



FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

DEPARTAMENTO DE DIREITO PROCESSUAL

Brunna Marceli Sant'Ana

Nº USP – 10338447

SUPERENDIVIDAMENTO NO BRASIL – UMA ANÁLISE CRÍTICA

São Paulo

2021

BRUNNA MARCELI SANT'ANA

Nº USP – 10338447

SUPERENDIVIDAMENTO NO BRASIL – UMA ANÁLISE CRÍTICA

Relatório Final do Trabalho de Conclusão de Curso (“Tese de Láurea”), apresentado ao Departamento de Direito Processual da Universidade de São Paulo – USP, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito, sob orientação do Prof. Titular Dr. Heitor Vitor Mendonça Sica.

São Paulo

2021

Folha de aprovação**Nome:** Brunna Marceli Sant'Ana**Título:**

Relatório Final do Trabalho de Conclusão de Curso (“Tese de Láurea”), apresentado ao Departamento de Direito Processual da Universidade de São Paulo – USP, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito, sob orientação do Prof. Titular Dr. Heitor Vitor Mendonça Sica.

Examinadores:**Professor(a):** _____**Instituição:** _____ **Assinatura:** _____**Professor(a):** _____**Instituição:** _____ **Assinatura:** _____**Data de aprovação:** ____/____/____

AGRADECIMENTOS

Não gostaria de pular a parte dos agradecimentos, considerando que muitas forças e inspirações me fizeram chegar até aqui, mas seriam tantas citações que incorreria no risco de me esquecer de alguma realmente especial. Sem nomeações, então, gostaria de inicialmente agradecer as energias inexplicáveis que me fizeram chegar até aqui. Agradeço a todos os meus professores, desde a mais tenra idade; os meus melhores amigos que sempre compartilharam ideias me ajudaram muito nessa caminhada, tornando-a, certamente, menos dolorida. Agradeço, também a alguns colegas que, mesmo sem contato direto, inspiraram-me de diversas formas em variados momentos. Agradeço aos meus familiares que me ajudaram e apoiaram sempre quando solicitados. Faço um agradecimento especial ao meu gato, Apolo, que entrou na minha vida juntamente com as Arcadas, e foi meu ponto de equilíbrio nesses intensos 5 anos de graduação. Por fim, agradeço a mim, que apesar de o corpo muitas vezes não acompanhar a mente ou a mente muitas vezes não acompanhar o corpo, consegui chegar ao fim de um ciclo rico e inigualável. Nas Arcadas aprendi e reaprendi a sentir muitas emoções que julgava velhas conhecidas, guardarei vividamente para sempre todas as nossas memórias.

SANT'ANA. Brunna Marceli. **Superendividamento no Brasil – Uma análise crítica.** p. 2021. Tese de Láurea. Faculdade de Direito, Departamento de Direito Processual (DPC), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

Resumo: O superendividamento que expõe um aspecto social negativo, emerge de economias capitalistas de mercado globalizadas, como um problema a ser resolvido. O presente trabalho, partindo de uma leitura multidisciplinar, busca a priori compreender as causas do fenômeno do superendividamento dentro da população brasileira, em razão do seu peso, uma vez que esse fenômeno expressivo atinge, atualmente, cerca de 30 milhões de brasileiros.

Por essa razão, o superendividamento produz efeitos bastante sensíveis em escala local e global, dado que além de afetar as pessoas superendividadas, pode afetar terceiros dependentes, comprometendo a capacidade de consumo de famílias inteiras, imprimindo impactos de âmbito social e econômico.

Dado, então, o custo social e econômico que o tema tem, o presente trabalho se ocupou em analisar criticamente os remédios processuais disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro, desde o tangenciamento do tema do superendividamento pelo Código de Processo Civil de 1973, através do instituto da execução do insolvente civil – mecanismo processual esse que ainda vigora no Código de Processo Civil de 2015 –, até o novíssimo tratamento dispensado pela primeira vez especificamente ao superendividamento consumerista, pela Lei 14.181, promulgada em julho de 2021, importante para produzir um plano de pagamento das dívidas afastando os abusos dos fornecedores de crédito.

Tais remédios, entretanto, ainda apresentam algumas problemáticas e este trabalho, valendo-se de dados e comparações, buscou destacar aspectos da Lei do Superendividamento que foram pouco explorados, mas são fundamentais ao tema, como a regulamentação do mínimo existencial a ser preservado, a necessidade de um procedimento que congregue não somente a oportunidade da pessoa endividada adimplir de uma maneira menos dolorosa com as suas obrigações, mas também que seja um procedimento que oportunizasse a reabilitação patrimonial dessa pessoa e a sua reinserção na economia, considerando o seu fim, que é o tratamento do superendividamento da pessoa natural no ordenamento jurídico brasileiro.

Palavras-chave: Superendividamento; consumo; Lei 14.181/21; insolvência civil; créditos; economia.

SANT'ANA. Brunna Marceli. **Over-indebtedness in Brazil – A critical analysis.** P. 2021. Thesis Laurel. Faculty of Law, Procedural Law Department (DPC), University of São Paulo, São Paulo, 2021.

Abstract: Over-indebtedness, which exposes a negative social aspect, emerges from globalized capitalist market economies as a problem to be solved. The present work, starting from a multidisciplinary reading, seeks a priori to understand the causes of the phenomenon of over-indebtedness within the Brazilian population, due to its social weight, since this expressive phenomenon currently affects around 30 million Brazilians.

For this reason, over-indebtedness produces very sensitive effects on a local and global scale, since in addition to affecting over-indebted people, it can affect dependent third parties, compromising the consumption capacity of entire families, causing social and economic impacts.

Given, then, the social and economic cost of the subject, the present work was concerned with critically analyzing the procedural remedies available in the Brazilian legal system, from the tangency of the issue of over-indebtedness by the Civil Procedure Code of 1973, through the institute of execution of the civil insolvent - procedural mechanism that is still in force in the 2015 Code of Civil Procedure -, until the brand new treatment given for the first time specifically to consumer over-indebtedness, by Law 14,181, enacted in July 2021, important to produce a payment plan warding off the abuses of credit providers.

Such remedies, however, still present some problems and this work, using data and comparisons, sought to highlight aspects of the Over-indebtedness Law that were little explored, but are fundamental to the theme, such as the regulation of the existential minimum to be preserved, the need for a procedure that brings together not only the opportunity for the indebted person to comply with their obligations in a less painful way, but also that it is a procedure that provides opportunities for the rehabilitation of this person's assets and their reintegration into the economy, considering its purpose, which it is the treatment of over-indebtedness of the natural person in the Brazilian legal system.

Keywords: Over-indebtedness; consumption; Law 14.181/21; civil insolvency; credits; economy.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CC	Código Civil
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CPC	Código de Processo Civil
CRFB/88	Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988
DPE-RJ	Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
LFR	Lei de Falências e Recuperação Judicial
PIB	Produto Interno Bruto
SNCD	Sistema Nacional de Defesa do Consumidor
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJSP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

TABELA 1 - DÍVIDAS POR SEGMENTO EM 2021 - DADOS DISPONÍVEIS

TABELA 2 - EVOLUÇÃO DO CRÉDITO COM RECURSOS LIVRES-PESSOA FÍSICA (DEZ./2002 - DEZ./2010)

TABELA 3 - PERCENTUAL DE ENDIVIDAMENTO POR UTILIDADES POR REGIÃO

TABELA 4 - PERCENTUAL DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO POR MODALIDADE

GRÁFICO 1 - CRÉDITO CONCEDIDO AO SETOR PRIVADO EM RELAÇÃO AO TOTAL - 1989 A 1999

GRÁFICO 2 - EVOLUÇÃO DO CRÉDITO PESSOAL E DO CONSIGNADO (DEZ./2004 - DEZ./2010)

GRÁFICO 3 - CONTRIBUIÇÃO AO CRESCIMENTO DO CRÉDITO EM TERMOS DE PERCENTUAL DO PIB

SUMÁRIO

Introdução.....	10
1. O superendividamento.....	
1.1 Causas do superendividamento.....	
1.2 O perfil do superendividado no Brasil	
1.3 O impacto do superendividamento.....	
1.3.1 Por que é importante tratar do superendividamento?	
2. Legislação (in)disponível ao superendividamento - Análise dos dispositivos legais vigentes.....	
2.1 O Código de Processo Civil.....	
2.2 Lei 11.101/2005 – Lei de Falências e Recuperação Judicial.....	
2.3 Lei 14.181/21 – Lei do Superendividamento.....	
3. Crítica aos dispositivos disponíveis.....	
3.1 O mínimo existencial.....	
3.2 As outras formas de débito.....	
3.3 Da remanescente necessidade de um procedimento de maior abrangência.....	
3.4 A reabilitação patrimonial.....	
Conclusão.....	
Referências bibliográficas.....	

INTRODUÇÃO

O superendividamento é um tema social que teve seu tratamento jurídico específico incorporado apenas muito recentemente no ordenamento jurídico pátrio. Apesar de ser um tema antigo, não houve por muitos anos qualquer disposição específica acerca do superendividamento, senão pelo tangenciamento do tema através do instituto da execução do insolvente civil. Neste trabalho analisaremos o superendividamento por variados prismas, desde as suas causas, o histórico dos remédios processuais disponíveis e a legislação mais atual pertinente de maneira crítica.

1. O SUPERENDIVIDAMENTO

Superendividamento é o termo utilizado para designar uma situação financeira altamente gravosa, em que uma pessoa tem parcela considerável do seu patrimônio comprometido a dívidas. Este termo é utilizado para separar os endividados comuns dos “muito endividados”, por se tratar de uma situação patrimonial realmente muito específica. Segundo o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC)¹, o superendividado seria aquela pessoa que, em razão da grande quantidade de dívidas, é incapaz de adimplir com todas elas, sem que isso comprometa a sua própria subsistência ou a de sua família.

Apesar de aparentemente se tratar de mero “desastre financeiro individual”, o superendividamento é uma das facetas negativas esperadas dentro de uma economia de mercado² capitalista contemporânea; sendo esperado, juntamente, não apenas o superendividamento dos agentes econômicos³ ativos na economia, mas também o seu fim ainda

¹ IDEC. Superendividamento? Saiba o que é e como fugir. 2019. Disponível em: <<https://idec.org.br/idec-na-imprensa/superendividamento-saiba-o-que-e-e-como-fugir>>. Acesso em 2 nov. 2021.

² Economia de mercado se trata de um modelo de sistema econômico adotado pelos países capitalistas, em que as escolhas políticas estatais orientadas a fomentar o desenvolvimento econômico nacional, são adotadas considerando os interesses dos agentes econômicos privados. Isto é, as diretrizes econômicas são adotadas considerando a atuação dos agentes particulares ativos na economia.

³ “Os agentes econômicos são pessoas de natureza física ou jurídica que, através de suas ações, contribuem para o funcionamento do sistema econômico, seja este capitalista ou socialista”. MENDES, Carlos Magno, et al. Introdução à economia. 3 ed. rev. amp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFSC, 2015. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/401353/1/introducao_a_economia-3ed-miolo-online-atualizado.pdf>. Acesso em 29 out 2021.

mais gravoso, o estado de insolvência⁴. Em outras palavras, países que se orientam por políticas econômicas voltadas, em maior ou menor medida, à economia de mercado, precisam constantemente adotar posturas que incentivem às suas populações consumirem e, ao fazê-lo, defrontam seus particulares ao risco desta atividade, deixando-os suscetíveis à quebra.

Quebrar, financeiramente falando, é um fato economicamente provável e cabe aos Estados estabelecerem por leis, formas de contornar essa situação, considerando as particularidades atinentes às suas realidades locais e o tratamento adequado a esses consumidores, em conformidade com as suas políticas nacionais macroeconômicas.

O consumo, portanto, há anos ocupa uma posição destacada nas economias nacionais, fato este facilmente perceptível por dados quantitativos de composição de PIB. Em 2021, cerca de 62,71% do PIB brasileiro era composto pelo consumo da população. Em outros países capitalistas, igualmente de economia de mercado, essa proporção não destoou muito para o mesmo período avaliado. Na França, a porcentagem de consumo sobre a composição do seu PIB correspondeu a 51,1%, na Alemanha a 49,5%, nos EUA a 68%, na Coreia do Sul a 46,46%⁵, dados breves apenas para exemplificar a relevância do consumo em algumas das maiores economias do globo.

Mas, apesar da autonomia dos países para traçar suas diretrizes econômicas, é destacável que a lógica econômica de consumo não é uma postura totalmente individual de cada país. O FMI, por exemplo, que é a organização internacional responsável pelo “*bom funcionamento do sistema monetário internacional e monitoramento das políticas econômicas e financeiras de seus 188 países membros*”⁶, historicamente incentiva aos países que buscam empréstimo do fundo a adotarem planos de recuperação econômica neoliberais, voltados ao consumo interno de bens e serviços⁷.

⁴ “Insolvência civil” é o termo utilizado para declarar judicialmente um estado em que uma pessoa física, ou jurídica não empresária, possui dívidas superiores ao seu patrimônio e não tem como adimplir com suas obrigações. Essa situação, que também se dá às pessoas físicas e jurídicas empresárias, recebe nomenclatura diferente, sendo para este último grupo adotada a denominação “falência”.

⁵ Dados disponíveis em: <https://www.theglobaleconomy.com/rankings/household_consumption/>. Acesso em 31 out 2021.

⁶ Disponível em: <<https://www.imf.org/external/lang/portuguese/np/exr/facts/globstabp.pdf>>. Acesso em 31 out 2021.

⁷ Conforme dito, historicamente o FMI incentiva países a adotarem políticas neoliberais. O caso mais emblemático disso é o do Chile, que precisou readequar a sua economia ao neoliberalismo, em razão do bloqueio econômico internacional que vinham sofrendo na década de 1970, em razão do seu governo de orientação socialista (FARIAS, Marina Moreno de; SEIXAS, Camila Gonzaga. El Neoliberalismo nace y muere en Chile: Um estudo de caso das políticas econômicas neoliberais na periferia do Sistema Internacional. Revista Cadernos de Relações Internacionais, Rio de Janeiro, vol. 1, 2021). Apesar de parecer evento da Guerra Fria, recentemente o FMI sugeriu à China que adotasse um “novo modelo de crescimento econômico baseado mais no consumo interno do que no

Por ser, portanto, o consumo uma das grandes orientações de instituições financeiras internacionais que modelam o mercado mundial, variados agentes sugerem que a confiabilidade de investimentos estrangeiros em países deve considerar não somente a capacidade de adimplemento direta aos investidores, mas também, a capacidade estatal de garantidor dentro da sua economia⁸.

Por essa razão, tratar do endividamento doméstico é considerado internacionalmente algo bastante positivo. Países que dão um tratamento adequado aos seus endividados, mostram que possuem mecanismos capazes de garantir o adimplemento das dívidas contraídas por tais pessoas, além de dispor de mecanismos capazes de promover a reinserção dessas pessoas no mercado, atraindo investimentos externos⁹.

No Brasil, entretanto, apesar de serem adotadas diversas políticas econômicas de viés neoliberal, inclusive em consonância com proposições do FMI, e, também, não sendo o superendividamento uma circunstância nova, por muitas décadas deixou o superendividamento das pessoas físicas não empresárias sem qualquer tratamento específico no ordenamento jurídico brasileiro. Fato esse que não se verificou às pessoas jurídicas, que conseguiram certas proteções, como pela promulgação da Lei 11.101 de 2005, disponibilizando o mecanismo de recuperação judicial às pessoas físicas¹⁰ e jurídicas empresárias, afastando a inevitabilidade da sua total ruína financeira pela falência e saída definitiva da economia.

investimento público”, a fim de reequilibrar a economia global. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2021/04/07/interna_internacional,1254527/fmi-incentiva-china-a-impulsionar-consumo-interno.shtml>. Acesso em 1 nov 2021.

⁸ “Overindebtedness of enterprises and households has negative consequences for debtors, creditors, and for the economy as a whole. Legal frameworks therefore should include preventive measures to contain high levels of debt before they become unsustainable (ex-ante measures), and reactive measures that address the problem of over-indebtedness once it materializes (ex-post measures) to support orderly deleveraging. For the purposes of this paper, the dividing line between ex ante and ex post strategies is set in the intervention of the judiciary. Judicial insolvency proceedings can entail large direct and indirect costs. We thus define preventive or ex ante techniques as those that typically avoid these costly formal judicial proceedings. GARRIDO, José; NADEEM, Sanaa; RIAD, Nagwa. Tackling Private Over-Indebtedness in Asia: Economic and Legal Aspects. IMF Working Paper Asia and Pacific Department, 2020.

⁹ DJULIUS, Horas. Foreign Direct Investment or External Debt and Domestic Saving: Which has Greater Impacts on Growth?. Etikonomi: Jurnal Ekonomi, Bandung, vol. 17, p. 37-44, fevereiro de 2018. Disponível em: <[doi:10.15408/etk.v17i1.7120](http://dx.doi.org/10.15408/etk.v17i1.7120)>

¹⁰ “RECURSO ESPECIAL. CIVIL E EMPRESARIAL. EMPRESÁRIO RURAL E RECUPERAÇÃO JUDICIAL. REGULARIDADE DO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE RURAL ANTERIOR AO REGISTRO DO EMPREENDEDOR (CÓDIGO CIVIL, ARTS. 966, 967, 968, 970 E 971). EFEITOS EX TUNC DA INSCRIÇÃO DO PRODUTOR RURAL. PEDIDO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL (LEI 11.101/2005, ART. 48). CÔMPUTO DO PERÍODO DE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE RURAL ANTERIOR AO REGISTRO. POSSIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL PROVÍDIO. 1. O produtor rural, por não ser empresário sujeito a registro, está em situação regular, mesmo ao exercer atividade econômica agrícola antes de sua inscrição, por ser esta para ele facultativa. 2. Conforme os arts. 966, 967, 968, 970 e 971 do Código Civil, com a inscrição, fica o produtor rural equiparado ao empresário comum, mas com direito a “tratamento favorecido, diferenciado e simplificado (...), quanto à inscrição e aos efeitos daí decorrentes”. 3. Assim, os efeitos decorrentes da inscrição são distintos para as duas espécies de

As pessoas naturais não empresárias em situação de superendividamento, em contrapartida, não houve por muitos anos qualquer lei que abordasse especificamente da situação de superendividamento, mas, tão somente, havia no ordenamento disposições concernentes a declaração de insolvência civil e à posterior liquidação do superendividado, que será melhor discutido posteriormente neste estudo.

Apesar do hiato, recentemente o tema recebeu em julho de 2021 um tratamento específico pela promulgação da Lei 14.181, denominada a “Lei do Superendividamento”. Pioneira no tratamento direto do superendividamento no ordenamento jurídico brasileiro, a lei alterou disposições do CDC e do Estatuto do Idoso, trazendo algumas soluções ao superendividamento pelo viés do consumo, colocando, entretanto, em dúvida se ela é realmente suficiente para tratar do tema no Brasil.

1.1. Causas do superendividamento

Antes de se adentrar no debate cerne desta pesquisa, que é a análise crítica do tratamento jurídico dispensado ao superendividamento no Brasil, é importante analisar com um pouco mais de detalhe alguns aspectos, como as causas diretas que geram essa situação, para além da compreensão de se tratar de um fenômeno resultante da política macroeconômica estatal globalizada.

empresário: o sujeito a registro e o não sujeito a registro. Para o empreendedor rural, o registro, por ser facultativo, apenas transfere do regime do Código Civil para o regime empresarial, com o efeito constitutivo de "equipará-lo, para todos os efeitos, ao empresário sujeito a registro", sendo tal efeito constitutivo apto a retroagir (ex tunc), pois a condição regular de empresário já existia antes mesmo do registro. Já para o empresário comum, o registro, por ser obrigatório, somente pode operar efeitos prospectivos, ex nunc, pois apenas com o registro é que ingressa na regularidade e se constitui efetivamente, validamente, empresário. 4. Após obter o registro e passar ao regime empresarial, fazendo jus a tratamento diferenciado, simplificado e favorecido quanto à inscrição e aos efeitos desta decorrentes (CC, arts. 970 e 971), adquire o produtor rural a condição de procedibilidade para requerer recuperação judicial, com base no art. 48 da Lei 11.101/2005 (LRF), bastando que comprove, no momento do pedido, que explora regularmente a atividade rural há mais de 2 (dois) anos. Pode, portanto, para perfazer o tempo exigido por lei, computar aquele período anterior ao registro, pois tratava-se, mesmo então, de exercício regular da atividade empresarial. 5. Pelas mesmas razões, não se pode distinguir o regime jurídico aplicável às obrigações anteriores ou posteriores à inscrição do empresário rural que vem a pedir recuperação judicial, ficando também abrangidas na recuperação aquelas obrigações e dívidas anteriormente contraídas e ainda não adimplidas. 6. Recurso especial provido, com deferimento do processamento da recuperação judicial dos recorrentes”. STJ-4^a T., REsp nº 1800032, Min. Raúl Araújo, j. 5 nov. 2019.

Isto posto, em nível individual, variados estudos¹¹ categorizam em duas as posturas dos agentes para culminar na sua situação de superendividamento e, a partir dessa distinção, seria possível “indicar” quem seria elegível ou não ao auxílio do Estado. Com isso, o superendividamento poderia ser ocasionado ora pelas escolhas pessoais desmedidas dos indivíduos – sendo tais escolhas, inclusive, produto das construções socioculturais da sociedade em que se está inserido –, ora produto de uma situação de crise, não tendo isso resultado de quaisquer decisões ativas¹² do agente.

Ou seja, um superendividado poderia ser concebido ou pela sua ingerência financeira sobre o seu próprio consumo, incentivado pelo meio em que ele está inserido¹³, ou, por fatores inevitáveis e imprevisíveis, como por exemplo uma crise sanitária como a que perdura por 2021. Essa visão, por sua vez, distinguindo o superendividado “ativo” e “passivo” se mostra um tanto descompassada com a atualidade, como afirma Geraldo de Faria Martins da Costa¹⁴,

Sobre a questão das diferenças entre o superendividamento ativo e passivo, escrevemos com base na realidade social e na doutrina francesas: "constatando-se que à realidade do fenômeno do superendividamento ativo, proveniente da acumulação inconsiderada de dívidas, se substitui progressivamente a de um superendividamento passivo, ligado a uma redução brutal dos recursos devida às áleas da vida, o legislador considerou ser necessária a busca de uma saída de socorro em favor dos casos mais desesperados, visto que o superendividamento não é mais um fenômeno limitado às cigarras do crédito, envolvidas pelas ondas do consumo dos anos 80, e que levavam um modo de vida acima dos seus meios. Hoje, este tipo de superendividamento, chamado ativo, está em via de desaparecimento progressivo. Ou melhor, o fenômeno do superendividamento mudou de perfil. As comissões departamentais de tratamento das situações de superendividamento recebem um crescente número de dossiês vindos de famílias sem recursos, que não se utilizaram do crédito ao consumo, mas que se encontram impossibilitadas de pagar suas dívidas corriqueiras, tais como, aluguéis, contas de energia ou impostos: o superendividamento dos últimos anos tornou-se um espelho da exclusão social.

¹¹ SCHIMIDT Neto, André Perin. Superendividamento do consumidor: conceito, pressuposto e classificação. Rio de Janeiro: Revista da SJRJ, n. 26, 2009.

¹² A ideia de superendividamento ativo e passivo foi introduzida por teóricos franceses. Todavia, com o passar do tempo, percebeu-se que a distinção não era imprescindível, "(...) tendo-se em vista a grande dificuldade de delimitar de maneira satisfatória e não restritiva a dita noção, a Cour de Cassation não definiu de maneira peremptória. Constata-se que os juízes franceses utilizam um grande feixe de indicadores para caracterizar a boa-fé (ou a má-fé) do consumidor: o número de empréstimos; o montante e a destinação dos fundos, notadamente o seu caráter suntuoso; os motivos que conduziram ao endividamento; o nível intelectual que impede a ingenuidade e a torna inescusável; o perfil sócio-profissional etc." MARQUES, Claudia Lima; CAVALAZZI, Rosângela Lunardelli. Direitos do consumidor endividado: Superendividamento e crédito. São Paulo: RT, 2006. p. 246.

¹³ Conforme narra Retondar em artigo, “Numa palavra, o campo da atividade consumista deixa de ser espaço da atividade econômica para se constituir enquanto campo de produção de significados e formas simbólicas. Consumir passa (...) a ser percebido como processo de mediação de relações sociais, transfigurando através desta atividade conflitos políticos, de gênero, distinções étnico-raciais, reprodução de valores entre um conjunto de outros elementos que são sustentados ou negados simbolicamente no interior deste campo”. RETONDAR, Anderson Moebus. A (re)construção do indivíduo: a sociedade de consumo como “contexto social” de produção de subjetividades. Scielo, 2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/se/a/nvqttKf4ZsZ5zy6ss9V8C7r/?lang=pt>>. Acesso em 12 nov 2021.

¹⁴ COSTA, Geraldo de Faria Martins da. Superendividamento - A proteção do consumidor de crédito em direito comparado brasileiro e francês. São Paulo: RT, 2002. p. 109.

Endossando essa percepção, Cláudia Lima Marques¹⁵ em pesquisa realizada na UFRGS, constatou que,

Os dados que levantamos comprovam que os consumidores no RS não são 'endividados ativos', aqueles que não sabem trabalhar com o cartão de crédito e as facilidades de auto-financiamento de hoje, mas sim que mais de 70% deles são superendividados passivos, que se endividaram face a um 'acidente da vida', desemprego, morte de algum parente, divórcio, doença na família, nascimento de filhos, etc. (desemprego 36,2%, doença e acidentes 19,5%, divórcio 7,9%, morte 5,1% e outros, como nascimento de filhos, 9,4%) A maioria deve para um credor (36%) ou de dois a três credores (38%), em um total de 74%, o que facilitaria uma renegociação com os credores, se chamados para negociar pelo Estado".

Assim, atualmente pode se dizer que seja pouco cabível a separação entre superendividamento “ativo ou passivo”, considerando que a postura dita como ativa não possui uma incidência acentuada, sendo então a distinção e posturas indiferentes à configuração deste estado financeiro. Salvo se houver dolo na postura do agente¹⁶, ambas as “modalidades” de superendividamento são tuteladas, avaliando-se caso a caso.

Por conseguinte, é notável que os segmentos, ou seja, as “modalidades” de dívidas que são acumuladas pelos superendividados, são de natureza comum, expondo que, apesar das suas nuances e peculiaridades a cada caso, o endividamento conserva padrões repetitivos dentro da sociedade brasileira.

Variados autores já apontaram que o endividamento da população brasileira é majoritariamente vinculado ao crédito, em especial pelos bancos e instituições financeiras. Apesar de não haver um monitoramento específico do perfil da dívida dos superendividados no Brasil, podemos considerar de modo genérico os dados disponíveis acerca dos endividados do país, considerando que tais informações englobam, também, os superendividados. Para tanto, utilizaremos preliminarmente dados do mapa da inadimplência e renegociação de dívidas do Brasil da Serasa¹⁷, sobre o endividamento da população brasileira.

O mapa analisa mensalmente o perfil das dívidas e, referente ao mês de setembro de 2021, cerca de 28,7% das dívidas estavam segmentadas em dívidas com bancos ou crédito, seguidas pelo percentual de 23,5% das dívidas em utilidades¹⁸ e 13% das dívidas em varejo,

¹⁵ MARQUES, Cláudia 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: Direitos do Consumidor Endividado - Superendividamento e Crédito. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p.47.

¹⁶ Conforme dispõe o Art. 54-A , § 3º, do CDC.

¹⁷ Segundo dados do Mapa da Inadimplência no Brasil, a principal modalidade de dívidas dos endividados é sobre o crédito. Disponível em:<https://www.serasa.com.br/assets/cms/2021/Mapa-da-Inadimplencia-Setembro_aprovado-compactado.pdf> Acesso em 2 nov 2021.

¹⁸ Utilidades, aqui, refere-se às dívidas com serviços de luz, água ou gás, essenciais à sociedade.

sobre um número considerável de pessoas endividadas, cerca de 62 milhões de brasileiros, sendo destes, cerca de 30 milhões são superendividados¹⁹. Essas porcentagens por segmento e população endividada se mostraram estáveis, com poucas variações decimais, de um mês a outro ao longo do ano de 2021.

TABELA 1 - DÍVIDAS POR SEGMENTO EM 2021 - DADOS DISPONÍVEIS

Mês	Principais dívidas por segmento		
	Banco/Cartão	Utilidades	Varejo
Maio	29,70%	22,30%	13,00%
Junho	28,60%	23,60%	13,10%
Julho	29,00%	23,59%	13,09%
Agosto	29,00%	23,30%	13,20%
Setembro	28,70%	23,50%	13,00%

fonte:<https://www.serasa.com.br/limpa-nome-online/blog/mapa-da-inadimplencia-e-renegociacao-de-divididas-no-brasil>, acesso em 12 nov. 2021

Esses dados confirmam a remanescente forte relação entre endividamento e bancos na sociedade brasileira e, apesar de parecerem dados pontuais, o fato das dívidas se concentrarem em bancos e seus produtos e serviços, possui uma justificativa histórica.

Na década de 1990, após a redemocratização e remodelação global das formas produtivas, com a queda do Muro de Berlim, o Brasil passou por várias reformas econômicas para se adequar a esse novo cenário produtivo global. O Plano Real e a abertura financeira e comercial do Brasil, foram os grandes responsáveis por modificar várias características do consumo interno²⁰.

Na ocasião, houve uma sensível modificação na distribuição de créditos pelos bancos, entre os setores público e privado. Antes do período citado, o crédito ofertado tinha uma

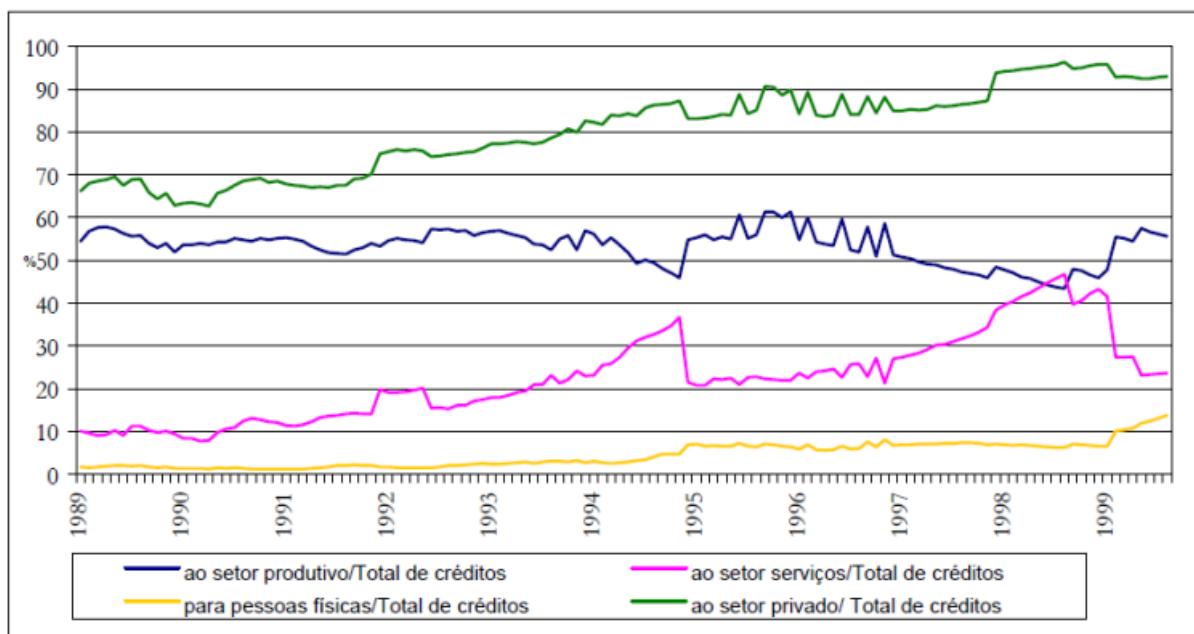
¹⁹Fonte: IDEC, Disponível em: <<https://idec.org.br/idec-na-imprensa/cresce-numero-de-endividados-saiba-organizar-financas>>. Acesso em 2 nov. 2021.

²⁰ IPEA. “Imediatamente após o plano de estabilização da moeda brasileira (Plano Real, 1994), as empresas procuraram explorar o potencial de crescimento do mercado interno. Os programas de privatização (telecomunicações, mineração, energia elétrica, bancos estaduais etc.) também permitiram um aumento considerável do investimento estrangeiro direto no país. A indústria automobilística iniciou processo de internacionalização impulsionado pela formação do Mercado Comum do Sul (Mercosul). No ciclo de crescimento da primeira década do século XXI, as empresas estrangeiras ampliaram substancialmente os investimentos no país, tendo por objetivo garantir a participação no mercado interno em expansão e/ou montar plataformas de exportação para os países latino-americanos”. Rio de Janeiro, 2010.

distribuição e disponibilidade mais equilibrada entre os setores público e privado. No entanto, com o Plano Real, houve um deslocamento da oferta de crédito do público ao setor privado, passando a oferta de 65% do crédito total disponível, em 1989, para 93% no final da década de 1990. RP Soares em seu artigo “Evolução do crédito de 1994 a 1999”²¹, afirma que,

o crédito às pessoas físicas, antes do Real (de 1989 a junho de 1994), apresentou uma participação constante no crédito total, em torno de 2%. Após o Real, a participação saltou para próximo de 8% e permaneceu nesse nível até o fim de 1998. A partir de 1999, outro salto: o crédito às pessoas físicas atingiu 15% do total. Assim, após 1994, a tendência era de crescimento. p. 57.

**GRÁFICO 1 - CRÉDITO CONCEDIDO AO SETOR PRIVADO EM RELAÇÃO AO TOTAL
- 1989 A 1999**



Fonte: SISBACEN. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4022/2/PPP_n25_Evolucao.pdf , acesso em 13 nov. 2021.

Com isso, créditos que historicamente não foram acessíveis, passaram a ser acessíveis às pessoas físicas, culminando num certo aumento da bancarização da população²² e, com isso,

²¹ SOARES, R. P. Evolução do crédito de 1994 a 1999: uma explicação. *Planejamento e Políticas Públicas*, [S. l.], n. 25, 2009. Disponível em: [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/62](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/62). Acesso em: 3 nov. 2021.

²²“A evolução do uso de crédito na vida do brasileiro toma um curso irreversível. Uma parte da população, que em apenas alguns anos, se transformou predominantemente em classe média, agora demandava acesso às políticas tradicionais financeiras. Portanto, além de um aumento expressivo do consumo e maior bancarização da população, houve por parte das empresas uma grande exploração deste nicho de mercado, antes quase intocado. Fatores de oferta e demanda cresciam juntos”. ARAUJO, Fernando Cosenza; CALIFE, Flavio Estevez. A história não contada da educação financeira no Brasil. Artigo Publicado pela Boa Vista SCPC, 2014.

na diversificação dos produtos bancários de varejo ofertados à população. Mas, somente após 2003 pode se dizer que houve um crescimento vertiginoso do consumo de crédito pelas pessoas físicas e um aumento mais acentuado da bancarização em comparação a períodos anteriores.

Em 2003, especificamente, com o aumento da renda e do emprego²³, o então Governo visando aumentar a inclusão das camadas sociais mais desfavorecidas e incrementar a economia nacional, promulgou a Medida Provisória nº 130/03, criando o crédito consignado²⁴.

Esta modalidade de crédito conferia maior segurança aos bancos e os incentivava a ofertar mais crédito à população, visto que, ao invés de aumentar suas taxas de juros dos empréstimos, para garantir a sua segurança no negócio, e, com isso, afastando certa clientela, podiam deter valores dos devedores diretamente das suas folhas de pagamento. O resultado disso é que houve uma grande popularização do crédito consignado.

TABELA 2 - EVOLUÇÃO DO CRÉDITO COM RECURSOS LIVRES-PESSOA FÍSICA (DEZ./2002 - DEZ./2010)

Cheque especial	Pessoa física – taxa de juros referencial												Total		
	Crédito pessoal			Cartão de crédito	Financiamento imobiliário	Aquisição de bens			Outros	Total	Cooperativas	Leasing	Outros		
	Consignado	Exceto consignado	Total			Veículos	Outros	Total							
2002	0,6	0,0	1,7	1,7	0,3	0,1	1,8	0,3	2,1	0,3	5,2	0,3	0,1	0,6	6,1
2003	0,5	0,0	1,8	1,8	0,4	0,1	1,8	0,3	2,1	0,3	5,2	0,3	0,1	0,4	5,9
2004	0,5	0,9	1,4	2,2	0,4	0,1	2,0	0,4	2,3	0,3	5,8	0,4	0,2	0,7	7,1
2005	0,5	1,5	1,5	3,0	0,5	0,0	2,4	0,5	2,8	0,4	7,2	0,4	0,4	0,9	8,9
2006	0,5	2,0	1,3	3,4	0,6	0,1	2,7	0,5	3,1	0,5	8,1	0,4	0,6	0,9	10,0
2007	0,5	2,4	1,4	3,8	0,6	0,1	3,1	0,5	3,5	0,5	9,0	0,5	1,1	1,3	11,9
2008	0,5	2,6	1,8	4,4	0,7	0,1	2,7	0,4	3,1	0,3	9,2	0,6	1,9	1,4	13,0
2009	0,5	3,3	1,7	5,1	0,8	0,1	2,9	0,3	3,2	0,3	10,0	0,7	1,9	1,9	14,5
2010	0,4	3,7	1,8	5,4	0,8	0,2	3,7	0,3	4,0	0,2	11,1	0,7	1,2	1,9	14,9

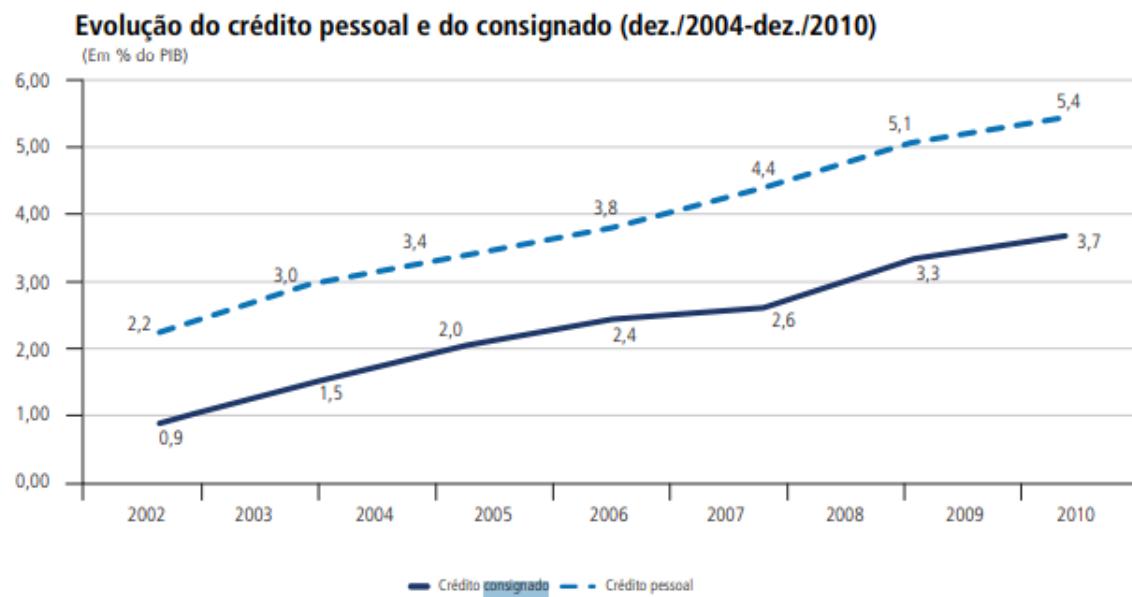
Fonte: BCB.

Fonte: IPEA. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td2022.pdf>>. Acesso em 12 nov. 2021.

²³ Em “A evolução do crédito no Brasil de 2003 a 2010”, para o IPEA, Monica Mora diz, “Paralelamente, o ambiente macroeconômico favorável, com aumento da renda e do emprego, contribuía para elevar a demanda por crédito. Dessa forma, o aumento do crédito permitia ampliar a capacidade de gasto, ratificando as decisões de consumo e investimento. Logo, a expansão do crédito contribuiu para instauração de um ciclo virtuoso na economia brasileira, em que o crescimento, impulsionado pela demanda agregada e em um contexto de políticas sociais de natureza redistributiva, deu-se com a redução da desigualdade social.” Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3537/1/td2022.pdf>>. Acesso em 8 nov 2021.

²⁴ “Dentre as medidas tomadas pelo governo, com o objetivo de expandir a concessão de crédito e diminuir o spread bancário, podem ser destacadas a regulamentação do crédito consignado, em 2003, e a implementação do novo Sistema de Informações de Crédito (SCR)”. CAMARGO, Patrícia Olga. A evolução recente do setor bancário no Brasil. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009, p. 76.

GRÁFICO 2 - EVOLUÇÃO DO CRÉDITO PESSOAL E DO CONSIGNADO (DEZ./2004 - DEZ./2010)

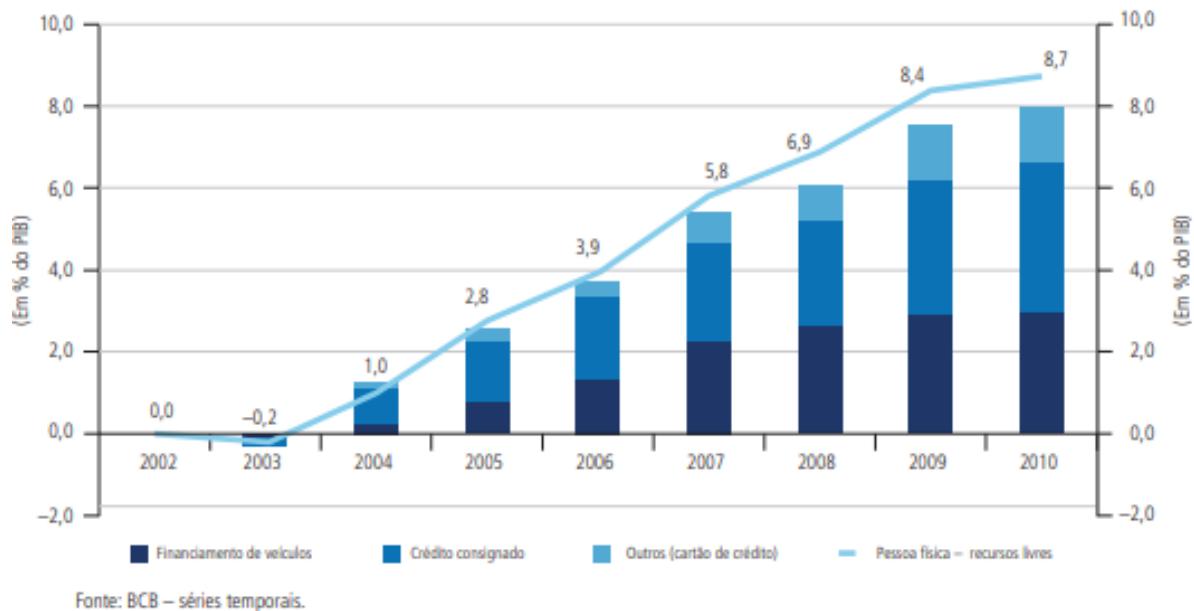


Fonte: IPEA. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td2022.pdf>>. Acesso em 12 nov. 2021.

Diante de todo esse crescimento, o crédito assumiu um papel muito importante na composição do PIB brasileiro. Em 2003, novamente, o crédito que correspondia a 26% do PIB do Brasil²⁵, em 2020 passou a corresponder a 47%, sendo grande parte disso resultado da entrada do crédito consignado. A tabela a seguir mostra o crescimento da contribuição do crédito ao PIB nos anos seguintes.

²⁵ Op. Cit.

GRÁFICO 3 - CONTRIBUIÇÃO AO CRESCIMENTO DO CRÉDITO EM TERMOS DE PERCENTUAL DO PIB



Fonte: BCB – séries temporais.

Fonte: IPEA. Disponível em:<<https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td2022.pdf>>. Acesso em 12 nov. 2021.

Essa oferta de crédito a pretexto de alavancar a economia pela inclusão das classes sociais C e D, todavia, não foi acompanhada de grande monitoramento ou educação financeira. Vários bancos e instituições financeiras ofertavam crédito às pessoas físicas sem grandes cuidados sobre as suas reais capacidades de adimplemento ou sem grandes compromissos com o controle sobre a publicidade de seus produtos e transparência de informações em seus contratos.

Isso produziu um comportamento que tem reflexos até hoje: trata-se da relação de muitas pessoas com o sistema bancário ter se tornado tão rotineira e inevitável, que, pelas facilidades de acesso, o crédito passou a ser utilizado por muitas delas como forma de complementar a renda²⁶.

Nelson Abrão, em Direito Bancário²⁷, afirma categoricamente que,

essencialmente, a clientela consumidora, cujo acesso ao crédito fora concedido, ainda, mostra-se sem o necessário aprendizado ou percurso prático para melhorar a regra, daí por que não estão familiarizados com os juros compostos, taxas e demais encargos. Consequência imediata é a probabilidade maior de ocorrer restrição e banir o

²⁶ Em junho de 2018, o SPC Brasil apurou que 20% dos usuários de cartão de crédito o utilizam para complementar a renda. Disponível em <<https://cdls.org.br/cartao-de-credito-e-extensao-de-renda-para-20-de-seus-usuarios-revela-pesquisa-do-spc-brasil-e-cndl/>>. Acesso em 9 nov. 2021.

²⁷ ABRÃO, Nelson. Direito Bancário. 17a ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018.

consumidor do mercado, fazendo com que, doravante, todas as operações sejam pautadas pela liquidação à vista. O governo e também as instituições financeiras, públicas ou privadas, exercem forte papel, influenciando o consumidor final, oferecendo crédito e tentando evidenciar as vantagens das operações e os limites impostos, principalmente no tocante às taxas de juros.

Como resultado, o superendividamento bancário se consagrou a principal causa de superendividamento no país.

Mas, apesar disso, é importante perceber que o superendividamento não é um samba de uma nota só. De fato, o superendividamento conserva forte relação com a facilitação histórica do acesso ao crédito no mercado brasileiro, enquanto produto da política macroeconômica estatal e da iniciativa privada, mas não são as dívidas com bancos as únicas obrigações inadimplentes que levam uma pessoa ao estado de superendividamento. Conforme visto na “TABELA 1 - DÍVIDAS POR SEGMENTO EM 2021”, as dívidas com utilidades são, por exemplo, a segunda grande causa de endividamento no país e não estão percentualmente distantes da taxa de endividamento bancário.

As utilidades, ainda, assumem um contorno bastante sensível no estado de superendividamento, pois além de se tratarem das contas básicas e fixas essenciais à sociedade, o endividamento por utilidades, muitas vezes, não é ocasionado pela ingerência financeira dos sujeitos ou por assédios publicitários, mas por reajustes tarifários estatais que encarecem o preço final do serviço, não cabendo qualquer decisão ao consumidor tomar²⁸. Em 2021, por exemplo, em razão de variadas crises, os preços se mostraram bastante instáveis aumentando a taxa de endividamento por utilidades, em comparação a anos anteriores.

Em pesquisa realizada pela Serasa²⁹ intitulada “O bolso do brasileiro”, a composição do endividamento por utilidades, ainda, varia de região em região, demonstrando que existe uma variedade regional sobre o inadimplemento de serviços de utilidades.

²⁸ Especialmente em 2021, não foram raras as notícias sobre aumento de preços sobre o gás de cozinha, como: “(...) em 2021, o preço médio do botijão de 13 quilos subiu 30%. No ano, a Petrobras aumentou seu preço de refinaria em 38%, acompanhando a recuperação do petróleo e a desvalorização cambial” (Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/09/cotacao-internacional-dispara-e-mercado-espera-reajuste-do-gas-de-cozinha.shtml>). Acesso em 15 nov. 2021) ou, ainda, sobre o aumento tarifário da energia elétrica, como: “(...) a bandeira vermelha extra chamada de "Escassez Hídrica" será de R\$ 14,20 a cada 100KWh, ante os atuais R\$ 9,49 da atual bandeira — um aumento de 49,6%. Com isso, em média, a conta de luz ficará 6,78% mais cara” (Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2021/08/4946942-tarifa-extra-da-conta-de-luz-sobe-para-rs-1420-a-partir-de-setembro.html>>). Acesso em 15 nov. 2021).

²⁹ SERASA. Contas básicas representam mais de 22% das dívidas dos brasileiros, diz Serasa. 2021. Disponível em: <<https://www.serasa.com.br/imprensa/contas-basicas-representam-mais-de-total-de-dívidas/>> Acesso em 15 nov. 2021.

TABELA 3 - PERCENTUAL DE ENDIVIDAMENTO POR UTILIDADES POR REGIÃO

Região	% de endividamento por utilidades
Norte	29,70%
Nordeste	25,40%
Sudeste	23,60%
Centro-Oeste	19,90%
Sul	8,40%

Fonte: SERASA. Disponível em: < <https://www.serasa.com.br/imprensa/contas-basicas-representam-mais-de-total-de-dividas/>>. Acesso em 15 nov. 2021.

O estudo revelou, inclusive, que apesar dos brasileiros entrevistados afirmarem que as suas prioridades no adimplemento das dívidas são as contas básicas, o adimplemento delas só é verificado após o de “serviços de assinatura, telecom, cartão de crédito e plano de saúde”³⁰. Isto é, as utilidades, que são essenciais à vida em sociedade e também ao funcionamento da máquina estatal, são colocadas em segundo plano frente às dívidas como de crédito e serviços de assinatura, que em geral podem ser considerados menos essenciais. Essa tendência, portanto, não pode ser ignorada no momento em que as políticas públicas sobre o endividamento são traçadas.

Mas, ainda, é importante perceber que o superendividamento não se produz somente pelo consumo, sendo, portanto, um fenômeno de origem multifase, com vários fatores de composição. As dívidas do superendividado, afinal, sobressaltam os segmentos específicos de consumo que possam ter iniciado o seu processo de superendividamento, comprometendo a totalidade de todas as suas dívidas, das mais variadas naturezas que possam ter.

É importante, então, entender o superendividamento enquanto um fenômeno lesivo ao patrimônio do devedor, e não somente uma situação que impossibilita o adimplemento de determinadas dívidas. O comprometimento patrimonial do superendividado, que o coloca em

³⁰ Ibidem.

situação de hipervulnerabilidade, precisa, então, receber uma tutela global, oportunizando a esse devedor a repactuação de todas as suas dívidas conjuntamente, além das de origem consumerista, ordenando quais créditos³¹ que são preferíveis frente a outros na hora do pagamento.

1.2 O perfil do superendividado no Brasil

Após apresentar alguns aspectos do superendividamento e quais são suas grandes causas, faz-se necessário – ainda, antes de se adentrar na seara dos diplomas jurídicos disponíveis ao tema e a sua efetividade -, observar o perfil do superendividado brasileiro.

Conforme anteriormente desenvolvido, por se tratar de um tema não monitorado, neste tópico serão utilizados dados coletados no relatório “realizado pela diretoria de Estudos e Pesquisas de Acesso à Justiça (...) sobre o perfil dos assistidos atendidos pela comissão de superendividamento do Núcleo de Defesa do Consumidor (Nudecon) da Defensoria Pública do Rio de Janeiro”³².

A escolha pelo uso desses dados especificamente, foi feita considerando que a Defensoria do Estado do Rio de Janeiro além de atuar ativamente no campo do superendividamento, é o segundo estado do Brasil com mais endividados, sendo o Rio de Janeiro o 2º estado com mais endividados do país. Soma-se a essa escolha, o fato de a pesquisa compartilhar as informações mais recentes sobre um perfil de pessoas superendividadas.

Seguindo aos dados, a faixa etária com maior número de superendividados, cerca de 64,13%, são de pessoas com idade acima de 55 anos, sendo nesta faixa, o grupo de pessoas com 70 anos ou mais a parcela com mais pessoas superendividadas.

Dentre todos os superendividados analisados no estudo, cerca de 66% do total eram do sexo feminino e, a faixa de renda dessas pessoas, era bem distribuída, sendo a faixa de 5 a 10 salários mínimos com mais representantes, seguida pela faixa de 10 a 20 salários mínimos e a

³¹ O superendividamento, por criar um comprometimento patrimonial do devedor, precisa ser tratado de modo a englobar não somente as causas originais da sua derrocada financeira, mas todas as outras obrigações que tem seu adimplemento comprometido, respeitando as suas preferências, quais sejam, não ignorando nesse processo, dívidas como fiscais, alimentos, aluguel, condomínio, etc.

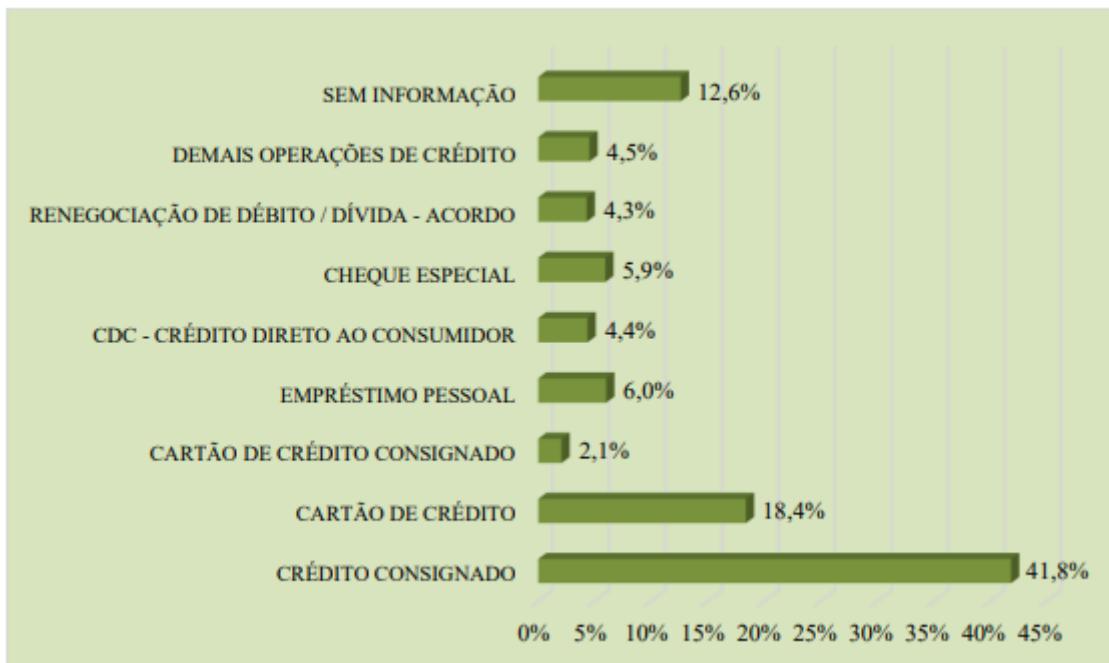
³²DPE-RJ. Perfil do consumidor superendividado e a atuação da defensoria pública na renegociação da dívida, 2017. Disponível em:<<https://defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/b7ca8cbd43c24d7f8aa11fce8483026e.pdf>>. Acesso em 5 nov. 2021.

faixa de 3 a 5 salários mínimos. Apesar dos valores parecerem altos, os dados coletados demonstraram que os consumidores com menor renda salarial, são os que têm percentualmente a maior parte da sua renda comprometida. Em outras palavras, quem ganhava menos tinha um percentual de endividamento relativo superior a quem ganhava mais.

Outro dado relevante levantado, é sobre o percentual de pessoas superendividadas atendidas serem as únicas provedoras da família somarem 67% do total de pessoas analisadas no estudo. Além disso, 68% eram servidores públicos ativos ou inativos, sendo o grupo de aposentados o com mais representantes.

Quanto a natureza das dívidas de crédito, é destacável a tabela a seguir:

TABELA 4 - PERCENTUAL DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO POR MODALIDADE



Fonte: Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/b7ca8cbd43c24d7f8aa11fce8483026e.pdf>>. Acesso em 15 nov. 2021.

Com isso, o estudo demonstrou que há reincidência de determinados grupos de consumidores na situação de superendividamento que carecem de uma atenção especial. No caso dos superendividados idosos, uma das razões que possa justificar a alta expressividade do grupo, reside em fatos como a baixa escolarização, a vulnerabilidade a publicidades, além,

também, do fato de serem os idosos os principais responsáveis pela composição da renda de suas famílias³³.

No caso das mulheres, também, essa proporção pode ser justificada, considerando que no Brasil muitas mulheres são chefes de família e, em decorrência disso, são as pessoas que arcam com todas as despesas domésticas³⁴. Dentre os dados apresentados, ainda, o fato da profissão majoritária dos superendividados analisados no estudo da DPE-RJ ser a de servidores públicos, também tem fácil justificativa: o crédito consignado desde sua criação foi facilitado aos servidores públicos.

Ou seja, o superendividado no Brasil tem uma cara bastante conhecida e, por essa razão, as políticas públicas direcionadas à educação financeira, devem ser especialmente orientadas a atingir esses determinados grupos, considerando as situações sociais que ocupam e informacionais que alcançam.

1.3 O impacto do superendividamento

O superendividamento, como é de se esperar, produz impactos sensíveis seja na vida pessoal de quem está endividado – incluindo-se aqui as suas famílias –, seja na economia brasileira. Neste tópico, serão analisados alguns dos impactos pessoais e familiares do superendividamento, bem como os impactos que excedem a pessoa superendividada e o seu núcleo familiar, como a própria economia do país.

Iniciando, então, pelo através do ponto de vista pessoal, é sabido que o superendividamento produz a essa pessoa diversas desordens de natureza emocional³⁵,

[um desafio é] confrontar a questão social da invisibilidade do consumidor superendividado e a complexidade do superendividamento. O cidadão nessa situação se encontra desassistido, pois não há políticas públicas no Brasil voltadas para o tema. Desta forma, o indivíduo não encontra amparo na rede pública de saúde, haja vista que esta não é uma demanda prioritária, não sendo nem reconhecida como adoecimento específico descrito pelo CID. A situação é ainda agravada pelo fato da maioria dos consumidores abdicarem do seguro saúde particular por questões

³³ AREOSA, Silvia Virginia Coutinho. Idosos provedores: a importância dos recursos da aposentadoria para as famílias brasileiras. Santa Cruz: UNISC, 2015.

³⁴ MACEDO, Márcia dos Santos. Mulheres chefes de família e a perspectiva de gênero: trajetória de um tema e a crítica sobre a feminização da pobreza. Salvador: Caderno CRH, 2008.

³⁵ PÉREZ-NEBRA, Amalia Raquel et al. Programa Superendividados: “Uma Luz no Fim do Túnel para quem está Perdido”. Psicologia: Ciência e Profissão [online]. 2020, v. 40. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1982-3703003194281>>. Acesso 16 nov. 2021.

financeiras (Lopes & Siqueira, 2015). O indivíduo também não obtém atendimento nas defensorias do consumidor por não atender ao requisito de baixa renda - mesmo que por vezes essa esteja 100% comprometida. Poucas instituições financeiras apresentam estratégia específica para renegociação diferenciada das dívidas, e não consta lei específica no Brasil para o tratamento do superendividamento e consequente equalização da hipossuficiência da pessoa física, restando ao indivíduo superendividado a exclusão social.

Mas além dos impactos diretos às pessoas superendividadas que são por si só preocupantes e matéria de saúde pública, as famílias dessas pessoas são fortemente afetadas por essa condição, especialmente quando são as únicas pessoas provedoras das suas famílias, estendendo assim, o aspecto negativo do superendividamento às pessoas não endividadas.

Conforme analisado anteriormente, cerca de 67% dos consumidores que fizeram parte do estudo de perfil do superendividado pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro são os únicos provedores da família. Esse impacto, além do emocional, compromete o consumo de várias pessoas dependentes desse superendividado, promovendo uma exclusão social abrangente.

Além disso, o superendividamento, conforme já desenvolvido, promove um impacto negativo na economia quando ocorre em larga escala. Ou seja, num cenário em que a quantidade de superendividados somente aumente sem receber qualquer tipo de tratamento, produz uma população doente, fora do consumo e, além disso, compromete a arrecadação do Estado, reduzindo enormemente a sua capacidade de fornecer serviços públicos essenciais³⁶ à população.

1.3.1 Por que é importante tratar do superendividamento?

Diante dos pontos expostos no primeiro capítulo, não restam dúvidas acerca da pertinência e necessidade de um tratamento jurídico adequado ao superendividamento da pessoa natural brasileira, que considere suas particularidades locais e sociais que produziram esse fenômeno, não ignorando, os casos repetitivos, que devem ser objeto de política pública direta.

³⁶ Conforme apontou o minidocumentário do IDEC: “No caminho do superendividamento”, 2018, o Prof. de Economia da PUC-SP, Landislau Dowbor, menciona que o endividamento das famílias, “travam a capacidade de consumo de cerca de 61 milhões de adultos”, afetando empresas e a arrecadação do Estado, gerando um déficit que reduz “a capacidade do Estado fornecer a outra parte do bem estar das famílias, o chamado salário indireto, como escola gratuita, o SUS e mais um conjunto de direitos que ‘nos países que funcionam’, são universais e gratuitos ‘porque isso é investimento nas pessoas’”.

O superendividamento, novamente, enquanto um resultado esperado de uma economia de mercado como produto das políticas macroeconômicas estatais, manteve-se por demasiado tempo sem um tratamento efetivo que fosse capaz de trazer uma saída a diversas pessoas superendividadas que, pela ausência de disposições, enfrentaram por muitos anos de sua vida, em alguns casos, ao longo de todo o final de sua vida, a exclusão social e desassistência do Estado. Este silêncio do legislador foi caro a diversas pessoas e famílias brasileiras, em especial aos grupos mais atingidos pelo superendividamento, o de mulheres e idosos.

Felizmente, a partir de 2000 não foram raros os estudos acerca da necessidade do tratamento do tema, seja pela perspectiva individual das pessoas afetadas, seja pela perspectiva macroeconômica, impulsionando a criação de projetos de lei e enfim, culminando na promulgação da recente Lei do Superendividamento.

Todavia, apesar dos avanços, nem tudo são flores, a legislação disponível ao superendividamento ainda conserva algumas carências que serão abordadas a seguir.

2. LEGISLAÇÃO (IN)DISPONÍVEL AO SUPERENDIVIDAMENTO - ANÁLISE DOS DISPOSITIVO LEGAIS VIGENTES

Neste capítulo serão desenvolvidas as razões pelas quais seria justificada a percepção acerca das legislações atualmente vigentes no ordenamento jurídico brasileiro serem insuficientes para o tratamento do superendividamento, bem como será feita uma análise de algumas soluções propostas pela doutrina, considerando, para isso, alguns temas fundamentais à disciplina, além das problemáticas intrínsecas ao tema, desenvolvidas no capítulo anterior.

Para isso, este capítulo, então, será subdividido em 3 grandes subtópicos, sendo o primeiro uma análise crítica do procedimento de insolvência civil presente no CPC de 1973 (não revogado pelo CPC de 2015), enquanto única solução “ao superendividamento” disponível por décadas; o segundo subtópico se ocupará de analisar criticamente a Lei 11.101/05, de Recuperação Judicial e Falências, incluindo aqui a possibilidade da sua aplicação às pessoas físicas superendividadas; e, por fim, o terceiro subtópico discorrerá sobre a novíssima Lei 14.181/21, a chamada “Lei do Superendividamento”.

2.1 A execução contra devedor insolvente no Código de Processo Civil de 1973 (ainda em vigor)

O CPC de 2015, promoveu uma série de mudanças no Direito Processual Civil brasileiro, entretanto, não revogou todos os dispositivos do CPC de 1973, tendo mantido em vigor o procedimento de execução do insolvente.

Apesar do enfoque da pesquisa ser sobre a necessidade da repactuação das dívidas do superendividado e a possibilidade da sua reinserção no mercado, o procedimento de insolvência civil disciplinado no CPC de 1973 será analisado por ter sido por anos a única solução processual disponível ao superendividado. Isto é, não houve por muito tempo um remédio processual que resolvesse a situação do superendividamento e, ainda não é possível dizer que há instrumentos eficazes à recuperação do superendividado, uma vez que o enfoque da abordagem da nova lei, além do recorte consumerista, orbita essencialmente em torno do pagamento das dívidas deste superendividado.

Considerando, então, que o procedimento de execução remanesce aplicável, é destacável que o procedimento conserva alguns aspectos fundamentais que podem ser tidos como problemáticos atualmente, em contraposição ao contexto e para quem foi inicialmente introduzido.

Em 1964 - ano em que foi elaborado o anteprojeto do CPC de 1973, disciplinando o assunto -, a economia brasileira e o superendividado, tinham dinâmicas bastante diferentes, a se iniciar pela taxa de urbanização da população brasileira. Segundo dados do IBGE, na década de 1960, a população ainda era majoritariamente rural, tendo cerca de 55% da população localizada nas zonas rurais do país³⁷.

Não havia naquele momento, uma real oferta de crédito no mercado acessível à população comum, uma vez que, atuavam no mercado de crédito somente poucos indivíduos sendo, em geral, os proprietários de terra. Este pode ser um dos fatores para justificar o tratamento dispensado ao insolvente. Por gozarem de um crédito pouco acessível, declaravam de antemão, que por terem acesso ao crédito, dispunham de patrimônio executável para adimpli-lo.

³⁷ IBGE, Censo demográfico 1940-2010. Até 1970 dados extraídos de: Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Anuário Estatístico do Brasil, 1981, vol. 42, 1979.

Diferentemente do devedor superendividado atual que, conforme desenvolvido, passou por consideráveis ofertas de crédito que competiram para criar o seu estado de superendividamento, restando, em contraposição, sem qualquer patrimônio executável.

O devedor concebido por A. Buzaid ao CPC de 1973, para atingir o estado de insolvência, por gozar de diversos privilégios, acabou por receber um tratamento executório mais incisivo. Com isso, considerando todas as mudanças econômicas e sociais do pós-redemocratização, não seria possível ao autor preconizar em 1964 o tratamento adequado a esses devedores hoje, considerando sua intenção e alvos iniciais.

Analizando-se, então, o procedimento em específico, outras problemáticas emergem. Conforme ensina Araken de Assis³⁸, em situação de insolvência civil o procedimento utilizado “relaciona-se com a obrigação pecuniária o meio executório da expropriação, promovendo o intercâmbio forçado do dinheiro apreendido no patrimônio do devedor ou do produto da alienação dos bens penhorados”.

Em outras palavras, uma vez deflagrado que o saldo devedor da pessoa natural é superior, não somente à sua capacidade de adimplemento, mas superior à totalidade do seu patrimônio, o processo de execução em insolvência pode ser requerido. A execução do devedor insolvente, por sua vez, está disciplinada entre os artigos 748 e 786-A do CPC de 1973. Esta declaração somente pode ser requerida pelas partes legitimadas, sendo estas somente os credores, o devedor propriamente dito ou o seu inventariante.

o processo de insolvência é autônomo, de cunho declaratório constitutivo, e busca criar um estado jurídico para o devedor, com as consequências de direito processual e material, não podendo ser confundido com o processo de execução, em que a existência de bens é pressuposto de desenvolvimento do processo. A inexistência de bens passíveis de penhora não enseja a extinção de ação que busque a declaração da insolvência civil, remanescente o interesse na declaração, tanto por parte do próprio devedor, quanto de credor. (STJ-3^a T., REsp 957.639, Min. Sidnei Beneti, j. 7.12.10, DJ 17.12.10). No mesmo sentido: RTJ 115/406, RSTJ 134/388, 137/440, 140/308, RT 507/245, 618/55, 715/131, 838/228, 871/356, RJTJESP 96/161, 106/137, Lex-JTA 150/79, RJTJERGS 149/285, maioria, RJM 173/142, RJTAMG 61/80.

A execução do insolvente, em linhas gerais, visava tão somente a garantir a liquidação das dívidas do devedor e acrescer ao patrimônio do credor, não estando disponível qualquer alternativa em matéria de processo civil que se preocupasse com a “preservação da atividade econômica do devedor”³⁹.

³⁸ ASSIS, Araken de. Manual da Execução de Acordo com o Novo Código de Processo Civil. 18 ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2016.

³⁹ MAFIOLETTI, Emanuelle Urbano. As sociedades cooperativas e o regime jurídico concursal. São Paulo: Almedina, 2015, p. 109.

Este processo é sabidamente bastante gravoso, pois retira do devedor o controle sobre o seu patrimônio e a sua capacidade de gestão sobre seus bens penhoráveis⁴⁰. Sob outra perspectiva, considerando a teoria do patrimônio mínimo⁴¹ em que deve ser feita a proteção de uma parte do patrimônio por ser um aspecto componente da dignidade da pessoa humana, não o resguardar, implicaria numa própria violação constitucional.

No processo de execução, então, o réu pode ter ou não declarada a sua insolvência e, ao ser declarada, o processo de execução assume a forma de execução coletiva⁴² de todos os seus bens livres para penhora, congregando todas as dívidas do devedor.

O processo de execução coletiva do devedor insolvente segue, então, à organização geral de credores e classificação dos créditos, nos termos do art. 769 do CPC de 1973. Conforme explica Assis⁴³, são ordenados os créditos em conformidade com “os privilégios e preferências da lei civil”, havendo tratamento igualitário a todos os credores em suas respectivas classes. A última classe de credores que terá seu crédito satisfeito, será sempre a dos quirografários, por não gozarem de garantia real. Aqueles credores que não receberem nada nessa liquidação de bens, tem resguardado por 5 (cinco) anos eventuais valores que a pessoa possa receber dentro deste período, como alguma herança.

O contraditório do executado assenta-se em seu ônus de provar sua solvabilidade. Apesar disso, o juiz não tem sua decisão inteiramente vinculada a essas provas, e pode reconhecer a insolvência por presunção, nos termos do art. 750 do CPC de 1973.

⁴⁰ “Confrontado pela execução coletiva, certamente o executado ocupa singular posição, na qual se encontra subtraído do “direito de administrar os seus bens”, conforme dispõe o art. 752 do CPC de 1973, agora entregue à custódia do administrador. Cria-se, assim, a partir da personalidade processual do executado, um ente despersonalizado do ponto de vista civil que, nada obstante, se acha investido de personalidade judiciária, a teor do art. 75, V. Em juízo, o ente é representado pelo administrador (art. 766, II, do CPC de 1973). Nada sucederá no plano da capacidade processual, portanto: jamais o devedor será “representado” em juízo pelo administrador, e sim a massa ativa, o que é algo inteiramente diferente. De qualquer maneira, a própria constituição da massa, desaguadouro certo das relações patrimoniais do obrigado, significa que seu controle e efetividade escapam à esfera jurídica deste: todos os bens penhoráveis aí se reúnem. Nessas circunstâncias, parece natural que a massa, e não o executado, ainda proprietário dos bens, exerça os direitos, ações e pretensões a eles inerentes”. ASSIS, op.cit., p.889.

⁴¹ FACHIN, Luiz Edson. Teoria Crítica do Direito Civil. 3^a ed. Editora Renovar, 2012.

⁴² “A bem da verdade, o concurso universal, construído a partir da premissa da universalização total, admite exceções em dois sentidos. Do ângulo objetivo, com efeito, os bens impenhoráveis não comportam arrecadação (infra, 435.2). E, do ponto de vista subjetivo, a Fazenda Pública, conforme dispõe o art. 187 do CTN, não participa de concursos, exceto entre pessoas jurídicas de Direito Público”. ASSIS, Op. Cit, p. 858.

⁴³ Ibid., p. 859 do e-book.

A declaração de insolvência produz, então, efeitos processuais e materiais, sendo eles: o vencimento antecipado das dívidas, a perda de direitos do insolvente sobre seus bens penhoráveis⁴⁴, a arrecadação dos seus bens e a execução universal⁴⁵

Em relação aos bens disponíveis, é nomeado um administrador judicial e é feita a classificação dos créditos. Nesta situação, o insolvente pode requerer aos credores uma pensão judicial. E, por fim, com a liquidação dos bens do insolvente e a posterior extinção do processo, inicia-se o fatídico prazo de 5 (cinco) anos para o vencimento das dívidas. No caso de ausência de patrimônio, o processo é suspenso e é aguardada a prescrição intercorrente.

Isto posto, é notório que a liquidação atual do devedor insolvente, sob a égide do CPC de 1973, alude a uma postura do Estado em culpar inteiramente o devedor pela sua situação de insolvência. O procedimento, com tudo isto em vista, assumiria uma face de coerção às “máximas escolhas” financeiras do devedor, colocando-o em posição de total responsabilidade sobre a sua fortuna, tratando-o como as empresas eram tratadas na primeira metade do século XX - antes da inserção no ordenamento jurídico brasileiro o instituto da recuperação judicial -, como meros “*falliti sunt fraudatores*”⁴⁶, (os falidos são fraudadores).

O cerne do procedimento de insolvência civil, portanto, teoricamente é duplo: visa a garantir ilimitadamente o crédito do credor e, também, “sancionar” civilmente o devedor, por meio da coerção patrimonial às suas máximas escolhas ou adversidades financeiras, que por muitas vezes fogem do seu controle, especialmente em cenários de crise, como a recente crise sanitária da Covid-19.

Embora haja uma aparente completude e pertinência do único procedimento capaz de tratar de uma situação patrimonial tão específica, chama a atenção que, apesar de estimativas apontarem haver no Brasil cerca de 30 milhões de superendividados⁴⁷ e, portanto, candidatos

⁴⁴ Quanto aos bens impenhoráveis do devedor insolvente, há algumas particularidades questionáveis que merecem destaque: a inexistência de limitação ao valor do bem de família, bem como a impenhorabilidade do salário até 50 salários mínimos# mensais. Considerando essas disposições, pode ser raro, mas não é impossível que o ordenamento jurídico permita existir a figura de um devedor que seja declarado insolvente, não disponha de bens penhoráveis, mas tenha um bem de família milionário auferindo renda altíssima.

⁴⁵ Op. Cit.

⁴⁶ “O falido nunca foi bem visto pelos demais circunstântes, seja pelos credores, seja pelo próprio Judiciário. Não teria ainda desaparecido o substrato que deu origem à expressão *falliti sunt fraudatores*, permanecendo vivo o espírito do verbo latino *fallere*, significando *inganare, mancare alia promessa, alia parola, alia fede, cadere*, ou seja, enganar, faltar com a promessa, com a palavra, com a fé, cair”. JUSTINO, Manoel Bezerra. Nova Lei de Recuperação e Falências Comentada - Lei 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, Comentário artigo por artigo. 3^a ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2005.

⁴⁷ Disponível em: <https://idec.org.br/noticia/o-que-muda-para-os-consumidores-com-lei-do-superendividamento>. Acesso em 26 set. 2021.

ao procedimento de insolvência civil, o procedimento é muito pouco utilizado. Em pesquisa simples utilizando somente termos como “ação declaratória de insolvência civil”, o número de resultados não chega a 100 menções no TJSP. O que chama a atenção, considerando que cerca de 14% de toda a população brasileira⁴⁸ se encontra em situação de superendividamento, o único remédio processual disponível é subutilizado.

Pode justificar esse fato, a notória gravidade do procedimento ao devedor que tenta evitar essa situação ápice de toda forma. A atuação deficitária de um procedimento desse tipo, em face da sua possível alta demanda, indica que por anos muitas pessoas permaneceram sem receber qualquer apoio para resolver sua situação financeiramente gravosa, restando, provavelmente, em situação irregular por longos períodos da sua vida, distorcendo informações, podendo prejudicar a economia no momento de escolha de política.

Isso deixa claro, desde logo, que existiu historicamente uma diversidade de tratamento entre pessoas físicas e jurídicas, considerando as possibilidades de procedimentos disponíveis em situação de comprometimento patrimonial. Isto é, para as pessoas jurídicas empresárias, antes de terem decretada a sua falência, o equivalente à decretação da insolvência civil, existia há mais tempo a possibilidade de se recorrer a um processo de repactuação de dívidas, a recuperação judicial.

Outra distinção, que podemos citar acerca do tratamento dado às pessoas jurídicas é sobre o fato de, apesar do procedimento de reabilitação do empresário poder dificultar sua reinserção na economia quando não possui capital suficiente para pagar seus credores, inicia-se o prazo prescricional das dívidas somente com o fim do processo de falência, já às pessoas físicas é invariavelmente com o término do processo.

O procedimento da insolvência civil, enquanto único remédio processual à situações de superendividamento, foi por anos insuficiente para lidar com a situação, considerando aspectos como o temor que imprimia ao superendividado que tentava a todo custo se evadir do procedimento, além do seu vínculo por tempo exorbitante às dívidas que poderiam ter tido encargos abusivos, por exemplo, bem como a falta de meios para a sua reabilitação e reinserção na economia.

Mas é importante destacar, também, que as críticas em torno do único procedimento vigente, não visa eximir indiscriminadamente o devedor das suas dívidas, colocando o credor

⁴⁸ Ibidem.

em uma situação de não reaver seus créditos. A preocupação sobre o superendividamento deve assumir múltiplas faces. Além de garantir o direito de crédito do credor, é necessário dispor de um procedimento que possibilite a reestruturação patrimonial do devedor, facilitando a reinserção dessa pessoa na economia enquanto consumidora, beneficiando não só a ela mesma em termos mais pessoais, mas também a sua família e a economia do país.

2.2 Lei 11.101/2005 - A Lei de Recuperação Judicial e Falências

Considerando então a insuficiência da execução do insolvente para o tratamento do superendividamento, a baixa utilização do mecanismo da insolvência civil e o hiato do legislador sobre o tema, alguns autores se posicionavam favoráveis a utilização da Lei 11.101/2005, de Recuperação Judicial e Falência às pessoas naturais.

Apesar da possível interpretação do Art. 52 do Código Civil, que disciplina que se aplica às pessoas jurídicas, no que couber, os mesmos direitos das pessoas naturais, a recíproca não é verdadeira. A LFR não teria um uso adequado se utilizada às pessoas naturais, pois, mesmo às pessoas jurídicas empresárias a legitimidade para ser sujeito da sua aplicação é restrita.

A lei foi concebida para pessoas jurídicas empresárias e observa particularidades que não competem às pessoas naturais. A aplicação da LFR às pessoas naturais, seria complexa e, se feita, sua aplicação seria condicionada a diversas ressalvas. A própria Lei do Superendividamento recebeu críticas por ter se espelhado na LFR às pessoas jurídicas empresárias, desconsiderando, por exemplo, determinadas proteções a patrimônio conjugal, bem de família, etc.

Por essas razões, o transporte processual das disposições contidas na LFR às pessoas naturais teria sido inadequado e produzido situações diversas, considerando as particularidades que deveriam ser respeitadas mitigando a aplicação da lei. A promulgação de uma lei específica como a Lei 14.181/21, era essencial a essa situação.

2.3 Lei 14.181/21 - A Lei do Superendividamento

A lei 14.181 de julho de 2021, denominada a “Lei do Superendividamento”, foi promulgada após anos de tramitação⁴⁹, com a proposta de dar um tratamento e prevenir a situação do superendividamento pelo consumo, “operações de crédito, compras a prazo e serviços de prestação continuada”, conforme art. 54-A, § 2º do CDC, afastando a anterior incidência única do instituto de insolvência civil. Para isso, alterou e acrescentou disposições no Código de Defesa do Consumidor e no Estatuto do Idoso, a fim de garantir uma tutela de eficácia *ex tunc* às dívidas desse devedor pessoa natural, que por sua situação, assume posição de hipervulnerabilidade social, e carece de tutela para não ser socialmente excluído.

A lei, então, trouxe importantes modificações em variados pontos que fomentam o superendividamento consumerista, como o comportamento que agentes fornecedores de crédito⁵⁰ precisam ter, aumentando suas parcelas na responsabilidade sobre o superendividamento das pessoas.

Para tentar assegurar uma postura de crédito responsável, a lei prevê pelo art. 54-B do CDC determinadas condutas daqueles agentes, como o dever em serem transparentes na concessão de créditos, seja pela informação direta e clara ao consumidor acerca de taxas de juros, valor multas, duração do contrato, etc., seja durante a própria publicidade de seus produtos por meios de comunicação ou diretamente ao consumidor⁵¹.

Considerando que muitas empresas e instituições fornecedoras de crédito costumavam conceder créditos com muito pouco cuidado acerca da capacidade de adimplemento do contratante, essas medidas são realmente importantes para tentar frear o superendividamento creditício.

Ainda, outra importante postura ativa exigida às instituições de crédito é a avaliação dos riscos antes da concessão. Para tal, passou a ser vedada a concessão de crédito às pessoas negativadas ou a concessão sem antes consultar suas situações junto a instituições de proteção

⁴⁹A lei 14.181/21 teve origem no projeto de lei do Senado Federal nº 283/2012. Foram quase 10 anos de discussão até a lei ser enfim aprovada. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-ago-02/opiniao-breves-apontamentos-lei-superendividamento>>. Acesso em 24 nov. 2021.

⁵⁰Estão aqui incluídos os fornecedores de créditos diretos e indiretos.

⁵¹Essa medida é importante, especialmente considerando que o assédio publicitário produz o superendividamento em diversos níveis, mas, em especial produz o superendividamento de pessoas em situação de maior vulnerabilidade, como o grupo de idosos, que são, inclusive, o maior grupo de superendividados do país.

de crédito, aumentando, com isso, ainda mais a responsabilidade às instituições de crédito frente ao superendividamento, tirando um pouco do endividado a culpa pela sua situação.

Com isso, desde o momento da oferta de crédito, foram ampliados os deveres dos fornecedores de crédito, bem como foram aumentadas as proteções do consumidor de crédito, sobretudo pela introdução do Capítulo V-A no CDC. O entendimento do crédito, por exemplo, enquanto produto das relações de consumo foi enfatizado pelo Legislador.

O crédito agora é passível do consagrado direito consumerista de arrependimento do contrato principal, abarcando nesta situação a desoneração dos eventuais contratos conexos. Isto é, arrepender-se da contratação de determinado produto de crédito, passa a produzir a resolução de todos os outros remanescentes.

Mas além das novas posturas exigíveis das instituições creditícias, o diploma legal também propõe o fomento da educação financeira e conscientização ambiental do consumidor, tema esse cada vez mais caro à sociedade, especialmente por ser o consumismo uma das grandes causas de degradação do meio ambiente⁵², além de prejudicar por óbvio as finanças do devedor.

No caso do tratamento, trouxe ao consumidor superendividado de boa-fé uma ferramenta importantíssima: a negociação das suas dívidas em bloco⁵³. Essa possibilidade, parecida com a recuperação judicial, possibilita ao consumidor fazer uma revisão e repactuação das suas dívidas num mesmo procedimento por meio de um plano de pagamento. Em outras palavras, poderão ser negociadas todas as dívidas de consumo do devedor de uma só vez, ao invés de cada dívida ter de ser negociada diretamente com cada credor específico, como era de costume ser feito ou por meio dos não raros “feirões de limpa nome”⁵⁴. Um bom benefício desta ferramenta é a oportunidade de organização do devedor, uma vez que, ao invés de pagar várias contas e poder se atrapalhar no final do mês, terá apenas uma única conta a pagar, incentivando o pagamento desse devedor, propriamente dito.

Para prosseguir, então, à repactuação de dívidas, a lei prevê a repactuação de dívidas em bloco possa ser feita por conciliação junto a determinados órgãos da administração pública voltados ao consumo como os Procons, Defensoria Pública, Ministério Público, ou por outras

⁵² ZANIRATO, Sílvia Helena; ROTONDARO, Tatiana. Consumo, um dos dilemas da sustentabilidade. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2016. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142016.30880007>

⁵³ Negociação consiste em unir todas as dívidas de uma determinada pessoa, e trata-las num mesmo plano de pagamento.

⁵⁴ Feirões limpa nome, fonte:<https://www.cnj.jus.br/cnj-servico-o-que-muda-com-a-lei-do-superendividamento/>

instituições de defesa do consumidor reconhecidas pelo SNDC, não ficando, entretanto, obstado a esse devedor o acesso à jurisdição comum, como pelos juizados e varas especializadas em relações de consumo⁵⁵. As dívidas do superendividado que não ultrapassem 40 (quarenta) salários-mínimos, não precisarão ser necessariamente apreciadas em juízo⁵⁶, já as que extrapolarem esse valor, precisarão passar por uma ação judicial com a assistência de advogado. A lei também prevê a criação de varas especiais para tratarem especificamente do superendividamento⁵⁷.

O procedimento, então, é feito da seguinte forma: à luz do art. 104-A do CDC, o devedor superendividado deve reunir todas as suas dívidas de consumo⁵⁸, juntamente com um plano de pagamento e levar a um órgão conciliador citado ou a juízo. Todos os credores⁵⁹ do devedor, então, são chamados e o plano é apresentado em uma audiência de conciliação. Se um determinado credor não comparecer, haverá a suspensão da sua exigibilidade do débito e a interrupção dos encargos de mora, além disso, se o plano for aprovado, este credor ausente estará compulsoriamente sujeito a ele e a sua prioridade no recebimento é a última.

⁵⁵“O sétimo direito básico do consumidor, determinado pelo Código no art. 6º, VII, é o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção jurídica, administrativa e técnica aos necessitados. O Código de Defesa do Consumidor assegura, neste inciso, a facilitação de acesso dos consumidores aos órgãos judiciários e administrativos que efetivamente possuem mecanismos eficazes para proteger os seus direitos. Tal direito visa amenizar as dificuldades que os consumidores possuem para buscar a solução de conflitos decorrentes de relações de consumo (...) Assim, esse direito básico garante ao consumidor a manutenção de uma assistência jurídica, integral e gratuita, o acesso facilitado às Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor, no âmbito do Ministério Público, às Delegacias de Polícia especializadas no atendimento de consumidores, aos Juizados Especiais de Pequenas Causas e Varas Especializadas para a solução de litígios de consumo, Associações de Defesa do Consumidor, ao Inmetro, Procon, Secretaria de Direitos Econômicos e tantos outros órgãos”. NORAT, Markus Samuel Leite, et al. Superendividamento do consumidor. João Pessoa: MSLN, 2019. p. 191

⁵⁶ O consumidor pode procurar um juizado especial cível sem a assistência de um advogado quando a dívida não for superior a 40 (quarenta) salários-mínimos.

⁵⁷“A criação de juizados especiais de Pequenas Causas e Varas Especializadas para a solução de litígios de consumo é um dos instrumentos elencados pelo Código para efetivar a execução da política nacional das relações consumeristas. Algumas cidades brasileiras contam com Varas especializadas de Defesa do Consumidor, porém, infelizmente, são exceção. A grande maioria dos consumidores que precisam acionar a justiça para resolver conflitos decorrentes de relações de consumo só podem contar com os Juizados Cíveis. A lei nº 9.099/95 instituiu os Juizados Especiais Cíveis, que têm competência para conciliação, processo e julgamento de causas de menor complexidade. Neles, o processo orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação. Dessa maneira, os conflitos decorrentes de relações de consumo, sendo causas de menor complexidade (até 40 salários mínimos), podem ser postulados nos Juizados Especiais Cíveis”. NORAT, Op. Cit., p. 141.

⁵⁸ Não podem ser incluídas no plano de pagamento as dívidas que o consumidor assumiu dolosamente, isto é, dívidas contraídas sem a intenção de pagar.

⁵⁹ São considerados aqui, não somente os fornecedores diretos de crédito, mas também os intermediários, estando eles conexos, coligados ou interdependentes ao contrato principal de fornecimento, como dispõe o art. 54-F do CDC.

Um dos efeitos imediatos do plano de pagamento é a suspensão de todas as ações judiciais de cobrança em curso contra o devedor.

O plano de pagamento, então, deve compilar todas as dívidas de consumo desse devedor, e demonstrar um plano de pagamento de todas elas em até 5 (cinco) anos. Se o plano for aprovado, mesmo que por apenas um dos credores, segue para a sua homologação⁶⁰ obrigando os demais.

No plano o devedor deve colocar o valor mínimo das dívidas, pois o plano tem por fim assegurar o pagamento mínimo do valor principal com o valor corrigido, e não o seu perdão, observando também um mínimo de prazo para este adimplemento, especificando garantias e formas de pagamento⁶¹. E, além disso, deverá ser detalhadas as condutas que serão evitadas pelo devedor, condutas estas que o levaram a essa situação, pautando-se na sua boa-fé.

Caso o plano não seja aceito pelos credores, o procedimento assume uma forma compulsória e será decidido pelo juiz. Assim, os credores serão citados, e deverão apresentar documentos e suas razões pela oposição ao plano. Em seguida o juiz analisará o plano de pagamento apresentado pelo devedor e se achar necessário nomeará um administrador⁶².

O plano deverá preservar o mínimo existencial da pessoa, o que não está previsto na lei qual seria exatamente esse mínimo existencial, restando a previsão de sua posterior regulamentação. Mas é fato que o mínimo existencial sugerido, deverá estar consonante com a CRFB/88 e deve preservar a dignidade da pessoa humana.

Com a homologação, há a dilação de prazos e revisão de encargos, sendo a 1ª parcela deverá ter como prazo máximo de pagamento 180 (cento e oitenta) dias, e o restante deverá ser dividido em parcelas mensais iguais. O plano homologado tem força de título executivo e produz efeito de coisa julgada e, a homologação do plano, também, produz um limite de 2 (dois) anos após o fim do plano, em que esse devedor não poderá propor novos planos de repactuação de dívidas.

Apesar da possibilidade da negociação em bloco das dívidas, como já preconizado, a lei 14.181/21 não abarca as dívidas civis comuns, como as dívidas fiscais, alimentos, condomínio

⁶⁰ A homologação do plano de pagamento retira o nome do consumidor dos cadastros de proteção ao crédito como SPC e SERASA.

⁶¹ O devedor não pode promover novação do pagamento, devendo seguir estritamente a forma de pagamento definida no plano homologado.

⁶² Na recuperação judicial de empresas, em contraposição, o administrador judicial deve obrigatoriamente estar presente.

ou aluguéis, nem as dívidas de produtos ou serviços de alto valor. Além disso, há a exclusão de obrigações com garantia real, como financiamentos imobiliários ou créditos rurais. No caso de bens penhorados, pela natureza da obrigação, em geral, não são contemplados pela nova lei. Entretanto, se alguma penhora for realizada em outro processo judicial decorrente de obrigação de consumo, pela homologação do plano de pagamento, deixará de ser exigível e o patrimônio penhorado será liberado.

Sem embargo, a promulgação da lei de superendividamento é realmente importante num cenário onde há um aumento substancial do consumo, impulsionado pelas facilidades de compra pelo aprimoramento de ferramentas de pagamento, em especial, em razão do cenário atual da pandemia da Covid-19⁶³.

3. CRÍTICA AOS DISPOSITIVOS DISPONÍVEIS

Apesar do importante avanço jurídico ao tratamento do superendividamento trazido pela Lei 14.181/21, não podemos dizer integralmente ainda que a situação está resolvida. A lei ainda não regulamentou alguns aspectos do superendividamento, dispensando redação orientando que haverá uma pós regulamentação desses determinados tópicos.

Além disso, é destacável que a lei dotou ao tema superendividamento, um recorte somente consumerista, orientação que já foi superada em diversos países. Conforme já preconizado, apesar de ser o consumo a principal causa de endividamento da população, não é a única causa e exclui a tutela de outras dívidas importantes do superendividado. Neste último capítulo analisaremos criticamente a Lei do superendividamento.

⁶³“O Brasil é o país da América Latina que registrou o maior aumento de compras online durante a pandemia do coronavírus: 30%. O percentual de latinos americanos que passaram a fazer esse tipo de compras foi de 24%, enquanto a média dos demais continentes foi de 27%”. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/economia/audio/2021-07/pesquisa-aponta-que-o-brasil-ampliou-compras-online-na-pandemia>>. Acesso em 24 nov. 2021.

3.1 O mínimo existencial

O mínimo existencial é um conceito utilizado para designar um mínimo de direitos que devem ser garantidos a uma pessoa de modo a proteger um patrimônio mínimo⁶⁴ que garanta o respeito ao princípio constitucional da dignidade humana⁶⁵. Em se tratando de superendividamento, considerando a hipervulnerabilidade social que o consumidor atinge, a discussão acerca do mínimo existencial é central.

Todavia, a Lei do Superendividamento não trouxe entre as suas disposições uma designação exata de qual seria a “quantidade” a título de mínimo existencial que deve ser resguardado, deixando apenas a previsão de que haverá posterior regulamentação. Essa regulamentação, entretanto, é de certo modo questionável, pois, seria o mínimo existencial um conceito concreto e determinado ou abstrato e variável a depender do caso?

O princípio da dignidade humana, a base fundamental do mínimo existencial, é um conceito jurídico abstrato. Isto é, a dignidade humana se trata de um conceito jurídico indeterminado, devendo ser perseguido, mas não podendo ser exatamente delimitado. Trata-se de um valor humano inerente a todas as pessoas em uma sociedade e são essenciais aos indivíduos num Estado de direito democrático, e variam de significado, por exemplo, de país em país.

O Conselho Constitucional francês, diz que a dignidade humana é a salvaguarda contra todas as formas de “escravidão e degradação” (tradução livre). Essa designação tem por objetivo garantir que a pessoa tenha garantida proteção sobre seu corpo e a si mesma. É uma liberdade essencial, sendo um valor do campo da moral. Os direitos que protegem a dignidade humana, portanto, são compreendidos de maneiras diferentes e são intangíveis. Apesar de guiar a ordem jurídica, não se trata de um direito positivo específico e cada nação tem a sua maneira de tratar da dignidade da pessoa humana, diretamente ou não.

⁶⁴ “A menção ao mínimo existencial, constante da Lei 14.181/2021, deve abranger a teoria do patrimônio mínimo, com todas as suas aplicações doutrinárias e jurisprudenciais”. Enunciado 4, Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-ago-26/jornada-aprova-enunciados-lei-superendividamento>>. Acesso em 24 nov. 2021.

Considerando isso, ideia de mínimo existencial, conforme Claudia Lima Marques, Fernando Rodrigues Martins, Sophia Martini Vial e Clarissa Costa de Lima, no enunciado 7 da “I Jornada CDEA sobre Superendividamento e Proteção do Consumidor UFRGS-UFRJ⁶⁶”,

a noção do mínimo existencial tem origem constitucional no princípio da dignidade da pessoa humana e é autoaplicável na concessão de crédito e na repactuação das dívidas, visando a prevenção e o tratamento do superendividamento do consumidor pessoa natural, por força da Lei 14.181, 2021, cabendo a regulamentação prevista na Lei, sob o limite da proibição de retrocesso, esclarecer o mínimo existencial de consumo deve ter relação com ‘o menor valor mensal não tributável a título de imposto de renda’ ou ser feito por faixas de renda, como na França, com um valor fixo ‘vital’ de um salário mínimo ou de 2/3 do salário mínimo, em todos os casos.⁶⁷

Existe, portanto, uma indissolução acerca do patrimônio mínimo permeando a noção de preservação de mínimo existencial. Desse modo,

Este patrimônio essencial corresponde àquela parcela de bens imprescindíveis ao sustento do indivíduo e dos sujeitos sobre sua 'guarda', vale dizer, sua família. Trata-se de um patrimônio mínimo indispensável a uma vida digna, em relação ao qual não pode ser desapossado. Esta tese fundamenta-se no princípio constitucional da dignidade e de uma hermenêutica crítica e construtiva da codificação civil moderna. A noção de patrimônio mínimo, portanto, diz respeito à posse de bens materiais que garantam a existência da pessoa humana com um mínimo de dignidade.⁶⁸

Este patrimônio mínimo, que garanta o mínimo da existência da pessoa humana, é tal qual importante, que negar a sua efetividade fere diretamente à Constituição Federal. E mais, por se tratar de uma noção de origem intangível, resta a dúvida se a positivação de um valor mínimo existencial igual para todas as pessoas superendividadas seja constitucional, considerando que existem diferenças regionais e salariais diversas dentro do grupo dos superendividados. Conforme expõe Ana Carolina Zancher e André Perin Schmidt,

Considera-se mínimo existencial, aos efeitos do disposto da Lei 14.181/21, os rendimentos mínimos destinados aos gastos com a subsistência digna do superendividado e de sua família, que lhe permitam prover necessidades vitais e despesas cotidianas, em especial com alimentação, habitação, vestuário, saúde e higiene

Desse modo, se fixado, um único valor ao mínimo existencial pelo Legislador, não dando margem a casuística, por não se tratar de um conceito jurídico absoluto pode ser falho. A posterior regulamentação por decreto de um mínimo existencial é bastante complexa e, sem considerar as particularidades de cada situação, incluindo a análise regional do fenômeno, bem como a análise particular caso a caso, pode se tornar incompleta e ferir a garantia da própria dignidade da pessoa humana, transformando-se em uma medida inconstitucional.

⁶⁶ Disponível em:<<https://www.conjur.com.br/2021-ago-26/jornada-aprova-enunciados-lei-superendividamento>>

⁶⁷ MARQUES, Op. Cit. P. 260.

⁶⁸ MARQUES, Op. Cit. P. 271.

3.2 As outras modalidades de débito não incluídas na Lei 14.181/21

Outra questão que emerge com a Lei do Superendividamento, é a restrição do tratamento do superendividamento ao viés consumerista. Conforme já preconizado algumas vezes, a situação de superendividamento na grande maioria das vezes inicia-se, de fato, a partir das relações de consumo, todavia, o que se está comprometido são todas as dívidas desse devedor específico, independentemente da sua natureza.

Isto é, uma pessoa que se tornou superendividada em razão do seu consumo de crédito, não é capaz de adimplir com todas as suas outras dívidas, tendo elas natureza de consumo ou não, podendo ser elas dívidas fiscais, alimentos, condomínio, aluguel, etc.

Em outros países com legislação mais antiga acerca do tratamento do superendividamento, entretanto, nota-se que a delimitação da abordagem somente pelo consumo já foi por muitos superada.

Na França, após a promulgação da legislação concernente ao superendividamento, a Lei Neiertz em 1989, passou por profundas mudanças nos últimos anos. Originalmente, seria uma solução temporária a problemas de endividamento não envolvendo a atividade profissional no contexto do consumo de crédito. O procedimento original consistia, então, unicamente em encontrar uma solução amigável para o devedor-credor, sob a supervisão e orientação de comissões de dívidas excessivas de famílias⁶⁹.

Todavia, não tardou para a lei apresentar falhas no procedimento e passar por reformas, como a extensão da proteção à penhora imobiliária⁷⁰, incluindo-se, também, as dívidas provenientes de aluguel⁷¹, que não eram originalmente contempladas pela Lei Neiertz. Com isso, pela inclusão no plano de pagamento do superendividado de certos créditos de garantia real⁷², houve uma priorização de outros créditos frente ao consumo.

⁶⁹ Disponível em: <https://www.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/819223_bdf224-3_overindebtedness_final.pdf> Acesso em 23 nov. 2021

⁷⁰ “(...) le locataire est dispensé du paiement des loyers correspondant à la période antérieure à cette décision. Pour autant, il demeure tenu de payer les loyers et charges locatives postérieurs à la décision de suspension”. Disponível em: <<https://www.village-justice.com/articles/loi-elan-bailleur-face-locataire-surendettement.31427.html>> Acesso em 23 nov. 2021.

⁷² “[No continente europeu] A principal exceção da regra igualitária são os alimentos. Essa obrigação goza de prioridade absoluta e, em alguns casos, nem sequer é alcançada pela extinção das obrigações ao final do plano de pagamentos (...) Na França, de modo diverso, posteriormente aos débitos alimentares, especial preferência é conferida às obrigações do devedor contraídas junto a seu locador, demonstrando o valor jurídico conferido à

Como resultado, então, das várias reformas, a lei francesa sobre o superendividamento assumiu um caráter, sobretudo, de proteção social do superendividado, enquanto parte vulnerável na relação, recebendo, inclusive, após decorrido determinado tempo do plano, o perdão das dívidas⁷³ que não puderam ser adimplidas.

Já nos EUA, importante referência no que concerne ao consumo, o remédio ao ‘superendividado’ não se restringe ao tratamento de débitos somente de origem consumerista. No caso, não há, como no modelo francês, uma tentativa em se recuperar esse devedor muito endividado. Na legislação norte-americana, é disponibilizado ao consumidor a *Bankruptcy*, que, a grosso modo, trata-se de uma lei que permite às pessoas físicas a ‘auto-decretação’ de falência, seguindo determinados requisitos.

Na *Bankruptcy* as pessoas que pedem falência por não terem mais como adimplir com suas dívidas, são protegidas pela política do *fresh start*⁷⁴ que as liberam de suas dívidas anteriores. Independentemente das razões que levaram tais pessoas a solicitarem suas próprias falências, o *fresh start* é assegurado, mesmo que comprometa ligeiramente alguns rendimentos futuros, como heranças livres⁷⁵, de 3 (três) a 5 (cinco) anos.

As dívidas do devedor, então, são postas à mesa de maneira universal e são colocados no pedido de falência todos os seus créditos, incluindo os créditos fiscais. Há, então, uma antecipação da extinção dessas obrigações pelo plano de pagamento, que são discutidas fora da corte comum, em uma espécie de “juizado especial” criado somente para lidar com o tema do

moradia do devedor. A relação locatícia ganha, inclusive, especial atenção, e o locatário, ainda que inadimplente, pode ser mantido na posse do imóvel por decisão judicial, recebendo o locador, em contrapartida, a preferência no recebimento de seus créditos”.⁷² BUCAR, Daniel. Superendividamento: Reabilitação patrimonial da pessoa humana. São Paulo: Saraiva Jur, 2017. P 158.

⁷³SAN LUÍS, Rocío Lopes. El tratamiento del sobreendeudamiento de los particulares en Francia. Revista de Derecho Civil, vol. II, núm. 2, 2015. P. 207-228.

⁷⁴The principal advantage *bankruptcy* offers an individual lies in the benefits associated with discharge. Unless he has violated some norm of behavior specified in the *bankruptcy* law, an individual who resorts to *bankruptcy* can obtain discharge from most of his *empt* assets or, more recently, a portion of his future earnings. Discharge not only releases the debtor from past financial obligations, but also protects him from some of the adverse consequences that might otherwise result from his release. For these reasons, discharge is viewed as granting the debtor a financial “fresh start”. JACKSON, Thomas H. “The Fresh-Start Policy in *Bankruptcy* Law.” *Harvard Law Review*, vol. 98, no. 7, The Harvard Law Review Association, 1985, pp. 1393-448. Disponível em:<<https://doi.org/10.2307/1340952>>. Acesso em 23 nov. 2021

⁷⁵ Receber herança enquanto está em processo de *bankruptcy*, pode convertê-la em propriedade passível de execução para satisfazer o crédito devido. Assim, o administrador judicial pode recolher esta herança, salvo se estiver protegida por exceções. Mas para a conversão desse patrimônio à satisfação dos débitos remanescentes da *bankruptcy*, a herança deve ter sido recebida em até 180 dias após ter sido solicitada a decretação de auto-falência. Fonte: <<https://www.thebankruptcysite.org/resources/bankruptcy/bankruptcy-planning/what-happens-if-you-receive-inheritance-during-a-bankr>>

superendividamento. Tudo em prol do fomento do chamado “*fresh start*” da pessoa, que é a sua reinserção não traumática no mercado, sem estigmatizar esse devedor⁷⁶

Todo esse processo de Bankruptcy é acompanhado por assessoria financeira, além da pessoa que solicitou o processo assumir o dever de educação financeira, como por meio de cursos de finanças.

As experiências internacionais mencionadas, portanto, demonstram que o devedor superendividado em vias de insolvência, necessita de uma tutela global sobre seus débitos. A Lei brasileira do Superendividamento, ao dispor somente sobre o endividamento pelo consumo, acaba, de certo modo, negligenciando a preferência de créditos a serem adimplidos, priorizando o crédito frente a outras modalidades, como por exemplo, aluguel.

Assim como na experiência francesa em que houve uma ampliação do rol de créditos contemplados considerando a necessidade em se expandir a proteção do superendividado para além do seu mero adimplemento de créditos de consumo, ou como na experiência estadunidense, em que o rol de créditos contemplados excede os consumeristas, a lei brasileira provavelmente terá de passar por reformas, considerando a natureza dos outros créditos tão importantes que por ela não estão contemplados.

3.3 Reabilitação patrimonial

Outra grande questão da Lei do Superendividamento, recai sobre a não previsão em suas alterações, a reabilitação patrimonial do devedor superendividado. Apesar de haver uma preocupação em se conservar o patrimônio mínimo do devedor, por ser isto parte integrante do mínimo existencial da pessoa humana, não houve uma preocupação efetiva com a reabilitação patrimonial da pessoa superendividada.

Por essa razão, pode se afirmar que a preocupação principal da lei é a realização do pagamento de modo que conservando a subsistência da pessoa superendividada e a da sua família. Não foi disposta qualquer menção a um perdão de dívidas como ocorrem em outros

⁷⁶ BUCAR, Daniel. Superendividamento: Reabilitação patrimonial da pessoa humana. São Paulo: Saraiva Jur, 2017. p. 148.

ordenamentos jurídicos acerca do superendividamento, deixando a pessoa obrigada por um tempo muito longo.

Conforme salienta Bucar⁷⁷,

seguramente, a não observância dessa diretriz é um dos principais fatores para o insucesso da insolvência prevista no Código de Processo Civil de 1973. O procedimento - estruturado à semelhança da falência de um patrimônio destinado à atividade empresarial - impõe ao devedor seríssima restrição à capacidade jurídica. Ademais, o mesmo procedimento - após tortuoso processo de liquidação, que não durará pouco tempo - mantém o insolvente sob permanente vigilância ao longo de cinco anos, até obter a extinção das dívidas pagas. Como já se advertiu no presente trabalho, a diferença (ou abismo) funcional que separa o patrimônio da pessoa humana daquele empresarial é o fato de que o indivíduo prossegue sua vida, ao passo que a empresa não segue necessariamente sua atividade. Portanto, não se pode compreender como razoável um período que certamente ultrapassará uma década para a reabilitação do patrimônio do devedor. Se este não contar com acervo responsável e tampouco renda disponível, o prazo terá a única função de ser verdadeiro castigo ao devedor.

3.4 Da necessidade de um procedimento mais abrangente

A Lei do Superendividamento é uma lei extremamente importante. Pela sua promulgação foi disposto o necessário mecanismo do plano de pagamento global das dívidas do devedor brasileiro superendividado, desonerando encargos abusivos e facilitando o adimplemento das obrigações consumeristas.

A sua inserção no ordenamento era urgente, em especial no presente momento em que o país e o mundo atravessam uma pandemia sanitária, a pandemia da Covid-19. Por conta dessa crise, muitas pessoas passaram a integrar o grupo dos superendividados, principalmente em decorrência de doenças ou do desemprego, que se tornaram muito comuns no biênio 2020-2021.

Todavia, para o caso brasileiro, o tema ainda não foi esgotado pela lei que não trata do endividamento em si e, no futuro, considerando a sua proposta, talvez precise passar por modificações que incluam outras modalidades de débitos devidos por estes devedores em situação de superendividamento. A inclusão de outras modalidades é necessária, pois mesmo com um certo alívio sobre as contas de consumo, no plano de pagamento não são contempladas as outras modalidades de dívidas do consumidor.

⁷⁷ BUCAR, Op. Cit. P. 177.

Além disso, a expansão da abrangência da lei deve considerar a busca pela recuperação patrimonial do consumidor e dispor de um menor rigor, por não promover um *fresh start* e nem um perdão de dívidas. O enfoque da lei, também precisaria abarcar a liberação desse devedor, para colocá-lo de volta na economia, especialmente quando se trata de um devedor superendividado único provedor da família.

CONCLUSÃO

O Superendividamento é um tema que apesar de ter sido por anos ignorado em nosso ordenamento jurídico, tem importância notável. O peso do superendividamento, enquanto aspecto negativo da sociedade capitalista de economia de mercado, é tal qual que transcende a pessoa do superendividado, recaindo não somente sobre seus próprios familiares, mas também sobre outros aspectos da economia nacional, e por isso carece de atenção especial.

A grande problemática em torno do superendividamento, e da negligência por anos da sua abordagem no ordenamento jurídico, retoma à noção cunhada no CPC de 1973, sobre o insolvente civil, ator totalmente responsável pela sua situação patrimonial grave, sendo ferozmente punido pelas suas más escolhas financeiras.

Apesar do superendividamento ter entrado no século XXI com a mesma imagem construída em meados dos anos 1960, o superendividamento atual não é um fenômeno concebido unicamente pelo esforço individual do superendividado, como outrora foi.

Demasiadas mudanças econômicas, sociais, tecnológicas e de mercado ocorreram para que a situação de superendividamento hoje se configurasse de maneira muito mais comum do que antes. Não cabe mais perceber o superendividado no contexto em que foi delimitado no anterior Código de Processo Civil. Isto é, o superendividado hoje concorreu muito menos ativamente para produzir a sua situação do que outros atores ativos na sociedade do que o superendividado dos anos 1960.

Por essa razão, tardivamente houve a superação da concepção do superendividado enquanto total responsável pela sua situação, para parte vulnerável nas relações de consumo e obrigacionais que produziram a sua condição patrimonial agravada. Soma-se a isso, a percepção de que o superendividamento atuou ativamente para excluir determinados grupos de pessoas, agravando as condições de exclusão social de idosos e mulheres.

Mas, ainda que a imagem do superendividado tenha começado a mudar, as legislações disponíveis sobre o tema, em comparação as legislações disponíveis em outros estados nacionais, engatinham. De fato, o avanço foi notório e necessário, mas ainda precisa haver mais inclusões.

O tratamento da situação de superendividamento não deve se restringir a determinadas modalidades de dívidas, uma vez que a situação de superendividamento compromete a integralidade do patrimônio de uma pessoa natural, e dessa forma que deve ser tratado e entendido.

A nova lei inovou ao trazer a possibilidade de repactuação das dívidas em bloco do devedor, mas não esgotou o tema ao não incluir as outras modalidades de dívidas que assolam o superendividado. É necessário haver um equilíbrio entre o adimplemento das dívidas e reabilitação patrimonial da pessoa natural para que ela possa retornar à economia e voltar a exercer seu papel enquanto agente ativo na economia, sempre evitando a excessiva judicialização, buscando, a melhor solução o mais célere possível.

Referências Bibliográficas

ABRÃO, Nelson. **Direito Bancário**. 17a ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018.

ARAUJO, Fernando Cosenza; CALIFE, Flavio Estevez. **A história não contada da educação financeira no Brasil**. Artigo Publicado pela Boa Vista SCPC, 2014.

AREOSA, Silvia Virginia Coutinho. **Idosos provedores: a importância dos recursos da aposentadoria para as famílias brasileiras**. Santa Cruz: UNISC, 2015.

ASSIS, Araken de. **Manual da Execução de Acordo com o Novo Código de Processo Civil**. 18 ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2016.

BUCAR, Daniel. **Superendividamento: Reabilitação patrimonial da pessoa humana**. São Paulo: Saraiva Jur, 2017.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual de direito processual civil: inteiramente estruturado à luz do novo CPC - Lei 13105, de 16.3.2015**. 2. ed. rev., atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2016.

CAMARGO, Patrícia Olga. **A evolução recente do setor bancário no Brasil**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

COSTA, Geraldo de Faria Martins da. **Superendividamento - A proteção do consumidor de crédito em direito comparado brasileiro e francês**. São Paulo: RT, 2002.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **As três figuras da liquidação de sentença, Fundamentos do processo civil moderno.** v.2, 5. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 2002.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil.** 4 ed., São Paulo: Malheiros, 2019.

DJULIUS, Horas. **Foreign Direct Investment or External Debt and Domestic Saving: Which has Greater Impacts on Growth?** Etikonomi: Jurnal Ekonomi, Bandung, vol. 17, p. 37-44, fevereiro de 2018. Disponível em: <doi:<http://dx.doi.org/10.15408/etk.v17i1.7120>>

FACHIN, Luiz Edson. **Teoria Crítica do Direito Civil.** 3^a ed. Editora Renovar, 2012.

FARIAS, Marina Moreno de; SEIXAS, Camila Gonzaga. **El Neoliberalismo nace y muere en Chile: Um estudo de caso das políticas econômicas neoliberais na periferia do Sistema Internacional.** Revista Cadernos de Relações Internacionais, Rio de Janeiro, vol. 1, 2021.

GARRIDO, José; NADEEM, Sanaa; RIAD, Nagwa. **Tackling Private Over-Indebtedness in Asia: Economic and Legal Aspects.** IMF Working Paper Asia and Pacific Department, 2020. MARQUES, Claudia Lima; CAVALAZZI, Rosângela Lunardelli. **Direitos do consumidor endividado: Superendividamento e crédito.** São Paulo: RT, 2006.

JACKSON, Thomas H. **The Fresh-Start Policy in Bankruptcy Law.** Harvard Law Review, vol. 98, no. 7, The Harvard Law Review Association, 1985. Disponível em:<<https://doi.org/10.2307/1340952>>.

JUSTINO, Manoel Bezerra. **Nova Lei de Recuperação e Falências Comentada - Lei 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, Comentário artigo por artigo.** 3^a ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2005.

MACEDO, Márcia dos Santos. **Mulheres chefes de família e a perspectiva de gênero: trajetória de um tema e a crítica sobre a feminização da pobreza.** Salvador: Caderno CRH, 2008.

MAFIOLETTI, Emanuelle Urbano. **As sociedades cooperativas e o regime jurídico concursal.** São Paulo: Almedina, 2015, p. 109.

MORA, Monica. **A evolução do crédito no Brasil de 2003 a 2010.** Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

NORAT, Markus Samuel Leite, et al. **Superendividamento do consumidor.** João Pessoa: MSLN, 2019.

PÉREZ-NEBRA, Amalia Raquel et al. **Programa Superendividados: “Uma Luz no Fim do Túnel para quem está Perdido”.** Psicologia: Ciência e Profissão [online]. 2020, v. 40. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1982-3703003194281>>.

RETONDAR, Anderson Moebus. **A (re)construção do indivíduo: a sociedade de consumo como "contexto social" de produção de subjetividades.** Scielo, 2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/se/a/nvqttKf4ZsZ5zy6ss9V8C7r/?lang=pt>>.

SAN LUÍS, Rocío Lopes. **El tratamiento del sobreendeudamiento de los particulares en Francia.** Revista de Derecho Civil, vol. II, núm. 2, 2015.

SCHIMIDT NETO, André Perin. **Superendividamento do consumidor: conceito, pressuposto e classificação.** Rio de Janeiro: Revista da SJRJ, n. 26, 2009.

SOARES, R. P. **Evolução do crédito de 1994 a 1999: uma explicação. Planejamento e Políticas Públicas.** Rio de Janeiro: IPEA, 2009. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/62>> .

SANSEVERINO, Paulo de Tarso Vieira. MARQUES, Claudia Lima. **Superendividamento do consumidor - Mínimo Existencial - Casos Concretos, de Káren Rick Danilevitz Bertoncello.** São Paulo: RT, 2015.

THEODORO JÚNIOR. Humberto. **A insolvência civil: execução por quantia certa contra devedor insolvente.** Rio de Janeiro, Forense, 2009.

ULLMANN. Teófilo Caldarte. **A insolvência civil como ferramenta para o credor.** Âmbito Jurídico, 2010. Disponível em <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-processual-civil/a-insolvencia-civil-como-ferramenta-para-o-credor/>>.

VUONO, Natasha de. **Insolvência civil vs. personal bankruptcy nos Estados Unidos.** Migalhas, 2019. Disponível em:< <https://migalhas.uol.com.br/depeso/316778/insolvencia-civil-vs-personal-bankruptcy-nos-estados-unidos>>.

ZANIRATO, Sílvia Helena; ROTONDARO, Tatiana. **Consumo, um dos dilemas da sustentabilidade.** São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2016. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142016.30880007>.