

Claudia Lima Marques

Andréia Fernandes de Almeida Rangel

(Organizadoras)

**Superendividamento e proteção do consumidor:
Estudos da I e II Jornada de Pesquisa CDEA**



Editora Fundação Fênix

Porto Alegre, 2022

Direção editorial: Ingo Wolfgang Sarlet Diagramação:
Editora Fundação Fênix Concepção da Capa: Editora
Fundação Fênix

O padrão ortográfico, o sistema de citações, as referências bibliográficas, o conteúdo e a revisão de cada capítulo são de inteira responsabilidade de seu respectivo autor.

Todas as obras publicadas pela Editora Fundação Fênix estão sob os direitos da Creative Commons 4.0 – http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR

Este livro foi editado com o apoio financeiro do Ministério das Relações Exteriores da República Federal da Alemanha através do Serviço Alemão de Intercâmbio Acadêmico (DAAD).



Série Direito– 52

Catálogo na Fonte

S959 Superendividamento e proteção do consumidor [recurso eletrônico] : estudos da I e II Jornada de Pesquisa CDEA / organizadoras Claudia Lima Marques, Andréia Fernandes de Almeida Rangel. – Porto Alegre : Editora Fundação Fênix, 2022.
391 p. : il. (Série Direito ; 52)

Disponível em: <<http://www.fundarfenix.com.br>>

ISBN 978-65-81110-85-7

DOI <https://doi.org/10.36592/9786581110857>

1. Direito do consumidor. 2. Dívidas. 3. Consumo - Economia. I. Marques, Claudia Lima (org.). II. Rangel, Andréia Fernandes de Almeida (org.).

CDD: 340

Responsável pela catalogação: Lidiane Corrêa Souza Morschel CRB10/1721.

1. BREVE NOTA À ATUALIZAÇÃO DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR PELA LEI 14.181.2021¹



<https://doi.org/10.36592/9786581110857-01>

Claudia Lima Marques²

Clarissa Costa de Lima³

Sophia Vial⁴

1 INTRODUÇÃO

Reforçando a boa-fé⁵ na concessão responsável do crédito ao consumo e criando um sistema novo de conciliação em bloco das dívidas dos consumidores, que preserva o mínimo existencial, em junho de 2021 foi aprovada a Lei 14.181,2021, que atualiza o Código de Defesa do Consumidor-CDC.

Como escrevemos,⁶ trata-se de um texto legislativo maduro, preparado por uma Comissão de Juristas do Senado Federal, presidida pelo e. Min. Antônio Herman Benjamin;⁷ texto discutido e debatido em anos de tramitação, um texto baseado nas

¹ Versão especial e reduzida da nota publicada pelas autoras na *Revista de Direito do Consumidor*, vol. 136/2021, p. 517 – 538, Jul - Ago / 2021, com o título ‘Nota à atualização do Código de Defesa do Consumidor pela Lei 14.181,2021 para “aperfeiçoar a disciplina do crédito”, “para a prevenção e o tratamento do superendividamento” e “proteção do consumidor pessoa natural”.’

² Doutora em Direito (Heidelberg), LL.M. (Tübingen) e Diploma de Estudos Europeus (Sarre, Alemanha). Ex-Presidente do Brasilcon, Líder do Grupo de Pesquisa CNPq ‘Mercosul, Direito do Consumidor e Globalização’, Pesquisadora 1 A do CNPq, Diretora do Centro de Estudos Europeus e Alemães-CDEA (UFRGS-PUCRS-DAAD) e Presidente do Comitê de Proteção Internacional dos Consumidores (ILA, Londres), Professora Titular da UFRGS, Professora Permanente do PPGD UFRGS e da Uninove.

³ Doutora e Mestre em Direito Privado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Especialista em Direito do Consumidor pela Universidade de Coimbra e em Direito Europeu dos Contratos pela Universidade de Savoie, Diretora Adjunta da Revista de Direito do Consumidor. Ex-Presidente do Brasilcon. Juíza de Direito do TJRS.

⁴ Doutora e Mestre em Direito Privado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Especialista em Direito Europeu dos Contratos pela Universidade de Savoie, Ex-Presidente dos PROCONSBRASIL e ex-coordenadora do PROCON Porto Alegre, Advogada, Ex-Assessora Legislativa no Senado Federal do Senador Rodrigo Cunha (AL). Secretária-Geral do Brasilcon.

⁵ Veja: MARQUES, Claudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor*. 9. Ed. São Paulo: RT, 2019, p. 1465 e seg.

⁶ Veja os nossos comentários mais detalhados na obra, BENJAMIN, Antonio H.; MARQUES, Claudia Lima; LIMA, Clarissa Costa de; VIAL, Sophia Martini. *Comentários à Lei 14.181/2021: A atualização do CDC em matéria de superendividamento*. São Paulo: Ed. RT, 2021, p. 33 e seg

⁷ Veja BENJAMIN, Antônio H. MARQUES, Cláudia Lima. Extrato do Relatório-Geral da Comissão de Juristas do Senado Federal para atualização do Código de Defesa do Consumidor (14.03.2012). *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, n. 92, p. 303-366, mar./abr. 2014

lições do direito comparado, especialmente no modelo francês de reeducação financeira, mas adaptado à realidade brasileira. É uma atualização legislativa do microssistema do consumidor, que objetiva mudar o mercado brasileiro: mudar da cultura da dívida e da exclusão dos milhões de consumidores superendividados de boa-fé, para a cultura do pagamento e da preservação do mínimo existencial, dando nova ordem e mais tempo aos consumidores no pós-pandemia, mas com um plano de pagamento para saldar as dívidas e reforçar a educação financeira no Brasil.

Como afirmou o Presidente da Comissão de Juristas, Min. Antônio Herman Benjamin, que merece todas nossas homenagens pelo belo trabalho realizado nesta verdadeira ‘reforma de atualização para o século XXI’ da Lei 8.078, 1990, o Código de Defesa do Consumidor:

“Apesar de normas visionárias, não havia como imaginar em 1990 o crescimento exponencial e democratização do crédito, fenômeno que amplia as facilidades de acesso a produtos e serviços, superando esquemas elitistas e popularizando sofisticados contratos financeiros e de crédito. Esta nova realidade brasileira coloca a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos existentes de apoio aos consumidores, especialmente os preventivos, com o intuito de reduzir conflitos, sobretudo no terreno do superendividamento, que merece tratamento legislativo.”⁸

A Lei 14.181,2021 ao atualizar o CDC foca na proteção do consumidor pessoanatural (pois a falência já é privilégio das pessoas jurídicas)⁹ e tem como base a boa-fé.¹⁰ No que se refere à prevenção do superendividamento aa modificações do CDC, com base no princípio da boa-fé objetiva, reforçam os deveres de informação, de

⁸ BENJAMIN, Antônio H. Prefácio. In: LIMA, Clarissa Costa de. *O tratamento do superendividamento e o direito de recomeçar dos consumidores*. São Paulo: RT, 2014, p. 17.

⁹ Veja sobre a necessidade de uma ‘legislação de falência do consumidor’, MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman. Consumer over-indebtedness in Brazil and the need of a new consumer bankruptcy legislation. In: NIEMI, J.; RAMSAY, I.; WHITFORD, W. C. (ed.). *Consumer credit, debt and bankruptcy – Comparative and international perspective*. Oxford: Hart Publishing, 2009. p. 55-73.

¹⁰ MARQUES, Claudia Lima. Sugestões para uma lei sobre o tratamento do superendividamento de pessoas físicas em contratos de crédito ao consumo: proposições com base em pesquisa empírica de 100 casos no Rio Grande do Sul. In: Cláudia Lima Marques; Rosângela Lunardelli Cavallazzi. (Org.). *Direitos do Consumidor endividado: Superendividamento e Crédito*. 1. ed. São Paulo: RT, 2006, p. 255- 309.

cooperação e de cuidado com os consumidores superendividados, impõem novos deveres de vigilância com os intermediários e de lealdade na publicidade e marketing no mercado de crédito, combatem expressamente o assédio de consumo, preservando a dignidade e o mínimo existencial dos consumidores, de forma a evitar a exclusão social do consumidor.¹¹

No que se refere à conciliação no superendividamento, a base da Lei 14.181/2021 é a cooperação de boa-fé entre credores e consumidor para evitar a ruína (exceção da ruína) e permitir o bom fim dos contratos, que é seu pagamento. Isso através de um plano de pagamento¹² em um modelo para-judicial (ou desjudicializado), contando com o apoio dos órgãos públicos do SNDC, e, em caso de não-conciliação, criando um processo do superendividamento, que também termina em um plano de pagamento em até 5 anos, plano então compulsório e determinado pelo juiz do superendividamento, reafirmando assim os deveres de proteção do Estado para com os consumidores, advindos da origem constitucional da proteção dos consumidores na lista de direitos fundamentais (Art. 5, XXXII da CF/1988). Vejamos alguns detalhes do conteúdo das regras as incluídas no CDC pela Lei 14.181/2021.

2 RESUMO DAS PRINCIPAIS NOVIDADES INCLUÍDAS NO CDC PELA LEI 14.181/2021

O capítulo novo da prevenção abre com uma norma narrativa do novo Art. 54- A, incluindo a definição legal de superendividamento e esclarecendo a finalidade do capítulo: *“Este Capítulo tem a finalidade de prevenir o superendividamento da pessoa natural de dispor sobre o crédito responsável e sobre a educação financeira do consumidor.”*

A introdução da figura do crédito responsável é de saudar-se, standard de boa prática da OECD e do mundo, que agora é introduzido no Brasil, que visa justamente

¹¹ Sobre superendividamento do consumidor e sua importância hoje na atualização do Código de Defesa do Consumidor, veja BENJAMIN, Antônio Herman et al. *Atualização do Código de Defesa do Consumidor: anteprojetos-relatório*. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 2012, p. 23 e seg.

¹² Veja sobre a importância do tratamento do superendividamento, MARQUES, Claudia Lima; LIMA, Clarissa Costa de. Notas sobre as Conclusões do Relatório do Banco Mundial sobre o tratamento do superendividamento e insolvência da pessoa física. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 89, 2013, p. 453 e seg.

reequilibrar a vulnerabilidade do consumidor no mercado de crédito, impondo deveres de boa-fé aos fornecedores (e intermediários) do crédito. As iniciativas de melhorar a educação financeira já presentes no Brasil ganham reforço na lei.¹³ O sistema introduzido de prevenção e tratamento é baseado na ideia de pagamento, desair da cultura da dívida e da exclusão para uma cultura do pagamento, liberando o consumidor somente após o pagamento total de sua dívida, sem perdão algum.

Na França, onde há perdão de dívida, este sistema bifásico (extrajudicial e judicial, se não houver acordo) é administrativo puro, mas bastante complexo, mas o sistema como um todo, pois exige o plano de pagamento é denominado ‘modelo da reeducação financeira’. No Brasil, um modelo simplificado foi criado pelas magistradas, discentes do PPGD UFRGS e diretoras do Observatório do Crédito e superendividamento, em 2004, em quem pede e sugere o plano é o próprio consumidor e consensuado o plano deve haver um comprometimento do consumidor de não colocar em perigo o pagamento do plano, daí porque muitos PROCONs e TJS já realizam reuniões com os consumidores para os preparar sobre como deve ser o plano de pagamento e os instruir sobre como não cair novamente em superendividamento. Todos estes ementos foram incorporados na lei, em especial o caput do novo Art. 104-A e § 4º, IV.

A Lei 14.181/2021 define superendividamento, no § 1º do novo Art. 54-A, da mesma forma que a doutrina brasileira o fez, como “*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.*”

Nesta definição legal o elemento central, o qual diferencia o superendividamento da insolvência e do inadimplemento contratual de crédito, poiso superendividado pode estar em dia, por exemplo, de seu crédito consignado e atrasado em outras dívidas, - é o *comprometimento do mínimo existencial*. Mínimo

¹³ Veja os limites da educação financeira: LIMA, Clarissa Costa de; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. A força do microssistema do CDC: tempos no superendividamento e de compartilhar responsabilidades. *25 anos do Código de Defesa do Consumidor: trajetórias e perspectivas*. São Paulo: RTs, 2016, p.549-580, p. 562ss..

existencial é uma figura constitucional,¹⁴ agora absorvida pelo CDC e que pela opção legislativa, merecerá regulamentação por decreto presidencial ou norma regulatória do Banco Central. A opção legal de exigir regulamentação foi positiva, ao possibilitar o consenso e aprovação da lei. A Ordem dos Economistas do Brasil afirma que o mínimo existencial de consumo já é calculado para as estatísticas governamentais, mas todos os serviços considerados supérfluos deveriam ser retirados, o que exige realmente regulamentação. Também destaque-se que a prevista regulamentação permitirá, sob nossa ótica, que a lei vá se adaptando à realidade brasileira e o Decreto de forma mais fácil que a lei, vá realizando as adaptações necessárias às novas fases do capitalismo brasileiro.

Também na França, que inspirou a legislação brasileira, até hoje são cinco os elementos do superendividamento¹⁵

Bem, além do comprometimento do mínimo existencial, a definição legal destaca os seguintes elementos:

1. *A impossibilidade manifesta de pagar a totalidade das dívidas, dívidas contraídas de boa-fé, pois a lei está muito preocupada com o 'moral hazard', e exige não só a boa-fé subjetiva do consumidor, e o § 3º exclui da aplicação do "Capítulo 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". A preocupação é tão grande que é repetida no capítulo da conciliação, no § 1º do Art. 104-A.*

¹⁴ Veja, por todos, WATANABE, Kazuo. Controle jurisdicional das políticas públicas, mínimo existencial e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 193, p. 13-25, mar. 2011.

¹⁵ Veja a versão atual do Art. L 330-1 do Code de la Consommation: "La situation de surendettement des personnes physiques est caractérisée par l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir. L'impossibilité manifeste pour une personne physique de bonne foi de faire face à l'engagement qu'elle a donné de cautionner ou d'acquitter solidairement la dette d'un entrepreneur individuel ou d'une société caractérise également une situation de surendettement. Le seul fait d'être propriétaire de sa résidence principale et que la valeur estimée de celle-ci à la date du dépôt du dossier de surendettement soit égale ou supérieure au montant de l'ensemble des dettes non professionnelles exigibles et à échoir ne peut être tenu comme empêchant que la situation de surendettement soit caractérisée." Article L330- 1 - Code de la consommation - Légifrance (legifrance.gouv.fr) (14.06.2021).

2. Que sejam dívidas de consumo, o que o § 2º completa englobarem “*quaisquer compromissos financeiros assumidos decorrentes de relação de consumo, inclusive operações de crédito, compras a prazo e serviços de prestação continuada*”, porém o § 3º exclui as dívidas que “decorram da aquisição ou contratação de bens e serviços de luxo de alto valor.” Como veremos mais de 80% dos superendividados ganham até 3 salários-mínimos, e encontram muita dificuldade para renegociar diretamente com seus credores, quanto maior o salário e a renda, mais fácil a renegociação. Neste ponto, pois, a exclusão de bens de luxo, não traz muitos prejuízos e evita mais uma vez que o novo sistema seja ‘aproveitado’ (*moral hazard*) por fraudadores.

3. *Dívidas de pessoas naturais*, logo excluídas as pessoas jurídicas consumidoras, como era a base legal na França (Artigo L711-1 do Code de la Consommation, agora flexibilizado pelo Art. L330-1),¹⁶ *dívidas de consumidores de boa-fé* e incluídas as dívidas vencidas e vincendas (*exigíveis e vincendas*).

Em resumo, a Lei 14.181/2021 não reduz nenhum direito do consumidor, mas inclui novos direitos no Código de Defesa do Consumidor-CDC (Lei 8.078.1990). Dois capítulos novos serão introduzidos no CDC, o ‘da prevenção e do tratamento do superendividamento’, para criar uma cultura de crédito responsável, de maior lealdade na concessão de crédito no mercado brasileiro, inclusive dos intermediários e do marketing e evitar a ‘exclusão social do consumidor’ da sociedade de consumo, preservando seu mínimo existencial, e, um segundo, “da conciliação no superendividamento”, que cria uma conciliação em bloco, já testada em muitos CEJUSCs, PROCONs e Defensorias Públicas no país, que tem como base o princípio da boa-fé.

Agora o CDC, modificado pela Lei 14.181/2021, assegura dois direitos básicos novos para os consumidores: “a garantia de práticas de crédito responsável, de educação financeira e de prevenção e tratamento de situações de superendividamento, preservado o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, por meio da revisão e da repactuação da dívida, entre outras medidas

¹⁶ Veja CARVALHO, Diógenes Faria de. SILVA, Frederico Oliveira Silva. Superendividamento e mínimo existencial: teoria do *restre à vivre*. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 118/2018, p. 363 – 386, 2018.

(Art. 6º, XI) e “a preservação do mínimo existencial, nos termos da regulamentação, na repactuação de dívidas e na concessão de crédito” (Art. 6º, XII). Complementa a política nacional de relações de consumo do CDC, com dois princípios, o primeiro do fomento a “ações direcionadas à educação financeira e ambiental dos consumidores” (Art. 4º, IX) e o segundo, o princípio da “prevenção e tratamento do superendividamento como forma de evitar a exclusão social do consumidor” (Art. 4º, X).¹⁷

No primeiro capítulo, o foco é o crédito responsável e as melhores práticas mundiais, assim completando o Art. 52 do CDC, reforça em muito os direitos de informação e esclarecimento dos consumidores, combatendo o assédio de consumo no crédito (Arts. 6º, XIII, 54-B, 54-C, 54-D, 54-G), em especial, proíbe práticas abusivas do marketing, que deixam de entregar cópia do contrato e descumprem deveres de cooperação com o consumidor (Art. 54-G), cria um direito de arrependimento do crédito consignado (Art. 54-E), por fim, esclarece a natureza acessória e conexa do crédito ao contrato principal de consumo, coligando seus destinos (Art. 54-F).

Aqui é de destacar a introdução da figura do assédio de consumo. O Anteprojeto da Comissão de Juristas do Senado Federal (depois PLS 283,2012 e hoje PL 3515,2015 da Câmara de Deputados) para a Atualização do Código de Defesa do Consumidor (CDC) introduziu no direito brasileiro a figura do combate ao ‘assédio de consumo’, nominando assim estratégias assediosas de marketing muito agressivas, que pressionam os consumidores e o marketing focado em grupos de pessoas ou visando (*targeting*) grupos de consumidores muitas vezes os mais vulneráveis do mercado, como os idosos e aposentados em casos de créditos; as crianças; os analfabetos e alfabetos funcionais; pessoas com deficiências; doentes.¹⁸

¹⁷ Veja a sugestão de uma lei para o tratamento da questão BANCO MUNDIAL (trad. Ardyllis Soares) . Conclusões do Relatório do Banco Mundial sobre tratamento do superendividamento e insolvência da pessoa física – Resumo e conclusões finais. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 89, 2013, p. 435 e seg.

¹⁸ MARQUES, C. L. Estudo sobre a vulnerabilidade dos analfabetos na sociedade de consumo: o caso do crédito consignado a consumidores analfabetos. In: Stoco, Rui. (Org.). *Doutrinas essenciais: dano moral*. 1. ed. São Paulo: RT, 2015, v. 2, p. 973-1023. (Publicado originalmente na *Revista de Direito do Consumidor*, vol. 95/2014, p. 99 – 145, Set - Out / 2014).

O termo ‘assédio de consumo’ foi utilizado pela Diretiva europeia sobre práticas comerciais abusivas e daí chegou ao Projeto de Atualização do CDC. A Diretiva europeia nr. 2005/29/CE, em seu art. 8 utiliza como termo geral, o de prática agressiva e inclui como espécies, o assédio (*harassment*), a coerção (*coercion*), o uso de força física (*physical force*) e a influência indevida (*undue influence*).¹⁹ A opção do legislador brasileiro foi de considerar o ‘assédio de consumo’ como o gênero para todas as práticas comerciais agressivas, que limitam a liberdade de escolha do consumidor.

O CDC não usava a expressão ‘assédio de consumo’, mas sim *prevalhecimento* “*da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social*” (Art. 39 IV), o que os franceses chama de ‘*abus de faiblesse*’ ou abuso da franqueza, e considera abusivo *aproveitamento* “*da deficiência de julgamento e experiência da criança*” quanto à publicidade abusiva (Art. 37 §2º), normas que permanecem no CDC, agra ao lado do assédio de consumo novo Art. 54-C, IV.

Note-se que a jurisprudência tem reconhecido que os idosos, que são os mais afetados por este novo assédio de consumo e ofertas a distância, por *telemarketing* ou mesmo em domicílio - na solidão de suas casas e de suas vidas, essas ofertas, acompanhadas de uma boa conversa com os vendedores (e assinaturas gratuitas para os filhos), são momentos agradáveis, que se transformam depois em grandes incômodos.²⁰ Os idosos em suas casas são constantemente abordados e ofertas de crédito lhe são feitas (moldadas para eles, com crédito e reservas consignadas), antes da pandemia eram assediados nas ruas, muitas vezes chegavam a assinar em branco documentos para estes ‘pastinhas e representantes bancários’

¹⁹ Veja meu estudo: MARQUES, C. L. Schutz der Schwächeren im Privatrecht: Eine Einführung. In: LenaKunz; Vivianne Ferreira Mese. (Org.). *Rechtssprache und Schwächerenschutz*. 1ed. Heidelberg: Nomos, 2018, p. 78 e seg.

²⁰ Assim ensina o *leading case*: "Recurso especial - Responsabilidade civil - Ação de indenização por danos materiais e morais - Assinaturas de revistas não solicitadas - Reiteração - Débito lançado indevidamente no cartão de crédito - Dano moral configurado - Arts. 3.º e 267, VI, do CPC ... II - A reiteração de assinaturas de revistas não solicitadas é conduta considerada pelo Código de Defesa do Consumidor como prática abusiva (art. 39, III). Esse fato e os incômodos decorrentes das providências notoriamente dificultosas para o cancelamento significam sofrimento moral de monta, mormente em se tratando de pessoa de idade avançada, próxima dos 85 anos de idade à época dos fatos, circunstância que agrava o sofrimento moral" (STJ, 3.ª T., REsp 1.102.787/PR, rel. Min. Sidnei Beneti, j. 16.03.2010, DJe 29.03.2010).

especializados em contatar idosos e aposentados nos interior do Brasil, e no mias das vezes caem em superendividamento.

O segundo tema da Lei 14.181/2021 é a conciliação em matéria de superendividamento do consumidor pessoa física com o conjunto de seus devedores, uma conciliação em bloco, que se iniciou no Brasil em um esforço acadêmico com uma pesquisa emprírica na Universidade Federal do Rio Grande do Sul em 2004.²¹ O tema ganhou em conjuntura no Brasil com a chamada democratização do crédito, a qual incluiu no sistema bancário e de cartões de crédito e de débito mais de 50 milhões de novos consumidores e que, com a crise financeira mundial,²² a crise econômica brasileira e agora a crise da COVID-19, ganha ainda mais em importância no Brasil.

No segundo novo capítulo introduzido no CDC, os novos instrumentos criados pelo Art. 5º do CDC aparecerão: “instituição de mecanismos de prevenção e tratamento extrajudicial e judicial do superendividamento e de proteção do consumidor pessoa natural” e instituição de núcleos de conciliação e mediação de conflitos oriundos de superendividamento”.

3 DO TRATAMENTO DO SUPERENDIVIDAMENTO E DO PROCESSO DE SUPERENDIVIDAMENTO: DESTAQUE DE ALGUMAS NORMAS PRINCIPAIS

Mencione-se que o *Observatório do Crédito e Superendividamento do Consumidor*, mantido pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com o intuito de diagnosticar os principais problemas na concessão do crédito, estimular trocas de experiências e a integração das políticas públicas e ações de prevenção e tratamento do superendividamento, junto com o *Grupo de Pesquisa CNPq Mercosul, Direito do Consumidor e Globalização*, tem acompanhado projetos-pilotos de conciliação em bloco das dívidas dos consumidores no país, e em especial tem uma

²¹ Veja os impactos desta pesquisa in MARQUES, Claudia Lima e CAVALLAZZI, Rosângela L. *Direitos do Consumidor endividado – Superendividamento e crédito*. São Paulo: RT, 2006.

²² Veja sobre o tema MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman. Consumer over- indebtedness in Brazil and the need of a new consumer bankruptcy legislation. In: NIEMI, J.; RAMSAY, I.; WHITFORD, W. C. (ed.). *Consumer credit, debt and bankruptcy – Comparative and international perspective*. Oxford: Hart Publishing, 2009. p. 55-73.

pesquisa sobre 6.165 superendividados,²³ que acertaram durante 5 anos suas dívidas em bloco com os seus 15.942 credores de forma para-judicial, no Projeto Piloto de Tratamento do Superendividamento do CEJUSC de Porto Alegre.²⁴

Estes dados da pesquisa do Observatório-UFRGS demonstram que o superendividamento atinge os mais pobres da população (93,8% ganham até 5 salários mínimos, 81,7% ganham até 3 salários mínimos, 13,5% ganha menos de um salário mínimo e apenas 1,2% destes consumidores ganha mais de 10 salários por mês!), os quais não conseguem renegociar sozinhos (76,4% tentaram renegociar com os fornecedores), em especial, o grande número que são idosos (18,5% são maiores de 60 anos e 1% maiores de 80 anos, quando na população são apenas 11%)²⁵, pessoas que são arrimo de família (com 1 a 3 dependentes).²⁶ E esta pesquisa longitudinal demonstrou empiricamente que estas pessoas estão de boa-fé e desejam fortemente pagar suas dívidas, que ocorreram em virtude de um ‘acidente da vida’ (76,1% sofreu um imprevisto, como redução de renda-26,8%-, desemprego-23%-, doença familiar ou pessoal-18,1%-, divórcio/separação -4,8%- e morte na família -2,5%) e limpar seus nomes (95,4% não tem qualquer processo judicial e 90,2% não estava em bancos de dados negativos, como SPC, SERASA CADIN antes da referida dívida), querendo evoluir da ‘cultura-da- dívida’ e da ‘exclusão’ da sociedade de consumo (72,5% já estão nos cadastros negativos e com isso tem dificuldades até para conseguir emprego) para uma cultura do pagamento,²⁷ com um

²³ MARQUES, Claudia Lima; LIMA, Clarissa Costa de; BERTONCELLO, Káren. Dados da pesquisa empírica sobre o perfil dos consumidores superendividados da Comarca de Porto Alegre nos anos de 2007 a 2012 e notícia sobre o Observatório do Crédito e Superendividamento Ufrgs-MJ. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 99 (2015), p. 411-437 e veja também o pioneiro livro, MARQUES, Claudia Lima e CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. (Org.). *Direitos do Consumidor endividado: Superendividamento e Crédito*. São Paulo: RT, 2006, p. 255-309.

²⁴ LIMA, Clarissa Costa de. Adesão ao projeto Conciliar é Legal (CNJ): projeto piloto “Tratamento das situações de superendividamento do consumidor”. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, n.63, p.173-201, jul./set.2007 e LIMA, Clarissa Costa de; BERTONCELLO, Káren Rick Danilevicz. Conciliação aplicada ao superendividamento: estudos de casos. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, n. 71, p. 106-141, jul./set. 2009.

²⁵ Veja MARQUES, Claudia Lima. A vulnerabilidade dos analfabetos e dos idosos na sociedade de consumo brasileira: primeiros estudos sobre a figura do assédio de consumo. In: MARQUES, Claudia Lima; GSELL, Beate. (Org.). *Novas tendências do Direito do Consumidor: Rede Alemanha-Brasil de pesquisas em Direito do Consumidor*. 1. ed. São Paulo: RT, 2015, p. 46-87.

²⁶ MARQUES, Claudia Lima. Mulheres, Idosos e o Superendividamento dos Consumidores: cinco anos de dados empíricos do Projeto-Piloto em Porto Alegre. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 100, p. 393-423, jul.-ago. 2015.

²⁷ LIMA, Clarissa Costa e BERTONCELLO, Karen. D. *Superendividamento aplicado*. Rio de Janeiro: GZ, 2010, p. 269.

plano de pagamento que permita manter seu mínimo existencial²⁸ e sustentar sua família (40,9% são solteiros os demais são casados, viúvos, divorciados ou com companheiros) e pagar os menores credores primeiro, depois os maiores, apesar do crédito consignado ou diretamente descontado em sua pensão, aposentadoria ou conta-salário (80,3% dos casos), permitindo assim com esta conciliação retirar seu nome dos cadastros negativos²⁹ e quitar sua dívida com todos os credores.³⁰ Este foi o modelo utilizado para a Atualização do CDC, uma conciliação de boa-fé e em bloco entre o consumidor (de boa-fé) e todos os seus credores, para elaborar um plano de pagamento, que preserve o mínimo de sobrevivência, o mínimo existencial. O foco da Lei 14.181/2021 é a prevenção do superendividamento do consumidor pessoa natural (art. 54-A e 104-A), seguindo aqui a tendência da Lei do Regime Jurídico de Emergência (Lei 14.010, 2020) de redefinir de forma mais estrita, o consumidor que pode se beneficiar dos dois novos capítulos, excluindo as pessoas jurídicas-consumidoras.

O Art. 104-A, que regula a conciliação, é ainda mais limitador, excluindo da conciliação e dos planos de pagamento, os contratos de crédito com garantia real, os financiamentos imobiliários e de crédito rural, ao afirmar:

Art. 104-A...§ 1º Excluem-se do processo de repactuação as dívidas, ainda que decorrentes de relações de consumo, oriundas de contratos celebrados dolosamente sem o propósito de realizar pagamento, bem como as dívidas provenientes de contratos de crédito com garantia real, de financiamentos imobiliários e de crédito rural.

²⁸ BERTONCELLO, Karen D. Identificando o mínimo existencial: proposições de concreção em casos de superendividamento do consumidor, Tese de Doutorado UFRGS (Porto Alegre), 2015, publicada nacionalmente: BERTONCELLO, Káren Rick Danilevicz. *Superendividamento do consumidor - mínimo existencial - casos concretos*. São Paulo: RT, 2015.

²⁹ Veja os casos: MARQUES, Cláudia Lima; LIMA, Clarissa Costa de; BERTONCELLO, Karen D. Prevenção e tratamento do superendividamento. *Caderno de Investigações Científicas 1*, Brasília, DPDC/SDE, 2010, p. 9 e seg.

³⁰ Veja os dados: MARQUES, Cláudia Lima. Conciliação em matéria de superendividamento dos consumidores, in MARQUES, Cláudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; LIMA, Clarissa Costa de. (Org.). *Direitos do consumidor endividado II: vulnerabilidade e inclusão*. São Paulo: RT, 2016, p. 265 e seg..

Em outras palavras, em interpretação *a contrario*, se “as dívidas provenientes de contratos de crédito com garantia real, de financiamentos imobiliários e de crédito rural” podem estar incluídas no capítulo da prevenção, se ‘decorrentes de relações de consumo’, mas não no tratamento pela conciliação e planos de pagamento. Obviamente serão consideradas para verificar o superendividamento geral do consumidor, mas não no plano de pagamento conciliado, o que é uma pena. De outrolado, se o credor com garantia real, o de financiamento imobiliário e de crédito rural aceitar participar da conciliação com o consumidor e os demais credores, neste caso,

-até porque é conciliação – parece-me que pode haver conciliação e plano de pagamento que inclua estas dívidas (Art. 104-A), que estão totalmente excluídas do plano judicial (art. 104-B). A prática do artigo dirá se a inclusão de tantas exceções foi sábia

Uma pergunta que podemos fazer é se esta lei, uma vez aprovada, será a lei específica, mencionada no Art. 1052 do Código de Processo Civil, tirando vigor do CPC de 1973:

Art. 1.052. Até a edição de lei específica, as execuções contra devedor insolvente, em curso ou que venham a ser propostas, permanecem reguladas pelo Livro II, Título IV, da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973.

A insolvência civil tinha como consequência que o devedor-consumidor perdia “o direito de administrar os seus bens e de dispor deles” (Art. 752 do CPC 1973), agora no CDC e em matéria de superendividamento, o processo é totalmente outro, conciliatório e de plano de pagamento (conciliatório o compulsório) e não concurso universal, e vem totalmente regulado pelo CDC para os consumidores superendividados, não havendo mais a declaração de insolvência de consumidor. Tal norma está prevista expressamente no Art. 104-A:

Art. 104-A...§ 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.

Por fim, repitam-se algumas noções sobre o novo processo de superendividamento e suas duas fases:

1 Condições de Abertura do Procedimento: acesso restrito aos consumidores de boa-fé

Como afirmamos antes, poderão se beneficiar das normas atinentes à prevenção e tratamento do superendividamento, os consumidores que se encontrarem em situação de superendividamento entendida como 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” . A definição brasileira tem clara inspiração na Lei Neiertz ao referir que “a situação de superendividamento está caracterizada pela impossibilidade manifesta para o devedor, de boa-fé de enfrentar o conjunto de suas dívidas não profissionais exigíveis e a vencer”.

Da leitura se extrai que somente a pessoa física que adquiriu produtos e serviços para o seu consumo é que poderá se beneficiar do procedimento de tratamento do superendividamento. Dívidas oriundas da atividade profissional ficam excluídas do procedimento, o que hoje na França pode ser flexibilizado. Da mesma forma, ficam excluídas as pessoas jurídicas, os comerciantes, artesãos, agricultores e profissionais liberais porque todos já estão albergados por procedimento específico de Recuperação de Empresas. O devedor deve estar de boa-fé, requisito que se presume mas que pode ser afastado se os credores lograrem comprovar a má-fé do devedor que pretende se beneficiar do procedimento.

Neste aspecto, interessante notar que a doutrina francesa discute sobre o momento em que a boa-fé deve ser considerada, distinguindo-a entre contratual e processual.

A boa-fé contratual se refere ao momento do endividamento, deve levar em conta o comportamento contratual do devedor anterior ao procedimento de falência, ou seja, no momento em que o crédito foi contratado.

A boa-fé processual é analisada com base no comportamento do devedor no momento em que requer o tratamento do superendividamento. Nesse sentido, a lei francesa sanciona com a exclusão do procedimento os devedores que prestaram falsas declarações, juntaram documentos inexatos, ocultaram ou desviaram bens dos credores ou agravaram o seu endividamento subscrevendo novos empréstimos. A leitura do parágrafo 3º do art. 54-A do PL 3515/15 permite concluir que o legislador brasileiro refere-se à boa-fé contratual ao dispor que “ Não se aplica ao disposto neste Capítulo ao consumidor cujas dívidas tenham sido contraídas mediante fraude ou má-fé ou sejam oriundas de contratos celebrados dolosamente com o propósito de não realizar o pagamento”

Não haverá maiores dificuldades na apreciação da boa-fé contratual em relação aos superendividados passivos, ou seja, aqueles que sofreram o que os franceses denominam de “acidentes da vida” como o desemprego, divórcio, entre outros eventos imprevisíveis. Quanto a estes, não haverá necessidade de maiores investigações acerca de sua conduta.

No caso dos superendividados ativos, que acabaram gastando além da sua capacidade de reembolso, teremos que distinguir a situação daqueles que a doutrina denomina como “inconscientes” - cujo endividamento decorreu da dificuldade de calcular o impacto da dívida na sua renda ou que foram vítimas de uma espiral de endividamento num contexto de estímulo ao consumo - daqueles “conscientes” que contraram com a intenção de não pagar o crédito no futuro.

A interpretação conjunta do parágrafo 1º e 3º do art. 54-A do PL 3515/15 deixa clara a intenção de excluir do procedimento apenas os superendividados ativos inconscientes, ou seja, aqueles que agiram de má-fé.

Assim como nos modelos de direito comparado, o PL 3515 não fixou um valor para a caracterização do superendividamento, o que seria inviável diante da multiplicidade de situações que envolvem o tema. A opção pela referência à “impossibilidade manifesta” tal como acontece na legislação francesa, permitirá uma avaliação casuística, levando-se em conta o conjunto de recursos disponíveis do superendividado (bens e renda) para o pagamento das dívidas e o comprometimento de seu mínimo existencial.

2 Fase Conciliatória com ênfase nos planos de pagamento

A Lei 14.181/2021 adotou o modelo bifásico de tratamento do superendividamento com a primeira fase obrigatória de conciliação que pode acontecer dentro ou fora do Poder Judiciário e uma segunda fase judicial, com nítida inspiração no modelo francês.

Na França, o procedimento inicia-se sempre perante a Comissão Administrativa de Superendividamento³¹ que avalia se está caracterizada a situação de superendividamento e, em caso positivo, tenta conciliar as partes, propondo um plano de renegociação das dívidas não-profissionais.

Da mesma forma, o procedimento previsto no CDC inicia pela fase de conciliação das dívidas que pode ser realizada extrajudicialmente pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (PROCONS, Defensorias Públicas e Ministério Público)³² ou no Poder Judiciário.

A fase conciliatória depende de requerimento do devedor e ocorre somente com a presença de todos os credores, na forma do caput do art. 104-A:

“A requerimento do consumidor superendividado pessoa natural, o juiz poderá instaurar processo de repactuação de dívidas, visando à realização de audiência conciliatória, presidida por ele ou por conciliador credenciado no juízo, com a presença de todos os credores, em que o consumidor apresentará proposta de plano de pagamento com o prazo máximo de 5 (cinco) anos, preservado o mínimo

³¹ Comissão de Superendividamento é composta por dez membros: um representante do Estado no departamento, o responsável departamental da Direção-Geral de finanças públicas, o representante local do Banco da França, duas personalidades locais escolhidas pelo representante de Estado no departamento mediante uma lista com quatro nomes proposta à Associação Francesa dos Estabelecimentos de Crédito e às Associações Familiares ou de Consumidores, duas personalidades escolhidas pelo representante de Estado no departamento com experiência no domínio da educação social, no domínio jurídico e seus suplentes.

³² Art 104-C do PL 3515/15 dispõe que “Compete concorrentemente 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, no que couber.” Parágrafo 1º Em caso de conciliação administrativa para prevenir o superendividamento do consumidor pessoa natural, os órgãos públicos poderão promover, nas reclamações individuais, audiência global de conciliação com todos os credores e, em todos os casos, facilitar a elaboração de plano de pagamento, preservando o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, sob a supervisão desses órgãos, sem prejuízo das demais atividades de reeducação financeira cabíveis”.

existencial, nos termos da regulamentação, e as garantias e as formas de pagamento originalmente pactuadas.”

Do dispositivo supracitado se extrai que haverá uma audiência/sessão de conciliação em bloco entre o devedor e o conjunto de seus credores. O plano de pagamento será construído com a participação de todos os envolvidos.

Segundo Karen Bertoncello, “o ponto alto dessa audiência é justamente a possibilidade de coleta simultânea e/ou sucessiva das propostas na mesma sessão, permitindo que o consumidor superendividado possa escolher, se for o caso, a ordem dos pagamentos, conforme critérios pessoais de capacidade de reembolso ou, até mesmo, da natureza da dívida. Com isso, o conciliador exercerá o papel determinante na renegociação das dívidas e respectivo resgate da saúde financeira do superendividado, na medida em que facilitará essa aproximação com os credores e, acima de tudo, será o veículo pacificador e redutor da frequente confusão mental que o devedor se encontra quando acometido da condição de superendividado.³³”

Somente uma conciliação global, envolvendo todos os credores, assegurará que mais credores sejam pagos, ainda que parcialmente, impedindo que a iniciativa isolada de um credor oportunista se aproveite de toda a renda disponível do superendividado deixando-o sem condições de pagar o restante dos credores.

A conciliação em bloco também tem a vantagem de assegurar a reserva do mínimo existencial para o superendividado que deve manter parte da renda para o pagamento de suas despesas de subsistência. A noção do mínimo existencial criada na França está relacionada à dignidade da pessoa humana, trata-se da quantia capaz de assegurar a manutenção das despesas de sobrevivência, tais como, água, alimentação, luz, aluguel, transporte, educação, entre outras.

A preservação do mínimo existencial é o ponto nodal para uma conciliação bem sucedida. Há que se ter muita cautela para não comprometer excessivamente a renda do consumidor no acordo, do contrário, o plano de pagamento está fadado a descumprimento. O texto legal não traz uma fórmula para o cálculo do mínimo existencial de modo que, enquanto não regulamentado, caberá ao conciliador a avaliação do percentual da renda do devedor que deverá ser reservado para a

³³ BERTONCELLO, Karen D. *Superendividamento do Consumidor: mínimo existencial- casos concretos*. São Paulo: Editora RT, 2015, p. 122.

despesa de subsistência.

A experiência francesa mostrou que a questão mais difícil para a Comissão de Superendividamento era decidir quanto reservar da renda do devedor para o seu sustento e de sua família durante o período do acordo. Apesar do consenso de que a totalidade da renda do devedor não pode ser destinada ao pagamento das dívidas, sob pena de comprometer a sua sobrevivência, a questão chave é quanto ou qual o percentual da renda do devedor é necessário reservar para o pagamento das suas despesas de subsistência³⁴.

No que se refere a conteúdo do acordo, o parágrafo 4º do art. 104-A estabelece que poderão constar no plano de pagamento:

- I-- medidas de dilação dos prazos de pagamento e de redução dos encargos da dívida ou da remuneração do fornecedor, entre outras destinadas a facilitar o pagamento da dívida;*
- II- referência à suspensão ou à extinção das ações judiciais em curso;*
- III- data a partir da qual será providenciada a exclusão do consumidor de bancos de dados e de cadastros de inadimplentes;*
- IV- condicionamento de seus efeitos à abstenção, pelo consumidor, de condutas que importem no agravamento de sua situação de superendividamento.*

³⁴ Segundo relata Kilborn, pesquisa realizada em 2001, pelo Banco da França, verificou-se que o *reste a vivre* nas Comissões mais generosas girava em torno de 500 dólares por mês para um devedor solteiro, 700 dólares por mês para casais sem filhos e 1.000 dólares por mês para casais com dois filhos. As Comissões francesas menos generosas apertavam ainda mais o orçamento reduzindo esses valores para 300 dólares mensais para devedores solteiros, menos de 500 dólares mensais para casais e em torno de 800 dólares mensais para casais com dois filhos. Para remediar essa situação, a lei de 29.07.1998, sobre a exclusão social, introduziu o conceito de *reste a vivre* (RAV), definindo-o como “uma parte dos recursos necessários para as despesas correntes do lar” (art. L. 331-2 do Código do Consumo). Depois, a Comissão francesa, ao elaborar um plano de pagamento consensualou recomendar medidas ao juiz, terá que reservar ao devedor uma quantia para o pagamento das despesas do lar como eletricidade, gás, água, alimentação e escolaridade, conforme os limites previstos por decreto. Após ouvir os especialistas na área da assistência social e economia familiar, a Comissão fixa o valor correspondente aos recursos necessários à subsistência do devedor que pode variar de acordo como o número de integrantes da família e conforme o custo de vida da província onde instalada a Comissão. De todo modo, esse valor não pode ser inferior ao *revenu minimum d’insertion* (RMI) e o montante dos reembolsos impostos ao devedor não pode ultrapassar a parte impenhorável de seu salário. Resulta que o valor fixado para o *reste a vivre* ficará compreendido entre o RMI e a parte impenhorável do salário fixada pelo art. L. 145-2 do Código do Trabalho. KILBORN, J. Comparative Consumer Bankruptcy, 2007., p. 30. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1008150.

Logo, independentemente do valor das dívidas ou do grau de endividamento do consumidor, as medidas que serão acordadas poderão contemplar desde um parcelamento maior para o pagamento até moratórias, podendo chegar à redução da remuneração do credor. Embora os credores sejam mais resistentes em relação a medidas mais generosas, nada impede descontos.

Adotou-se o prazo máximo de 5 anos para o plano de pagamento, por se entender que prazos de 10 anos como o previsto na legislação francesa tendem a ser descumpridos porque oneram o orçamento do consumidor por muito tempo além de incorrer no risco de descumprimento por eventos supervenientes (desemprego, separação, problemas de saúde).

A ênfase na conciliação reforça a cultura da cooperação e do pagamento das dívidas, o que já havia apresentado bons resultados na prática pioneira das conciliações realizadas nas Defensorias Públicas, Procons assim como no Judiciário, a exemplo do TJRS, TJPR, TJBA, TJPE, TJSP, TJDFT.³⁵

As iniciativas citadas demonstram que é salutar a incorporação de uma fase conciliatória no tratamento do superendividamento e que os resultados só não são melhores porque os credores não estão obrigados a comparecer, sua ausência não acarreta nenhuma consequência legal.

Na Lei 14.181/2021 que modifica o CDC, a conciliação será obrigatória, havendo sanções³⁶ para incentivar os credores a comparecer nas audiências com propostas de renegociação mais adequadas ao orçamento do devedor a fim de ajustar um plano de pagamento consensual, evitando a fase judicial na qual teria que se submeter a um plano de pagamento imposto pelo juiz.

3 Fase Judicial bifásica de revisão e planos de pagamento

O processo de superendividamento para revisão e integração dos contratos se instaura somente em relação aos credores que não conciliaram na primeira fase

³⁵ Veja MARQUES, Claudia Lima. Conciliação em matéria de superendividamento dos consumidores. Principais resultados de um estudo empírico de 5 anos em Porto Alegre. In: MARQUES, Claudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; LIMA, Clarissa Costa de (Org.) *Direitos do Consumidor endividado II: vulnerabilidade e inclusão*. São Paulo: ED RT, 2016. p. 264-290.

³⁶ Bruno Miragem tem chamado de revisão-sanção, expressão bastante pedagógica. Veja MIRAGEM, Bruno. A lei do crédito responsável altera o Código de Defesa do Consumidor. Migalhas, de 9.07.2021.

e depende de pedido do devedor. Veja-se o disposto no 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.

Esta fase do procedimento também tem duas fases, uma a revisão-sanção (Bruno Miragem) e a segunda de inspiração na filosofia francesa, que foca no pagamento dos credores,³⁷ mas preservado o mínimo existencial (*'restre a vivre'*) nestes planos de pagamento³⁸.

Na fase judicial, as partes estarão submetidas ao plano de pagamento elaborado pelo juiz com o auxílio de um administrador, podendo contemplar as medidas de dilação de prazo para pagamento até a redução dos encargos da dívida. Embora o texto legal não faça referência à ordem no pagamento dos credores, o plano judicial deve priorizar o pagamento daqueles que acordaram na fase consensual, de modo a incentivar a cultura da cooperação.

O parágrafo 4 estabelece limites objetivos ao plano judicial compulsório que deverá:

- a) assegurar aos credores, no mínimo, o valor principal devido corrigido monetariamente por índices oficiais de preço;
- b) liquidação total da dívida em no máximo 5 (cinco) anos;
- c) primeira parcela da dívida no prazo máximo de 180 (cento

³⁷ Jason Kilborn entende que esse modelo parece ter mais foco no aspecto educativo do processo em vez do retorno econômico para os credores, salientando que: "(...) ao menos para os devedores, estes sistemas requerem um aprendizado ativo sobre as consequências, os custos e as responsabilidades em fazer empréstimos em demasia. Submetidos a muitos anos de receita perdida (ou de potencial perda de receita), irão provavelmente gravar na mente do consumidor, reingressado na economia de crédito aberto. Isto é educação do devedor de um modo muito significativo. Além disso, este aprendizado ativo pode nivelar o aprendizado passivo, representado por aconselhamento de crédito, particularmente se este aconselhamento focar na parte de alerta aos devedores sobre os preconceitos comportamentais que os seduziram aos problemas. Por último, os sistemas de plano de pagamento enviam mensagens mais construtivas a devedores, consumidores em potencial, sobre os custos e as responsabilidades do crédito". MARQUES, Claudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli (coord). *Direitos do Consumidor Endividado: superendividamento e crédito*. São Paulo: RT, 2006, p.86.

³⁸ Veja CARVALHO, Diógenes Faria de. SILVA, Frederico Oliveira Silva . Superendividamento e mínimo existencial: teoria do *restre à vivre*. *Revista de Direito do Consumidor*, vol. 118/2018, p. 363 – 386, Jul - Ago / 2018.

e oitenta) dias contado de sua homologação judicial; d) o restante do saldo devido em parcelas iguais e sucessivas.

Ao referir expressamente que o plano deve assegurar o valor principal da dívida, o legislador deixou claro que não recepcionou a medida do perdão das dívidas que é admitida na legislação de outros países, inclusive na França cuja legislação incorporou o perdão das dívidas somente em 29.07.1998, após uma década de vigência da Lei Neiertz devido à constatação de que as medidas ordinárias de parcelamento das dívidas e de redução de juros não eram suficientes para superar os problemas financeiros em casos mais graves³⁹.

A possibilidade do devedor se desonerar de uma dívida contratada faz parte do debate contemporâneo nos sistemas internacionais de insolvência, pois desafia fundamentalmente aspectos éticos e jurídicos sobre os quais se construíram as relações jurídico-econômicas.

Segundo Catarina Frade, argumentos poderosos e convincentes, quando considerados pela primeira vez, são utilizados por setores econômicos e da justiça contrários à exoneração das dívidas em favor de devedores insolventes, baseados em dois pressupostos: “ por um lado, de que e está a criar insegurança jurídica para as transações econômicas e a desestimular a concessão de crédito ao permitir que os contratos possam não ser integralmente cumpridos; por outro, de que se incentivam os devedores a negligenciar uma gestão financeira saudável e responsável, ao dar-lhes a hipótese de se livrarem de algumas das suas dívidas se as coisas não correrem de feição. E isso levará, no fim das contas, a um

³⁹ Jason Kilborn relata que “A primeira década de experiência com a nova lei, revelou que ‘sucesso’ neste sistema levemente intrusivo, muitas vezes mascarava o fracasso. Não tendo outra opção, as comissões recomendavam medidas paliativas ineficazes que acabavam gerando o efeito preocupante de ‘porta giratória’. Um número substancial de devedores acessaria o sistema para obter um plano consensual ou imposto pelo tribunal com medidas de alívio ordinárias e, mais cedo ou mais tarde, descumpririam o plano. A lei, inicialmente, não possibilitava a moderação dos pagamentos que eram inviáveis para o devedor tendo em vista o seu passivo elevado e a sua capacidade financeira limitada. Então, após descumprir o primeiro plano, os devedores peticionariam novamente buscando alívio e o processo se repetiria com pouca chance de sucesso. Estudos legislativos do sistema revelaram uma incidência surpreendentemente elevada de tal ‘reincidência’. Sem o alívio real do perdão parcial das dívidas, estes devedores não teriam outra escolha que não fosse passar pela porta giratória para buscar novas medidas de parcelamento”. Comparative Consumer Bankruptcy, 2007., p. 65. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1008150, Acesso em: 15 jul. 2020.

encarecimento do dinheiro para todos os que cumprem⁴⁰.”

A Comissão de Juristas do Anteprojeto de Atualização do CDC considerou que o modelo norte-americano do “fresh start” (falência total, com o perdão das dívidas, após a venda de tudo, de forma a permitir o começar de novo deste consumidor “falido” e sua reinclusão no consumo) no Brasil, uma sociedade que já conhece leis do bem de família e de limites à liquidação dos bens dos consumidores⁴¹.

Somente a experiência com o tratamento do superendividamento, uma vez aprovada a Lei, vai nos mostrar se as situações mais graves de devedores sem bens e sem renda justificarão avançar com aprovação de medidas extraordinárias que incluem a moratória e o perdão parcial das dívidas assim como ocorreu na França.

Todos os contratos que integram o plano de pagamento estarão sujeitos à revisão judicial que poderá afastar as cláusulas abusivas.

Ainda neste momento, impõe-se o controle pelo juiz “se o crédito foi concedido de forma responsável ou abusiva, sem informações, sem esclarecimento, sem as formalidades exigidas por lei (por escrito com direito de arrependimento), ou sem conhecer o consumidor e sua capacidade econômica, como forma de cobrar juros maiores ou de ter o consumidor como um eterno devedor”⁴². Nesse caso, os deveres de informação, aconselhamento e de crédito responsável, disciplinados no art. 54 D, que é talvez a norma principal que une a primeira e a segunda parte da Lei 14.181/2021:

Art. 54-D. Na oferta de crédito, previamente à contratação, o fornecedor ou o intermediário deve, entre outras condutas:

– informar e esclarecer adequadamente o consumidor, considerada sua idade, sobre a natureza e a modalidade do crédito oferecido, sobre todos os custos incidentes, observado o disposto nos arts. 52 e 54-B deste Código, e sobre as consequências genéricas e específicas do inadimplemento;

⁴⁰ O perdão de dívidas na insolvência das famílias. SANTOS, Ana Cordeiro (org). *Família Endividadas: uma abordagem da economia política e comportamental: causas e consequências*. Coimbra: Almedina, 2015.

⁴¹ SENADO FEDERAL, Atualização do Código de Defesa do Consumidor- Relatório, Presidência do Senado Federal, Brasília, 2012, p. 133.

⁴² SENADO FEDERAL, Atualização do Código de Defesa do Consumidor- Relatório, Presidência do Senado Federal, Brasília, 2012, p. 139.

- *avaliar, de forma responsável, as condições de crédito do consumidor, mediante análise das informações disponíveis em bancos de dados de proteção ao crédito, observado o disposto neste Código e na legislação sobre proteção de dados;*
- *informar a identidade do agente financiador e entregar ao consumidor, ao garante e a outros coobrigados cópia do contrato de crédito.*

Parágrafo único. O descumprimento de qualquer dos deveres previstos no caput deste artigo e nos arts. 52 e 54-C deste Código poderá acarretar judicialmente a redução dos juros, dos encargos ou de qualquer acréscimo ao principal e a dilação do prazo de pagamento previsto no contrato original, conforme a gravidade da conduta do fornecedor e as possibilidades financeiras do consumidor, sem prejuízo de outras sanções e de indenização por perdas e danos, patrimoniais e morais, ao consumidor.

Portanto, o procedimento de tratamento proposto no PL 1805 inova, principalmente, pela abordagem global do superendividamento, o conjunto das dívidas é considerado tanto nas conciliações em bloco (com todos os credores), quanto no plano de pagamento judicial, permitindo soluções adequadas para os casos de superendividamento como já ocorre nas sociedades de consumo consolidadas.

OBSERVAÇÕES FINAIS

Realmente, um dos efeitos negativos observados pela expansão do crédito foi o crescimento no nível de endividamento dos consumidores, tanto em países em desenvolvimento como nos desenvolvidos. Antes da COVID-19, a instabilidade do país já trazia elevadas taxas de juros praticadas no país, mas após a crise, a redução de renda, o desemprego, a doença, as mortes, as separações, todos são fatores que contribuem para o superendividamento dos consumidores e consequente instabilidade financeira do país, que ganha agora um sopro de vida com a Lei 14.181/2021.

Note-se, porém, que o Projeto de Atualização do CDC não se esgota na Lei 14.181/2021. Ainda temos de atualizar o CDC para o mundo digital, ainda mais agora com a futura aprovação do Marco Legal da Inteligência Artificial. O PL 3514,2015, o

outro projeto oriundo da Comissão de Juristas que não foi ainda aprovado traz também regras sobre o diálogo com a LGPD, sobre contratação à distância e sobre os serviços financeiros online, temas que têm despertado muitos problemas em especial durante a pandemia da COVID.

REFERÊNCIAS

- BENJAMIN, Antônio H. MARQUES, Cláudia Lima. Extrato do Relatório-Geral da Comissão de Juristas do Senado Federal para atualização do Código de Defesa do Consumidor (14.03.2012). *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, n. 92, p. 303-366, mar./abr. 2014.
- BENJAMIN, Antônio H. Prefácio. In: LIMA, Clarissa Costa de. *O tratamento do superendividamento e o direito de recomeçar dos consumidores*. São Paulo: RT, 2014.
- BENJAMIN, Antonio H.; MARQUES, Claudia Lima; LIMA, Clarissa Costa de; VIAL, Sophia Martini. *Comentários à Lei 14.181/2021: A atualização do CDC em matéria de superendividamento*. São Paulo: Ed. RT, 2021.
- BENJAMIN, Antônio Herman *et al.* *Atualização do Código de Defesa do Consumidor: anteprojetos-relatório*. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 2012, p. 23 e seg.
- BERTONCELLO, Káren Rick Danilevicz. *Superendividamento do consumidor - mínimo existencial - casos concretos*. São Paulo: RT, 2015.
- CARVALHO, Diógenes Faria de. SILVA, Frederico Oliveira Silva . Superendividamento e mínimo existencial: teoria do restre à vivre. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 118/2018, p. 363 – 386, 2018.
- LIMA, Clarissa Costa de. Adesão ao projeto Conciliar é Legal (CNJ): projeto piloto “Tratamento das situações de superendividamento do consumidor”. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, n. 63, p.173-201, jul./set.2007.
- LIMA, Clarissa Costa de; BERTONCELLO, Káren Rick Danilevicz. Conciliação aplicada ao superendividamento: estudos de casos. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, n. 71, p. 106-141, jul./set. 2009.
- LIMA, Clarissa Costa; BERTONCELLO, Karen. D. *Superendividamento aplicado*. Riode Janeiro: GZ, 2010, p. 269.
- MARQUES, C. L. Estudo sobre a vulnerabilidade dos analfabetos na sociedade de consumo: o caso do crédito consignado a consumidores analfabetos. *In: Stoco*, Rui.

(Org.). *Doutrinas essenciais: dano moral*. 1. ed. São Paulo: RT, 2015, v. 2, p. 973-1023.

MARQUES, C. L. Schutz der Schwächeren im Privatrecht: Eine Einführung. In: Lena Kunz; Vivianne Ferreira Mese. (Org.). *Rechtssprache und Schwächerenschutz*. 1ed. Heidelberg: Nomos, 2018, p. 78 e seg.

MARQUES, Claudia Lima. A vulnerabilidade dos analfabetos e dos idosos na sociedade de consumo brasileira: primeiros estudos sobre a figura do assédio de consumo. In: MARQUES, Claudia Lima; GSELL, Beate. (Org.). *Novas tendências do Direito do Consumidor: Rede Alemanha-Brasil de pesquisas em Direito do Consumidor*. 1. ed. São Paulo: RT, 2015, p. 46-87.

MARQUES, Claudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor*. 9. Ed. São Paulo: RT, 2019.

MARQUES, Claudia Lima. Mulheres, Idosos e o Superendividamento dos Consumidores: cinco anos de dados empíricos do Projeto-Piloto em Porto Alegre. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 100, p. 393-423, jul.-ago. 2015.

MARQUES, Claudia Lima. Sugestões para uma lei sobre o tratamento do superendividamento de pessoas físicas em contratos de crédito ao consumo: proposições com base em pesquisa empírica de 100 casos no Rio Grande do Sul. In: Cláudia Lima Marques; Rosângela Lunardelli Cavallazzi. (Org.). *Direitos do Consumidor endividado: Superendividamento e Crédito*. 1. ed. São Paulo: RT, 2006, p. 255-309.

MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman. Consumer over- indebtedness in Brazil and the need of a new consumer bankruptcy legislation. In: NIEMI, J.; RAMSAY, I.; WHITFORD, W. C. (ed.). *Consumer credit, debt and bankruptcy* – Comparative and international perspective. Oxford: Hart Publishing, 2009. p. 55-73.

MARQUES, Claudia Lima; CAVALLAZZI, Rosangela Lunardelli; LIMA, Clarissa Costa de. (Org.). *Direitos do consumidor endividado II: vulnerabilidade e inclusão*. São Paulo: RT, 2016.

MARQUES, Claudia Lima; LIMA, Clarissa Costa de. Notas sobre as Conclusões do Relatório do Banco Mundial sobre o tratamento do superendividamento e insolvência da pessoa física. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 89, 2013.

MARQUES, Cláudia Lima; LIMA, Clarissa Costa de; BERTONCELLO, Karen D. Prevenção e tratamento do superendividamento. *Caderno de Investigações Científicas 1*, Brasília, DPDC/SDE, 2010, p. 9 e seg.

MIRAGEM, Bruno. A lei do crédito responsável altera o Código de Defesa do Consumidor. *Migalhas*, de 9.07.2021.

SANTOS, Ana Cordeiro (org). *Família Endividadas: uma abordagem da economia política e comportamental: causas e consequências*. Coimbra: Almedina, 2015.

SENADO FEDERAL. *Atualização do Código de Defesa do Consumidor - Relatório*, Presidência do Senado Federal, Brasília, 2012.

WATANABE, Kazuo. Controle jurisdicional das políticas públicas, mínimo existencial e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 193, p. 13-25, mar. 2011.