), em 1985, na Resolução n. 29/248, tratou sobre diversos assuntos relativos a proteção dos direitos do consumidor, com destaque para a vulnerabilidade, com o reconhecimento que consumidores estão em desequilíbrios econômicos, nível educacional e poder aquisitivo com o fornecedor.

Posteriormente, em 1990, o Código de Defesa do Consumidor (CDC), no seu art. 4, I, a vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo foi reconhecido como um dos Princípios da Política Nacional de Relações de Consumo.

Para além do CDC, a Constituição Federal de 1988 no art. 5º, inciso XXXII, consagrou a defesa do consumidor como direito fundamental, assim como no art. 170, como um dos princípios da ordem econômica.

Desse modo, os direitos dos consumidores como indivíduos vulneráveis são tutelados constitucionalmente e devem ter sua dignidade respeitada.

Nesse sentido, Bonatto:

Por último, deve ser dito que o princípio da vulnerabilidade representa a defesa dos princípios constitucionais da função social da propriedade, da defesa do consumidor, da redução das desigualdades regionais e sociais e da busca do pleno emprego, esculpido no artigo 170 da C.R.F.B., cabendo ressaltar que os empregos somente surgem caso existam consumidores para investir nas empresas, as quais repassarão estas riquezas novamente para os consumidores, que são os seus empregados. (BONATTO, 2001, p.46)

Portanto, é possível inferir que o superendividamento deve ser tratado pelo direito do consumidor como uma patologia social, a fim de que se possa tutelar os direitos desse indivíduo vulnerável, preservando a sua dignidade e garantindo a plena aplicação prática de seus direitos fundamentais.

#### **1.4 A lei 14.181/2021 e o direito do consumidor**

Embora existissem diversas doutrinas sobre o tema do superendividamento, com definições, classificações e consequências, o sistema jurídico carecia de uma legislação que tratasse sobre a matéria, com a definição deste instituto jurídico, os contornos de sua aplicação e a própria missão do Poder Judiciário.

Dessa maneira, a Lei n. 14.181, de 1º de julho de 2021 veio oportunamente preencher essa lacuna do ordenamento jurídico, inclusive com tratamento processual específico sobre a atuação do Poder Judiciário na resolução de questões envolvendo a pessoa em situação de superendividamento, com principal destaque para a ênfase nas audiências de conciliação e mediação entre a pessoa superendividada e seus credores. A base desta nova lei é garantia do mínimo existencial e crédito responsável, conforme será visto adiante.

A própria Lei 14.181/2021 definiu o conceito normativo de superendividamento da seguinte forma:

Entende-se por superendividamento a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação. (BRASIL, 2021, art. 54, § 1º)

Nessa perspectiva, a compreensão do princípio da dignidade da pessoa humana será importante para a compreensão da Lei 14.181/21, que institui normas de tratamento do superendividamento. Implicitamente, a referida norma abarca a proteção do mínimo existencial.

A lei é fruto de um longo processo de instituições e estudiosos sobre o tema como a professora Cláudia Lima de Marquês, que participou do Grupo de Trabalho, instituído pelo CNJ, com objetivo de aperfeiçoar os fluxos e procedimentos administrativos dos processos de tratamento do superendividado<sup>7</sup>. Inspirado no modelo francês, a Lei de Superendividamento buscou dar uma nova chance ao indivíduo superendividado, um recomeço para sua vida.

Tal lei possui extrema relevância para o âmbito econômico e social brasileiro pois, embora existisse leis de recuperação judicial para empresas e conglomerados econômicos que possibilitavam a reestruturação das suas economias internas, não existia nenhuma lei ou dispositivo que tutelava as necessidades do indivíduo superendividado, apenas a insolência civil.

---

<sup>7</sup> Portaria Nº 55 de 17/02/2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4378>

No âmbito judicial, a Lei 14.181/2021 pode ser considerada um importante avanço na proteção do consumidor enquanto parte vulnerável na relação de consumo. Com efeito, não é demais recordar que o Código de Processo Civil de 1973 cuidava da insolvência civil, que era considerado um instituto processual arcaico e guardava relação com o Código Civil Brasileiro de 1916, totalmente insuficiente para aplicação práticas de seus institutos, pois eram distanciados da realidade atual. Com o advento do Código de Processo Civil de 2015, o Legislador manteve as normas processuais atinentes à insolvência civil, sem muita aplicação prática, principalmente pelo fato de que a maior parte do endividamento existente na sociedade brasileira decorrer das relações de consumo.

O instituto da insolvência civil traz consequências muito rígidas ao superendividado, com a perda do direito de dispor e administrar os seus bens até a liquidação total da massa (SILVA, 2019, p. 58). Por essa razão que a lei de superendividamento, que aditou o Código do Consumidor é tão urgente e necessária na sociedade brasileira.

Assim, a lei foi criada pensando em duas situações complementares: a prevenção e o tratamento, restando claro que a situação de superendividamento deve ser tratado como uma patologia econômica.

Se por um lado, a lei em diversos momentos fala sobre a necessidade de implementação de políticas de educação financeira para todos a fim de se evitar o superendividamento, por outro ela traz o lado prático de como deve ser tratado o indivíduo superendividado, com o levantamento dos credores, das dívidas, com a tentativa de conciliação como meio de resolução de conflito extrajudicial, plano de pagamento com prazo de até 5 anos, dentre outros aspectos.

Por isso, a prevenção é a melhor estratégia para evitar situações de superendividamento. Não é uma questão simples, como pode parecer, no sentido de que o consumidor deva fazer o seu orçamento pessoal para saber quanto ganha e até quanto pode gastar, ou, ainda, da obrigação do fornecedor indicar as condições reais do financiamento por meio de informações claras e acessíveis. É mais do que

isso, porque passa pela macroeconomia, na questão da empregabilidade, da inflação e do poder real de compra dos consumidores, dentre outros fatores, inclusive àqueles ligados ao mercado internacional.

Outro ponto que merece destaque é a defesa coletiva dos consumidores em situação de superendividamento. A despeito desse ponto, é importante observar que é juridicamente possível o tratamento preventivo do superendividamento no âmbito coletivo quando a ação se destinar a impedir a prática de condutas abusivas que exponha ao risco número indeterminado de consumidores, como, por exemplo, a realização de publicidade que ofereça crédito sem consulta no cadastro de devedores ou outras práticas voltadas para a cooptação do consumidor. Neste caso, todos os legitimados coletivos descritos no art. 5º da Lei 7.347/1985 podem manejar a ação civil pública, inclusive a Defensoria Pública, com a finalidade de impedir a ocorrência do superendividamento.

Todavia, a Lei 14.181/2021, pelo que se depreende de suas características, tem um viés mais individual, embora tenha grande repercussão social como dito anteriormente. Decorre que, como regra geral, a referida norma haverá de ser aplicada casuisticamente, com a análise objetiva e subjetiva do endividamento, tendo em vista as consequências processuais mais graves para o fornecedor como veremos adiante.

Ressalta-se que a Lei de Superendividamento, apesar de cuidar do endividamento de forma coletiva, uma vez que a negociação deverá envolver todos os credores, com exceção do fisco, não importa em declaração de insolvência civil, como estabelecido no § 5º do art. 104-A, da Lei 14.181/2021.

Art. 104-A.: 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.

§ 5º O pedido do consumidor a que se refere o caput deste artigo não importará em declaração de insolvência civil e poderá ser repetido somente após decorrido o prazo de 2 (dois) anos, contado da liquidação das obrigações previstas no plano de pagamento homologado, sem prejuízo de eventual repactuação.

Pode afirmar, portanto, que, em face de tal contexto, havia um vácuo legislativo no campo da prevenção e tratamento do superendividamento, embora estivesse no foco da atenção doutrinária.

Ainda, não se pode deixar de considerar, que a questão do superendividamento é um problema de toda a sociedade, principalmente do fornecedor que não adota as medidas necessárias para mitigar os seus prejuízos. Instituições financeiras que concedem crédito sem a menor garantia, o Estado que, por meio de lei ou medida provisória, que permite os denominados empréstimos consignados em patamar que alcança até 40% da renda, como no caso exposto do Auxílio Emergencial e lojistas que vendem os seus produtos, independente de consulta em cadastros negativos.

Seja pela lógica de lucro do mercado, seja por questão de ordem política, é preciso ressaltar a responsabilidade de todos os agentes diretos ou indiretos no mercado de consumo

#### **1.4.1 Crédito responsável**

O princípio basilar da lei de superendividamento é o crédito responsável. O crédito bancário é um instrumento extremamente importante na sociedade, pois através dele é possível adquirir bens como imóveis e automóveis, nos quais o indivíduo não poderia pagar à vista, mas consegue comportar a prestação no seu orçamento mensal, podendo assim ter acesso a esses bens, democratizando o consumo.

Desse modo, a Lei n. 14.181/2021 aditou o inciso XI no art. 6º do CDC, colocando como direito do consumidor:

A garantia de práticas de crédito responsável, de educação financeira, de prevenção e tratamento das situações de superendividamento, preservando o mínimo existencial, por meio da revisão e repactuação da dívida, entre outras medidas (BRASIL, 2021).

A partir disso, é possível afirmar que o crédito responsável possui duas frentes: a análise individual de crédito para verificar se aquela pessoa conseguirá pagar no futuro e a coibição de publicidade abusiva que induza o consumidor a adquirir crédito de modo impulsivo e imprudente, utilizando da sua vulnerabilidade para angariar novos clientes.

Nesse sentido, a publicidade não pode induzir o consumidor a crer que não existe perigo ou consequência em contratar o crédito. A publicidade não pode fornecer informações distorcidas (NETO, 2010, p. 288)

Sobre a concessão de crédito responsável, faz-se necessária a coibição de assédio, principalmente aos hipervulneráveis, ou seja, aqueles consumidores que possuem alto grau de vulnerabilidade, como os idosos e analfabetos. Nessa direção, Schmitt define hipervulnerabilidade como:

A hipervulnerabilidade pode ser definida como uma situação social fática e objetiva de agravamento da vulnerabilidade da pessoa física consumidora, em razão de características pessoais aparentes ou conhecidas pelo fornecedor. (SCHMITT, 2014, p. 217)

Nessa perspectiva, Cristiano Heineck Schmitt classifica os três principais modos de fragilidade do consumidor. O primeiro é sobre a publicidade, que com técnicas agressivas de marketing e manipulação psicológica fazem com que o indivíduo crie uma falsa necessidade e consuma mais. O segundo modo ocorre através da vulnerabilidade técnico-profissional, já que os consumidores não possuem o mesmo conhecimento específico da atividade. Por fim, o terceiro modo se dá com a vulnerabilidade jurídica, visto que as empresas já possuem equipes

jurídicas preparadas para qualquer tipo de litigância, enquanto o consumidor é um litigante eventual e que nem sempre é bem representado em juízo.

Desse modo, o banco passa a fornecer crédito desenfreadamente com propagandas agressivas por meio de anúncios, ligações e até mesmo pelo aplicativo em botões destacados. Por sua vez, as pessoas começam a adquirir novos empréstimos ou cartão de crédito para custear as despesas ordinárias como, por exemplo, pagamento do cartão de crédito e despesas da dia a dia como alimentação, luz e gás.

Essa situação é extremamente preocupante, pois estas pessoas estão levando um estilo de vida acima da sua condição financeira e, sem perceber, vai se endividando mês a mês para conseguir pagar suas contas, surgindo a famosa “bola de neve”. Após alguns anos, essa mesma pessoa se encontra superendividada e sem perspectivas para conseguir sair desse ciclo vicioso.

Nesse sentido, o desembargador Jones Figueiredo Alves, em seu artigo “O problema do superendividamento familiar e a mora da dí(vida)”<sup>8</sup>, comenta:

Ainda há um círculo vicioso de obtenção de crédito para satisfazer empréstimos vencidos, sob a aparente atualização de contas, sem que as negociações sejam postas de forma coerente a atender a vulnerabilidade dos devedores (ALVES, 2020, p.1)

Ainda, sobre o crédito responsável, é importante dizer que os idosos, considerados hipervulneráveis, recebem aposentadorias e pensões, por essa razão muitas instituições financeiras os veem como alvo fácil para aquisição de empréstimos consignados, que são debitados automaticamente dos respectivos ganhos em folha de pagamento, tendo assim um empréstimo seguro aos bancos, pois sabem que não há como deixarem de pagar.

---

<sup>8</sup> Artigo publicado pelo Instituto Brasileiro de Direito de Família. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/artigos/1521/O+problema+do+superendividamento+familiar+e+a+mora+da+d%C3%AD%28vida%29>

O problema desses casos é que os idosos não conseguem ter dinheiro suficiente para manter seus gastos ordinários durante o mês e pegam novos empréstimos. E, a cada mês que passa, o valor recebido da aposentadoria ou pensão fica cada vez menor, comprometendo a sua dignidade e o mínimo existencial, tendo em vista que esse idoso não conseguirá arcar com as suas despesas de alimentação, saúde, higiene, luz, água e gás.

Com objetivo de representar a realidade dos idosos, foi produzido o documentário “Covardia Capital” pelo Instituto Defesa Coletiva, com apoio da Defensoria Pública e PROCON. Tal documentário demonstra a situação dos idosos aposentados que contraíram diversos empréstimos e que hoje vivem a angústia do superendividamento em uma “escravidão financeira do aposentado”<sup>9</sup>

Por essa razão, o Estado precisa tutelar os seus direitos e coibir todo tipo de propagandas agressivas, sobretudo, para esta camada da sociedade. Assim, a Lei 14.181/2021 vem reforçar a proteção do consumidor por meio de especificação de obrigações do fornecedor, como estabelecido no art. 54-B, que lhe impõe o dever de informar ao consumidor de forma prévia, clara e adequada os valores relativos ao financiamento, como o seu custo efetivo e os valores que o compõem, a taxa mensal efetiva de juros, a taxa de juros de mora, encargos totais e o direito à liquidação antecipada como a redução proporcional dos juros.

Inobstante, releva anotar a importância do art. 54-C do referido diploma legal que trouxe uma importante alteração legislativa, de grande impacto na relação consumerista e na prevenção do superendividamento, que é a vedação de o fornecedor conceder o crédito sem o cuidado de verificar a solvabilidade do devedor. Vejamos:

Art. 54-C: É vedado, expressa ou implicitamente, na oferta de crédito ao consumidor, publicitária ou não:

I - (VETADO);

---

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=2R3QUOIRabA>. Acesso em: 29 dez. 2022.

II - indicar que a operação de crédito poderá ser concluída sem consulta a serviços de proteção ao crédito ou sem avaliação da situação financeira do consumidor;

III - ocultar ou dificultar a compreensão sobre os ônus e os riscos da contratação do crédito ou da venda a prazo;

IV - assediar ou pressionar o consumidor para contratar o fornecimento de produto, serviço ou crédito, principalmente se se tratar de consumidor idoso, analfabeto, doente ou em estado de vulnerabilidade agravada ou se a contratação envolver prêmio;

V - condicionar o atendimento de pretensões do consumidor ou o início de tratativas à renúncia ou à desistência de demandas judiciais, ao pagamento de honorários advocatícios ou a depósitos judiciais.

De acordo com a lógica de mercado, o que interessa ao fornecedor é a obtenção de lucro e, muitas vezes, há concessão de crédito de forma facilitada sem se levar em consideração os fatores de risco.

Como forma de solucionar esse problema, a previsão de devedores duvidosos é levada à contabilidade da empresa, de modo responsável com a questão do superendividamento. A situação é tão crítica, no Brasil, que as empresas de cartão de crédito, já contam com serviço estruturado de recuperação de crédito. A técnica utilizada é do aumento dos juros para satisfazer o crédito, o lucro e o prejuízo.

#### **1.4.2 Mínimo existencial**

A Lei n. 14.181 traz diversas vezes a expressão do mínimo existencial, inclusive para conceituar o superendividamento, como aquele que está com seu mínimo existencial ameaçado tendo em vista as dívidas a serem pagas.

Todavia, a lei não especificou o que era o mínimo existencial. Dessa forma, é necessário buscar no projeto da lei a conceituação dada pela Comissão de Juristas no Relatório Geral. O conceito do mínimo existencial dado por tal Comissão foi: “quantia capaz de assegurar a vida digna do indivíduo e seu núcleo familiar destinada à manutenção das despesas de sobrevivência, tais como água, luz, alimentação, saúde, educação, transporte, entre outros”

Assim, o valor desse mínimo existencial não pode ser fixado de maneira uniforme para todos, exceto se for considerado um valor a maior. Isso se deve ao fato de que as despesas básicas variam de acordo com as necessidades e regiões de cada um. Assim, para exemplificar, um indivíduo com enfermidade possui um gasto mensal maior do que aquele que não possui, isso ocorre pelo gasto extra proveniente da compra de remédios, exames e consultas. Por essa razão, é muito perigoso fixar um valor exato.

Desse modo, a presente lei não faz referência a nenhum percentual de endividamento sobre o salário do indivíduo, apenas estabelece que há superendividamento quando o consumidor, de boa-fé, não consegue pagar as suas dívidas, vencidas e vicendas, sem prejuízo do mínimo existencial.

Vê-se que o parâmetro legal para a prevenção e o tratamento do superendividamento é a dignidade da pessoa humana na dimensão do mínimo existencial, ou seja, há uma ponderação legislativa prévia entre os direitos do credor e a proteção do consumidor quanto aos aspectos do mínimo indispensável para a manutenção de sua dignidade.

Cabe rememorar que, mesmo antes desta lei, já havia norma limitando a negociação entre consumidores e instituições financeiras quanto aos limites do empréstimo consignado, assim como a previsão de impenhorabilidade de certos bens como o salário e a moradia, também como preservação do mínimo existencial.

O mínimo existencial, portanto, é a condição financeira mínima a fim de que o indivíduo possa viver com dignidade e a Lei de Superendividados busca proteger aqueles que pela grande quantidade de dívidas, estão com o seu mínimo existencial em risco, podendo comprometer a sua dignidade.

Nesse sentido, os autores Diógenes Faria de Carvalho e Frederico Oliveira Silva, no artigo “Superendividamento e mínimo existencial: teoria do *reste à vivre*”, publicado na Revista de Direito do Consumidor, expressam:

Há um conjunto substancial de garantias que o Estado deve proporcionar ao cidadão para que este usufrua de uma qualidade de vida condigna à condição de ser humano, garantias estas advindas da mínima manifestação possível dos direitos fundamentais (nestes incluídos os sociais). Entre as garantias do direito à defesa do consumidor, a doutrina inclui o tratamento do superendividamento (CARVALHO e SILVA, 2018, p. 365)

### **1.4.3 A boa-fé do consumidor superendividado**

A Lei 14.181/2021 exigiu a boa-fé do consumidor para a incidência de suas normas, como substrato ético-normativo que permeia toda a legislação consumerista. A boa-fé exigida é dupla: subjetiva e objetiva. Subjetiva, porque o consumidor deve conhecer o seu orçamento pessoal e dispor de seus recursos de forma responsável. Boa-fé objetiva no sentido de uma conduta pautada pelo comportamento responsável. Por isso, a referida norma tratou de excluir as dívidas contraídas por fraude ou má-fé, excluindo o superendividado ativo consciente.

O § 3º do art. 54 da Lei 14.181/2021 estabelece ainda:

O disposto neste Capítulo não se aplica ao consumidor cujas dívidas tenham sido contraídas mediante fraude ou má-fé, sejam oriundas de contratos celebrados dolosamente com o propósito de não realizar o pagamento ou decorram da aquisição ou contratação de produtos e serviços de luxo de alto valor. (BRASIL, 2021)

A lei que disciplina o superendividamento, além de exigir a boa-fé para aplicação de suas normas, vai além, deixando claro que as dívidas não podem derivar de fraude ou má-fé. Em seguida, o Legislador, exemplifica como fraude ou má-fé, a realização de ajustes contratuais por quem tem a prévia intenção de não pagar a dívida ou a contratação de serviços de luxo de alto valor.

Depreende-se que o Legislador se valeu da técnica da cláusula aberta ao se referir em termos como “boa-fé”, “má-fé” e “serviços de luxo de alto valor”, isto porque, a incidência, ou não, da Lei 14.181/2021 ficará sujeita à interpretação judicial dessas expressões a partir do caso concreto.

Neste panorama econômico e social, convêm citar o Decreto 11.150, de 26 de julho de 2022, que veio para regulamentar a Lei do Superendividamento.

Em tese, o objetivo desse decreto era de geral uma segurança jurídica proteger o consumidor contra arbitrariedades, nos seguintes termos:

Art. 3º No âmbito da prevenção, do tratamento e da conciliação administrativa ou judicial das situações de superendividamento, considera-se mínimo existencial a renda mensal do consumidor pessoa natural equivalente a vinte e cinco por cento do salário mínimo vigente na data de publicação deste Decreto. (BRASIL,2022)

Parece compreensível que o Legislador tenha reunido esforços no sentido de proteger o consumidor, ainda que num patamar ínfimo, já que vinte e cinco por cento do salário mínimo, representa aproximadamente R\$303,00 (Trezentos e três reais).

Porém, percebe-se que o valor taxativo do decreto gera ainda mais injustiça e desigualdade, tendo em vista sua desconformidade com a realidade brasileira. De acordo com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), o valor da cesta básica médio varia entre R\$51,68 em Aracaju, na capital mais barata, até R\$ 750,74, em São Paulo, na capital mais cara.

Além de ser possível inferir que o valor de R\$303,00 é muito inferior ao gasto mínimo para subsistência, é possível verificar a diferença de valor para cada cidade e, por essa razão, o mínimo existencial deve ser verificado no caso concreto, com base nas despesas locais do consumidor superendividado.

Em oposição ao referido decreto, a Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ANADep) ingressou com Arguição de Descumprimento de

Preceito Fundamental (ADPF), com pedido de medida liminar, a fim de seja declarado inconstitucional o decreto presidencial.

### **1.5 A pandemia e o superendividamento**

Os anos de 2020 e de 2021 foram marcados pela pandemia provocada pelo Coronavírus. Com um cenário de incerteza, diversas pessoas ficaram desempregadas e muitos perderam familiares e amigos próximos.

Nesse cenário conturbado para a maioria dos brasileiros, os bancos registraram em 2021 um aumento recorde em seus lucros. Nesse sentido, Banco do Brasil, Bradesco, Itaú e Santander lucraram juntos cerca de R\$ 81,6 bilhões, de acordo com a pesquisa realizada pelo Economática.

Assim, enquanto as famílias estavam desesperadas para saber como iriam fazer para se sustentar, os bancos estavam oferecendo crédito para todos e por isso um resultado tão alto sobre seus lucros.

Em artigo desenvolvido por Cláudia Lima Marques, Clarissa Costa de Lima e Sophia Vital, no contexto da crise econômica derivada da Pandemia da COVID-19 em 2020, restou evidenciada o agravamento da situação do descontrole das dívidas familiares, como se ressalta no seguinte trecho:

O fenômeno social, econômico e jurídico do superendividamento dos consumidores é mundial e foi agravado com a pandemia de Covid-19. O Banco Mundial adverte (Report on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons) que, para os países emergentes, como o Brasil, os quais ainda não conhecem uma saída legal digna para as pessoas físicas endividadas, a única solução de retomada é aprovarem um uma legislação para combater o superendividamento, a qual permita aos consumidores pagarem as suas dívidas, com ou sem perdão das dívidas, após o plano de pagamento que preserve o mínimo existencial (MARQUES, 2020, p.109)

Pode se afirmar que a Lei 14.181/2021 é um produto da superendividamento agravado pela crise sanitária de 2022, no entanto, é preciso deixar claro que a temática do endividamento descontrolado das famílias não é algo novo no mundo fenomênico das relações sociais e econômicas. Muito antes do advento da referida lei, já havia uma grande preocupação da sociedade com a questão do superendividamento, pois é um tema que transborda os limites do interesse individual para alcançar todos os setores sociais.

Importa destacar, que a pandemia da COVID-19, foi uma situação global que impactou diretamente na economia dos brasileiros com o aumento do desemprego e falência das micro e pequenas empresas, conforme informações derivadas dos estudos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que demonstram a evolução do desemprego a partir de uma revisão realizada que o número de desempregados ultrapassou os 13,5 milhões no terceiro trimestre de 2021, taxa de 12,6%<sup>10</sup>.

Ainda, de acordo com os números da Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC) e da Confederação Nacional do Comércio (CNC)<sup>11</sup>, o endividamento das famílias brasileiras bateu recorde no ano de 2021, finalizando o mês de dezembro com uma média de 74.5%. Na comparação com 2020, o crescimento foi de 4,4 pontos percentuais, o maior aumento registrado nos últimos 11 anos.

A pandemia, portanto, gerou ainda mais desigualdade entre o fornecedor e o consumidor. Enquanto as instituições financeiras ficaram mais ricas e com alta lucratividade durante a pandemia, aqueles que já possuíam uma situação financeira fragilizada contraíram novas dívidas, ficando ainda mais endividados.

---

<sup>10</sup> Pesquisa disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>>

<sup>11</sup> Pesquisa disponível em: <<https://www.fecomercio.com.br/pesquisas/indice/peic>>

## 1.6 Dignidade da pessoa superendividada

A dignidade da pessoa humana aparece no primeiro artigo da Constituição Federal de 1988 como uma das vigas mestras da engenharia de formação do Estado. Dito de outro modo, a dignidade da pessoa humana é elemento de sustentação da própria ideia de Estado, pois as pessoas se unem com a finalidade de melhorar as suas vidas. Daí a máxima no sentido de que o Estado foi construído para as pessoas e não o inverso. Com diz Sarmiento:

Havia na Grécia um regime político que se preocupava com a limitação do poder das autoridades e com a contenção do arbítrio. Contudo, está limitação visava antes a busca do bem comum do que a garantia de liberdades individuais. A liberdade, no pensamento grego, cingia-se ao direito de tomar parte nas deliberações públicas da cidade-Estado, não envolvendo qualquer pretensão à interferência estatal na esfera pessoal. Não se cogitava na proteção de direitos individuais contra governantes, pois se partia da premissa de que pessoas deveriam servir à comunidade política, não lhe podendo antepor direitos de qualquer natureza. Tal concepção se fundava numa visão organicista da comunidade política: o cidadão virtuoso era o que melhor se adequava aos padrões sociais, não o que se distinguia como indivíduo. A liberdade individual não era objeto da especial valoração inerente ao constitucionalismo moderno (SARMENTO, 2014, p. 70-71).

Na mesma linha de raciocínio, Canotilho demonstra a relação existente entre a dignidade da pessoa humana e a construção do Estado, corroborando a afirmação no sentido de que o Estado tem a finalidade de servir à população. Vejamos:

Outra esfera constitutiva da República Portuguesa é a **dignidade da pessoa humana** (art. 2º). O que é ou que sentido tem uma República baseada na dignidade da pessoa humana? Resposta deve tomar em consideração o princípio material subjacente à ideia de dignidade da pessoa humana. Trata-se do *princípio antrópico* que acolhe a ideia pré-moderna da *dignitas-hominis* (Pico della Mirandola) ou seja, do indivíduo conformador de si próprio e de sua vida segundo o seu próprio projecto espiritual (*plastes et fctor*).

Perante as experiências históricas da aniquilação do ser humano (inquisição, escravatura, nazismo, stalinismo, polpotismo, genocídios étnicos) a dignidade da pessoa humana como base da República significa, sem transcendências ou metafísicas, o reconhecimento do *homo noumenon*, ou seja, o indivíduo como limite e fundamento do domínio político da República. Neste sentido, a República é uma organização política que serve ao homem, não é o homem que serve os aparelhos político-organizatórios (CANOTILHO, 2003, p. 225).

Considerando-se que a dignidade da pessoa humana se encontra positivada na Constituição, resta claro tratar-se de uma norma constitucional ou, mais precisamente, um princípio constitucional, tendo em vista a sua forma aberta e o seu alto grau de abstração.

O princípio da dignidade da pessoa humana pode ser caracterizado por ser um valor intrínseco inerente a toda e qualquer pessoa, que, somente pelo fato de ser pessoa, independentemente de qualquer outro fator externo, merece respeito e consideração.

Neste sentido, todo ser humano seria um fim em si mesmo e, como consequência desta afirmação, não poderia ser utilizado como meio para alcançar outros objetivos. No entanto, em consideração ao princípio da autonomia da pessoa, seria possível a realização de contratos sem que com isso houvesse prejuízo ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Pode-se afirmar, portanto, que a autonomia da pessoa é um princípio decorrente da dignidade da pessoa humana, já que consiste na aptidão de todo ser humano fazer as suas escolhas de vida, seja no campo existencial, seja no campo contratual, dentro dos limites da ordem jurídica. Conforme definição de Barroso:

A autonomia é o elemento ético da dignidade da pessoa humana. É o fundamento do livre arbítrio dos indivíduos, que lhes permite buscar, da sua própria maneira, o ideal de viver bem e de ter uma vida boa. A noção central aqui é de autodeterminação: uma pessoa autônoma define a sua regra de vida (BARROSO, 2014, p. 82).

Convém, ainda, asseverar que o princípio da dignidade da pessoa humana carrega em seu conteúdo um valor essencial que é decorrente do mínimo existencial, consistente no dever de uma prestação necessária à realização da dignidade de uma pessoa em situação de vulnerabilidade.

Ressalta-se que o princípio do mínimo existencial, presente na Lei de Superendividamento, embora tenha um impacto mais intenso sobre a camada mais carente da população, é possível a sua incidência em outros extratos sociais, o que

leva à conclusão no sentido de que não se trata de um princípio necessariamente vinculado à ideia de pobreza ou classe social.

O exemplo mais emblemático desta afirmação talvez seja a impenhorabilidade dos bens de família prevista na Lei 8.009/90 (BRASIL, 1990), que prevê a proteção do imóvel residencial contra a determinação de penhora no âmbito de processos judiciais e exclui de sua proteção legal os veículos de transporte, obras de arte e adornos suntuosos.

Com isso, é possível imaginar uma pessoa que esteja sofrendo uma execução fiscal por uma dívida tributária e, mesmo não sendo pobre, tenha a proteção legal baseada no princípio da dignidade da pessoa humana.

### 1.6.1 Análise jurisprudencial

Convém salientar que o Superior Tribunal de Justiça, órgão incumbido constitucionalmente da tarefa de unificação da jurisprudência, ao se deparar com norma que distinguia o idoso na contratação de empréstimo consignado, considerou legítima a distinção com base no princípio da dignidade humana. Nesse caminho,

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. REJEITADA. COMPREENSÃO DA PESSOA IDOSA COMO REALIDADE BIOLÓGICA E CULTURAL. OPERAÇÕES FINANCEIRAS. RACIONALIDADE TÉCNICO-FUNCIONAL. LIMITES. CONTROLE NORMATIVO DE RAZOABILIDADE ETICAMENTE DENSIFICADA. AVALIAÇÃO DAS RAZÕES QUE JUSTIFICAM O TRATAMENTO DIFERENCIADO. SUPERENDIVIDAMENTO. LIMITE DE OPERAÇÕES POR CLIENTE. ALTERNATIVAS FINANCEIRAS ALÉM DO EMPRÉSTIMO CONSIGNADO. CONDUTA ABUSIVA DO BANCO. NÃO CONFIGURADA. RISCOS COMPREENDIDOS. JUSTIFICAÇÃO RAZOÁVEL DA LIMITAÇÃO CONTRATUAL.

6. A adoção de critério etário para distinguir o tratamento da população em geral é válida quando adequadamente justificada e fundamentada no Ordenamento Jurídico, sempre atentando-se para a sua razoabilidade diante dos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana.

9. O critério de vedação ao crédito consignado - a soma da idade do cliente com o prazo do contrato não pode ser maior que 80 anos - não representa discriminação negativa que coloque em desvantagem exagerada

a população idosa que pode se socorrer de outras modalidades de acesso ao crédito bancário.

(REsp n. 1.783.731/PR, relatora Ministra Nancy Andrichi, Terceira Turma, julgado em 23/4/2019, DJe de 26/4/2019.) (DESTACADO)

Destaca-se, porém, que, recentemente, o Superior Tribunal de Justiça fixou o entendimento no sentido de que o Poder Judiciário, em homenagem ao princípio da autonomia privada dos contratos, não poderia nele intervir para determinar a limitação do percentual do empréstimo consignado em folha de pagamento com a finalidade de reduzir a sua incidência na conta corrente, consoante se vê no tema repetitivo n. 1085, julgado pela Segunda Seção, no dia 09/03/2022:

RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. PRETENSÃO DE LIMITAÇÃO DOS DESCONTOS DAS PARCELAS DE EMPRÉSTIMO COMUM EM CONTA-CORRENTE, EM APLICAÇÃO ANALÓGICA DA LEI N. 10.820/2003 QUE DISCIPLINA OS EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS EM FOLHA DE PAGAMENTO. IMPOSSIBILIDADE. RATIFICAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, COM FIXAÇÃO DE TESE REPETITIVA. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. PREJUDICADO O RECURSO ESPECIAL DA DEMANDANTE, QUE PLEITEAVA A MAJORAÇÃO DA VERBA HONORÁRIA.

8. Tese Repetitiva: São lícitos os descontos de parcelas de empréstimos bancários comuns em conta-corrente, ainda que utilizada para recebimento de salários, desde que previamente autorizados pelo mutuário e enquanto esta autorização perdurar, não sendo aplicável, por analogia, a limitação prevista no § 1º do art. 1º da Lei n. 10.820/2003, que disciplina os empréstimos consignados em folha de pagamento.

(REsp n. 1.863.973/SP, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Segunda Seção, julgado em 9/3/2022, DJe de 15/3/2022.) (DESTACADO)

Conforme pontuado no n. 6.3 do aludido precedente, não cabe ao Poder Judiciário se imiscuir na avença privada e alterar as condições pactuadas pelas partes. No entanto, é preciso notar que o mínimo existencial é um princípio que estrutura o Estado republicano e serve para orientação de seus órgãos, inclusive o próprio Poder Judiciário, que está obrigado pela Constituição Federal de 1988 e pela dimensão objetiva dos direitos fundamentais a interpretar a lei de acordo com o princípio da dignidade da pessoa humana.

Não obstante, o empréstimo consignado em folha de pagamento tem reflexo no âmbito do mínimo existencial e, por isso, é disciplinado por leis. Neste sentido, os tribunais brasileiros não aceitam qualquer tipo de avença que ultrapasse o limite legal, como se vê no julgado do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, abaixo transcrito:

Apelação cível. Direito do consumidor. Superendividamento. Servidor público estadual. Descontos decorrentes de empréstimos consignados em folha de pagamento, em patamar excessivo, buscando o autor a limitação das parcelas do contrato.

Sentença que julgou procedente o pedido inicial, tornando definitiva a decisão que concedeu a tutela antecipada para limitar os descontos mensais a título de empréstimos consignados ao percentual máximo de 30% (trinta por cento), observada a ordem cronológica de contratação. Recurso das instituições financeiras defendendo a regularidade da contratação, pugnano pela reforma do julgado. Com efeito, na hipótese, prevalece o decreto nº 45.563/2016, que modificou a regulamentação dos empréstimos consignados dos servidores civis e militares, ativos e inativos do estado do rio de janeiro, fixando o limite em 30% sobre os rendimentos brutos do servidor. Aplicação isonômica do referido percentual a todo e qualquer servidor, independente da data de contratação, especialmente diante do quadro de superendividamento. Orientação das súmulas nº 200 e 295 do TJRJ preservação do mínimo existencial. Princípio da dignidade humana (art.1º, iii, CF/88). Boa-fé objetiva nas relações de consumo que impõe a conduta de lealdade e cooperação com o hipossuficiente. Desprovimento dos recursos.

(0010274-26.2016.8.19.0206 - apelação. Des(a). Sandra Santarém Cardinali - julgamento: 25/08/2022 - vigésima sexta câmara cível)

O Tribunal de Justiça de São Paulo, em julgado recente e baseado no precedente n. 1085 do Superior Tribunal de Justiça, distinguiu a limitação do empréstimo consignado em folha de pagamento e em conta corrente. Segundo entendimento do TJSP, poderia haver limitação do empréstimo na folha de pagamento, porém vedada a analogia dos critérios legais para alcançar descontos em conta corrente do devedor, conforme se vê abaixo:

APELAÇÃO. Declaratória – Empréstimos bancários - Limitação das prestações mensais a 30% de rendimentos líquidos. Tese fixada no Tema 1085 do STJ. Possibilidade de limitação somente nos casos de desconto de empréstimo em folha de pagamento. Descontos dos empréstimos comuns que podem ser debitados em conta corrente nos valores firmados. Inaplicabilidade, por analogia, da limitação prevista no § 1º do art. 1º da Lei n. 10.820/2003 – Descontos em folha de pagamento em 30% dos rendimentos líquidos do autor, mantidos os descontos dos empréstimos comuns. Recursos do autor e do réu, não providos.

(TJSP; Apelação Cível 1010126-32.2021.8.26.0269; Relator (a): Heitor Luiz Ferreira do Amparo; Órgão Julgador: 12ª Câmara de Direito Privado; Foro de Itapetininga - 4ª Vara Cível; Data do Julgamento: 17/11/2022; Data de Registro: 17/11/2022)

Ao que parece, a distinção é meramente formal, pois leva em consideração o meio utilizado para a realização dos descontos, mas não enfrenta a questão do superendividamento, o mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana. Com efeito, o que importante não é como o devedor paga a dívida, mas sim como a dívida afeta a sua dignidade.

De todo modo, os tribunais têm apreciado as questões relativas ao superendividamento sempre com atenção ao princípio da dignidade da pessoa humana, consoante aresto do Tribunal de Justiça do Paraná abaixo destacado:

#### ACÇÃO DE REPACTUAÇÃO DE DÍVIDAS.

SUPERENDIVIDAMENTO. LEI Nº 14.181/2021. GARANTIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL. AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO COM OS CREDORES. POSSIBILIDADE. RESSALVA, CONTUDO, QUANTO A POSSIBILIDADE DE SE AVALIAR AS PECULIARIDADES DE CADA DÍVIDA APÓS A CONVERSÃO DO PROCEDIMENTO EM JURISDIÇÃO CONTENCIOSA. SENTENÇA CASSADA. 1. Para o consumidor dar início ao processo de superendividamento, previsto no artigo 104-A do CDC, é suficiente a indicação, pelo consumidor, da impossibilidade manifesta de pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial (art. 54-A, §1º do CDC), alegação que deve vir acompanhada de documentos que lhe confirmem substância e que está sujeita a juízo de probabilidade pelo julgador. 2. A mera constatação de que já foi oferecido ao consumidor a possibilidade de pagamento de suas dívidas com desconto para pagamento à vista não lhe subtrai o interesse processual de deflagrar a ação prevista no art. 104-A e ss. do CDC e repactuar suas dívidas para pagamento de forma parcelada em valor que não comprometa sua existência com dignidade.

3. O processo por superendividamento regulado pelos arts. 104-A e ss. do CDC é de jurisdição voluntária, passível de conversão para jurisdição contenciosa na eventualidade de ser infrutífera a audiência de conciliação. 4. Na primeira fase do procedimento (jurisdição voluntária) cabe ao julgador realizar simples juízo de probabilidade acerca das alegações do autor de que se trata de consumidor, está superendividado (art. 54-A, §1º do CDC) e elaborou proposta de pagamento parcelado de suas dívidas, elementos suficientes para a designação de audiência de conciliação. 5. Infrutífera a conciliação, pode haver a conversão do procedimento em jurisdição contenciosa, ocasião em que o pedido de sujeição dos credores a plano de pagamento compulsório pode vir acompanhado do pedido para revisão de cláusulas abusivas e, em qualquer hipótese, está sujeito a contraditório, devendo o julgador valorar, apenas nesta fase, elementos possam constituir obstáculo ao deferimento do pedido, como a concessão de desconto substancial para pagamento à vista e /ou a existência de renegociação

extrajudicial anterior que não tenha sido honrada pelo consumidor. Apelação Cível provida.

(TJPR - 16ª C.Cível - 0017146-11.2021.8.16.0030 - Foz do Iguaçu - Rel.: DESEMBARGADOR PAULO CEZAR BELLIO - J. 06.06.2022) (Destacado)

Por conseguinte, o princípio da dignidade é considerado o núcleo duro dos direitos fundamentais e viga de sustentação da República Federativa do Brasil. Além disso, ele integra o conteúdo dos direitos fundamentais e põe-se como limite na metodologia de ponderação de interesses constitucionais.

A dignidade da pessoa superendividada é um bem que deve ser tutelado pelo direito, tendo em vista que a partir do momento que esta pessoa se vê superendividada, começam a surgir problemas relativos à exclusão social. Uma pessoa que não tem poder de consumo, não possui nome limpo e não consegue pagar suas dívidas acaba se afastando dos seus amigos e até mesmo da sua família, principalmente pela vergonha.

Na sociedade em que vivemos nos dias atuais, o endividamento é visto como fracasso. Isso faz com que os superendividados desenvolvam problemas psicológicos como depressão e ansiedade. A doutrina chega a comparar o superendividamento como uma morte civil desse indivíduo, interferindo diretamente na sua dignidade.

Por essa razão é tão importante não só a tutela, como a promoção do acesso à Justiça e a oportunidade de uma nova chance para que elas possam se reestabelecer.

## 2. O ACESSO À JUSTIÇA

### 2.1 Aspectos Gerais

Em uma análise superficial, o acesso à justiça pode ser entendido como um direito fundamental de todos terem acesso ao Poder Judiciário, decorrente do art. 5º, inciso XXXV, Constituição Federal de 1988, no qual: “a Lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito”.

Todavia, o acesso à justiça não pode se limitar apenas na apreciação da demanda pelo poder judiciário, indo muito além a este conceito. O acesso à justiça engloba a resolução de conflitos de modo célere e eficaz, seja por meio judicial ou extrajudicial, como a mediação, conciliação e arbitragem.

Releva notar, desde logo, que a noção de acesso à justiça ganhou projeção com o trabalho desenvolvido por Mauro Cappelletti e Bryan Gharth na década de 70, conhecido como “Projeto Florença”, e que trouxe a definição de “Ondas Renovatórias”, definidas pela análise de quatro temas essenciais.

A primeira onda seria da assistência judiciária gratuita para aqueles que não possuem condições de arcar com os custos do processo. Nessa onda, a Defensoria Pública possui fundamental papel social a fim de garantir assistência judiciária aos necessitados.

A segunda onda é referente a coletivização do processo nos direitos difusos e coletivos, fazendo com que todos alcancem a tutela jurisdicional. Nessa onda, as ações coletivas merecem destaque a fim de garantir esses direitos coletivos.

A terceira onda ocorre no acesso à justiça fora do processo ordinário, ou seja, a efetividade da resolução das disputas pelos meios alternativos como mediação, conciliação e arbitragem. Nessa onda, destaca-se os Juizados Especiais criado para

agilizar o trâmite dos processos e proporcionar métodos alternativos como conciliação e mediação para as parte, efetivando o art. 3º, § 3º do Código de Processo Civil (CPC)<sup>12</sup>.

Por fim, a quarta onda seria sobre a justiça transnacional, conciliando e harmonizando as legislações internacionais para que se tenha um acesso internacional à justiça.

O estudo dessas ondas é extremamente interessante e necessário, pois é possível inferir o que foi dito anteriormente, o acesso à justiça não está limitado ao acesso ao judiciário, tendo diversos vieses diferentes para sua concretização.

Ainda sobre o acesso à justiça, insta destacar a existência de diversas barreiras sociais, econômicas e culturais que impedem o efetivo acesso à justiça. Desse modo, o desconhecimento dos direitos, o alto custo das ações, formalismo do judiciário e baixo grau de conhecimento sobre o processo são algumas das barreiras que a sociedade brasileira, principalmente as pessoas menor condição financeira enfrentam.

Coincidentemente, essa é a população mais atingida pelo superendividamento e a que sofre mais abusos por parte dos fornecedores, tendo em vista que desconhecem os direitos que possuem e, dessa forma, suporta todo tipo de publicidade e práticas abusivas, acreditando que é normal ser dessa forma.

Nesse ínterim, o Código de Processo Civil de 2015 trouxe temas como a desjudicialização de conflitos, sem prejuízo da orientação jurídica, integrando o sistema de resolução judicial com o extrajudicial, por meio do que se convencionou denominar de uma justiça multiportas.

Esse conceito de justiça multiportas surgiu em 1976, pelo professor de Harvard, Frank Ernest Arnold Sander, de uma ideia de um *Varieties of dispute*

---

<sup>12</sup> Art. 3º, § 3º, CPC: A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

*processing*, em tradução como um “centro abrangente de justiça”, que posteriormente evoluiu para o termo *Multi-door courthouse*, em tradução literal para “tribunal multiportas”. Nesse tribunal, haveria um direcionamento para o método mais adequado para resolução de conflito.

Esse conceito descentralizou das mãos do Estado o poder da resolução de conflitos, oferecendo novas portas como opções para que o indivíduo escolha a que considera ser a mais conveniente.

Assim, o Estado observou com toda propriedade que a judicialização dos conflitos não é o único caminho para alcançar o acesso à justiça. Por essa razão, o sistema jurídico brasileiro começou a convergir e caminhar na direção dos meios alternativos de resolução de disputa, a fim de que pudesse garantir o acesso à justiça aos brasileiros de forma mais célere e eficaz.

A expressão acesso à justiça pode ser compreendida no sentido formal ou material a depender do contexto político e social do Estado e do sistema de justiça. No sentido formal, acesso à justiça pode ser definido como o direito de embasamento constitucional do cidadão propor uma ação ou de resistir-lhe perante o Poder Judiciário, sem levar em consideração outros fatores sociais, econômicos ou políticos.

No sentido material, acesso à justiça deve ser entendido como o poder que o cidadão tem de, efetivamente, poder participar no processo e obter uma tutela jurisdicional a partir de uma estrutura judicial montada com base nos vetores da igualdade material.

Sob esse aspecto, Mauro Cappelletti e Bryant Garth ao tratarem da evolução teórica do conceito de acesso à justiça, posicionam-se da seguinte forma:

O conceito de acesso à justiça tem sofrido uma transformação importante, correspondente a uma mudança equivalente no estudo e ensino do processo civil. Nos estados liberais “burgueses” dos séculos dezoito e dezenove, os procedimentos adotados para a solução dos litígios civis refletiam a filosofia essencialmente individualista dos direitos, então vigente. Direito ao acesso à proteção judicial significava essencialmente o

direito formal de o indivíduo agravado de propor ou contestar uma ação. A teoria era a de que, embora o acesso à justiça pudesse ser um “direito natural”, os direitos naturais não precisam de uma ação do Estado para a sua proteção [...]

[...] a incapacidade que muitas pessoas têm de utilizar plenamente a justiça e suas instituições – não era preocupação do Estado. A justiça, como outros bens, no sistema *laissez-faire*, só podia ser obtida por aqueles que pudessem enfrentar seus custos; aqueles que não pudessem fazê-lo eram considerados os únicos responsáveis por sua sorte. O acesso formal, mas não efetivo à justiça, correspondia à igualdade, apenas formal, mas não efetiva.” (CAPPELLETTI, 1998, p.9)

Noutro sentido, acesso à justiça não quer dizer apenas o direito de postular ou de resistir e de ter a lide apreciada pelo Poder Judiciário, mas, para além disso, é um termo carregado de sentido social ou material, devendo ser compreendido como uma estrutura de Estado previamente preparada para permitir o exercício da cidadania, como ensinam os autores Marinoni, Arenhart e Mitidiero:

A questão do acesso à justiça não diz respeito apenas àquele que se imagina titular do direito à tutela do direito material, isto é, àquele que tem de se valer do direito de ação, mas também ao réu.

Isso porque a questão do acesso à justiça se originou da necessidade de integrar as liberdades clássicas, inclusive as de natureza processual, como os direitos sociais. O direito de acesso à jurisdição – visto como o direito do autor e do réu – é um direito à utilização da prestação estatal imprescindível para a efetiva participação do cidadão na vida social e assim não pode ser visto como um direito formal é abstrato – ou como um simples direito de propor ação e de apresentar defesa -, indiferente aos obstáculos que possam inviabilizar o seu efetivo exercício. (MARINONI, ARENHART, MITIDIERO, 2016, p. 247)

Importante salientar que o processo como instrumento de acesso à justiça não tem a única e exclusiva função de resolver conflitos de interesses ou de aplicar a vontade concreta da lei. Como ensina Dinamarco, o processo tem três escopos, que são de ordem jurídica, política e social, de onde se depreende que a finalidade jurídica é apenas um dos objetivos do processo enquanto garantia de acesso à jurisdição (DINAMARCO, 1994, p. 219).

Desse modo, a concepção da expressão “acesso à justiça” fica atrelada à fisionomia do Estado no tocante ao seu sistema de justiça e ao seu desenho institucional. Igualmente, é uma expressão que ganha contornos diferentes a depender do tempo em que é observada.

Decorre que o acesso à justiça pode ser compreendido pelo menos em dois sentidos, quais sejam: sentido formal como direito do cidadão de ter a sua postulação ou resistência correlata apreciada pelo Poder Judiciário e, num segundo sentido, como processo estruturado de acordo com os valores constitucionais de modo a permitir a participação do cidadão da vida política e social do Estado.

Todavia, em que pese a importância destes significados constitucionais sobre a expressão “acesso à justiça”, convém observar que o Estado deve realizar esforços no sentido de permitir que o cidadão e a coletividade tenham efetivo acesso à justiça.

Portanto, o acesso à justiça é uma expressão do direito fundamental da pessoa de ter o conflito apreciado pelo Poder Judiciário e o Estado deve reunir esforços para estruturar uma rede de serviços necessárias à consecução desse fim.

Para além disso, o acesso à justiça pode ser interpretado de uma maneira mais ampla e não somente como acesso ao Poder Judiciário. Acesso à Justiça é a maneira que o Estado possui de intervir em uma determinada demanda fazendo com que se resolva do modo mais justo, célere e eficaz. Até porque, quando a Justiça demora demasiadamente ela deixa de ser Justiça, pois perdeu o lapso temporal.

## **2.2 Acesso à justiça sob a ótica da lei 14.181**

Quando se trata de pessoas superendividadas não se pode constar que ocorre em apenas uma classe social. O superendividamento pode ocorrer desde falta de organização e planejamento das finanças pessoais até a perda de um emprego. Dessa maneira, este fenômeno ocorre em todas as classes sociais. Assim, cabe à Defensoria Pública representar todos aqueles que precisam a fim de que eles possam ser amparados pela Lei n. 14.181 de 2021 e, dessa forma, possam recomeçar suas vidas com um plano global de pagamento.

Com efeito, a Lei 14.181/2021 trata de aspectos materiais e processuais, disciplinando de forma inovadora no direito brasileiro a forma de tratamento do superendividamento. Perceba-se que, embora a mencionada norma tenha preocupação com a resolução do conflito na esfera judicial, isso não impede a realização de acordos extrajudiciais com a presença de advogados e Defensoria Pública.

Inicialmente, o ponto que chama a atenção é a forma adequada como o Legislador tratou da sistemática de resolução do problema. A Lei n. 14.181/2021, ao incluir o capítulo V na Lei 8.078/90, tratou de nomeá-lo: “Da Conciliação no Superendividamento”.

Com isso, resta claro que a primeira alternativa para a resolução do problema deverá ser uma solução consensual, construída a partir dos interesses do consumidor e do fornecedor, e não uma solução derivada da visão de justiça do Estado. Vejamos:

Art. 104-A. 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. (BRASIL, 2021)

Outro avanço trazido pela Lei de Superendividamento é a participação coercitiva de todos os credores na negociação. Deveras, antes da citada norma, o consumidor podia fazer acordos individuais, mas quase sempre se subordinando à vontade do credor, numa relação manifestamente desequilibrada pela força econômica do fornecedor.

Além disso, numa situação de superendividamento, todos os credores querem receber os seus créditos, pouco importando o crédito de outro fornecedor. Com a Lei 14.181/2021, resgata-se no âmbito das relações consumeristas, O princípio da *par conditio omnium creditorum* - paridade de condição de todos os

credores – de modo que a negociação coletiva entre o consumidor superendividado e os seus credores terá melhores condições de se atingir uma solução adequada.

Considerando-se, por outro turno, que a finalidade da norma é o restabelecimento do consumidor, a proteção de sua dignidade e o saneamento do mercado de consumo, não há como se excluir da incidência da norma a situação em que haja apenas um credor responsável pela totalidade do endividamento do devedor, como em situação de empréstimos consignados em folha de pagamento.

Cumprido salientar que o consumidor em situação de superendividamento somente chegará à conclusão de um acordo com os seus credores por meio do acesso à justiça, onde ganha relevância a Defensoria Pública, uma vez que a pessoa vulnerável, com o mínimo existencial ameaçado, não possui condições econômicas para contratar um advogado sem prejuízo do próprio sustento.

Retornando à análise da Lei do Superendividamento, ressalta-se o seu § 2º, com a seguinte redação:

O não comparecimento injustificado de qualquer credor, ou de seu procurador com poderes especiais e plenos para transigir, à audiência de conciliação de que trata o caput deste artigo acarretará a suspensão da exigibilidade do débito e a interrupção dos encargos da mora, bem como a sujeição compulsória ao plano de pagamento da dívida se o montante devido ao credor ausente for certo e conhecido pelo consumidor, devendo o pagamento a esse credor ser estipulado para ocorrer apenas após o pagamento aos credores presentes à audiência conciliatória. (BRASIL, 2021)

Este dispositivo legal, com toda certeza, é o ponto central da legislação sob análise, pois, de forma perfeita, descreve a conduta imposta e a sanção pela inobservância da norma.

No âmbito do Processo Civil, a ausência do citando acarreta a sua revelia, nem sempre com a pena de confissão quanto à matéria de fato, mas abre caminho para uma decisão desfavorável ao réu, sem, contudo, ter consequências na vida prática.

Neste ponto, a Lei n. 14.181/2021 foi revolucionária, porque conferiu efeito prático à ausência dos credores à audiência de conciliação com a suspensão automática da exigibilidade de seus créditos. A Lei exige, além da presença do credor, preposto, a presença de procurador com poderes para transigir.

A audiência pode ser realizada por um juiz ou um conciliador e a sentença que homologar o acordo entre as partes constituir-se-á em título executivo judicial com força de coisa julgada.

Se não houver acordo, o caminho proposto pela lei é a instauração do processo e a solução será heterônoma, uma vez que virá por meio de uma sentença judicial, após o contraditório e a ampla defesa. Daí a importância da Defensoria Pública na especialização de seus órgãos nas negociações relativas à Lei do Superendividamento, assim como o investimento do Estado na especialização de conciliadores.

Neste sentido, a Lei de Superendividamento permite que outros órgãos pertencentes ao sistema de defesa do consumidor atuem na busca de soluções, como se depreende do art. 104-C:

Art. 104-C. Compete concorrente e facultativamente aos órgãos públicos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor a fase conciliatória e preventiva do processo de repactuação de dívidas, nos moldes do art. 104-A deste Código, no que couber, com possibilidade de o processo ser regulado por convênios específicos celebrados entre os referidos órgãos e as instituições credoras ou suas associações. (BRASIL, 2021)

Anota-se que a solução determinada pela Justiça é a menos conveniente, pois sempre suscita a possibilidade de recurso. De todo modo, parece que este seja um passo importante na busca de um patamar civilizatório mínimo.

Infelizmente, a norma não vale pelo que nela está escrito, mas a forma como é interpretada, e, no Brasil, a interpretação que tem relevância é a judicial. O problema é que os recursos estão sujeitos a um tempo relevante para sua

conclusão. Este tempo do processo é algo que, de certa forma, interfere no mercado de consumo.

De todo modo, a Lei 14.781/2021 estabelece:

Art. 104-B. Se não houver êxito na conciliação em relação a quaisquer credores, o juiz, a pedido do consumidor, instaurará processo por superendividamento para revisão e integração dos contratos e repactuação das dívidas remanescentes mediante plano judicial compulsório e procederá à citação de todos os credores cujos créditos não tenham integrado o acordo porventura celebrado. (BRASIL, 2021 )

Note-se que a lei utiliza a expressão plano judicial compulsório, o que leva a crer que as partes devem se esforçar para buscar uma solução sem a interveniência estatal.

De certo, a judicialização da relação de consumo não é o caminho mais adequado na solução do problema do superendividamento. Como afirmado, o endividamento das famílias é um problema multifacetado na medida em que envolve questões de ordem histórica, política, social e econômica, porém não se pode negar que a referida lei representa em grande avanço na construção de uma sociedade de consumo hígida, principalmente quando se lembra que, até a década de 90, no Brasil, as relações de consumo eram regidas pelo Código Civil..

A partir desses dados, é possível conjecturar na evolução da Lei de Superendividamento com a adoção de práticas extrajudiciais advindas das próprias empresas fornecedoras de bens e serviços juntamente com associação de consumidores, na busca de resolução espontânea dos conflitos decorrentes da concessão do crédito, que, em dúvida, é a maior causa de superendividamento.

Dessa maneira, é possível reparar que a Lei n. 14.181 de 2021 utilizou bastante os meios alternativos de resolução de disputa como conciliação e mediação como forma de facilitar o processo e torná-lo menos burocrático como forma de assegurar o acesso à justiça em um sistema multiportas.

Ainda, é possível afirmar que esses meios auxiliam a derrubar barreiras sociais e econômicas do judiciário, diminuindo a formalidade. Todavia, é preciso que haja maior divulgação dos direitos do consumidor para que a população possa buscar assistência na Defensoria Pública e consiga usufruir de seus direitos e evitar abusos por partes dos fornecedores.

Assim, convém relacionar o princípio do acesso à justiça ao papel institucional da Defensoria Pública. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu art. 5º, inciso XXXV como garantia fundamental da pessoa a inafastabilidade do controle jurisdicional e em seu art. 134<sup>13</sup> a missão da Defensoria Pública, autorizando a interpretação segundo a qual toda pessoa, sem qualquer distinção, tem direito fundamental de acesso à justiça. Desse modo, faz-se necessária a análise do papel da defensoria pública no contexto do acesso à justiça dos consumidores superendividados.

---

<sup>13</sup> Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal .

### 3. A DEFENSORIA PÚBLICA

A Constituição Federal de 1988 é construída com base no princípio da dignidade da pessoa humana, que consta no seu primeiro artigo. A dignidade da pessoa humana é um valor intrínseco inerente a todo ser humano e que não pode ser abdicado por ser um direito indissociável. É um dos fundamentos da República Federativa do Brasil e deve nortear todo o sistema jurídico. Em outros termos, o Estado é o fruto de uma arquitetura política dos elementos da sociedade para satisfação de interesses sociais e individuais.

Dito isso, toda a estrutura estatal deve ser orientada para a promoção da garantia da dignidade humana. Especificamente, no campo de defesa do consumidor, essa dignidade está conectada com a proteção do consumidor, tendo em vista sua vulnerabilidade, a fim de evitar abusos pelos fornecedores. A Defensoria Pública, por sua vez, assume relevante papel como instituição voltada para ao acesso à justiça dos consumidores, incluindo os casos de superendividamento, tema principal do presente trabalho.

Assim, na Constituição Cidadã de 1988, construída com a participação de vários setores da sociedade, que buscou constitucionalizar os diversos setores da vida, inclusive das funções essenciais à justiça. Mais especificamente, em seu art. 134 e parágrafos, é tratado a Defensoria Pública. Partindo de uma leitura do aludido dispositivo constitucional, observa-se que é função da Defensoria Pública a orientação jurídica, a promoção e a defesa dos direitos humanos, judicial e extrajudicialmente.

Não obstante a clara redação do citado dispositivo constitucional, constata-se, no mundo prático, uma verdadeira dissonância entre a promessa constitucional e as expectativas do cidadão que se encontra em situação de vulnerabilidade econômica, nos casos de superendividamento, ou seja, aquele indivíduo, de boa-fé que não consegue mais garantir o pagamento das suas dívidas, sem comprometer seu mínimo existencial. Assim, a Defensoria Pública, de um modo geral, possui um

relevante papel na vida de diversos indivíduos que se encontram superendividados por conta da redução de salário, aumento do custo de vida, ou mesmo pelo acréscimo de dívidas imprevistas, dentre tantas outras situações que podem acometer o cidadão que, em condições normais, é cumpridor de suas obrigações.

A Defensoria Pública, embora não tenha sido mencionada na Lei n, 14.181/2021, possui forte atuação na defesa das pessoas em situação de Superendividamento. Assim, essa conceituada instituição cumpre com a sua missão constitucional na representação dos necessitados, ou seja, daqueles que comprovem insuficiência de recursos, garantindo a estes o acesso à justiça, preservando e recuperando a tão fundamental dignidade.

Assim, há uma conexão estreita entre as funções da Defensoria Pública, a pessoa em situação de Superendividamento e o acesso à justiça, como fator de legitimação democrática da Constituição Federal de 1988.

Por ser um órgão de Estado, a Defensoria Pública não fica sujeitas aos influxos ocasionais de conveniência dos governos, o que representa uma garantia constitucional para o cidadão. Além dessa garantia constitucional, a Defensoria Pública detém autonomia para a iniciativa de estruturação de seus órgãos, é guiada pelo princípio da independência funcional, e, sob o aspecto financeiro, também tem autonomia orçamentária.

Com estas características, a Defensoria Pública ganha uma fisionomia de órgão constitucional autônomo, como as garantias e prerrogativas necessárias à consecução dos fins constitucionais estatuídos pela Constituição Federal de 1988, quais sejam a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados.

Ao que interessa para os limites deste estudo, a Defensoria Pública, no campo cível, poderá atuar na defesa de direito individual ou coletiva. Neste quadrante, a Lei 7.347, a partir da redação dada pela Lei 11.448, de 2008, positivou

a legitimidade da Defensoria Pública para a propositura da ação civil pública principal ou cautelar, nos termos do inciso II, do seu art. 5º. (BRASIL, 1985).

Destaca-se, ainda, que, apesar da clara legitimidade da Defensoria Pública para a defesa de direito dos necessitados por meio de ações coletivas, houve a propositura de uma ação direta de inconstitucionalidade, a ADI n. 3.943/DF com a finalidade de questionar os aludidos dispositivos legais, tendo como fundamento a extensão dos raios da ação coletiva que, por ultrapassarem, em tese, os interesses das pessoas necessitadas, seria inconstitucional. No entanto, tal ação fora julgada improcedente pelo Supremo Tribunal Federal.

No referido julgado, o Supremo Tribunal Federal destacou a relevância da Defensoria Pública, principalmente o seu papel de defesa do cidadão necessitado e a sua relação com o acesso à justiça, como no seguinte trecho:

“Consta das justificativas apresentadas pelos Deputados Mauro Benevides e outros, anexadas à Proposta de Emenda Constitucional n. 247/2013 (PEC 4/2014 no Senado Federal):

“A Defensoria Pública é uma instituição pública que representa a garantia do cidadão em situação de vulnerabilidade de ter acesso à justiça, por meio de serviços inteiramente gratuitos e de qualidade. “A Defensoria Pública é uma instituição pública que representa a garantia do cidadão em situação de vulnerabilidade de ter acesso à justiça, por meio de serviços inteiramente gratuitos e de qualidade.

Elevada à categoria de instituição constitucional em 1988, apenas em 2004 o Congresso Nacional lhe conferia a necessária autonomia administrativa, financeira e orçamentária elevada à categoria de instituição constitucional em 1988, apenas em 2004 o Congresso Nacional lhe conferia a necessária autonomia administrativa, financeira e orçamentária. ” (STF, ADI 3943).

A Defensoria Pública é uma instituição essencial à função jurisdicional, pois lhe cabe fazer a defesa das pessoas necessitadas em juízo, e mesmo extrajudicialmente, garantindo-se efetividade à norma constitucional na medida em que o acesso à justiça deixa de ser meramente formal para um acesso efetivo, material, consentâneo com os direitos fundamentais plasmados na Constituição Federal de 1988, principalmente na vertente do princípio da dignidade da pessoa humana.

A expressa legitimação da Defensoria Pública na defesa dos necessitados por meio de ação coletiva foi um grande avanço na sistemática jurídica, porquanto permitiu a racionalização do trabalho e o acesso à justiça por meio do maior alcance das decisões judiciais.

Neste sentido, releva trazer à colação um importante julgado do Superior Tribunal de Justiça sobre a atuação da Defensoria Pública na defesa de direitos coletivos.

Assim, a Defensoria Pública está legitimada a atuar na defesa dos direitos coletivos de todas as espécies, ou seja, difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos.

Este quadro demonstra a relevância da Defensoria Pública para a defesa das pessoas em situação de superendividamento, seja no campo extrajudicial, por meio da intermediação de consumidores e credores, seja na propositura de ações individuais ou coletivas.

Não se pode olvidar que a pessoa em situação de superendividamento tem seus rendimentos completamente comprometidos por dívidas, muitas vezes, empréstimos consignados que incidem diretamente em seus contracheques, e, com isso, pouco sobra para satisfazer o mínimo existencial.

Por conseguinte, a Defensoria Pública assume papel institucional fundamental na dinâmica processual, na efetivação do acesso à justiça e na densificação do princípio da dignidade humana, principalmente na dimensão do mínimo existencial.

### **3.1 O papel do NUDECON na defensoria pública do Estado do Rio De Janeiro**

O Núcleo de Defesa do Consumidor da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, foi inaugurado em 1989 e é capacitado para atender os mais diversos problemas relacionados aos direito dos consumidores, dentre eles o superendividamento.

Em 2011 foi criada uma deliberação CS/DPGE Nº 78 que é o ordenamento atual do NUDECON, nesta deliberação, no art. 13 é estipulada as atribuições da Comissão de Superendividamento, tais como identificar o estado de superendividamento, buscar soluções extrajudiciais, por meio de audiências de conciliação, promover a tutela jurisdicional do consumidor superendividado, promover a prevenção do superendividamento com projetos de educação financeira para o consumo consciente, entre outras ações.

O NUDECON recebe diversos casos de superendividamento diariamente com pessoas que se encontram em situações delicadas, com empréstimos consignados, empréstimos pessoais e inadimplência em cartões de crédito, afetando diretamente a sua subsistência, visto que pela quantidade de empréstimos realizados, quando o indivíduo recebe o seu salário, no mesmo dia é capturado pelo banco ou a própria pessoa realiza os pagamentos da sua dívida. Dessa forma, o dinheiro não consegue perdurar ao longo do mês para suas necessidades básicas como alimentação.

Assim, a Defensoria Pública, ao tratar os casos de Superendividamento, trabalha em duas questões interligadas: prevenção e tratamento. A prevenção é realizada com materiais didáticos disponibilizados ao público e o tratamento.

O critério feito pela Defensoria Pública não é fechado, ou seja, não há uma porcentagem de comprometimento financeiro que justifique o superendividamento de forma taxativa. Dessa forma, a análise é feita individualmente de cada caso.

Dessa forma, a Defensoria Pública possui uma atuação fundamental para promover o acesso à justiça dos indivíduos superendividados e possibilitar que eles realizem um plano global de pagamento com os seus credores, possibilitando um recomeço em suas vidas. Além disso, faz-se necessário ressaltar o protagonismo da Defensoria Pública quando se trata de educação financeira, promovendo palestras, workshop, e-books e etc sobre o tema. Embora a lei não tenha estipulado taxativamente como seria feita a educação financeira, por quem e para quem, a Defensoria já começou a praticar o ensino sobre finanças de modo a prevenir o superendividamento.

A Defensoria Pública, neste caso, precisa estar preparada para assumir este fim institucional, com a previsão de investimentos para a descentralização de seus órgãos, de modo a se aproximar das Comarcas do interior, a investidura de novos Defensores Públicos e de pessoal, e, sobretudo, na especialização de seus profissionais em processo de negociação relativo ao fenômeno do superendividamento.

## CONCLUSÃO

Conclui-se que se por um lado houve uma democratização do crédito, com contas digitais, empréstimos e consignados, do outro também ocorreu um endividamento dos consumidores. A dívida por si só é um elemento normal na sociedade e necessária para os bancos. Contudo, alguns episódios durante a vida, como a perda de emprego, problemas de saúde ou redução de renda faz com que essas pessoas fiquem com dívidas superiores a sua renda, comprometendo a sua dignidade ao ter dificuldades para sua subsistência, com a compra de alimentos, por exemplo.

Desse modo, o presente trabalho é resultado da observação da situação de superendividamento das famílias brasileiras e da preocupação dos seus reflexos no campo jurídico, social e econômico.

Pelo que se pôde observar, o superendividamento tem origem na marcante diferença social que ocupa os estudos estatísticos e econômicos. Motivado pelo crédito facilitado, sociedade de consumo, publicidade e falta de informações claras, o superendividamento pode ser classificado como passivo e ativo, este último subdividido entre consciente e inconsciente.

Assim, a maioria dos endividamentos ocorrem por meio de cartão de crédito e empréstimos consignados em folha de pagamento, num sistema de retroalimentação de dívidas.

A carência de políticas públicas voltadas para a melhoria da educação financeira, crises globais que afetam diretamente a economia local, inobservância de regras básicas relativas à defesa do consumidor são alguns dos fatores que colaboram para o superendividamento nas famílias brasileiras.

Demonstrou-se que o superendividamento é um problema grave e afeta a pessoa individualmente considerada em seu mínimo existencial e tem reflexos sociais na medida em que pode ser considerado um problema coletivo.

Ainda, foi analisada a vulnerabilidade do consumidor superendividado e a hipervulnerabilidade dos idosos e analfabetos nas relações de consumo, afetando diretamente a dignidade.

O endividamento das famílias em escala que ultrapasse o mínimo existencial, vale dizer, o mínimo para a sua sobrevivência digna, resulta em um problema social que deve ser tratado pelo Estado, uma vez que há interesse público relevante em sua solução, não só quanto à saúde das pessoas endividadas, como também para a própria economia.

Na análise do problema, este trabalho direcionou-se para a busca da solução normativa, uma vez que o superendividamento coletivo é um fenômeno de interesse público e, dessa forma, desafiava a ação dos poderes públicos constituídos.

O objetivo do trabalho foi demonstrar que a edição da Lei 14.181/21 que disciplina o tratamento do superendividamento não representou mera faculdade do Estado em legislar, mas sim uma obrigação constitucional, tendo em consideração o enfrentamento de uma questão relativa a um significativo problema social e econômico.

Por fim, a Lei 14.181/21 nos seus principais pontos, sobretudo no aspecto processual, onde o Legislador trouxe grandes inovações para a relação consumerista. Talvez a alteração mais importante dessa nova lei esteja no procedimento judicial que impôs obrigações importantes para os credores.

Até então, o devedor superendividado não tinha outra alternativa senão negociar com os credores de forma individual ou, quando muito, se submeter a um processo de insolvência civil, pouco recomendado pelos seus efeitos drásticos para o devedor.

A nova lei inovou sobremaneira nesse tema. Pode-se dizer que a Lei 14.181/21 criou uma espécie de recuperação civil para o consumidor em estado de superendividamento, inaugurando um processo coletivo com a presença necessária dos credores.

Todavia, a conclusão extraída dos julgados relativos ao superendividamento indicam que o Poder Judiciário ainda não está suficientemente preparado para dar tratamento adequado ao superendividamento.

Embora a nova lei traga disposições importantes para o tratamento do superendividamento, ainda existe uma relevante deferência ao princípio da autonomia privada das partes, como se a pessoa superendividada estivesse em condições de igualdade com os credores, que, na maioria das vezes, são bancos e administradoras de cartão de crédito.

Com isso, não se localizou, nesta pesquisa, julgado que admitisse a redução do percentual descontado da pessoa em situação de superendividamento

Nessa ordem lógica de pensamento, foi demonstrado que o princípio da dignidade da pessoa humana apresenta-se na Constituição como viga mestra da República Federativa do Brasil, a partir da premissa de que a norma que consagra o princípio da dignidade humana pode ser caracterizada como uma norma-princípio, de acordo com o resgate dos valores e sua introdução no ordenamento jurídico por meio dos princípios.

Como decorrência do princípio da dignidade humana, núcleo duro dos direitos fundamentais, cabe ao Estado tomar todas as providências no sentido de solucionar os problemas sociais, inclusive com a readequação do ordenamento jurídico e construção de novas normas para a satisfação do interesse público.

Em relação ao tema denominado “acesso à justiça”, que, apesar de guardar relação com o direito processual, não poderia deixar de ser mencionado neste

trabalho, que não se limita ao acesso ao judiciário, sendo possível a utilização de outros meios para a resolução de conflitos. Assim, a Lei n. 14.181 de 2021 trouxe em grande dimensão a conciliação como forma de resolução da questão do superendividamento, trazendo o conceito de tribunal multiportas de Sander para realidade fática brasileira.

Houve, ainda, a necessidade de discorrer sobre a Defensoria Pública, que é um órgão com previsão constitucional, de elevada importância para a consecução do acesso à justiça e a igualdade no processo.

A Defensoria Pública é um órgão que já existia no Brasil mesmo antes da Constituição Federal de 1988, no entanto, com o novo regime constitucional de embasamento democrático, a instituição ganhou autonomia administrativa e financeira, além de se estruturar de acordo com o Estado federativo.

Evidencia-se a importância da Defensoria Pública para o tratamento da questão relativa ao superendividamento, pois a maior parte das soluções instituídas pela Lei n. 14.181/21 apresenta caráter judicial, a exigir a participação de órgãos de assistência judiciária especializados na resolução desse problema.

Por conseguinte, a Lei 14.181/21 representou um grande avanço na prevenção e tratamento do superendividamento, inovação legislativa necessária, já que, até então, havia um vácuo legislativo.

Todavia, apesar da importância da referida lei, a sua efetividade dependerá da adoção de políticas públicas do Estado. Dito de outro modo, não basta diagnosticar o problema e criar uma disciplina jurídica, é preciso estruturar os órgãos que serão os protagonistas dessas ações, como o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública. Além disso, é preciso criar canais de aproximação entre credores e devedores para que as composições ocorram de forma voluntária e extrajudicial.

A Lei de prevenção e tratamento do superendividamento é uma norma que busca a resolução do problema por meio judicial e extrajudicial.

De tudo, a conclusão que se extrai é no sentido de que a legislação brasileira está no caminho correto na promoção dos direitos aos superendividados. Todavia, ainda há muito trabalho a ser feito para que se possa assegurar os princípios constitucionais e consumeristas, tendo em vista os recentes julgados e o decreto que estabeleceu o valor de R\$303,00 como mínimo existencial.

Desse modo, faz-se necessária a ampliação de medidas de educação financeira para a população brasileira, assim como o oferecimento de cursos sobre o tema para advogados, juízes e promotores. Além disso, é preciso que haja políticas públicas em um espectro mais amplo capaz de alcançar a política econômica no viés da macroeconomia, com controle da dívida pública, dos juros básicos da economia, taxa de desemprego, e educação financeira. Dessa maneira, será possível enfrentar a questão do superendividamento, reduzindo o número de pessoas nessa situação.

#### 4 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Jones Figueiredo. **O problema do superendividamento familiar e a mora da dí(vida)**. **IBDFAM**, Online, p. 1, 4 ago. 2022. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/artigos/1521/O+problema+do+superendividamento+familiar+e+a+mora+da+d%C3%AD%28vida%29>. Acesso em: 30 dez. 2022.

AUXÍLIO Brasil. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil>. Acesso em: 30 nov. 2022.

BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BARROSO, L. R. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil)**. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 240, p. 1–42, 2005. DOI: 10.12660/rda.v240.2005.43618. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43618>. Acesso em: 26 out. 2022.

BARROSO, Luis Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico**. Belo Horizonte: Fórum, 2014, P. 82.

BONATTO, Cláudio. **Questões Controvertidas no Código de Defesa do Consumidor: principiologia, conceitos, contratos**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p.46

BRASIL. [Constituição (1988)]. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Brasília: [s. n.], 1988.

BRASIL. **Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 2022**. Regulamenta a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial para fins de prevenção, tratamento e

conciliação de situações de superendividamento em dívidas de consumo, nos termos do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor. Brasília, 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**, Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. [S. l.], 11 set. 1990.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. [S. l.], 17 mar. 2015.

BRASIL. **Lei nº 14.181**, de 1 de julho de 2021. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. [S. l.], 2 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.431, de 3 de agosto de 2022**. Altera as Leis nºs 10.820, de 17 de dezembro de 2003, 8.213, de 24 de julho de 1991, e 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para ampliar a margem de crédito consignado aos empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, aos segurados do regime próprio de previdência social dos servidores públicos federais, aos servidores públicos federais e aos segurados do Regime Geral de Previdência Social e para autorizar a realização de empréstimos e financiamentos mediante crédito consignado para beneficiários do benefício de prestação continuada e de programas federais de transferência de renda, a Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019, para dispor sobre a restituição de valores aos cofres públicos, e a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, para alterar procedimentos relativos à concessão do Auxílio Inclusão Produtiva Urbana. [S. l.], 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Seção. **REsp n. 1.863.973/SP**. Relator Ministro Marco Aurélio Bellizze. Brasília, julgado em 9/3/2022, publicado em 15/3/2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Terceira Turma. **REsp n. 1.783.731/PR** .  
Relatora Ministra Nancy Andrighi. Brasília, julgado em 23/4/2019, publicado em  
26/4/2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3943/DF**, Relator(a): Min. Cármen Lúcia,  
Tribunal Pleno, julgado em 7 maio 2015. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 06  
ago de 2015.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível 1010126-  
32.2021.8.26.0269; Relator Heitor Luiz Ferreira do Amparo; Órgão Julgador 12<sup>a</sup>  
Câmara de Direito Privado; Foro de Itapetininga - 4<sup>a</sup> Vara Cível; Data do Julgamento  
17/11/2022; Data de Registro 17/11/2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Paraná - 16<sup>a</sup> Câmara Cível – Processo nº 0017146-  
11.2021.8.16.0030 - Foz do Iguaçu - Relator Paulo Cezar Bellio - Julgado em  
06/06/2022

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. APL 0010274-26.2016.8.19.0206.  
Des(a). Sandra Santarém Cardinali. Vigésima sexta câmara cível, julgamento em  
20/02/2019

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O Conceito de Política Pública em Direito**. In: BUCCI,  
Maria Paula Dallari (Org.). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São  
Paulo: Saraiva, 2006. Disponível em:  
<https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2753819&forceview=1>. Acesso  
em 26 out. 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da  
constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 225.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio  
Antonio Fabris, 1988.

CARVALHO, Diógenes Faria de; SILVA, Frederico Oliveira. **Superendividamento e mínimo existencial: teoria do reste à vivre**. Revista de Direito do Consumidor. vol. 118. ano 27. p. 363-386. São Paulo: Ed. RT, jul.-ago. 2018.

COMPRA compulsiva é problema de saúde – e tem tratamento: Serviço do Instituto de Psiquiatria oferece ajuda para portadores do transtorno de compra compulsiva – a oniomania.. [S. l.], 6 ago. 2015. Disponível em:  
<https://www5.usp.br/noticias/comportamento/compra-compulsiva-e-problema-de-saude-e-tem-tratamento/>. Acesso em: 30 dez. 2022.

COVARDIA Capital. Direção: Flávia Barbalho e Lilian Salgado. Youtube: Instituto Defesa Coletiva, 2018. Disponível em:  
<https://www.youtube.com/watch?v=2R3QUOIRabA>. Acesso em: 29 dez. 2022.

CUSTO da cesta básica diminui em 12 capitais. **Departamento Intersindical de Estatística e Estudo Socioeconômico**, São Paulo, p. 1-5, 6 out. 2022. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2022/202209cestabasica.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2022.

DEFENSORIA PÚBLICA. Diretoria de Estudos e Pesquisas de Acesso à Justiça. **Perfil do consumidor superendividado e a atuação da defensoria pública na renegociação da dívida**. Defensoria Pública, Rio de Janeiro, p. 1-27, 16 fev. 2022. Disponível em:  
<https://defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/b7ca8cbd43c24d7f8aa11fce8483026e.pdf>. Editora Revista dos Tribunais, 2006.

DEFENSORIA pública do RJ participa de audiência pública sobre superendividamento. Direção: Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados. Gravação de Canal ANADEP. Youtube: [s. n.], 2020. Disponível em:  
<https://www.youtube.com/watch?v=xZe8A4Vpn2U>. Acesso em: 10 nov. 2022.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 219.

ENDIVIDAMENTO de Risco no Brasil: Conceito e indicadores. **Série Cidadania Financeira** : Estudos sobre Educação, Proteção e Inclusão, Brasília, ed. 6, p. 6-35, junho 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/cidadaniafinanceira>. Acesso em: 11 nov. 2022.

FECOMERCIO-RS. **Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC)**. 2016. Disponível em: <<https://fecomercio.rs.org.br/wpcontent/uploads/2016/10/PEICanaliseNOV16.pdf>>. Acesso em: 15 mai 2022.

GALANTER, M. (2015). **Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão**. Revista Brasileira De Sociologia Do Direito, 2(1). <https://doi.org/10.21910/rbsd.v2n1.2015.6>

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Teresa Fonseca. **(Re)Pensando a pesquisa jurídica: Teoria e Prática**. 3ª. ed. atual. Belo Horizonte: Editora del Rey, 2010. [https://www.pucrs.br/direito/wpcontent/uploads/sites/11/2018/09/guilherme\\_wodtke\\_2014\\_2.pdf](https://www.pucrs.br/direito/wpcontent/uploads/sites/11/2018/09/guilherme_wodtke_2014_2.pdf). Acesso em: 11 fev. 2022

HENNIGEN, Inês. **Superendividamento dos consumidores: uma abordagem a partir da Psicologia Social**. Revista Mal-Estar e Subjetividade. Fortaleza v. 10, n. 4 dez. 2010. Disponível em: <[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1518-61482010000400006&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-61482010000400006&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 20 de out de 2022.

LIMA, Clarissa Costa de. **O Tratamento do Superendividamento e o Direito de Recomeçar dos Consumidores**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2014. p. 34-40.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil. Teoria Geral do Processo**. V.1 2ªed. revista e atualizada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MARQUES, Cláudia Lima. In **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**. Rio Grande do Sul: Revista dos Tribunais, 2006, p. 256.

MARQUÊS, Cláudia Lima, in **Direitos do consumidor endividado: superendividamento e crédito** / Claudia Lima Marques e Rosangela Lunardelli Cavallazzi coordenação, São Paulo:

MARQUES, Cláudia Lima; LIMA. In: BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de proteção e Defesa do Consumidor. **Prevenção e tratamento do superendividamento**. Brasília: DRDC/SDE, 2010.

MARQUÊS, Claudia Lima; LIMA, Clarissa Costa; VIAL, Sophia. **Superendividamento dos consumidores no pós-pandemia e a necessária atualização do Código de Defesa do Consumidor**. Escola Paulista de Magistratura, São Paulo, p. 108-144, 23 dez. 2020. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/105dc.pdf?d=637581604679873754>. Acesso em: 10 fev. 2022.

MARQUES, Maria Manuel Leitão (Coord.). **O endividamento dos consumidores**. Coimbra: Livraria Almeida, 2000. p. 2-60.

MATOS, Thaís. 'Me arrependi': famílias que pegaram consignado do Auxílio Brasil enfrentam dificuldades para pagar contas: Beneficiárias ouvidas pelo g1 relatam dificuldade de pagar contas e frustração.. **G1**, [S. l.], 7 dez. 2022. Economia, p. 1-2. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/12/07/me-arrependi-familias-que-pegaram-consignado-do-auxilio-brasil-enfrentam-dificuldades-para-pagar-contas.ghtml>. Acesso em: 7 dez. 2022.

NETO, André Perin Schimdt. **Superendividamento do consumidor: Conceito Pressupostos e Classificação**. Revista da SJRJ, Rio de Janeiro, n. 26, p. 167-184, 2009.

O SISTEMA DE MÚLTIPLAS PORTAS. Argentina: Sistemas Judiciales, 2018- . Anual. Disponível em: <https://sistemasjudiciales.org/revista/revista-n-22/o-sistema-de-multiplas-portas/>. Acesso em: 30 nov. 2022.

OS GRANDES bancos registram o maior volume de lucros desde 2006. O Santander foi o banco com maior ROE desde 2018, entre esses bancos. A PDD recuou em 31%, enquanto os Dividendos subiram 12%: [S. /], 2021. Disponível em: <https://insight.economica.com/em-2021-os-grandes-bancos-registram-o-maior-volume-de-lucros-desde-2006-o-santander-foi-o-banco-com-maior-roe-desde-2018-entre-esses-bancos-a-pdd-recuou-em-31-enquanto-os-dividendos-subiram-12/>. Acesso em: 5 dez. 2022.

PASQUALOTTO, Adalberto; SOARES, Flaviana Rampazzo. **Consumidor hipervulnerável: análise crítica, substrato axiológico, contornos e abrangência.** Revista de Direito do Consumidor. vol. 113. Set/out. 2017

**PORTARIA Nº 55 DE 17/02/2022.** Institui Grupo de Trabalho para aperfeiçoar os fluxos e procedimentos administrati. [S. /], 30 dez. 2022

RELATÓRIO-GERAL. Comissão de Juristas de Atualização do Código de Defesa do Consumidor. Brasília: Senado Federal, 2012.

SANDER, Frank E. A. **The Multi-Door Courthouse:** Settling Disputes in the Year 2000. HeinOnline: 3 Barrister 18, 1976.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice:** O Social e o Político na Pós-modernidade. Saraiva, 2018.

SANTOS, Felipe Oliveira. **O raciocínio jurídico entre princípios e regras.** Revista de informação legislativa, Brasília, v. 48, ed. 192, 2011.

SARMENTO, DANIEL. **Direito adquirido, emenda constitucional, democracia e justiça social.**

SCHIMIDT NETO, ANDRÉ. **REVISÃO DOS CONTRATOS COM BASE NO SUPERENDIVIDAMENTO: DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR AO CÓDIGO CIVIL**: A Falência da Pessoa Física no Direito Brasileiro. Orientador: Cesar Viterbo Matos Santolim. 2010. 480 p. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2010.

SCHMITT, Cristiano Heineck. **Cláusulas abusivas nas relações de consumo**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 194

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. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, n. 55, p. 11-52, jul./set. 2005.

Superendividamento e consumo responsável de crédito [recurso eletrônico] / Marília de Ávila e Silva Sampaio. – Ebook. – Brasília : TJDFT, 2018.

SILVA, Gabriela. **Regulação Para O Tratamento Do Superendividamento**: Diretrizes Para A Construção De Um Modelo De Falência Da Pessoa Natural No Brasil. Orientador: Antônio José Maristrello Porto. 2019. 124 p. Dissertação (Mestrado) - Fundação Getúlio Vargas (FGV), [S. l.], 2019

TAXAS de Juros. [S. l.], 2022. Disponível em:  
<https://www.bcb.gov.br/estatisticas/txjuros>. Acesso em: 30 nov. 2022.

THE EMPLOYER'S GUIDE TO FINANCIAL WELLNESS. **Salary Finance**, United States, p. 1-40, 2019. Disponível em:  
[https://resources.salaryfinance.com/hubfs/Campaigns/USGuide19/Employers\\_Guide\\_to\\_Financial\\_Wellness\\_2019\\_Salary\\_Finance.pdf?utm\\_campaign=USGuide19](https://resources.salaryfinance.com/hubfs/Campaigns/USGuide19/Employers_Guide_to_Financial_Wellness_2019_Salary_Finance.pdf?utm_campaign=USGuide19). Acesso em: 20 nov. 2022.

WODTKE, Guilherme Domingos Gonçalves. **O superendividamento do consumidor: as possíveis previsões legais para seu tratamento**. PUC-RS, [s. l.], 16 fev. 2022.