



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

THIAGO OLIVEIRA DE SOUZA

**LEI Nº 14.181/2021: PREVENÇÃO E TRATAMENTO DO SUPERENDIVIDAMENTO
ATRAVÉS DE MÉTODOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS**

**JOÃO PESSOA
2023**

THIAGO OLIVEIRA DE SOUZA

**LEI Nº 14.181/2021: PREVENÇÃO E TRATAMENTO DO SUPERENDIVIDAMENTO
ATRAVÉS DE MÉTODOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dr.^a Larissa Teixeira Menezes de Freitas.

**JOÃO PESSOA
2023**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S7291 Souza, Thiago Oliveira de.

Lei n° 14.181/2021: prevenção e tratamento do superendividamento através de métodos adequados de solução de conflitos / Thiago Oliveira de Souza. - João Pessoa, 2023.

74 f.

Orientação: Larissa Teixeira Menezes Freitas.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Lei n° 14.181/21; Superendividamento; Consumidor.
I. Freitas, Larissa Teixeira Menezes. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

THIAGO OLIVEIRA DE SOUZA

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dr.^a Larissa Teixeira Menezes de Freitas.

DATA DA APROVAÇÃO: 26/10/2023

BANCA EXAMINADORA:


Prof.^a Dr.^a LARISSA TEIXEIRA MENEZES DE FREITAS
(ORIENTADORA)


Prof.^a Dr.^a JULIANA TOLEDO ARAUJO ROCHA
(AVALIADORA)


Prof.^a Dr.^a RAQUEL MORAES DE LIMA
(AVALIADORA)

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a minha família pelo apoio durante toda a graduação. Efigênia, José Venâncio e Thaís foram meu porto seguro nessa jornada acadêmica.

A minha orientadora Larissa Freitas por ter aceitado o desafio dessa orientação. Sua receptividade, paciência e amizade foram fundamentais para a escrita desse trabalho. Desde o primeiro contato me senti acolhido.

A Rayssa pela parceria no curso de Direito e na vida. Sem a sua ajuda essa trajetória teria sido mais difícil.

Aos professores e funcionários do CCJ-UFPB que contribuíram com minha a formação.

A Deus.

RESUMO

O presente trabalho consiste no estudo da Lei nº 14.181/21 com foco na eficácia da conciliação para prevenção e tratamento do superendividamento. Objetivou-se investigar como os métodos adequados para resolução de conflitos, em especial a conciliação, atuam na resolução do superendividamento na sociedade brasileira contemporânea, com a vigência da supracitada lei. O superendividamento é um fenômeno complexo, portanto, fez-se necessário abordar seu conceito e categorias, bem como os princípios da boa-fé, mínimo existencial e dignidade da pessoa humana. A conciliação ganha destaque na nova lei, sendo assim, indicam seus princípios norteadores, atores envolvidos, técnicas e a dinâmica de uma audiência desse tipo. A conciliação pode ser feita de forma extrajudicial ou judicial e a participação dos credores é importante para a satisfação célere dos créditos e preferência na ordem de pagamento. Em caso de ausência na audiência ou negativa de autocomposição é possível a adesão judicial compulsória ao plano de pagamento. Utilizou-se o método de revisão bibliográfica combinado com a análise dos dados oriundos das instituições pesquisadas. Na parte prática foi possível acompanhar audiências de conciliação nas quais o superendividamento era a pauta. A pesquisa partiu de um escopo nacional para o local com ênfase na atuação dos órgãos envolvidos na proteção dos consumidores. No estudo foi possível averiguar de que forma PROCON'S e CEJUSC's paraibanos atuam para trazer efetividade a lei e a partir dos dados coletados indicou-se caminhos para resolução do problema de pesquisa. Os resultados indicaram que existem pontos que necessitam de ajustes, como a formação dos conciliadores, devida atenção aos dispositivos legais e descaso dos credores na repactuação das dívidas. Assim, com a legislação em tela, o consumidor superendividado recebe proteção legal, todavia, ainda há longo caminho a ser percorrido para sua real efetivação.

Palavras-chave: Lei nº 14.181/21; Superendividamento; Consumidor; Conciliação.

ABSTRACT

This work consists of a study of Law No. 14.181/21 with a focus on the effectiveness of conciliation in the prevention and treatment of over-indebtedness. The aim was to investigate how appropriate methods for resolving conflicts, especially conciliation, act in resolving over-indebtedness in contemporary Brazilian society, with the aforementioned law in force. Over-indebtedness is a complex phenomenon, so it was necessary to address its concept and categories, as well as the principles of good faith, existential minimum and human dignity. Conciliation is given prominence in the new law, so its guiding principles, the actors involved, techniques and the dynamics of a hearing of this type are indicated. Conciliation can be done out of court or in court and the participation of creditors is important for the swift satisfaction of claims and preference in the order of payment. In the event of absence at the hearing or a refusal to self-compose, compulsory judicial adherence to the payment plan is possible. The method used was a literature review combined with an analysis of data from the institutions surveyed. In practice, it was possible to follow conciliation hearings in which over-indebtedness was on the agenda. The research moved from a national to a local scope, with an emphasis on the actions of the bodies involved in consumer protection. In the study, it was possible to ascertain how PROCON'S and CEJUSC's in Paraíba act to make the law effective and, based on the data collected, to indicate ways of solving the research problem. The results indicate that there are points that need to be adjusted, such as the training of conciliators, due attention to legal provisions and creditors' disregard for debt renegotiation. Thus, with the legislation in question, the over-indebted consumer receives legal protection, however, there is still a long way to go to make it really effective.

Keywords: Law nº 14.181/21; Over-indebtedness; Consumer; Conciliation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Fluxograma da Fase Judicial.....	38
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CC/02 – Código Civil

CDC/90 – Código de Defesa do Consumidor

CEJUSC - Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania

CNC – Confederação Nacional do Comércio de Bens

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CPC/15 – Código de Processo Civil de 2015

CPC/73 - Código de Processo Civil de 1973

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil

FEBRABAN - Federação Brasileira de Bancos

IDEC - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor

NAS – Núcleo de Apoio aos Superendividados

NUPEMEC - Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PAS – Programa de Atendimento ao Superendividado

PROCON - Programa de Proteção e Defesa do Consumidor

SENACON - Secretaria Nacional do Consumidor

SNDC – Sistema Nacional de Defesa do Consumidor

TJ – Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	O SUPERENDIVIDAMENTO E O DIREITO DO CONSUMIDOR ENQUANTO DIREITO FUNDAMENTAL	13
2.1	CONSUMIDOR E A SOCIEDADE DE CONSUMO.	13
2.2	PAPEL DO DIREITO DO CONSUMIDOR FACE À VULNERABILIDADE DO INDIVÍDUO.	15
2.3	PRINCÍPIOS DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA, BOA-FÉ OBJETIVA E MÍNIMO EXISTENCIAL	18
2.4	SUPERENDIVIDAMENTO.....	21
2.4.1	Conceituação do fenômeno.....	22
2.4.2	Categorias de superendividamento: quem é o consumidor endividado?	23
3	A LEI Nº 14.181/2021 E OS MÉTODOS ADEQUADOS PARA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: A CONCILIAÇÃO EM PAUTA	27
3.1	PARADIGMAS DA NOVA LEGISLAÇÃO	27
3.2	CONCILIAÇÃO: CONCEITOS INTRODUTÓRIOS	29
3.2.1	Princípios impositivos da conciliação.....	30
3.2.2	O que é conciliar?	32
3.3	PROCEDIMENTO PARA SUPERAÇÃO DO SUPERENDIVIDAMENTO DE ACORDO COM A LEI Nº 14.181/21.....	33
3.3.1	O art. 104-C da Lei nº 14.181/21 e o método conciliatório facultado aos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC).....	35
3.3.2	O art. 104-A da Lei nº 14.181/21 e o método conciliatório.....	36
3.3.3	O art. 104-B da Lei nº 14.181/21 e o método judicial compulsório	38
4	ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE DEFESA DO CONSUMIDOR E DO JUDICIÁRIO FACE AS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI Nº 14.181/2021	41
4.1	AÇÕES, PARCERIAS E POLÍTICAS PARA PREVENÇÃO E TRATAMENTO DO SUPERENDIVIDAMENTO.....	41
4.1.1	Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs)	41

4.1.2 Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON)	46
4.2 AUDIÊNCIAS DE CONCILIAÇÃO NO CEJUSC MANGABEIRA E PROCON PARAÍBA: A LEI 14.181/2012 NA PRÁTICA.....	48
4.3 A IMPORTÂNCIA DA CONCILIAÇÃO E SUA EFICÁCIA PARA O TRATAMENTO DO SUPERENDIVIDAMENTO	52
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	58
6 REFERÊNCIAS.....	61
ANEXO A - EXPERIÊNCIA DO PROCON MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA COM O PROGRAMA DE AUXÍLIO SUPERENDIVIDAMENTO.....	66

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho monográfico analisa a Lei nº 14.181/21, mais conhecida como Lei do Superendividamento, que tem como objetivo prevenir e tratar a situação do consumidor que se encontra em ruína pessoal. O superendividamento é um fenômeno global e não exclusivo do Brasil, agravado pela baixa redistribuição de renda e altos índices de desemprego.

O mundo no alvorecer do século XXI abraçou a sociedade de consumo como prática e objetivo a ser alcançado por todos. Bauman (2008) destaca em sua obra que a sociedade de consumidores atua na promoção e reforça um estilo de vida em que o consumo molda a vida do indivíduo e rejeita todas as demais opções de organização social. O papel de consumidor não faz distinção de gênero ou idade, sendo a dependência de compras algo que se estabelece desde a tenra idade.

Nesse sentido, a compulsão por compras e a necessidade de pertencimento a uma sociedade que encoraja essa prática faz surgir a figura do superendividamento. Encorajados por uma oferta abundante de crédito, os consumidores comprometem suas rendas ao ponto de ameaçar o mínimo existencial e os gastos básicos e necessários do dia a dia. A relação entre renda e dívida se torna cada vez mais desproporcional ao ponto de fugir completamente do controle.

Desse modo, como forma de combater o problema foi publicada, no ano de 2021, a Lei nº 14.181, mais conhecida informalmente com a “Lei do Superendividamento”. O referido diploma fez alterações no Código de Defesa do Consumidor e no Estatuto do Idoso com o intuito de disciplinar o crédito e proporcionar o tratamento e prevenção ao superendividamento.

Um dos aspectos mais notáveis da lei é a atenção dispensada aos métodos consensuais de solução de conflitos, buscando a mitigação do problema sem a necessidade da busca, em um primeiro momento, da jurisdição. Destaca-se a prevenção e o tratamento como ferramentas de ação no combate ao descontrole financeiro, visando sempre a solução consensual com destaque para a conciliação.

A partir da solução encontrada pelas próprias partes se tem um estímulo a autocomposição, buscando fugir da prestação jurisdicional do Estado. O foco é na repactuação amigável das dívidas, inclusive com a instauração de um processo por superendividamento.

Sendo assim, o problema de pesquisa é: Os métodos adequados de resolução de conflitos, notadamente a conciliação, a partir da aplicação da Lei nº 14.181 de 2021, estão sendo eficazes para mitigação do problema do superendividamento? É possível indicar alguns rumos que estão sendo tomados pelos órgãos de defesa do consumidor e o judiciário, embora a supracitada lei seja recente.

Desse modo, na busca da resolução desse problema, o trabalho inicia com a explicação de conceitos necessários e presentes na nova lei. Superada esta etapa será alvo de análise os métodos consensuais de resolução de demandas presentes na norma. Por último, será observada a atuação dos órgãos de defesa do consumidor face as alterações promovidas pela Lei nº 14.181/21.

Como referencial teórico destaca-se o livro “Vida para o Consumo” de Bauman (2008), responsável pela análise da sociedade de consumo pós-moderna e de Cappelletti (1988) no âmbito da conciliação como forma de promover o acesso à justiça. Além disso, constam na bibliografia obras de referência quando o assunto é superendividamento como a da professora e jurista Cláudia Lima Marques, Fernanda Tartuce, Leonardo Roscoe Bessa, dentre outros.

O início metodológico da jornada será uma análise legal e doutrinária sobre o tema, apontando as modificações proporcionadas pelo novo diploma e de que forma a conciliação se tornou protagonista na solução negociada do superendividamento. Sendo assim, a base documental do trabalho é a Lei nº 14.181/2021, doutrina especializada, artigos, tcc's, dissertações e teses.

A partir de uma abordagem qualitativa serão observadas ações de órgãos de defesa do consumidor e do judiciário. A construção do trabalho será feita, portanto, na seguinte ordem: 1) estudo bibliográfico do superendividamento enquanto fator social 2) Análise da lei e dos aspectos consensuais de resolução de conflitos 3) panorama atual dos órgãos de defesa do consumidor face o combate ao superendividamento.

O primeiro capítulo abordará conceitos e categorias relevantes para o entendimento do tema superendividamento. Dentre elas, destacam-se o conceito de vulnerabilidade, hipossuficiência, boa-fé, dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial, todos presentes na Lei nº 14.181/21.

Na sequência do capítulo será tema de estudo o conceito de superendividamento, destacando que é a primeira vez que essa caracterização é feita na legislação pátria. A norma não protege todos os tipos de superendividamento, portanto serão analisados os tipos ativo e passivo e suas respectivas diferenças. O

capítulo se encerra com breve panorama das causas do endividamento do consumidor feito pela SERASA e Confederação Nacional do Comércio de Bens (CNC).

O segundo capítulo abordará os paradigmas da nova legislação, conceitos e princípios da conciliação e a explicação do “Capítulo V” da Lei nº 14.181/21. Entre os paradigmas o destaque é dado a prevenção do superendividamento, crédito responsável, repactuação e revisão de dívidas, educação financeira etc.

A nova legislação privilegiou a autocomposição para o tratamento do fenômeno superendividamento, favorecendo a conciliação e a celeridade na resolução das demandas. Sendo assim, será necessário conceituar a conciliação e os princípios impositivos que a regem, bem como de que forma a mesma é operacionalizada. A fase conciliatória pode ser feita de forma concorrente e facultativa nos órgãos públicos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e também na fase judicial em audiência destinada para esse fim. Caso não seja possível a autocomposição entra em cena o método judicial compulsório.

Por último, o capítulo terceiro analisará a eficácia da nova lei e de que forma os órgãos envolvidos, seja na via extrajudicial ou judicial, implantaram as ferramentas indicadas pela Lei nº 14.181/21. Inicialmente a análise partirá das informações fornecidas por PROCON’S, NUPEMEC’s e CEJUSC’s de todo Brasil para depois reduzir o escopo para esfera estadual paraibana. Políticas públicas, ações de repactuação de dívidas, criação de núcleos para a prevenção e tratamento do superendividamento serão a pauta em um primeiro momento. A partir final do capítulo contemplará análise dos dados obtidos e a possível solução para o problema de pesquisa.

2 O SUPERENDIVIDAMENTO E O DIREITO DO CONSUMIDOR ENQUANTO DIREITO FUNDAMENTAL

O presente capítulo versará sobre conceitos e categorias relacionadas ao superendividamento e de que forma a legislação protetiva, Lei 14.181/21 e o Código de Defesa do Consumidor (CDC), protegem e atuam no tratamento do superendividamento do consumidor em situação de aparente insolvência. Em primeiro lugar, será feita uma introdução sobre a sociedade de consumo e suas nuances, demonstrando de que forma o indivíduo é inserido e alimenta o sistema consumerista contemporâneo.

Na sequência será trabalhada a vulnerabilidade e a hipossuficiência do consumidor face o mercado de consumo, principalmente no quesito técnico, jurídico e fático. Nesse sentido, faz-se necessária a explicação do conceito de boa-fé e mínimo existencial, pois ambos estão expressos na Lei 14.181/21 e servem de parâmetro para caracterização do superendividamento. A dignidade da pessoa humana será brevemente explorada, pois trata-se de um mandamento constitucional e guarda profunda relação com o mínimo existencial.

Por último, o conceito legal de superendividamento na Lei nº 14.181/21, destacando que é a primeira vez que tal caracterização aparece em legislações nacionais. Fenômeno complexo e de origens múltiplas é um mal na sociedade do séc. XXI, tendo em vista que compromete o bem-estar do indivíduo e suas relações sociais.

Nesse sentido, destacam-se os conceitos de superendividamento ativo e passivo e quais tipos são abarcados pela legislação, destacando que o consumidor de má-fé não obterá proteção da Lei nº 14.181/21. O capítulo se encerra com um breve panorama das causas do superendividamento no ano de 2021 realizado pelo órgão de proteção de crédito mais conhecido do país, o SERASA e da Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC) realizada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens (CNC) em 2023.

2.1 CONSUMIDOR E A SOCIEDADE DE CONSUMO.

O consumo está intrinsecamente ligado a sociedade ocidental desde os tempos mais remotos sem fazer distinções sociais como classe, faixa de renda, idade etc. O Direito do Consumidor ao logo das décadas passou por inúmeros avanços no intuito

de aumentar sua proteção e tornar a relação consumidor x fornecedor menos díspare. A norma protetiva tem a função de tornar essa relação menos desigual e proporcionar a paridade de tratamento assegurando a igualdade material no processo entre esses dois atores.

A sociedade contemporânea está voltada para o consumo e vincula a aquisição de produtos e serviços a satisfação e projeção sociais. A aquisição de determinado produto, não raramente, é feita em virtude do seu valor social do mercado e não em sua utilidade prática. Bauman (2008) caracteriza a sociedade consumerista como aquela em que ocorre a rápida substituição de produtos e mercadorias e que associa essa compunção com a felicidade do indivíduo.

O consumo é feito por recompensa, prazer, vaidade, dentre outras características que estão aquém da utilidade real daquele bem que está sendo adquirido. Maurer (2012, p. 17) diz: “o ato de consumir, além de estar vinculado à aquisição e à utilização de um produto ou à utilização de um serviço, tem como papel suprir os vazios existenciais do ser humano.”. O indivíduo, diante desse contexto, precisa adquirir mercadorias para se sentir integrante de determinado grupo social.

Não raramente o indivíduo deixa de adquirir produtos de sua necessidade básica, indispensáveis à vida humana, para substituí-los por mercadorias que têm a finalidade apenas de satisfazer seus desejos pessoais. Sendo assim, aliado ao fácil acesso ao crédito, temos uma das causas do superendividamento que será tratada ao longo desse capítulo.

No contexto contemporâneo é mais interessante socialmente ter do que ser, fato este que impele o cidadão para o consumo. Segundo Maurer (2012, p. 19): “Sendo assim, o consumo está vinculado à aquisição e ao descarte de produtos e serviços, onde o espaço de tempo estabelecido entre a compra e a lata de lixo é pequeno”. É dessa efemeridade de relações que é formada a sociedade de consumo proposta por Bauman (2008) em sua obra¹.

Nesse sentido, os indivíduos que não possuem recursos suficientes para se inserirem nessa sociedade de consumo se utilizam do crédito para aquisição dos seus objetos de desejo deixando muitas vezes as necessidades básicas em segundo plano. Nesse movimento destaca-se o reconhecimento social e a felicidade proporcionada pela sua inserção no mundo do consumismo. O consumidor, nessa perspectiva, é

¹ A obra em questão é “Vida para o Consumo”.

aquele que adquire e descarta bens sem realmente ter a necessidade de fazê-lo, pois tudo que lhe é oferecido é considerado imprescindível.

A publicidade tem papel fundamental na manutenção dessa sociedade, pois é através dos seus mecanismos e estratégias que os consumidores são estimulados e compelidos ao superendividamento. É através dela que os fornecedores despertam os desejos e indicam os produtos ou serviços que serão capazes de satisfazê-los. As campanhas publicitárias têm a função de estimular e envolver o consumidor.

O Código de Defesa do Consumidor em seu art. 37² traz mecanismos para proteger o consumidor da publicidade enganosa ou abusiva, mas não raramente os fornecedores utilizam mecanismos para agir à margem da legislação. Esse tipo de publicidade pode agravar a situação do endividado, pois não raramente omitem os juros e encargos provenientes que incidem nas compras a prazo ou financiadas.

2.2 PAPEL DO DIREITO DO CONSUMIDOR FACE À VULNERABILIDADE DO INDIVÍDUO.

O CDC/90 foi criado pela Lei nº 8.078/90 e exerce papel importantíssimo na proteção da parte hipossuficiente da relação de consumo. O consumidor, protagonista dessa relação, encontra no referido código o suporte necessário para se proteger de uma sociedade cada vez mais consumerista e com técnicas apuradas de publicidade e marketing que estimulam o consumo irresponsável. Bauman (2008) indica que a sociedade tende a estimular, encorajar e reforçar um estilo de vida voltado para uma estratégia de consumo sem, contudo, permitir opções alternativas de organização.

Consumidor é todo aquele que adquire produtos ou serviços como destinatário final de acordo com o art. 2 do CDC/90. Queiroz (2016) aponta que o mesmo é a parte mais fragilizada da relação por não conhecer a origem do serviço ou produto e somente após a sua aquisição é que terá essa dimensão, mesmo que parcial. É um contrato privado em que as partes não estão no mesmo plano de negócio, pois a vulnerabilidade do consumidor o coloca em desvantagem. A proteção a essa desvantagem é garantida no texto da carta magna e principalmente no CDC/90. Nesse sentido:

² Nesse sentido, o art. 37, §3º, do CDC/90 diz: "Para os efeitos deste código, a publicidade é enganosa por omissão quando deixar de informar sobre dado essencial do produto ou serviço."

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995)

I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo; (Brasil, Lei nº 8.078/90) (Grifo nosso)

A legislação reconhece a relação desigual no mercado de consumo e busca a equidade entre consumidores e fornecedores. No entanto, em virtude da má redistribuição³ de renda e do endividamento, o consumidor adere ao crédito facilitado e se coloca em uma situação de risco que apenas se agrava no decurso do tempo. Cabe destacar que parte razoável dos contratos, sejam eles bancários, de telefonia, financiamentos de imóveis etc. são feitos na modalidade de contrato de adesão⁴. Nesse sentido, o consumidor apenas adere ao negócio sem poder de escolha, fato esse que evidencia sua fragilidade.

Pela leitura do CDC é possível inferir a condição de vulnerável do consumidor, sendo essa característica inafastável tendo em vista o mercado de consumo contemporâneo. Nesse sentido, a paridade que deveria reger as relações privadas e o suposto poder de barganha não se fazem presentes sem o auxílio da lei protetora, assumindo a norma uma característica de direito fundamental.

Neves e Tartuce (2023) indicam a vulnerabilidade como condição jurídica amparada pela legislação e não passível de prova em contrário, pois é intrínseca a condição de consumidor. No entanto, vulnerabilidade não deve ser confundida com hipossuficiência, pois a primeira é característica presente a todos os consumidores enquanto a segunda diz respeito apenas a uma parcela dos mesmos. Sendo assim, temos: “Sintetizando, constata-se que a *expressão consumidor vulnerável é pleonástica*, uma vez que todos os consumidores têm essa condição, decorrente de uma presunção que não admite discussão ou prova em contrário.” (Neves e Tartuce, 2023, p. 50). A legislação consumerista busca proporcionar a igualdade material entre consumidores e fornecedores, pois ao considerar a vulnerabilidade como parte essencial dessa relação visa amenizar as desigualdades sociais existentes.

³ O estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV) de 2023 intitulado de “Mapa da Riqueza no Brasil” mostra que os Estados do Sul, Sudeste e o Distrito Federal contam com a população de maior renda, mas mesmo nesses locais a desigualdade social é presente. (FGV, 2023).

⁴ De acordo com o art. 54 do CDC/90: “Contrato de adesão é aquele cujas cláusulas tenham sido aprovadas pela autoridade competente ou estabelecidas unilateralmente pelo fornecedor de produtos ou serviços, sem que o consumidor possa discutir ou modificar substancialmente seu conteúdo.”

A vulnerabilidade pode assumir diversas facetas e Queiroz (2016) vai indicar que ela pode ser técnica, jurídica ou fática. A técnica se relaciona com o desconhecimento do funcionamento do produto e de suas características, pois alguns elementos não são plenamente entendíveis diante da sua falta de expertise no assunto. A jurídica tem relação com a falta de conhecimento jurídico e o desconhecimento das leis que regem as relações de consumo. Por último, a fática guarda relação com a própria estrutura do contrato e uma relação de disparidade entre as partes como os contratos de adesão, por exemplo.

O conceito de consumidor é ampliado, pois a pessoa jurídica também pode ser incluída nessa categoria. Nesse sentido, a *teoria finalista mitigada* que indica que em determinadas situações as empresas podem alegar sua vulnerabilidade na relação de consumo e se valerem da proteção do código. É mais comum em pequenas empresas e não é presumida, necessitando do ônus da prova.

A hipossuficiência também é um elemento presente na proteção consumerista, embora possua características e aplicações distintas em comparação com a vulnerabilidade. A sua aplicação depende da análise do caso concreto, pois todo consumidor é legalmente vulnerável, mas nem sempre hipossuficiente. O inciso VIII, art. 6º do CDC, diz: “a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente(...)”. Sendo assim, aponta Queiroz (2016) que o reconhecimento da hipossuficiência será feito processualmente e diante das condições que particularizam o caso.

O consumidor hipossuficiente é aquele que é carente em algo, seja essa lacuna técnica ou econômica, por exemplo. A inversão do ônus da prova é feita justamente tomando como base essa carência, seja na falta de recursos ou de conhecimentos técnicos para comprovar seu direito. Nesse sentido, o seguinte julgado diz:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. RELAÇÃO DE CONSUMO. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. POSSIBILIDADE. ALEGAÇÃO DE QUE A PROVA É RESPONSABILIDADE DO CONSUMIDOR AFASTADA. **HIPOSSUFICIÊNCIA DO CONSUMIDOR VERIFICADA. ART. 6º, INCISO VIII, CDC. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.** 1. A inversão do ônus da prova, mesmo nos casos que envolvam direito do consumidor, não se opera de forma automática, dependendo do preenchimento dos seguintes requisitos: verossimilhança das alegações ou hipossuficiência do consumidor. 2. **O consumidor é a parte vulnerável na relação, conforme preceitua o artigo 4º do Código do Consumidor, podendo o juiz inverter o ônus da prova quando há um dos dois requisitos previstos na Lei consumerista, sendo certo que na hipótese, encontra presente não só a**

verossimilhança das alegações como a impossibilidade ou excessiva dificuldade na obtenção da prova por parte do consumidor. (TJ-SP. AI nº 0714843-93.2019.8.07.0000/SP, Relator: Angela Lopes, Órgão Julgador: 28ª Câmara de Direito Privado. Julgado em 03/03/2023.) (Grifo nosso)

O convencimento do magistrado, como se apreende do julgado acima, é feito através das provas presentes no processo. A inversão do ônus da prova é feita com a transferência desse dever para o fornecedor, principalmente quando existe a dificuldade de provar os fatos. Sendo assim, sua hipossuficiência precisa ser comprovada na relação de consumo.

2.3 PRINCÍPIOS DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA, BOA-FÉ OBJETIVA E MÍNIMO EXISTENCIAL

A dignidade da pessoa humana traz profunda relação com o mínimo existencial, pois ambos buscam indicar as mínimas condições de sobrevivência e dignidade para o indivíduo. Sua base normativa é o art. 1º, III, da CRFB/88 e serve de guia para a garantia de uma série de direitos fundamentais presentes na nossa carta magna e espalhados no ordenamento jurídico.

No que tange ao Direito do Consumidor, Ferreira (2023, p. 18) assinala: “(...) a dignidade da pessoa humana no Direito do Consumidor enfoca questões referentes ao risco de vida e a questões de hipossuficiência do consumidor em relação às grandes empresas.”. Sendo assim, os hipossuficientes com dificuldades de manutenção de uma vida digna devem ser amparados pelo Estado com a criação de políticas públicas, como exemplo a criação da própria Lei nº 14.181/21 que buscou formas de contornar o fenômeno do superendividamento.

O princípio da dignidade da pessoa humana busca preservar a vida digna e combater a segregação social tão presente em uma sociedade de consumo nos moldes atuais. O próprio CDC/90 foi construído levando em consideração esse princípio, pois na análise do art. 4º do referido diploma temos o respeito a dignidade, saúde e segurança dos consumidores, bem como seus interesses econômicos e qualidade de vida.

A menção da boa-fé na legislação, por sua vez, não constitui uma novidade, pois este princípio já estava presente no CDC/90 antes mesmo do surgimento da Lei nº 14.181/21, devendo uma relação de consumo saudável contar com essa característica

tanto por parte do consumidor quanto pelo fornecedor. Esse equilíbrio inicialmente estava previsto no art. 4º, III, do CDC/90 quando o mesmo diz que a harmonização dos interesses, proteção do consumidor e desenvolvimento econômico e tecnológico devem viabilizar a ordem econômica presente no art. 170 da CRFB/88, pautando esse equilíbrio na boa-fé.

A boa-fé também está presente quando observamos as cláusulas abusivas indicadas no art. 51, IV, do CDC/90. Esse tipo de cláusula nociva a relação de consumo deve ser combatida e os contratos necessitam de uma redação em que a equidade e a boa-fé sejam atendidas.

Lima (2023, p. 50) tratando do consumidor e o endividamento, diz:

(...) em harmonia com a boa-fé objetiva, deve ter um comportamento prudente ao assumir dívidas, de modo a evitar futura inadimplência. Todavia, o simples fato de ter contraído dívidas além de sua capacidade de pagamento não significa que esse consumidor agiu de má-fé.

A vulnerabilidade econômica é um elemento que justifica a criação e descontrole das dívidas, mas aquelas que são construídas com a má-fé não devem ser amparadas pelo direito. O entendimento é que a boa-fé requer a cooperação entre devedor e fornecedor com o intuito de se tornar a conduta correta e desejada na nossa sociedade.

Nesse sentido, destaca-se a importância do crédito responsável e a necessidade do Poder Público combater o crédito irresponsável, devendo o primeiro ditar as práticas negociais tida como saudáveis e pautadas em uma pluralidade das formas de crédito. Lima (2023) aponta que essa prática deve ser realidade por todos os envolvidos na relação de consumo como os I) credores, com o fornecimento de crédito responsável II) devedores, com a adoção da prudência antes de contraírem dívidas impagáveis III) Poder Público, como a criação de políticas públicas, regulamentando e fiscalizando o mercado.

O crédito responsável é um direito básico do consumidor como indica o art. 6º, XI, do CDC:

a garantia de práticas de crédito responsável, de educação financeira e de prevenção e tratamento de situações de superendividamento, preservado o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, por meio da revisão e da repactuação da dívida, entre outras medidas.

Inclusive, o presente inciso foi incluído pela Lei nº 14.181/21 e demonstra a preocupação da nova legislação com a revisão e repactuação de dívidas, temas que serão tratados mais adiante nesse trabalho. O crédito deve ser concedido com a observância da boa-fé e com o cuidado necessário para não comprometer o mínimo existencial.

Como dito, a boa-fé não é um princípio novo na legislação consumerista, mas a Lei nº 14.181/21 inova indicando as sanções para seu descumprimento. Nesse sentido, o parágrafo único do art. 54-D indica que a não observância do arts. 52, 54-C e 54-D acarretam na possibilidade judicial da redução de juros, dilação de prazo para pagamento e indenização por perdas e danos, patrimoniais e morais, ao consumidor prejudicado.

O CDC/90 passou a estabelecer o processo de revisão e integração dos contratos, com a boa-fé possuindo papel importante nesse processo. O conceito de superendividamento, como será tratado no próximo tópico, só é aplicado aos consumidores de boa-fé.

Para o entendimento de algumas diretivas da Lei 14.181/21 é necessário a compreensão do conceito do mínimo existencial no contexto do superendividamento. A norma faz menção cinco vezes⁵ ao referido conceito demonstrando sua importância para proteção do cidadão em situação de superendividamento. Sua construção traz profunda relação com a dignidade da pessoa humana presente no art. 1º, III, da CRFB/88 e indica as condições mínimas que o indivíduo deve dispor para viver com dignidade. Nesse sentido, Neves e Tartuce (2023, p. 85) assinalam: “Assim, pela ideia de mínimo existencial procura-se assegurar à pessoa humana, no caso ao consumidor, um mínimo de direitos patrimoniais, para que viva com dignidade.”

Não é tão simples mensurar o quanto significa em números o mínimo existencial tendo em vista a pluralidade de situações e casos concretos, porém Arataque (2022) indica que a proteção deveria ser em torno de 70% do salário do cidadão, sendo reservados os outros 30% para os possíveis descontos nos pagamentos de dívidas, empréstimos etc. Aponta, inclusive, que esse percentual de desconto fazia parte do PL 283/2012, mas foi vetado pelo até então presidente.

Nesse sentido, destaca-se o Decreto nº 11.567/2023 do Governo Federal que altera a redação do art. 3º do Decreto nº 11.150/2022 e diz que no âmbito da

5 A saber: art. 6º, XI e XII; art. 54-A; art 104-A; art. 104-C, todos da Lei 14.181/21.

preservação e tratamento do superendividamento a renda capaz de suprir o mínimo existencial do consumidor endividado é de R\$ 600,00⁶.

O mínimo existencial normalmente está relacionado as classes menos favorecidas, pois se associa aos consumidores que estão em um estado de vulnerabilidade acentuada. Sendo assim, condições econômicas desfavoráveis e baixo índice de escolaridade agravam a situação. O acesso fácil ao crédito acentua o comprometimento da renda e provoca distorções capazes de impactar a satisfação das necessidades básicas do cidadão. Desse modo, faz-se necessária a atuação positiva do Estado na proteção do consumidor.

O plano de pagamento das dívidas deve ser pensado levando-se em conta a necessidade da preservação do mínimo existencial, pois o consumidor superendividado não será capaz de arcar com seus compromissos se estiver com sua existência ameaçada por novas dívidas que se mostrem impagáveis a curto/médio prazo. Nesse sentido, Arataque (2022, p. 37) diz: “(...) o conceito de mínimo existencial é guia para a aplicação da Lei 14.181/2021, devendo ser observado e preservado a todo o tempo, seja na prevenção ou tratamento do superendividamento.”

O consumidor endividado deve se manter integrado ao mercado de consumo, pois sua exclusão ocasionaria um prejuízo irreparável a sua vida civil. No entanto, as dívidas devem ser controladas e organizadas de modo que consiga arcar com os compromissos contratuais adquiridos com seus credores sem comprometer sua subsistência.

2.4 SUPERENDIVIDAMENTO

O fenômeno do superendividamento não é algo simples de ser entendido, pois aborda vários elementos da vida humana, como por exemplo a economia, vida social, aspectos psicológicos dentre outros. Inicialmente, abordar-se-á o conceito legal do superendividamento e na sequência quem é considerado consumidor endividado perante a Lei nº 14.181/21. Por último, serão analisadas as categorias existentes e quais são protegidas pela nova legislação.

6 O texto original do Decreto nº 11.150/2022 trazia a seguinte redação: “No âmbito da prevenção, do tratamento e da conciliação administrativa ou judicial das situações de superendividamento, considera-se mínimo existencial a renda mensal do consumidor pessoa natural equivalente a vinte e cinco por cento do salário mínimo vigente na data de publicação deste Decreto”. Na época representava aproximadamente R\$ 303,00, valor irrisório para manutenção de um indivíduo.

2.4.1 Conceituação do fenômeno

Até a promulgação da Lei nº 14.181/21 não existia um conceito legal de superendividamento no Brasil, restando as doutrinas especializadas a caracterização e conceituação do fenômeno. Nesse sentido, destaca-se a contribuição da advogada e professora Cláudia Lima Marques e seu trabalho na área. Com as inovações trazidas pela lei supracitada o CDC/90 ganhou o art. 54-A, § 1º, com a seguinte redação:

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

O superendividamento é um fenômeno complexo de cunho social, econômico e jurídico em que o endividamento atinge patamares que já não pode mais ser adimplido de forma orgânica pelo consumidor. As dívidas contraídas, somadas aos custos diários de manutenção da vida, ultrapassam a capacidade econômica do indivíduo. É um problema social e não guarda relação com a moralidade do endividado, mas sim com condições que estão além do seu controle e demandam ajuda externa para sua solução.

Nesse sentido, Arataque (2022) indica que o superendividamento é um problema jurídico porque não raras vezes está relacionado a uma conduta ilegal e abusividade dos fornecedores. Práticas leoninas, marketing agressivo, crédito irresponsável e assédio estão entre as causas do superendividamento. Também é um problema econômico, pois afeta subsistência e o mínimo existencial do consumidor e do seu núcleo familiar. Essa realidade não é exclusiva do Brasil, embora nossos problemas sociais e econômicos acentuem o problema.

Antes de prosseguir, faz-se necessário diferenciar endividamento do superendividamento. O primeiro diz respeito as dívidas que são contraídas na aquisição de um produto ou serviço que são corriqueiras e constituem aquisições diversas na rotina de um indivíduo. Os superendividados, por sua vez, contraem dívidas que se mostram impossíveis de serem adimplidas sem o comprometimento da sua subsistência. A inadimplência só vai ocorrer quando o consumidor se omite deliberadamente na quitação das obrigações adquiridas.

Nesse sentido, Ferreira (2023, p. 32) assinala:

À vista disso, alegar que o superendividamento é ocasionado quando há o endividamento é errôneo e inverídico, dado que em uma relação consumerista o endividado nem sempre é inadimplente, visto que o mesmo poderá contrair débitos e posteriormente efetuar os devidos pagamentos, tornando-se desse modo adimplente a seus compromissos.

Destarte, embora o direito do consumidor adote a teoria finalista mitigada em que as empresas também podem figurar como consumidores em determinadas situações, a Lei 14.181/21 indica que suas disposições são direcionadas as pessoas físicas, pois as empresas já contam com mecanismos legais (recuperação judicial e falência) para solução dos seus problemas de insolvência.

As dívidas abarcadas pela proteção da supracitada lei são aquelas oriundas da relação de consumo, compras a prazo, operação de crédito e os serviços de prestação continuada. Sendo assim, não podem ser alvo da repactuação os débitos decorrentes de impostos, pensão alimentícia, crédito habitacional dentre outros que não são enquadradas pela proteção do CDC/90.

Estudo do Serasa de 2021⁷ aponta que o cartão de crédito é o grande responsável pela inadimplência com sua utilização direcionada principalmente para a compra de alimentos, produtos diversos e remédios. A facilitação do crédito compromete a vida financeira do consumidor agravando-se pelas altas taxas de juros cobradas quando os débitos não são quitados no vencimento. Com o endividamento não é incomum recorrer a empréstimos que agravam a situação

Concluindo, não existe um valor que indique quando o consumidor entrou em estado de superendividamento, pois o cálculo necessário envolve a análise dos recursos disponíveis e os débitos em aberto. O equilíbrio contratual será operacionalizado com a observação dos direitos e deveres das partes. A boa-fé do consumidor é observada no enquadramento da sua situação e possível repactuação das dívidas como veremos no próximo tópico.

2.4.2 Categorias de superendividamento: quem é o consumidor endividado?

⁷ Pode ser consultado na íntegra em: <https://www.serasa.com.br/assets/cms/2021/Pesquisa-Endividamento-2021-Release-..pdf>.

O superendividamento é caracterizado como passivo e ativo. O primeiro deles, o passivo, ocorre em situações fortuitas em que o consumidor não contribui de forma ativa para sua insolvência. Nesse sentido, por situações alheias ao seu controle a administração do orçamento familiar é comprometida, como exemplo o surgimento de doenças graves, desemprego, divórcios etc.

O segundo, o ativo, também pode ser compreendido como compulsório em que o consumidor voluntariamente contrai dívidas em virtude de uma gestão precária dos seus recursos com dívidas incapazes de serem quitadas. Ferreira (2023, p. 33) diz:

Logo, o mesmo ocorre quando o consumidor cria débitos e se endivida sabendo de sua condição atual, isso sucede por inúmeros motivos, seja por falta de um orçamento, ou até mesmo pelo fato de problemas psicológicos que ocasionam o comportamento compulsivo pela aquisição de serviços e mercadorias.

O superendividamento ativo pode ser dividido em consciente e inconsciente. O que diferencia ambos é a má-fé do consumidor, pois no consciente o mesmo contrai dívidas sabendo que não terá como quitá-las prejudicando o credor. O inconsciente, por sua vez, é fruto de uma ausência de cautela na gestão dos gastos, mas sem a caracterização da má-fé.

Sendo assim, pode-se dizer que no consciente existe o dolo e aproveitamento do crédito para o consumo além de suas capacidades financeiras. Como exemplo há o cidadão que ultrapassa os limites de crédito disponíveis com o intuito de esperar que os débitos caduquem frente aos órgãos de proteção de crédito⁸. No inconsciente não existe a má-fé, mas apenas má gestão de recursos.

Como visto, a legislação protetiva busca auxiliar os consumidores de boa-fé, portanto pode-se inferir que aqueles superendividados de má-fé não encontrarão proteção no diploma. O grande problema é justamente identificar e caracterizar o tipo de devedor, pois é uma avaliação subjetiva de vontade que é dificultada no caso concreto. Destaca-se também que as dívidas adquiridas de boa-fé contraídas antes da Lei 14.181/21 também são protegidas pela mesma conforme o art. 3º da citada norma e corroborado pelo seguinte julgado:

⁸ O art. 43, § 5º, do CDC/90 diz que após o período prescricional (5 anos) as informações relativas aos débitos dos consumidores não devem ser fornecidas pelos órgãos de proteção ao crédito para não dificultar o acesso a novos créditos frente aos fornecedores. No mesmo sentido diz o art. 206, § 5º, I, do CC/02.

AÇÃO DE REPACTUAÇÃO DE DÍVIDAS – SUPERENDIVIDAMENTO

Tese defensiva de impossibilidade de aplicação da Lei 14.181/21 aos contratos celebrados anteriormente à sua vigência – Desacolhimento – Norma legal expressa que submete os efeitos jurídicos dos negócios anteriores aos institutos relativos ao superendividamento (art. 3º da Lei 14.181/21). (TJ-SP – APELAÇÃO CÍVEL: AC XXXXX – 72.2022.8.26.0100 SP XXXXX - 72.2022.8.26.0100).

Para o entendimento de quem é esse consumidor endividado o estudo feito pelo Serasa em 2021 traz informações sobre gênero, idade, região e os efeitos psicológicos que afetam aqueles que não tem condições de cumprir com as dívidas assumidas. Nesse sentido, destaca-se a prevalência do gênero feminino com 51% dos indivíduos endividados. Em relação a faixa etária o estudo indica que 54% estão no intervalo compreendido em 31 a 49 anos. A região mais endividada é a Sudeste com 35% dos indivíduos e a faixa de renda predominante é de R\$ 1.101 até R\$ 3.300⁹.

A principal causa do endividamento é o desemprego correspondendo a 30% dos entrevistados, seguido por emprestar o nome (11%) e falta de controle (9%). O impacto nas vidas dessas pessoas é considerável, desde o sentimento de vergonha social, a insônia, problemas de concentração no trabalho, impacto no relacionamento familiar e com o parceiro(a) dentre outros. Nota-se, portanto, que o problema do superendividamento vai muito além de uma questão meramente financeira, pois o consumidor de boa-fé tem sua vida impactada em diversas áreas e não tem condições de sair dessa situação por conta própria.

Nesse sentido, em maio de 2023 a Confederação Nacional do Comércio de Bens (CNC) publicou a Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC)¹⁰ destacando o crescimento do endividamento dos consumidores de renda média, com ênfase para o aumento dos juros na concessão de crédito a pessoas físicas. No entanto, apesar do alívio da inflação no período e a melhora da renda foi observado que o número de famílias com dívidas atrasadas por mais tempo teve um acréscimo.

Segundo a pesquisa: “Os juros elevados dificultam o pagamento da dívida atrasada, pois acirram as despesas financeiras. Com isso, o volume de consumidores com atrasos por mais de 90 dias segue em tendência de alta.” (PEIC-CNC, 2023).

⁹ Esse recorte é significativo porque foi realizado no ano da promulgação da lei e feito por um órgão de proteção ao crédito relevante no país. A pesquisa foi realizada entre os 04 e 14 de outubro de 2021 e entrevistou 6.646 pessoas. Margem de erro de 1,2 p.p.

¹⁰ Os da pesquisa são coletados em todas as capitais dos Estados e no Distrito Federal com aproximadamente 18 mil consumidores.

Outro ponto abordado é o perfil do consumidor endividado: a maioria dos inadimplentes por mais de 90 dias são mulheres (45,7%), pessoas com mais de 35 anos (46,7%) e com ensino médio incompleto (46,3%), corroborando com os dados trazidos pelo SERASA nesse capítulo.

É nesse contexto que é promulgada a Lei 14.181/21, fruto da necessidade de disciplinar o crédito e proporcionar a prevenção e o tratamento do superendividamento. Fruto de amplo debate e discussões buscou proteger o consumidor e indicar mecanismos para repactuação de dívidas. No próximo capítulo serão abordados os paradigmas balizadores da nova legislação e a conciliação como ferramenta importante para superação do problema.

3 A LEI Nº 14.181/2021 E OS MÉTODOS ADEQUADOS PARA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: A CONCILIAÇÃO EM PAUTA

O capítulo em tela versará sobre os paradigmas da nova legislação, o conceito de conciliação, seus principais elementos e de que forma a Lei nº 14.181/21 privilegia a solução consensual através dos métodos adequados de solução de conflitos, com ênfase na conciliação. Inicialmente, será tema de exposição a educação financeira, prevenção do superendividamento, tratamento extrajudicial e judicial, crédito responsável, repactuação e revisão de dívidas.

Superada essa etapa, será abordada a conciliação e seus conceitos introdutórios. A nova legislação protetiva privilegiou a celeridade e a autocomposição para a resolução das demandas dos consumidores superendividados, proporcionando o acesso à justiça. Nesse sentido, também faz parte da pauta o entendimento dos princípios impositivos da conciliação e a forma pela qual a conciliação é operacionalizada, com foco nas partes envolvidas e seus interesses.

Por último, serão abordados os procedimentos para superação do superendividamento presentes na Lei nº 14.181/21. O capítulo V da mencionada lei aborda a conciliação no superendividamento em três etapas, a saber: 1) A fase conciliatória nos órgãos públicos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (art. 104-C) de forma concorrente e facultativa b) a instauração do processo de repactuação de dívidas e a realização de audiência conciliatória na fase judicial (104-A) c) o método judicial compulsório (art. 104-B).

3.1 PARADIGMAS DA NOVA LEGISLAÇÃO

A Lei nº 14.181/21 é importante ao indicar as práticas e condutas que previnem e tratam o superendividamento, como a boa-fé, crédito responsável, condutas proibidas no mercado, etc. Dentre as modificações se destacam princípios e regras pedagógicas que visam tratar o superendividamento e auxiliar o consumidor na repactuação de suas dívidas de forma a proporcionar o adimplemento sustentável das obrigações. Nesse sentido, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publicou no ano de 2022 uma cartilha indicando os paradigmas presentes na nova legislação.

O primeiro desses paradigmas é a educação financeira e ambiental dos consumidores, que busca disciplinar o uso responsável do crédito e a educação para

as finanças. O consumo responsável é a pauta desse paradigma que também se preocupa com a preservação do meio-ambiente ao combater a obsolescência programada e indicar o uso racional dos recursos energéticos. Sendo assim: “Dessa maneira, a primeira regra introduzida pela Lei n. 14.181/2021, o inciso IX do art. 4º, volta-se para o “fomento de ações direcionadas à educação financeira e ambiental dos consumidores”. (CNJ, 2022, p.14)

Como dito no primeiro capítulo desse trabalho o consumo faz parte das sociedades modernas, portanto o superendividamento do consumidor compromete sua qualidade de vida, seja no prisma social, psicológico ou da saúde. Desse modo, o combate à exclusão social constitui relevante paradigma e evita uma “morte civil” do indivíduo.

A prevenção ao superendividamento é um dos principais paradigmas da nova legislação, pois busca enfrentar o endividamento do consumidor. O art. 4º do CDC/90 que trata da Política Nacional das Relações de Consumo ganhou o inciso X que indica a prevenção e tratamento do superendividamento do consumidor como elemento capaz de evitar a exclusão social.

Outro ponto de destaque indicado pela Lei nº 14.181/21 foi o tratamento extrajudicial e judicial do superendividamento. A iniciativa é sempre do consumidor e não prevê perdão de dívidas, mas sim o seu adimplemento. Está prevista uma fase em que a conciliação ganha destaque no processo de repactuação de dívidas e a fase judicial para instauração do processo por superendividamento. Destaca-se que a proteção é dada ao consumidor pessoa natural, pois pessoas jurídicas não contam com essa proteção.

O crédito responsável e reforço da informação são paradigmas relevantes incorporados pela legislação. Destacam a necessidade de informações precisas no contrato ou fatura, controle da publicidade, manutenção da oferta por tempo determinado, indicação dos riscos e ônus do crédito adquirido, etc. Nesse sentido, acarretam sanções o oferecimento do crédito que não se enquadre nos limites legais, podendo inclusive significar a dilatação dos prazos para pagamento e redução de juros pactuados. Segundo o CNJ (2022, p. 16)

Crédito responsável é aquele esclarecido, informado, avaliado para o consumidor em especial, de boa-fé, pensando em suas expectativas legítimas (art. 54-D, incs. I, II e III), as consequências do inadimplemento, que informa a conexão de contratos (art. 54-F), sem olvidar da análise dos bancos

de dados disponíveis, destinado a prevenir o superendividamento e alcançar o pagamento das dívidas.

A repactuação de dívidas também está incluída no rol de paradigmas, sendo realizada por meio de plano de pagamento e cooperação entre consumidor e credores. A renegociação é incentivada, inclusive demonstrando que é mais interessante para os credores uma solução negociada ao invés de esperar a insolvência total do indivíduo.

A revisão¹¹ das dívidas também é relevante no tratamento do superendividado, mas salienta-se que a mesma só poderá ser proposta na fase judicial. Nesse momento os contratos são submetidos à análise aonde é observado se o crédito fornecido está de acordo com o proposto no art. 54-D do CDC/90 que indica a necessidade de informar e esclarecer adequadamente o consumidor, avaliar suas condições de crédito e fornecimento da cópia do contrato. A boa-fé contratual é importante na relação de consumo e seu descumprimento pode acarretar na revisão das dívidas.

3.2 CONCILIAÇÃO: CONCEITOS INTRODUTÓRIOS

A Lei nº 14.181/21 é de grande relevância para o combate ao superendividamento, principalmente quando busca reequilibrar as relações de consumo e garantir a proteção dos direitos do consumidor. As consequências do superendividamento são nefastas para a economia popular e motivaram a criação da supracitada lei. Nesse sentido, modificou e acrescentou dispositivos no CDC/90 garantindo os direitos daqueles que já não dispõe de meios para o adimplemento de suas dívidas contraídas de boa-fé.

Em primeiro lugar, não se deve confundir conciliação com mediação e o CPC/15 indica o parâmetro legal para essa diferenciação. A partir da leitura do art. 165, §§ 2º e 3º do referido código tem-se que a conciliação é utilizada quando não existe vínculo anteriores entre as partes, como por exemplo em uma relação de consumo. A mediação, por sua vez, é possível quando existe esse vínculo como em conflitos de vizinhos, herança, nas varas de família etc. A opção do legislador na Lei nº 14.181/21 foi reafirmar essa diferença e indicar a conciliação como método adequado.

¹¹ Repactuação e revisão de dívidas são coisas distintas, sendo a primeira utilizada no momento da conciliação e a segunda na fase judicial.

A conciliação ganhou bastante destaque na Lei nº 14.181/21, favorecendo a resolução célere de conflitos com força judicial após a homologação do juiz. Trata-se de um método consensual normalmente utilizado em conflitos com menor complexidade com a ajuda de um terceiro imparcial que não impõe soluções, mas contribui para a construção de um consenso. A conciliação pode ser utilizada para resolução de uma série de demandas com foco na autocomposição. Destacam-se o Código de Processo Civil (CPC/15), a Lei nº 13.140/15 e a Resolução n. 125/2010 nesse novo paradigma de acesso à justiça e busca por uma menor litigiosidade.

A Resolução n. 125/2010, logo em seu artigo 1º, já institui a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses assegurando que os conflitos devem ser resolvidos de acordo com as particularidades do caso concreto. Cappelletti (1988) em sua obra clássica¹² já indicava que o acesso à justiça constitui um direito fundamental e que um movimento para promovê-lo deveria ser efetuado.

Acessar a justiça não significa litigar aos moldes clássicos, mas sim proporcionar que todos tenham acesso a meios de resolução de demandas. Sendo assim, surge a ideia de uma justiça multiportas comprometida com a utilização de meios adequados para resolução de conflitos. Nesse sentido, Vasconcelos (2023) aponta a centralidade de uma administração cooperativa do conflito, proporcionando o diálogo para superação das contradições. Com o apoio de um terceiro imparcial ocorre a busca pelo atendimento da real necessidade dos indivíduos e a solução consensual.

3.2.1 Princípios impositivos da conciliação

Os princípios da conciliação estão indicados no art. 166 do CPC/15 e no art. 2º da Lei nº 13.140/15 e de acordo com Scavone Junior (2018) são aplicáveis nas demandas extrajudiciais e judiciais. Sendo assim, o artigo supracitado indica que o conciliador deve pautar sua atuação nos princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada.

O princípio da independência indica que o conciliador deve manter distância das partes sem envolvimento com nenhum dos lados presentes na disputa, pautando

¹² A obra em questão é a “Acesso à justiça”.

sua atuação com autonomia e independência. Não deve sofrer interferências e “(...) durante seu desempenho eles são dotados de “autonomia para conduzir a negociação da melhor forma e no interesse dos litigantes, desde que não excedam os limites legais, morais ou impostos pelos próprios envolvidos.” (Tartuce, 2018, p. 222).

A imparcialidade guarda profunda relação com o princípio supracitado, pois impede qualquer vínculo com as partes. O terceiro imparcial deve se manter distante dos interesses envolvidos na demanda com o intuito de ratificar sua credibilidade perante os envolvidos no litígio. Os conciliadores, assim como os mediadores, são auxiliares da justiça e a eles são aplicados os mesmos impedimentos dos magistrados conforme o art. 148, II, do CPC/15. É seu dever informar as partes qualquer circunstância que enseje o impedimento de sua atuação.

A autonomia da vontade indica que o procedimento e o conteúdo da conciliação são voluntários, assumindo as partes o protagonismo pela busca da autocomposição. A deliberação das partes plenamente capazes é soberana e o acordo oriundo da situação conflituosa deve agradar a todos. Nesse sentido, o anexo III, art. 2º, II, da Resolução 125/2010 do CNJ diz:

Autonomia da vontade - dever de respeitar os diferentes pontos de vista dos envolvidos, assegurando-lhes que cheguem a uma decisão voluntária e não coercitiva, com liberdade para tomar as próprias decisões durante ou ao final do processo e de interrompê-lo a qualquer momento

A confidencialidade diz que os procedimentos e informações expostas durante a conciliação são confidenciais, devendo todos os envolvidos, inclusive as partes, manterem o sigilo do ocorrido. Scavone Junior (2018) indica que é recomendável que durante o termo inicial as partes e os demais profissionais sejam reforçados sobre a necessidade da confidencialidade. No entanto, a Lei 13.140/15 em seus arts. 30, §§ 3º e 4º indica que não estão protegidos pela confidencialidade a ocorrência de crimes de ação pública e as informações da administração tributária.

No princípio da oralidade a conciliação deve se pautar por meio de conversas, evitando gravações ou registros dos atos presentes na sessão de conciliação. As tratativas são verbais e as técnicas utilizadas são perguntas, diálogos, reflexões provocadas etc. A função do conciliador é proporcionar a comunicação entre os envolvidos, apresentando novas perspectivas a partir daquilo que é debatido/exposto.

A informalidade também é um elemento de destaque, pois no procedimento da conciliação ocorre uma diversidade de situações com meios diferentes para resolução das demandas. A condução da solução deve ser flexível sem regras fixas, buscando o diálogo com o intuito da autocomposição. O princípio da decisão informada, por sua vez, indica que para a legitimidade do processo é necessário que as partes disponham de plena consciência das consequências dos seus atos e dos direitos que são detentores. Sobre esse aspecto, Scavone Junior (2018, p. 300): “somente será legítima a resolução de uma disputa por meio de autocomposição se as partes, ao eventualmente renunciarem a um direito, tiverem plena consciência quanto à existência desse seu direito subjetivo”.

3.2.2 O que é conciliar?

O consenso não é algo fácil de ser obtido, exigindo participação das partes envolvidas e a utilização de técnicas capazes de promover o entendimento mútuo e a autocomposição. A função do conciliador é atuar com esmero promovendo a busca por soluções adequadas a cada demanda que lhe é proposta, sempre identificando os interesses, propondo soluções criativas e estimulando os envolvidos no caminho do acordo. Sua conduta inicial é esclarecer as regras, procedimentos e indicar as implicações na celebração de um acordo. Nesse sentido, de forma resumida, Tartuce (2020) diz que conciliar consiste em um terceiro imparcial coordenando um acordo entre as partes.

O terceiro imparcial, nesse contexto, escuta, promove o diálogo, questiona e atua na identificação dos interesses. Na busca da autocomposição as partes devem abandonar o acirramento que marcou a relação até aquele momento, entendendo que não estão diante de uma situação contenciosa, mas colaborativa. Na conciliação a comunicação deve ser voltada para a negociação e não confronto judicial.

Um dos pontos essenciais na conciliação é identificar os interesses das partes envolvidas na disputa. Nesse sentido, o Método Harvard¹³ de negociação é uma saída interessante, pois não foca em disputas acirradas, mas nos interesses das partes.

¹³ O Método Harvard foi criado em 1981 por Roger Fisher, Bruce Patton e William Ury com a obra “Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões”. Tartuce (2018) diz que nesse método se tem a figura do negociador cooperativo e não existe um lado vencedor na conciliação. O alicerce da conciliação está, portanto, no foco nas pessoas, interesses, opções e critérios.

Cr terios objetivos devem ser propostos e uma situa o de ganho m tuo constru da com a participa o de todos os atores do processo. Nesse sentido, Tartuce (2020) aponta que a busca deve ser pelo que realmente importa e n o em posi oes acirradas, n o sendo raro posi oes opostas, mas com desejos e interesses comuns. A partir da identifica o dos interesses   tarefa do conciliador ajudar na supera o de posi oes inflex veis e colaborar na propositura de novas sa das.

Na concilia o as partes normalmente n o se conhecem previamente ou mant m rela o continuada, embora em determinadas situa oes j  exista algum la o entre eles (justi a do trabalho, por exemplo). Na esfera judicial o art. 139, V, do CPC/15 diz que   tarefa do juiz promover a qualquer tempo a autocomposi o, embora indique que o mesmo preferencialmente deve contar com o aux lio de mediadores e conciliadores judiciais.

No caso do consumidor superendividado a concilia o pode ser efetuada na esfera extrajudicial ou judicial. Na primeira situa o temos a participa o de  rg os de defesa do consumidor como os Programas de Prote o e Defesa do Consumidor (PROCONs), Defensorias P blicas e Centros Judici rios de Solu o de Conflitos e Cidadanias (CEJUSC).

Na impossibilidade da resolu o por meio extrajudicial, o consumidor deve buscar meio judicial com a propositura de uma a o de renegocia o de d vida com um plano de pagamento que n o comprometa a sua subsist ncia, observando o m nimo existencial. No  mbito do processo, temos a participa o das partes, advogados, conciliador ou autoridade e membro do Minist rio P blico¹⁴.

3.3 PROCEDIMENTO PARA SUPERA O DO SUPERENDIVIDAMENTO DE ACORDO COM A LEI N  14.181/21.

A Lei n  14.181/21 foi pensada para uma resolu o extrajudicial dos conflitos oriundos do superendividamento, embora tamb m preveja a esfera judicial como alternativa em casos de maior complexidade. Nesse sentido, Monte (2023, p. 187) diz: “Al m disso, institui procedimentos pr -processual e processual de concilia o em casos de superendividamento, sempre incentivando a concilia o na via administrativa em car ter concorrente e facultativo”.

¹⁴ Em algumas situa oes a presen a do membro do Minist rio P blico   necess ria, conforme indicado no art. 178 do CPC/15.

Antes do advento da nova lei o Brasil já contava com o processo de insolvência civil, mas de difícil aplicação e em desuso hodiernamente. Esse procedimento não autorizava a renegociação de dívidas e o superendividamento conduzia, nesse prisma, a uma espécie de incapacidade civil devido as suas limitações e restrições. O art. 748 do CPC/73¹⁵ indicava que a insolvência se fazia presente toda vez que os bens do devedor não fossem suficientes para quitação dos seus débitos. Sendo assim, a declaração de insolvência acarretava no vencimento antecipado de suas dívidas, execução universal e arrecadação de bens para penhora.

Outra ferramenta utilizada antes da Lei nº 14.181/21 era a ação revisional, embora igualmente problemática para o devedor insolvente. Os problemas eram evidentes, pois o indivíduo deveria continuar o pagamento da dívida e era necessário para o credor apontar o valor incontroverso dos débitos. Monte (2023) indica que o cidadão na situação de superendividamento não conseguiria manter a quitação dos débitos sem o comprometimento do mínimo existencial, além da necessidade da contratação de um contador para análise dos cálculos necessários e de um advogado para a análise das possíveis cláusulas contratuais abusivas. Uma ação revisional nesses moldes, considerando um indivíduo hipossuficiente, atentaria contra o próprio acesso à justiça.

Diante desse contexto, a Lei nº 14.181/21 surge com inovações para auxiliar o processo de superação do superendividamento. A demanda se inicia com uma fase pré-processual com a conciliação e a tentativa de acordo. Caso essa etapa se mostre infrutífera a norma prevê a repactuação de dívidas de forma compulsória, preservando o mínimo existencial daquele que se encontra em falência pessoal.

A inspiração para o modelo brasileiro de prevenção e tratamento do superendividamento é francesa, com ênfase na reeducação. Lalucci (2022) destaca o caráter experimental à época de sua criação, fins da década de 1980¹⁶, e o foco em acordos amigáveis e na possibilidade de solução judicial. Nesse contexto, era observado o possível aprendizado do consumidor frente os empréstimos contraídos em demasia sem planejamento prévio e impossibilidade de pagamento.

¹⁵ O CPC/15, em seu art. 1.052, diz: “Até a edição de lei específica, as execuções contra devedor insolvente, em curso ou que venham a ser propostas, permanecem reguladas pelo Livro II, Título IV, da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 “. Até os dias de hoje tal lei não editada, justificando a utilização do CPC/13

¹⁶ O governo francês editou em 31 de dezembro de 1989 a *Lei Neiertz*. Seu nome homenageia Véronique Neiertz, Secretária de Estado dos Assuntos do Consumidor no governo de François Mitterrand (1988-1995).

Em um primeiro momento ocorre a tentativa de acordo amigável que se celebrado deverá ser cumprido. Do contrário, caso a conciliação se mostre infrutífera, se segue um processo judicial que deverá observar os ditames legais. A propositura do processo é de legitimidade do cidadão francês, domiciliado na França ou não, devendo o mesmo ser pessoa física.

Lalucci (2022) assinala que esse sistema de solução para o superendividamento está presente no Código de Consumo Francês¹⁷. No Brasil a Lei nº 14.181/21 traz em seus arts. 104-A a 104-C o procedimento a ser seguido com foco na reeducação, mas o consumidor é legitimado a propor o processo de repactuação de dívidas com plano de pagamento.

3.3.1 O art. 104-C da Lei nº 14.181/21 e o método conciliatório facultado aos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC)

Além de garantir uma proteção razoável em juízo o legislador buscou promover considerável grau de proteção no âmbito administrativo. O consumidor, na busca de solução para os seus problemas, não necessita prioritariamente recorrer ao sistema judiciário, podendo se valer de órgãos como os PROCON's que fazem parte do sistema nacional de defesa do consumidor. Nesse sentido, o CDC/90 diz em seu art. 105: "Integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), os órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as entidades privadas de defesa do consumidor."

O art. 104-C da Lei nº 14.181/21 vai determinar que os órgãos integrantes do SNDC atuem de forma concorrente na fase conciliatória através de núcleos de conciliação e mediação. Através da criação de convênios, por exemplo, O Ministério Público, Defensorias Públicas e Procons podem atuar na prevenção e tratamento do superendividamento.

Lalucci (2022) observa que a norma prevê audiências globais nas quais deverão participar todos os credores com o intuito de averiguar a boa-fé e disposição do consumidor em adimplir suas dívidas. O art. 104-C da lei do superendividamento busca trazer celeridade ao processo ao indicar os órgãos do SNDC como alternativa viável para solução das demandas do superendividamento. Nesse contexto, o

¹⁷ Code de la Consommation – Lei 93.949/1993.

consumidor iniciará o processo com suas informações socioeconômicas com destaque para sua vulnerabilidade, sendo recebido pela autoridade competente responsável em instaurar a repactuação das dívidas.

O consumidor superendividado será atendido por equipe multidisciplinar que lhe prestará a assistência necessária econômica e juridicamente. O próximo passo é a audiência global de conciliação com a citação prévia dos credores e com o alerta de que a ausência injustificada acarretará a suspensão da exigibilidade do crédito, interrupção dos encargos de mora e sujeição compulsória ao plano de pagamento conforme disposto no art. 104-A, §2º, da Lei nº 14.181/21.

Na conciliação administrativa o plano de pagamento deve considerar o mínimo existencial e a possibilidade de reeducação financeira do consumidor. Uma vez celebrado o acordo deve-se indicar a data de exclusão do consumidor dos cadastros de mal pagadores, sendo condicionado a observação de condutas que evitem o agravamento da sua condição financeira prevenindo o superendividamento. A ideia, nesse sentido, é evitar que o superendividado contraia novas dívidas no período de tratamento do superendividamento.

3.3.2 O art. 104-A da Lei nº 14.181/21 e o método conciliatório

O consumidor superendividado poderá escolher entre a conciliação no Sistema Nacional de Defesa do Consumidor¹⁸ (SNDC) (art. 104-C) ou no poder judiciário (art. 104-A). Nesse sentido, destaca-se que a competência é concorrente e a conciliação administrativa não é pré-requisito para o acesso ao judiciário.

O CDC/90, atualizado pela Lei nº 14.181/21, diz em seu art. 5º, VII, que o poder público contará para a execução da Política Nacional das Relações de Consumo com a “instituição de núcleos de conciliação e mediação de conflitos oriundos de superendividamento”. No entanto, até a instalação dos referidos núcleos especializados, os tribunais deverão indicar os órgãos responsáveis pelo tratamento do superendividamento cabendo ao consumidor: “(...) requerer a conciliação pré-processual das dívidas de consumo (art. 104-A) sem a necessidade de advogado, mediante a coleta das informações socioeconômicas indispensáveis. “(Lalucci, 2022, p. 66).

¹⁸ Fazem parte do SNDC as entidades civis de defesa do consumidor, Ministério Público, Defensoria Pública e Procons.

Caso inexista o tratamento pré-processual nos tribunais o caput do art. 104-A diz:

A requerimento do consumidor superendividado pessoa natural, o juiz poderá instaurar processo de repactuação de dívidas, com vistas à realização de audiência conciliatória, presidida por ele ou por conciliador credenciado no juízo, com a presença de todos os credores de dívidas previstas no art. 54-A deste Código, na qual o consumidor apresentará proposta de plano de pagamento com prazo máximo de 5 (cinco) anos, preservados o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, e as garantias e as formas de pagamento originalmente pactuadas. (Brasil, 2021).

No entanto, quais as dívidas que seriam passíveis de acordo na conciliação? O art. 54-A da Lei nº 14.181/21 diz que todas aquelas oriundas das relações de consumo, compras a prazo e operações de crédito. Sendo assim, estão excluídas obrigações como pensão alimentícia, indenizações devidas tanto na esfera civil quanto criminal, débitos tributários, pois em síntese não dizem respeito a uma relação consumerista.

No capítulo primeiro deste trabalho foi abordado o conceito de boa-fé e suas implicações no que concerne a caracterização do superendividamento. Sendo assim, disciplina o §1º do art. 104-A da Lei nº 14.181/21 que não estão incluídos no rol da renegociação os contratos que foram efetuados de má-fé e o superendividamento ativo consciente, ou seja, o devedor contraiu a obrigação sem a pretensão de quitar os débitos.

Além disso, aquelas dívidas provenientes de crédito com garantia real (penhor, hipoteca e anticrese), crédito rural ou financiamentos imobiliários também estão excluídas do processo. A exclusão de alguns tipos de dívidas em detrimento de outras é passível de críticas, pois ao consumidor superendividado é facultado resolver apenas uma parcela dos seus compromissos financeiros.

Na audiência conciliatória estarão presentes todos os credores com as dívidas que se enquadrem no §2º, art. 54-A, da Lei nº 14.181/21, momento em que o consumidor apresentará o seu plano de pagamento com prazo máximo de cinco anos. No entanto, o §2º do art. 104-A da supracitada lei diz que na ausência dos credores algumas sanções serão aplicáveis, como a suspensão da exigibilidade do crédito e dos encargos de mora e a sujeição compulsória ao plano de pagamento da dívida se o débito foi certo e conhecido pelo consumidor. Outro destaque é que o credor ausente

perde preferência na fila de credores, recebendo os valores após os que estavam presentes na audiência de conciliação.

O plano de pagamento é organizado e pensado de acordo com a capacidade de adimplemento do consumidor, pois o ponto chave é a viabilidade de sua execução. Bertoncetto (2015) diz que na sessão de conciliação as propostas são feitas e o consumidor superendividado pode propor a ordem de pagamentos, considerando a natureza da dívida, assumindo o conciliador um papel relevante na aproximação com os credores. A função do plano de pagamento é permitir que o consumidor mantenha sua subsistência e ao mesmo tempo consiga reembolsar os seus credores.

Se a conciliação for bem-sucedida em relação a algum credor a sentença que homologar esse plano terá força de coisa julgada de acordo com o §3º, art. 104-A da Lei nº 14.181/21. No parágrafo seguinte da mesma lei são indicados os elementos constantes desse plano, como dilação de prazos e redução dos encargos da dívida, suspensão ou extinção de ações judiciais, possível data para exclusão do nome do superendividado de cadastro de mal pagadores e a indicação de condutas que deverão ser observadas para não agravar a situação do superendividado.

Destaca-se que a opção pelo processo de repactuação de dívidas não significa a insolvência civil do consumidor. A Lei nº 14.181/21 em seu §5º, art. 104-A, diz que o superendividado só poderá recorrer novamente a repactuação de dívidas após dois anos de quitação do plano anterior. No entanto, a repactuação pode acontecer com uma novação com todos os credores caso o mesmo tenha redução de sua renda ou consiga novo emprego com melhor remuneração.

3.3.3 O art. 104-B da Lei nº 14.181/21 e o método judicial compulsório

O método judicial compulsório é previsto nos casos em que a conciliação não obteve êxito em relação a um ou mais credores. Sendo assim, o consumidor é o único legitimado e deve fazer o pedido para o magistrado instaurar o processo com o intuito de revisão dos contratos e repactuação das dívidas. O procedimento inicial está disposto no caput do art. 104-B da Lei nº 14.181/21:

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

A etapa de revisão é importante, pois as cláusulas contratuais são analisadas e as possíveis abusividades afastadas, devendo o consumidor proceder com o pagamento do valor principal com a devida correção. Na busca do consenso os credores podem facilitar os pagamentos, inclusive com descontos. Tem um caráter residual, pois a norma incentiva a conciliação extrajudicial. Com a busca por cooperação as soluções são resolvidas antecipadamente e evitam sobrecarregar o judiciário.

Na fase judicial o consumidor deve ser representado por um advogado ou um defensor público. A norma permite que o magistrado utilize todos os documentos, ofertas, renegociações voluntárias etc. entregues na fase conciliatória. Nesse sentido, o juiz pode decidir pela inversão do ônus da prova, devendo os fornecedores comprovarem de que forma o crédito foi concedido, gravações, contratos e o motivo pelo qual negaram aderir ao plano voluntário ou renegociação das dívidas na fase conciliatória. Sendo assim “A contestação é o momento processual adequado ao credor arguir eventual “dolo” contratual do consumidor (art. 104-A, § 1º), com a consequente retirada desta dívida do plano, como sanção, ou outras defesas (...) (CNJ, 2022, p. 24).

Com a contestação dos credores será feito um levantamento dos ativos e passivos do devedor com análise do seu endividamento. A norma em seu art. 104-B, §3º, também prevê a atuação de um administrador judicial para construção de um plano compulsório. Entre suas atribuições estão analisar a forma de cálculo, juros, encargos e disposições contratuais.

Os limites do plano judicial compulsório estão dispostos no art. 104-B, §4º. É posto que o valor principal da dívida deve ser mantido e atualizado monetariamente, pois o objetivo é a repactuação dos juros e planos de pagamento. O plano deve ser cumprido em no máximo cinco anos com carência para início do pagamento de 180 dias a partir da homologação. O magistrado, por sua vez, deve observar o mínimo existencial e a busca pela reinserção do consumidor no mercado de consumo.

O fluxograma a seguir exemplifica as etapas da fase judicial:

Figura 1: Fluxograma da Fase Judicial



Fonte: CNJ, Cartilha sobre o tratamento superendividamento do consumidor. 2022.

Com o fluxograma acima é possível aprender as etapas do tratamento judicial, com início na fase conciliatória até a sentença de revisão e integração dos contratos e o plano compulsório para o pagamento das dívidas. A Lei nº 14.181/21 deu muito destaque para conciliação no tratamento do superendividamento, pois a ideia é promover uma solução consensual e com ganhos para todos os envolvidos. No próximo capítulo será trabalhada a atuação dos órgãos integrantes do SNDC após a criação da Lei do Superendividamento e de que forma os tribunais estão decidindo nesse tipo de demanda.

4 ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE DEFESA DO CONSUMIDOR E DO JUDICIÁRIO FACE AS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI Nº 14.181/2021

O presente capítulo tem o objetivo de abordar a atuação dos órgãos de defesa do consumidor e do judiciário para o combate ao superendividamento após a criação da Lei nº 14.181/21. Sendo assim, inicia-se com as políticas e parcerias implementadas com a finalidade de concretizar o disposto na lei protetiva. Convênios, mutirões, cartilhas educativas, aplicativos inovadores serão a temática abordada nesse primeiro momento. Nesse sentido foram consultados NUPEMEC's, CEJUSC's e PROCON's de todo o Brasil.

Na sequência o estudo será direcionado para o acompanhamento de conciliações no CEJUSC-Mangabeira¹⁹ e PROCON-PB. A partir da observação *in loco* será analisada a dinâmica das conciliações, atores envolvidos, estratégias e postura dos conciliadores e as dificuldades encontradas na busca pela autocomposição entre os superendividados e os credores. O encerramento do trabalho se dá com a resposta ao problema de pesquisa. A partir das buscas realizadas e dos dados coletados procura-se indicar se a conciliação é um meio eficaz para tratar os casos de superendividamento.

4.1 AÇÕES, PARCERIAS E POLÍTICAS PARA PREVENÇÃO E TRATAMENTO DO SUPERENDIVIDAMENTO.

Os subtópicos que seguem abordam as parcerias, ações e políticas públicas implementadas pelos CEJUSC's e PROCON's para efetivar os dispositivos presentes na Lei nº 14.181/21. As informações foram coletadas nacionalmente e não têm a função de esgotar a temática, mas sim destacar a atuação dos mesmos.

4.1.1 Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs)

Em 2023 os CEJUSC's completaram treze anos de existência e sua criação está atrelada a Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que diz em seu art. 8º:

¹⁹ A audiência foi assistida no modo telepresencial com link disponibilizado pelo servidor técnico judiciário responsável pelo CEJUSC-Mangabeira.

Os tribunais deverão criar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Centros ou Cejuscs), unidades do Poder Judiciário, preferencialmente, responsáveis pela realização ou gestão das sessões e audiências de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, bem como pelo atendimento e orientação ao cidadão.

Nesse sentido, fazem parte de uma política pública para o tratamento adequado de conflitos, promovendo o acesso à justiça de forma mais célere e eficaz ao considerar as peculiaridades e necessidades de cada caso. Sendo assim, através de meios consensuais e autocomposição, o cidadão encontra solução para o seu problema evitando o longo caminho das disputas judiciais. É o tipo de solução benéfica para todo o sistema, pois contribuiria também para desafogar o judiciário.

O acesso à justiça é um direito fundamental presente na CRFB/88 em seu art. 5º, XXXV, portanto proporcionar ao indivíduo uma solução adequada para sua demanda é garantir a eficácia do mandamento constitucional. É notório quem em nosso país ainda prospera a cultura do litígio, mas nem sempre é a melhor solução. Casos de menor complexidade podem ser resolvidos com o diálogo entre as partes focando nos interesses e ganhos mútuos.

Os CEJUSC's são um meio de promover a cidadania, pois a sua utilização pelo cidadão é menos onerosa. Cappelletti (1988) ao tratar das ondas renovatórias de acesso à justiça menciona que o primeiro obstáculo é o econômico, pois a desigualdade financeira entre as partes não favoreceria a paridade de armas. O consumidor, ao receber o apoio desses centros judiciários, contaria com o suporte necessário para solucionar seu problema sem enfrentar longas batalhas judiciais. Destaca-se que a conciliação também é vantajosa para os credores, pois teriam satisfeitos seus créditos de forma rápida pondo fim a uma relação já desgastada entre os envolvidos.

Segundo o relatório “Justiça em números” publicado pelo CNJ em 2022 o número de CEJUSC's instalados nos tribunais brasileiros em 2021 era de 1.476 e tem crescido ao longo dos anos. Os números percentuais de sentenças homologadas provenientes de acordo foram de 11,9% com indicativo de crescimento conforme os dados apresentados pelo documento. Nesse sentido, o CPC/15 inovou ao tornar obrigatória a audiência de conciliação, mas os números de acordos nos quatros anos seguintes a vigência do código cresceu apenas 4,2% de acordo com o CNJ (2022).

Com a pandemia do Coronavírus (2020-2022) o trabalho de conciliações foi inicialmente prejudicado em virtude do isolamento social, mas em meio a crise sanitária novas tecnologias ganharam impulso e conciliações telepresenciais são uma realidade hodiernamente. Nas pesquisas realizadas para composição desse trabalho foi constatado que a maioria dos CEJUSC's atuam de forma híbrida, proporcionando o contato entre as partes que não raramente se encontram em Estados distintos.

Em relação ao superendividamento é notório que a nova lei protetiva busca a prevenção e o tratamento dessa chaga que assola a sociedade contemporânea. Sendo assim, serão abordadas as ações, parcerias, políticas públicas implementadas pelos CEJUSC's brasileiros após a criação da Lei nº 14.181/21. As ações que seguem foram retiradas dos sites dos órgãos, de matérias jornalísticas e algumas provenientes de contato direto com os envolvidos²⁰.

Em São Paulo o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) fez em agosto de 2023 uma reunião com empresas de análise de crédito com a intenção de criar um projeto para o combate ao superendividamento e dar melhor suporte a Lei 14.181/21. Em contato com o NUPEMEC-SP em 29 de agosto de 2023 foi obtida a resposta de que o projeto teve início em 21 de agosto de 2023, mas ainda não existem dados estatísticos sobre sua atuação.

No intuito de viabilizar a aplicação da Lei nº 14.181/21 o TJ-MG²¹ lançou um roteiro para destacar a importância dos meios autocompositivos. Essa ação tem como justificativa destacar a importância dos CEJUSC's para o tratamento do superendividamento e a conciliação como ferramenta hábil para solução consensual de conflitos. Em 2022 foi firmada uma parceria entre Procon e CEJUSC para início do projeto de combate ao superendividamento. Ao entrar em contato com o CEJUSC-BH através de email nada data de 29 de agosto de 2023, obteve-se como resposta o seguinte:

Em Belo Horizonte foi feito um acordo de cooperação técnica entre o TJMG, através do CEJUSC, o Ministério Público, através da Coordenação Estadual do Procon, o Procon Municipal, a Defensoria Pública e duas faculdades para a implantação do PAS - Programa de Atendimento ao Superendividado. Este programa atende superendividados na fase pré-processual, para a aplicação do art. 104-A do CDC.

²⁰ O contato foi realizado por e-mail disponibilizado nos sites oficiais.

²¹ O roteiro pode ser encontrado no site: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/tjmg-lanca-roteiro-para-resolucao-de-superendividamento-de-consumidores.htm#>

Ainda no ano de 2021 a Assembleia Legislativa do Amazonas deu início a criação do seu Núcleo de Apoio ao Superendividamento²² em audiência realizada em que estavam presentes representantes da OAB-AM, Febraban, SENACON e a Câmara Municipal de Manaus. Em Roraima também foi criado o Núcleo de Conciliação de Superendividamento com destaque para conciliação e mediação como ferramentas para humanizar a justiça²³.

O Distrito Federal é um caso particular, pois antes mesmo da Lei nº 14.181/21 implementaram a criação do CEJUSC/SUPER que faz parte do programa de superendividados. Sua atuação é multidisciplinar e atua na educação financeira, psicossocial, além de prestar apoio judicial ao consumidor superendividado. De acordo com dados²⁴ até 2018 foram realizadas 1.706 conciliações com índice de acordo próximo de 50%. Foi realizado contato com o NUPEMEC/DF para obtenção de dados pós Lei nº 14.181/21, mas a demanda foi encaminhada para ouvidoria do TJ-DF e até a escrita desse capítulo não obtivemos informações atualizadas.

No Estado do Tocantins o poder judiciário promoveu no ano de 2023 um curso de educação financeira para os consumidores que se encontravam em situação de superendividamento. Sobre o curso, Farias (2023) diz: “Coordenado pela juíza Umbelina Lopes, o curso possui carga horária de 20 horas e é dividido em quatro módulos: Educação Financeira, Psicologia e comportamento funcional para o consumo, Proteção e defesa do consumidor e Empreendedorismo”. Tal ação foi realizada pelo CEJUSC/UiBra, que também é responsável pelo projeto “CEJUSC – Cidadania para Situações de Superendividamento”.

O TJ-AC em 2020 criou o Programa de Prevenção e Tratamento de Consumidores Superendividados vinculado ao NUPEMEC local. Além disso, lançou em 2023 uma cartilha temática para ajudar na prevenção ao superendividamento. Na Paraíba em 2022 o NUPEMEC, em parceria com o PROCON-PB, firmou parceria para o atendimento de pessoas superendividadas. Em Alagoas o Tribunal de Justiça e a Defensoria também firmaram parceria para o tratamento dos consumidores em situação de superendividamento.

²² A criação desses núcleos é uma previsão da Lei nº 14.181/21 e foi incluída no CDC/90 em seu art. 5, VII, como instrumento para a execução da Política Nacional das Relações de Consumo.

²³ Para mais informações consultar: <https://npi.tjrr.jus.br/index.php/noticias/186-superendividamento-inauguracao-de-nucleo-e-seminario-marcam-fim-da-semana-estadual-da-conciliacao>

²⁴ As informações estão disponíveis em:

<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2019/janeiro/cejusc-super-4-anos-ajudando-superendividados-a-lidarem-com-seu-dinheiro>

Na Bahia o Núcleo de Conciliação e Mediação de Conflitos oriundos de superendividamento foi criado pelo Poder Judiciário em 2023. Em Sergipe o CEJUSC, TJ-SE e o Núcleo de Apoio Contábil e Fiscal da UNIT (NAF) criaram o projeto “Contas em dia” para atuar na prevenção e tratamento ao superendividamento.

As parcerias são de grande importância para implementar alguns dispositivos da Lei nº 14.181/21. No Ceará o TJ-CE através do NUPEMEC firmou parcerias com a Defensoria Pública Estadual, Universidade de Fortaleza e Ministério Público do Ceará para criação do Núcleo de Atendimento aos Superendividados. Essa prática é comum e tem a finalidade de juntar esforços, planejar e direcionar ações.

O Poder Judiciário do Rio Grande do Sul produziu uma cartilha informativa²⁵ para ajudar na prevenção do superendividamento. A confecção desse tipo de material é um dos objetivos da Lei nº 14.181/21, pois a mesma não aborda apenas o tratamento, mas também a prevenção ao superendividamento.

O Piauí iniciou no ano de 2022 a implantação do “Programa Retomar” que possui o intuito de auxiliar os superendividados. O serviço é fornecido gratuitamente pelo CEJUSC-Teresina e foca na conciliação como meio adequado para resolução desse tipo de problema. Entre as justificativas do programa está a retomada da dignidade social dos consumidores, pois como já foi debatido em outros momentos desse trabalho o superendividamento é um problema complexo que afeta não apenas a vida financeira, mas também a social.

O TJ-ES divulgou em seu site oficial²⁶ a criação No Estado do Espírito Santo foi criado em março de 2023 o “Fórum Permanente das Demandas de Tratamento do Superendividamento”. A assinatura de sua criação foi feita por representantes NUPEMEC, Promotoria, Defensoria Pública e da OAB-ES com o intuito de compartilhar experiências e fomentar criação de projetos na área de proteção e prevenção ao superendividamento.

O Poder Judiciário do Mato Grosso firmou parceria com o Procon Municipal de Cuiabá para o tratamento dos superendividados. Destacou, inclusive, a importância dos métodos adequados. O Governo do Mato Grosso do Sul, por sua vez, criou um núcleo que fornece atendimento multidisciplinar para os consumidores superendividados, com destaque para preservação do mínimo existencial.

²⁵ A cartilha pode ser consultada no site: <https://www.tjrs.jus.br/static/2019/10/superendividamento.pdf>

²⁶ <http://www.tjes.jus.br/tribunal-de-justica-e-outras-instituicoes-assinam-documento-que-cria-forum-permanente-das-demandas-de-tratamento-do-superendividamento/>

As ações, parcerias e políticas públicas citadas ao longo desse tópico são importantes para a efetivação dos mandamentos da Lei nº 14.181/21. O objetivo não foi esgotar a temática, pois na quase totalidade dos casos apresentados não existem pesquisas com dados quantitativos sobre o assunto e seus resultados. O próximo tópico abordará a atuação de alguns PROCON's brasileiros.

4.1.2 Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON)

O PROCON é um órgão público que faz parte do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDIC) e tem como uma de suas funções mais conhecidas a conciliação entre consumidores e fornecedores. O presente tópico abordará ações que os PROCON's brasileiros têm realizado pós criação da Lei nº 14.181/21 para a prevenção e tratamento do superendividamento.

O PROCON-SP é um dos maiores do Brasil e possui atuação na área do superendividamento antes mesmo da entrada em vigência da supracitada lei²⁷. Em julho de 2021 foi criada uma câmara de conciliação com o intuito de tratar o superendividamento. O trâmite consiste em preenchimento de um formulário, autodeclaração do superendividamento, indicação dos credores envolvidos e um breve plano para adimplemento das dívidas. Se os credores não aceitarem o plano o PROCON-SP encaminha o caso para a Defensoria Pública através de um convênio para o prosseguimento judicial da demanda.

No Rio de Janeiro o PROCON Estadual lançou uma cartilha²⁸ para prevenção do superendividamento na qual explica o que é o superendividamento, suas consequências, a importância da Lei nº 14.181/21 e os tipos de dívidas que podem ser conciliadas. Além disso, atua em mutirões de renegociações de dívidas que em 2021 contaram com 2.800 inscritos.

Em Minas Gerais o PROCON criou o Programa de Atendimento ao Superendividado (PAS) que é um serviço voltado para recuperação de crédito e renegociação de dívidas. No Amazonas foi implementado o Núcleo de Apoio aos

²⁷ O Núcleo Para Tratamento do Superendividamento da Fundação PROCON-SP foi criado em 2006, portanto sendo um dos pioneiros nesse sentido. Para mais detalhes consultar: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/cidadania-procon-sp-cria-nucleo-de-tratamento-do-superendividamento/>

²⁸ A cartilha pode ser consultada no link: <https://bit.ly/Cartilha-Orientações-ao-Consumidor-Superendividado>

Superendividados (NAS) para atuar na conciliação entre consumidores superendividados e credores.

O PROCON-TO, por sua vez, criou um aplicativo para smartphones chamado “Conciliar Super App²⁹” que tem como função auxiliar na criação do plano de pagamento dos consumidores. A ferramenta foi desenvolvida pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul em parceria Universidade de Passo Fundo. Além disso, o órgão atua através de mutirões de renegociação. Em se tratando de aplicativos o PROCON-SC também está desenvolvendo sua ferramenta para ajudar no tratamento do superendividamento, mas ainda se encontra na fase de testes.

No Estado do Acre teve início em 2023, através do Núcleo de Superendividamento, as audiências para o tratamento dos consumidores superendividados. Além disso, o citado núcleo fechou parceria com a Faculdade Unama para apoio ao público alvo da Lei do Superendividamento.

O PROCON de Maceió, ainda no ano de 2021, implementou o seu núcleo de apoio e orientação aos superendividados em parceria com a Universidade Mário Pontes Jucá. No mesmo ano o PROCON do Amapá criou o Núcleo de Atendimento ao Consumidor Endividado e Superendividado (NACES) para promover a renegociação de dívidas e dar suporte a Lei nº 14.181/21. O PROCON Municipal de Porto Alegre também criou o seu núcleo de atendimento aos superendividados em parceria com o TJ-RS.

O PROCON de Recife também criou seu Núcleo de Apoio ao Superendividado (NAS/Procon Recife) para dar suporte aos consumidores. Sua atuação não é apenas na conciliação, mas abarca orientações diversas, atendimento psicológico e suporte para elaboração do plano de pagamento. Seu funcionamento é fruto de uma parceria com uma faculdade particular.

O PROCON de Cachoeiro-SE também lançou seu núcleo de combate ao superendividamento que atua no levantamento dos dados do consumidor endividado, proposta de plano de pagamento e audiências de conciliação. No Mato Grosso do Sul o PROCON estadual lançou uma cartilha para prevenção do superendividamento, além da criação de um núcleo especializado para tratamento da problemática.

²⁹ Detalhes sobre a criação do aplicativo podem ser consultados no site: <https://www.lealjunior.com.br/Noticias/Tocantins/Procon-tocantins-adota-aplicativo-que-facilita-atendimento-a-superendividados-79950/>

Diante do exposto, indicam-se algumas ações comuns entre os órgãos de proteção e defesa do consumidor. Em primeiro lugar, destaca-se a criação de núcleos específicos para o tratamento do superendividamento. Essa inovação é fruto da Lei nº 14.181/21 que acrescentou o inciso VII ao art. 5º do CDC/90 e visa auxiliar o consumidor superendividado.

Em 2023 a SENACON coordenou um mutirão de renegociação de dívidas chamado de “RENEGOCIA!”. O foco da ação é atender os superendividados que já não dispõem de recursos suficientes para quitar seus débitos sem o comprometimento do mínimo existencial. Nesse sentido, foi verificado em matérias jornalísticas e nos sites oficiais que parcela considerável dos órgãos de defesa do consumidor aderiram a ação. Destaco a presença do PROCON-DF, PROCON-SP, PROCON-PB, PROCON-RJ, dentre outros.

Em julho do corrente ano o Governo Federal lançou o programa “Desenrola Brasil” para renegociação de dívidas. O programa foi dividido em três etapas dependendo da renda do cidadão e do valor das dívidas. Apenas a segunda etapa é destinada as dívidas bancárias sem limite de valor e estaria apta a atender o público superendividado³⁰.

Não raramente foi possível averiguar parcerias entre CEJUSC's e PROCON's com o intuito de tornar efetiva a Lei nº 14.181/21. Outra prática recorrente é a criação de mutirões para renegociação de dívidas. Na Paraíba o PROCON-JP e o PROCON-PB³¹ também realizam mutirões nesse sentido, sendo o mais recente em agosto de 2023 em virtude do Programa Renegocia!.

4.2 AUDIÊNCIAS DE CONCILIAÇÃO NO CEJUSC MANGABEIRA E PROCON PARAÍBA: A LEI 14.181/2012 NA PRÁTICA

A Lei nº 14.181/21 ao propor a prevenção e tratamento do superendividamento indica a conciliação com ferramenta chave para mitigação do problema. Nesse

³⁰ A primeira etapa atinge um público que foi negativado em até R\$ 100,00 e a terceira no valor de R\$ 5.000,00. Esse montante não seria suficiente para caracterizar a situação de superendividamento.

³¹ Em conversa com o responsável pela área de apoio aos superendividados do PROCON-PB, que nos atendeu pessoalmente para realização da nossa pesquisa, a maioria das dívidas que são renegociadas nesses eventos já estão perto da prescrição e existe interesse dos credores em fechar acordos sob pena de perderem a exigibilidade do crédito. Além disso, grande parte desses consumidores sequer estão superendividados. A entrevista foi realizada no dia 06 de setembro de 2023 às 10h na sede do PROCON-PB.

sentido, no âmbito do CEJUSC-Mangabeira, foi possível acompanhar o desenrolar de uma conciliação com essa finalidade. A função do conciliador não é impor uma solução, mas ajudar na construção de consenso a partir da narrativa das partes. O foco deve ser nos interesses e não nas pessoas sempre com a perspectiva de ganhos mútuos.

De acordo com o IDEC (2023) o maior vilão do superendividamento são os juros exorbitantes cobrados pelos bancos nos cartões e nas operações de crédito. A lei do superendividamento não é restrita apenas a esse tipo de dívida, mas os dados indicam que a relação entre consumidor e banco não é das mais amistosa.

Um empréstimo é um contrato entre duas ou mais partes para fornecimento de recursos com a finalidade de financiamento. A remuneração por esse serviço é feita através de juros que normalmente vem descritos em um contrato de adesão. Sendo assim, a relação do consumidor da nossa análise e os bancos foi firmada dentro da legalidade. Quanto a isso não existiu objeção na conciliação.

Para o entendimento da dinâmica da conciliação com foco no tratamento do superendividamento foi possível acompanhar duas audiências. O objetivo era entender a dinâmica da negociação, atores envolvidos, tipos de dívidas, engajamento dos credores na solução do problema do superendividado, dentre outros.

A conciliação foi realizada no dia 24 de agosto de 2023 às 9h de forma telepresencial no CEJUSC-Mangabeira. Teve início com as conciliadoras do CEJUSC explicando as regras e os princípios basilares da audiência. Confidencialidade, imparcialidade, autonomia da vontade foram um dos elementos mencionados para o início dos trabalhos. Também foi dito que aquele espaço não era destinado para o debate do mérito, mas sim para construção de um acordo: conciliar é a melhor solução.

A fala inicial foi do superendividado. Fez um breve relato da sua vida e situação financeira, destacando que os empréstimos foram contraídos com o intuito de serem pagos, fato este importante para caracterizar a boa-fé e assegurar sua proteção legal. Destacou que as dívidas já começaram a afetar sua saúde e autoestima, pois impactam diretamente no seu modo de vida. O superendividamento, em uma sociedade de consumo, é responsável por decretar a ‘morte’ social do cidadão. Destacou que deseja quitar o débito com todos os credores, mas que precisa de ajuda para fazê-lo.

As conciliadoras indagaram se o advogado do superendividado possuía alguma proposta de acordo para apresentar aos credores presentes. O mesmo destacou que nos autos do processo já consta um plano de pagamento detalhado seguindo o que orienta a Lei nº 14.181/21. Disse também que o seu cliente estava aberto a negociar, pois a dívida já começava a afetar sua saúde.

Na sequência dos trabalhos a fala foi direcionada aos advogados dos bancos e aos prepostos na tentativa de buscar solução consensual para o problema. No entanto, nenhuma proposta de acordo foi posta para o debate. Os representantes do polo passivo indicaram que não existe interesse em renegociar as dívidas e foram lacônicos em suas justificativas.

A audiência de conciliação foi frustrada por total desinteresse dos credores em sequer propor uma solução. O plano de pagamento estava no processo com o detalhamento da proposta de quitação de débitos adequada a realidade financeira do cidadão. A Lei nº 14.181/21 não se limita a conciliação e indica também um plano de repactuação compulsório, mas esse não parece ser um problema imediato para os credores.

No PROCON-PB foi possível acompanhar uma audiência de conciliação de superendividamento. A conciliação foi realizada no Núcleo de Apoio ao Superendividado Maria de Jesus situado nas próprias dependências do órgão. A criação do referido núcleo aconteceu outubro de 2021 e juntamente com o Núcleo de Finanças e Direito do Consumidor têm a função de auxiliar os consumidores superendividados na renegociação de suas dívidas.

A conciliação foi realizada presencialmente nas dependências do PROCON-PB no dia 06 de setembro de 2023 às 9h e estavam presentes o consumidor e dois bancos. Inicialmente, o superendividado explicou brevemente a sua situação financeira e indicou que as dívidas contraídas já estavam comprometendo a sua subsistência. Nesse sentido, ao consultar o contracheque do mesmo, o conciliador verificou a procedência das informações ao fazer cálculo da margem de empréstimo e o que restava nos seus vencimentos após os descontos.

Nesse sentido, foi perguntado ao Banco B se existia alguma proposta de acordo para ajustar a dívida a realidade do reclamante. Municiado de documentos e contratos, o preposto do banco informou que as taxas de juros oferecidas ao consumidor já eram as menores do mercado (0,8%) e que a dívida em questão já era fruto de uma renegociação anterior. A pendência entre banco e cliente eram dois

contratos de empréstimos e um cartão de crédito. Um dos empréstimos foi feito em 96 parcelas e teria como data de encerramento janeiro de 2029. O segundo empréstimo foi assinado com taxa de 1.5% com data de conclusão em maio de 2029. O débito proveniente do cartão de crédito foi renegociado e a dívida organizada em 60 parcelas com conclusão em 2028.

Desse modo, o conciliador indagou novamente se realmente não existia algo que poderia ser feito para minimizar os impactos de todas as dívidas relatadas. Uma solução proposta foi consolidar todas essas dívidas em uma única e refinar com juros mais atrativos para o consumidor. O preposto do banco reiterou que não existia proposta de acordo.

Algo que deve ser mencionado é que o conciliador do PROCON-PB buscou a todo momento conciliar as partes, inclusive telefonando para o banco para conversar com os superiores do preposto na tentativa de viabilizar a autocomposição. Disse, inclusive, que em situação análoga conseguiu dialogar com a ouvidoria do banco durante a audiência e foram exitosos na renegociação.

No entanto, apesar de todo o esforço empreendido, o Banco B se mostrou irreduzível. Retirado da ata de conciliação, temos:

Ainda sobre o tema, o preposto que se fez presente, não detém poder para negociar o débito. Reitero, não houve uma única proposta de acordo, considerando a condição de superendividado, contrariando diametralmente à norma Federal de nº 14.181/2021 que rege os procedimentos praticados no presente processo.

O Banco C, por sua vez, já se mostrou mais maleável em virtude do montante da dívida ser menor. Inclusive, consumidor e banco chegaram a um acordo satisfatório para ambas as partes antes mesmo da realização da audiência de conciliação. Na audiência foi dito os termos desse acordo e que o consumidor já estaria adimplente na instituição.

Após a audiência foi possível conversar com o conciliador. O serviço prestado pela instituição é completo e vai desde apoio psicológico, construção do plano de pagamento, audiência para repactuação de dívidas e fornecimento de toda a documentação necessária caso o consumidor deseje procurar o judiciário.

No plano de pagamento feito pelo PROCON-PB é analisada a renda do consumidor, catalogação das dívidas existentes, capacidade de pagamento sem comprometimento do mínimo existencial, criação do plano propriamente dito com

parcelamento da dívida ao longo dos cinco anos dentre outros. Aliás, foi dito que a instituição é referência nesse sentido.

Após análise das audiências assistidas tanto no CEJUSC-Mangabeira quanto no PROCON-PB a conclusão é que o último está mais bem preparado para tratar dos casos de superendividamento. No CEJUSC em questão a conciliação foi realizada por estagiários oriundos de convênio firmado com uma faculdade particular da capital. Na prática não houve uma tentativa efetiva de conciliar os interesses das partes, mas apenas o questionamento da possível existência de proposta de acordo e consequente encerramento da audiência.

No PROCON-PB, apesar de frustrada a autocomposição com o Banco B, o conciliador entendia do conteúdo da lei e estava preparado para atuar. Não mediu esforços para conciliar os interesses das partes, inclusive tentando contatos externos com esse intuito. O órgão é dotado de toda uma estrutura capaz de apoiar o consumidor superendividado e presta apoio em diversas áreas. O conciliador informou que já atuou em audiências em que estavam o superendividado e dez credores e que normalmente a instituição financeira propõe algum acordo, embora nem sempre vantajoso para o devedor.

4.3 A IMPORTÂNCIA DA CONCILIAÇÃO E SUA EFICÁCIA PARA O TRATAMENTO DO SUPERENDIVIDAMENTO

Desde o ano de 2010 os métodos adequados para resolução de conflitos são uma política do Poder Judiciário. O CNJ na Resolução nº 125/2010 já indicava que o investimento na conciliação e na mediação, métodos de pacificação de demandas por vias consensuais por excelência, era o caminho a ser trilhado. Nesse sentido, existiu um movimento para diminuir a judicialização de demandas, pois o judiciário não é capaz de absorver o fluxo de processos em tempo hábil sendo marcado por uma morosidade acentuada. Nesse contexto os métodos adequados de resolução de disputas, dentre eles a conciliação, aparecem como instrumento capaz de promover a pacificação social e o efetivo acesso à justiça.

Desse modo, em análise a Lei nº 14.181/21, ficou evidente que o legislador dispensou para a conciliação o papel de protagonismo. O método compulsório judicial para criação do plano de pagamento e repactuação das dívidas é a última etapa depois de restarem frustradas as tentativas de conciliação conforme indicado no art.

104-B da supracitada lei. O consumidor, para resolver sua vida financeira, não necessita nem mesmo da ajuda do judiciário, pois existe a possibilidade da conciliação extrajudicial.

O Poder Judiciário, representado pelos CEJUSC's, e os PROCON's são os principais atores quando tratamos da conciliação na nova lei protetiva. As informações coletadas dizem que existe um movimento, embora tímido, para educação e conscientização do consumidor endividado. Palestras, cursos, criação de cartilhas educativas foram ações presentes na maioria das instituições pesquisadas. A prevenção do superendividamento perpassa pela conscientização do crédito responsável.

Uma prática muito comum para o tratamento do problema do superendividamento são os mutirões de renegociação. Nesses ambientes é feita a conciliação entre consumidor e credores e normalmente saem bons acordos. Normalmente o consumidor que participa desse tipo de ação já está com seus débitos próximos da prescrição, portanto existe uma predisposição natural do credor em encontrar uma saída e receber, mesmo que seja uma fração, daquilo que contratualmente teria direito. No entanto, apesar de ser algo paliativo e sazonal, a conciliação feita nesses mutirões também gera frutos.

No CEJUSC Proendividados localizado no Fórum Cível Desembargador Mário Moacyr Porto, na capital paraibana, esse tipo de ação é antiga. Antes mesmo da informatização plena do judiciário o órgão já realizava esse tipo de mutirão em parceria com outras instituições. Inclusive, esse material antigo não está digitalizado e dificilmente será acessível para algum pesquisador.

De acordo com dados apresentados pela Conexão Senado³² relativos a janeiro de 2023 cerca de 40,5% da população em idade adulta do Brasil está endividada. Uma parcela desse número representa os superendividados³³. Sendo assim, a criação de uma lei voltada para combater esse tipo de situação é válida e representa grande avanço em nosso ordenamento jurídico.

A audiência de conciliação tem grande importância no conjunto de medidas indicadas pela Lei nº 14.181/21. O consumidor deve apresentar seu plano de pagamento de até cinco anos para quitação dos débitos. Os credores analisam a

³² A chamada da matéria é: Tribuna do Consumidor: superendividamento dos brasileiros.

³³ Como dito em momento anterior o superendividado é aquele que não consegue adimplir suas dívidas sem comprometer sua subsistência.

proposta e verificam a possibilidade de acordo. Os ausentes de forma injustificada são penalizados e perdem a preferência no plano de pagamento. Sendo assim, conciliar com o devedor é importante até para satisfação do crédito de forma célere e preferencial. Sobre esse ponto, de acordo com o art. 104-A, §2º, da Lei nº 14.181/21:

O não comparecimento injustificado de qualquer credor, ou de seu procurador com poderes especiais e plenos para transigir³⁴, à audiência de conciliação de que trata o caput deste artigo acarretará a suspensão da exigibilidade do débito e a interrupção dos encargos da mora, bem como a sujeição compulsória ao plano de pagamento da dívida se o montante devido ao credor ausente for certo e conhecido pelo consumidor, devendo o pagamento a esse credor ser estipulado para ocorrer apenas após o pagamento aos credores presentes à audiência conciliatória.

Sendo assim, a Lei nº 14.181/21 dispensou grande atenção para a conciliação como método adequado para resolução do conflito do superendividamento. O cidadão afetado por esse tipo de problema tem sua vida paralisada, devendo a solução ser célere e capaz de reintegrá-lo na sociedade.

O problema da pesquisa é analisar a eficácia da conciliação para prevenção e tratamento do superendividamento. Inicialmente, a tentativa de coleta de dados foi realizada nos NUPEMEC's³⁵, CEJUSC's³⁶ e PROCON's³⁷ de todos os Estados da Federação com o intuito de entender de que forma esse problema se apresentava nas diversas regiões brasileiras. O meio utilizado para contato foi o e-mail disponibilizado nos sites oficiais dos órgãos mencionados. No corpo da mensagem constava uma breve apresentação pessoal do pesquisador, tema do trabalho e indicação objetiva dos dados necessários.

No entanto, essa tarefa se mostrou infrutífera. A prática mais comum desses órgãos é ignorar o contato. Outros direcionam para setores diversos como as ouvidorias e gabinetes dos coordenadores. Dos CEJUSC's o único que respondeu com dados foi o CEJUSC's de Pelotas. No intervalo de 01 de julho de 2021 até 29 de agosto de 2023 receberam 42 solicitações pré-processuais que resultaram em 5

³⁵ O e-mail foi enviado para o NUPEMEC de todos os Estados mais o Distrito Federal.

³⁶ O número de CEJUSC's no Brasil é imenso e foi impossível entrar em contato com todos, portanto priorizamos os das capitais ou especializados em superendividamento.

³⁷ Infelizmente a maioria dos PROCON's não divulga o contato por email, portanto foi possível contactar apenas uma parcela deles em destaque o PROCON-BH (Belo Horizonte), PROCON-AC, PROCON-AM, PROCON-AP, PROCON-CG (Campina Grande), PROCON-CZ (Cajazeiras) e PROCON-PB.

acordos³⁸. Sendo assim, a ideia de coletar dados nacionais foi frustrada em virtude da falta de resposta dos órgãos que detinham dados das conciliações.

O próximo passo da pesquisa foi a obtenção de dados locais. Nas dependências do Fórum Cível Desembargador Mário Moacyr Porto, situado na capital da Paraíba, existe o CEJUSC Proendividados. O local foi visitado nos dias 31 de agosto de 2023 e 04 de setembro de 2023 com o intuito de coletar informações das conciliações realizadas pós Lei nº 14.181/21. Uma entrevista foi agendada com o juiz coordenador do referido CEJUSC, mas os dados não foram disponibilizados.

No PROCON-JP o contato foi realizado com a coordenação do órgão que encaminhou a demanda para a responsável pelo setor de tratamento dos superendividados³⁹. O órgão criou em 2021 o programa “PROCON Negocia”, que através de um atendimento multisetorial faz o tratamento do superendividamento⁴⁰. A atuação é feita em várias etapas desde a triagem até a análise jurídica quando é não é possível acordo e a demanda é encaminhada para a Defensoria Pública.

No atendimento inicial, feito pelo whatsapp, é verificado se o consumidor de fato é superendividado e cumpre os pré-requisitos legais. Superada essa etapa é agendado o atendimento presencial para verificação da documentação, registro da reclamação e preenchimento de formulário específico. Antes da audiência é realizada uma negociação preliminar onde o conciliador entra em contato com as empresas para iniciar as tratativas e indicar a situação financeira do mesmo.

A conciliação é feita no órgão em audiência global onde é explicado para as partes os detalhes do programa e são feitas as possíveis propostas. O conciliador, de posse dessas informações, verifica se as propostas estão de acordo com a lei podendo até lançar contraproposta. Essa audiência pode resultar em acordo ou não, remarcação ou até mesmo arquivamento. O PROCON-JP possui convênio com o TJ-PB, portanto ao término do processo administrativo, em caso de insucesso, o resultado é encaminhado para que o judiciário providencie a negociação compulsória conforme o art. 104-B da Lei nº 14.181/21.

³⁸ A taxa de efetividade foi de 11,9%. É um número bem próximo dos 10% indicados pelo coordenador do núcleo de apoio ao superendividado do PROCON-PB.

³⁹ A visita foi realizada no dia 04 de setembro de 2023 e os dados disponibilizados no dia 12 de setembro de 2023.

⁴⁰ As informações desse programa, bem como os dados que serão apresentados, estão inseridos no material de uso interno que nos foi fornecido pela responsável do setor de superendividados. Ver anexo A.

Segundo dados fornecidos pelo órgão⁴¹ foram atendidos na primeira etapa 40 consumidores, com 38 empresas envolvidas e 42 acordos celebrados. Não é possível mensurar quantos consumidores de fato tiveram seus pleitos exitosos, pois um mesmo consumidor pode ter celebrado diversos acordos na mesma audiência. Como exemplo, uma consumidora possuía dívida com 10 credores e conseguiu, com a conciliação, celebrar acordo com 8 deles.

Em se tratando do PROCON-PB o contato foi realizado com o coordenador do Núcleo de Apoio ao Superendividado no dia 06 de setembro de 2023. Na conversa foi explicado o funcionamento do órgão e de que forma eram tratados os casos de superendividamento, além do convite para assistir audiência de conciliação. Infelizmente o pedido para disponibilização de dados estatísticos não foi atendido, mas ele estimou que 10% das conciliações findam em acordo.

Sobre os conciliadores nos CEJUSC's, temos o disposto no art. 3 da Resolução 125/2010 do CNJ:

O Conselho Nacional de Justiça auxiliará os Tribunais na organização dos serviços mencionados no art. 1º, **podendo ser firmadas parcerias com entidades públicas e privadas, em especial quanto à capacitação e credenciamento de mediadores e conciliadores** e à realização de mediações e conciliações, nos termos dos arts. 167, § 3º, e 334 do Código de Processo Civil de 2015. (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020) (Grifos nossos)

De acordo com o site do Tribunal de Justiça da Paraíba⁴² são listados treze CEJUSC's cíveis na capital e zona metropolitana. Desses, onze realizam suas operações em parceria com instituições privadas de ensino. Esse tipo de parceria é importante para a prática jurídica dos estudantes, mas no acompanhamento das audiências de conciliação foi observado que os estagiários que atuam na conciliação não são treinados de forma efetiva para atuação na temática do superendividamento.

Nesse sentido, em janeiro de 2023 foi inaugurado na capital o CEJUSC Consumidor para tratar de forma específica as demandas consumeristas, mas de acordo com o seu coordenador o mesmo ainda não está em operação. Desse modo, com um órgão especializado no assunto, espera-se que seja dada maior atenção a temática do superendividamento. Em relação ao PROCON-PB e o PROCON-JP constatou-se que os profissionais têm domínio do conteúdo da lei e habilidade para

⁴¹ As informações foram retiradas do Anexo A deste trabalho.

⁴² <https://www.tjpb.jus.br/nupemec/centros-instalados>

conciliar. Além disso, a estrutura disponibilizada pelos órgãos é completa e atende os superendividados de forma efetiva.

A conclusão é que a conciliação é uma ferramenta importante e eficaz para o tratamento do superendividamento. O foco do legislador na solução consensual para resolução dos conflitos não foi por acaso e favorece a celeridade, autocomposição e o acesso à justiça. Lembrem-se que o consumidor superendividado fica impedido de exercer sua vida plenamente na sociedade de consumo, portanto quanto mais rápida a solução melhor para sua reintegração na sociedade.

No entanto, apesar da importância de conciliar, os resultados não têm sido animadores nos dois primeiros anos de vigência da nova lei. Os principais pontos de destaque são a falta de treinamento efetivo para os conciliadores, desconhecimento dos próprios mecanismos da lei e desinteresse dos credores em negociar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho analisou o fenômeno do superendividamento enquanto problema social que impacta a vida dos consumidores brasileiros. Em meio a uma situação de aparente descontrole, agravada pela pandemia da Covid-19 (2020-2022), foi criada a Lei nº 14.181/21 com o intuito de prevenir e tratar o problema. Nesse sentido, a opção do legislador foi dar destaque para a conciliação como método adequado para o tratamento desse mal social. Em pauta estava a superação da falência pessoal, restauração da dignidade dos consumidores e reinserção na vida de consumo.

Inicialmente se indicou que a sociedade contemporânea é pautada no consumo e condiciona os indivíduos, portanto a restrição do acesso ao crédito tem impacto direto na qualidade de vida dos consumidores brasileiros. No campo principiológico a nova legislação deu destaque para a boa-fé e o mínimo existencial. O primeiro indica que uma relação de consumo saudável deve se pautar na atenção dos interesses de consumidores e fornecedores com a devida proteção para a parte vulnerável. Nesse sentido, devem ser coibidas as práticas abusivas que prejudicam a relação de consumo e oneram em demasia as obrigações adquiridas pelos consumidores.

Em se tratando do mínimo existencial, as dívidas não podem comprometer a subsistência digna dos cidadãos. A Lei nº 14.181/21 indica que na repactuação das dívidas devem ser preservadas as mínimas condições para que o consumidor consiga adimplir seus débitos e manter a sua dignidade. Atualmente o Decreto nº 11.567/2023 do Governo Federal fixa esse mínimo em R\$ 600 (seiscentos reais), mas esse valor está distante do necessário para manter o sustento de uma família média.

O conceito legal de superendividamento foi trazido ao ordenamento jurídico pela Lei nº 14.181/21. O mesmo pode ser entendido como a impossibilidade do consumidor de boa-fé pagar suas dívidas sem comprometer o mínimo existencial. No entanto, não são todos os consumidores que podem fazer uso da legislação protetiva, pois aqueles que adquiriram dívidas de má-fé não encontrarão respaldo legal para a renegociação.

Na sequência o foco foi o entendimento dos paradigmas presentes na legislação, nos princípios da conciliação e de que forma uma audiência com a finalidade de tratar o superendividamento é organizada. Foi um movimento necessário

para a compreensão da dinâmica da conciliação e dos limites impostos a essa atividade.

Em se tratando da conciliação a mesma pode ser feita de forma extrajudicial ou judicial, com apoio dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e do Judiciário. Na esfera extrajudicial o principal destaque é dado aos PROCON's que de acordo com o art. 104-C da Lei nº 14.181/21 podem atuar de forma concorrente e facultativa com o judiciário. Na Paraíba, constatou-se que os PROCON's Estadual e da Capital estão bem estruturados para o tratamento do superendividamento. Em se tratando dos CEJUSC's, não existem dados – apesar dos inúmeros esforços despendidos nesta pesquisa, mas acredita-se que o início dos trabalhos no CEJUSC-Consumidor contribua para dar suporte aos superendividados.

A legitimidade para buscar solução para o problema é do consumidor. Ao procurar o judiciário com o seu plano de pagamento o juiz pode instaurar o processo de repactuação de dívidas. O foco inicial é na conciliação em audiência destinada para este fim, onde serão analisados os tipos de dívidas contraídas e a capacidade de pagamento. O credor que de forma injustificada não comparecer é penalizado com a suspensão da exigibilidade do crédito e imposição compulsória do plano de pagamento, além de perder preferência para os demais credores.

Nesse sentido, em caso de insucesso na fase conciliatória, o consumidor pode solicitar a instauração do plano de forma compulsória. Sendo assim, verifica-se a importância de uma solução consensual para a demanda, pois é de interesse do consumidor e do credor a resolução célere e o início do pagamento das parcelas acordadas.

Na parte final do trabalho foi observada a atuação a nível nacional dos PROCON's e dos CEJUSC's. Criação de materiais educativos, palestras, mutirões de renegociação de dívidas, criação de aplicativos inovadores, construção de parcerias, dentre outros, foram verificadas em contato direto com os órgãos ou através de material de divulgação próprios. No entanto, apesar de todo o esforço empregado e dos contatos realizados, não foi possível obter números concretos sobre audiências de conciliação.

Na parte prática foi possível acompanhar audiências de conciliação tanto no CEJUSC-Mangabeira quanto no PROCON-PB. Foi observada a dinâmica desse tipo de reunião, o trabalho do conciliador, técnicas empregadas, atores envolvidos e a

disparidade na formação dos profissionais que estão assistindo os consumidores superendividados nos primeiros anos de vigência de Lei nº 14.181/21.

No entanto, os escassos dados mostram uma realidade que ainda não é a ideal. Um dos motivos que contribuem para baixa efetividade é que a Lei nº 14.181/21 é relativamente recente e as instituições ainda estão se organizando para atender de forma mais efetiva o consumidor. Em alguns locais pesquisados a criação dos núcleos para prevenção e tratamento do superendividamento foram criados apenas em 2023.

Outro ponto que merece destaque negativo é a formação dos conciliadores para atuação em casos de superendividamento. A Lei nº 14.181/21 têm muitas nuances que precisam ser observadas e demandam formação específica. No caso dos PROCON's visitados os conciliadores estão preparados para atuar, mas nos CEJUSC's é muito comum a participação de estagiários que claramente não sabem lidar com esse tipo de situação. Destaca-se a importância do estágio para a formação dos discentes, mas é necessário preparar melhor e acompanhar a atuação dos mesmos.

Por fim, destaca-se a preocupação do legislador em indicar a conciliação como forma efetiva de tratar o superendividamento e promover o acesso à justiça. No entanto, para alcançar a efetividade necessária são necessários alguns ajustes e investimentos tanto em infraestrutura quanto em pessoal. Nesse sentido, faz-se necessário também um trabalho junto aos credores para conscientização dos benefícios em aderir a solução consensual.

6 REFERÊNCIAS

ARATAQUE, Milena Campos. **O consumidor superendividado sob a ótica da Lei 14.181/2021**. 2022. TCC (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Goiás, Goiás, 2022. 75p.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria**. Rio de Janeiro: Zahar. 2008.

BERTONCELLO, Karen. **Superendividamento do consumidor: mínimo existencial – casos concretos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

BESSA, Leonardo Roscoe. **Código de defesa do consumidor comentado / 2d..** Rio de Janeiro: Forense, 2022.

BRASIL. **Código de Processo Civil**: Lei n. 13.105, de março de 2015. Brasília, DF: Senado Federal, Secretaria de Editoração e Publicações, 2015.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil (1998)**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 14 de jul. 2023.

BRASIL, **Decreto nº 11.150, de 26 de Julho de 2022**. Regulamenta a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial para fins de prevenção, tratamento e conciliação de situações de superendividamento em dívidas de consumo, nos termos do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11150.htm. Acesso em 18 de jul. 2023.

DECRETO, **Decreto Nº 11.567, de 19 de Junho De 2023**. Altera o Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 2022, que regulamenta a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial para fins de prevenção, tratamento e conciliação de situações de superendividamento em dívidas de consumo, nos termos do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor, e dispõe sobre os mutirões para a repactuação de dívidas para a prevenção e o tratamento do superendividamento por dívidas de consumo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11567.htm. Acesso em 19 de jul. 2023.

BRASIL, **Lei nº 5.869, de 11 de Janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm. Acesso em: 12 de ago. 2023.

BRASIL, **Lei Nº 8.078, de 11 de Setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em 14 de jul. 2023.

BRASIL, **Lei nº 13.140, de 26 de Junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de

conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 05 de ago. 2023.

BRASIL, **Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021**. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14181.htm. Acesso em 14 de jul. 2023.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJ-DF. **AGRAVO DE INSTRUMENTO 0714843-93.2019.8.07.0000**. AGRAVO DE INSTRUMENTO. RELAÇÃO DE CONSUMO. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. POSSIBILIDADE. ALEGAÇÃO DE QUE A PROVA É RESPONSABILIDADE DO CONSUMIDOR AFASTADA. HIPOSSUFICIÊNCIA DO CONSUMIDOR VERIFICADA. ART. 6º, INCISO VIII, CDC. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-df/809404934/inteiro-teor-809404952>. Acesso em Acesso em 16 de jul. 2023.

CAPPELLETTI, Mauro. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre, Fabris, 1988.

CEJUSC/SUPER: 4 anos ajudando superendividados a lidarem com seu dinheiro. **Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios**. 2018. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2019/janeiro/cejusc-super-4-anos-ajudando-superendividados-a-lidarem-com-seu-dinheiro>. Acesso em: 04 de set. de 2023.

CNJ, **Cartilha sobre o tratamento do superendividamento do consumidor**. Portaria CNJ n. 55/2022, de 17 de fevereiro de 2022.

CNJ. **Justiça em números 2022**. Brasília: CNJ, 2022.

CNJ, **Resolução nº 125, de 29 de Novembro De 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/04/resolucao_125_29112010_23042014190818.pdf. Acesso em: 09 de ago. 2023.

FARIAS, Elisangela. PODER JUDICIÁRIO PROMOVE CURSO SOBRE EDUCAÇÃO FINANCEIRA PARA CONSUMIDORES COM SUPERENDIVIDAMENTO. **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO TOCANTINS**. 2023. Disponível em: <https://www.tjto.jus.br/comunicacao/noticias/poder-judiciario-promove-curso-sobre-educacao-financeira-para-consumidores-com-superendividamento>. Acesso em: 04 de set. de 2023.

FERREIRA, Ribamar Batista. **A Lei Nº 14.181/21 (Lei do Superendividamento) À Luz do Mínimo Existencial e da Dignidade da Pessoa Humana**. 2023. TCC

(Bacharelado em Direito) Universidade Federal de Campina Grande, Sousa, 2023. 81p.

FGV, **Mapa da Riqueza no Brasil**. 2023. Disponível em: <https://cps.fgv.br/riqueza>. Acesso em: 20 de ago. 2023.

LALUCCI, Rafael César Bozolan. **O superendividamento do consumidor e a concessão do crédito responsável**: uma análise da Lei n.º 14.181/2021. 2022. TCC (Bacharelado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2022. 88p.

LEI do Superendividamento completa dois anos sem ter o que comemorar. **Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC)**. 2023. Disponível em: <https://idec.org.br/release/lei-do-superendividamento-completa-dois-anos-sem-ter-o-que-comemorar>. Acesso em: 10 de set. de 2023

LIMA, Erika Cordeiro de Albuquerque dos Santos Silva. **RELAÇÕES DE CONSUMO E SUPERENDIVIDAMENTO**: um estudo à luz da Lei n.º 14.181/2021. 2023. TCC (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2023. 82p.

MARQUES, Claudia Lima, LIMA, Clarissa Costa; BERTONCELLO, Káren. **Prevenção e Tratamento do Superendividamento: caderno de investigações científicas**. Vol. 1. Escola Nacional de Defesa do Consumidor. Brasília: DPDC/SDE. 2010.

MARQUES, Claudia Lima. **BREVE NOTA À ATUALIZAÇÃO DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR PELA LEI 14.181.2021**. 2022. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/242302/001145176.pdf?sequence=1>. Acesso em: 18 jul. 2023.

MAURER, Andressa Aline. **O Superendividamento do consumidor como hipótese de revisão dos contratos de crédito**. 2012. TCC (Bacharelado em Direito) – Universidade de Passo Fundo, Carazinho, 2012. 134p.

MENDANHA, Anderson. Tribuna Do Consumidor: Superendividamento dos Brasileiros. **Senado Federal**. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/conexao-senado/2023/03/02/tribuna-do-consumidor-superendividamento-dos-brasileiros>. Acesso em: 05 de set. de 2023.

MONTE, Luciana Budoia. **A Lei 14.181/2021 e a Prevenção ao Superendividamento de Pessoas Idosas como Garantia Do Mínimo Existencial**. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito Empresarial) – Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2023. 273p.

NERI, Marcelo (coord). **Mapa da Riqueza no Brasil**, FGV Social. 2023. Disponível em: <https://cps.fgv.br/riqueza>. Acesso em 16 de jul. 2023.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. TARTUCE, Flávio. **Manual de direito do consumidor**: direito material e processual, volume único. 12. ed. - Rio de Janeiro : Método, 2023

PEREIRA, Lana Maria Gonçalves. **O superendividamento da população brasileira e o mínimo existencial: uma análise da Lei nº 14.181/2021**. 2022. TCC (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2022. 75p.

PESQUISA 2021 Endividamento. **SERASA**. Disponível em: <https://www.serasa.com.br/assets/cms/2021/Pesquisa-Endividamento-2021-Release-.pdf>. 2021. Acesso em 14 de jul. 2023.

PESQUISA de endividamento e inadimplência do consumidor. **CNC SESC SENAT**. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2023/06/peic-endividamento-familias-CNC-maio-2023.pdf>. 2023. Acesso em 14 de jul. 2023.

QUEIROZ, Sheyla Cristina Ferreira dos Santos. **SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR: Os contratos de crédito pessoal por idosos e a responsabilidade penal do fornecedor**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2016. 134p.

SANTOS, Géssica de Cássia Araújo. **Empréstimos consignados e aposentados e pensionistas do INSS: Relação de hipervulnerabilidade e superendividamento**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2021. 134p.

SILVA, Elza. Tribunal de Justiça e Outras Instituições Assinam Documento Que Cria Fórum Permanente das Demandas de Tratamento do Superendividamento. **Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo**. 2023. Disponível em: <http://www.tjes.jus.br/tribunal-de-justica-e-outras-instituicoes-assinam-documento-que-cria-forum-permanente-das-demandas-de-tratamento-do-superendividamento/>. Acesso em: 06 de set. de 2023.

SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Manual de arbitragem: mediação e conciliação** 8. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SCHMIDT NETO, André Perin. **Superendividamento do consumidor: conceito, pressupostos e classificação**. Revista de Direito do Consumidor. n. 71, jul - set. 2009.

SILVA, Yasmin Alves. **SUPERENDIVIDAMENTO: a Lei nº 14.181/2021 e suas alterações no Código de Defesa do Consumidor e no Estatuto da Pessoa Idosa**. 2022. TCC (Bacharelado em Direito) – Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Brasília, 2022. 54p.

TARTUCE, Fernanda. Conciliação em Juízo: O Que (Não) É Conciliar?. In. SALLES, Carlos Alberto et al... **Negociação, Mediação, Conciliação e Arbitragem: Curso de métodos adequados de solução de controvérsias**. Rio de Janeiro: Gen Forense. 2020.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis** . 4. ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO: 2018.

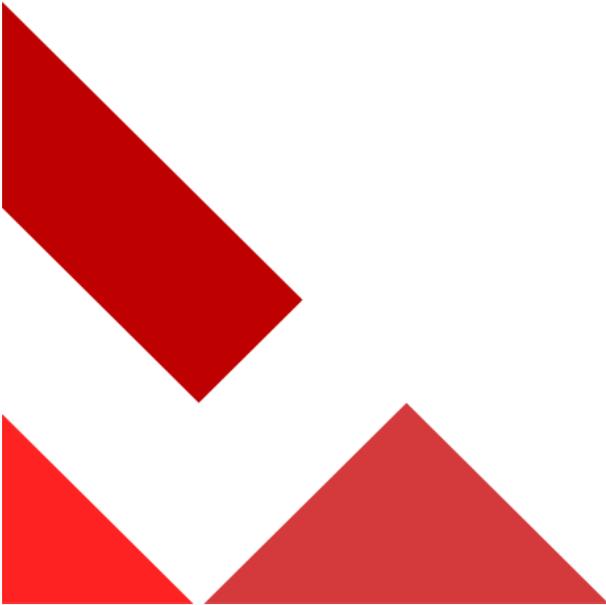
TJ-SP – **APELAÇÃO CÍVEL: AC XXXXX – 72.2022.8.26.0100 SP XXXXX - 72.2022.8.26.0100. AÇÃO DE REPACTUAÇÃO DE DÍVIDAS –**

SUPERENDIVIDAMENTO - Tese defensiva de impossibilidade de aplicação da Lei 14.181/21 aos contratos celebrados anteriormente à sua vigência. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sp/1774609554>. Acesso em 22 de jul. 2023.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar. 2009.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas** 8. ed. – Rio de Janeiro: Método, 2023.

ANEXO A - EXPERIÊNCIA DO PROCON MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA COM O PROGRAMA DE AUXÍLIO SUPERENDIVIDAMENTO



FÓRUM PROCONS NORDESTE

Experiência do Procon Municipal de João Pessoa com o programa de auxílio Superendividamento



PROGRAMA “PROCON NEGOCIA”

Em atendimento à Lei 14.181/2021, que alterou o Código de Defesa do Consumidor, com objetivo de aumentar a proteção de quem tem muitas dívidas e não consegue pagá-las, e criar alguns instrumentos para conter abusos na oferta de crédito, o Procon Municipal de João Pessoa executa os dispositivos legais, oferecendo ao consumidor de João Pessoa a possibilidade de participar de mesa de negociação para realizar acordos de suas dívidas vencidas e vincendas.

Implantado em março de 2021, o Procon Negocia atendeu inicialmente 40 consumidores da cidade de João Pessoa que se enquadravam na qualidade de superendividados.

O atendimento é realizado de forma multisetorial, utilizando a estrutura física e corpo de funcionários do Procon JP.



PROCON NEGOCIA: Etapas do atendimento

ETAPA 1: Triagem

Contato do consumidor por meio do atendimento virtual “Procon na sua mão”, através do aplicativo whatsapp.

1. Requisitos do programa: além dos requisitos estipulados em Lei, é necessário:

- Mínimo de três dívidas;
- Boa fé do consumidor em pagar as dívidas;
- Consumidor deve ter renda mensal;
- Consumidor deve saber o valor das suas dívidas.

2. Agendamento: Ao preencher os requisitos, será marcado atendimento presencial na sede do Procon JP, sendo o consumidor orientado a trazer no dia agendado:

- Documentos pessoais;
- Todos os documentos que comprovam a existência de suas dívidas (contratos, extratos SPC/SERASA, cartas de cobranças, etc.);
- O valor de cada dívida atualizado;
- Comprovante de renda mensal;
- Comprovante de despesas mensais;
- Negativação do Serasa ou SPC.



PROCON NEGOCIA: Etapas do atendimento

ETAPA 2: Atendimento presencial

O atendimento presencial é realizado por um advogado do Procon JP, na data e hora agendados, com mínimo de uma hora de duração.

1. Conversa inicial: conversa com o consumidor para entender a sua situação atual, prestar os devidos esclarecimentos sobre o programa, fazer análise dos documentos apresentados e cadastrar a reclamação no sistema.

2. Cadastro da reclamação: a carta de abertura da reclamação deverá ser bem fundamentada, contendo a discriminação da dívida de cada fornecedor, a situação financeira atual do consumidor, bem como perspectiva de valor de parcela a ser paga a cada credor.



PROCON NEGOCIA: Etapas do atendimento

ETAPA 2: Atendimento presencial

3. Formulário do plano de Negociação: Junto à reclamação, é preenchido o formulário para o plano de negociação, com informações sobre as condições financeiras do consumidor.



Dados do credor			
Quantidade de dívidas:	Quantidade de parcelas em atraso:		
Valor médio mensal:	Valor médio mensal:		
Dados do consumidor			
Nome:	Estado:		
Cidade:	UF:		
CPF:	CPF:		
CEP:	CEP:		
Observações - consumidor ou dívida			
Em caso de empréstimo, informar o valor financiado e a quantidade de parcelas pagas.			
Em caso de cartão de crédito, informar se o cartão se encontra regular ou em atraso.			
Banco	Valor da Parcela	Parcela	Data do Pagamento

PROCON NEGOCIA: Etapas do atendimento

ETAPA 3: Negociação preliminar

Com as informações financeiras do consumidor, o advogado do Procon entra em contato com cada empresa para realizar as tratativas de negociação antes da audiência.

É necessário que o responsável esteja ciente de todos os dados e condições do consumidor para tentar o melhor acordo.

PROCON NEGOCIA: Etapas do atendimento

ETAPA 4: Audiência de Conciliação Global

A audiência de conciliação é realizada por um conciliador do Procon JP, sendo agendadas duas para manhã e duas a tarde.

1. Apresentação do programa: conciliador informa aos prepostos das empresas presentes que se trata de programa específico;

2. Apresentação das propostas: cada empresa apresenta sua proposta;

3. Negociação: o conciliador observa as propostas apresentadas e verifica se está de acordo com os requisitos legais e as condições do consumidor. Poderá lançar contraproposta às empresas, sendo remarcada a audiência.



PROCON NEGOCIA: Etapas do atendimento

ETAPA 4: Audiência de Conciliação Global

4. Termo de audiência: O termo lavrado em audiência poderá ser:

Termo de Remarcação:

Quando nenhuma empresa realiza acordo, mas é lançado contraproposta para ser analisada, ou no caso de ausência de notificação de alguma das empresa reclamada;

Termo de Acordo Parcial com Remarcação:

Quando alguma empresa realiza acordo, mas necessária a remarcação da audiência para análise de contraproposta, ou ausência de notificação;

Termo de Acordo Parcial:

Quando alguma empresa realiza acordo, mas outra não;

Termo de Arquivamento:

Quando consumidor falta à audiência.



PROCON NEGOCIA: Etapas do atendimento

ETAPA 4: Audiência de Conciliação Global

As audiências são realizadas no formato presencial, virtual ou híbrido, devendo cada empresa reclamada optar pelo formato, obedecendo os critérios estabelecidos em Portaria interna do Procon JP.

O Procon Municipal de João Pessoa possui convênio com Tribunal de Justiça da Paraíba, sendo os termos de acordo homologados por juiz, possuindo força de título executivo judicial.



PROCON NEGOCIA: Etapas do atendimento

ETAPA 5: Análise Jurídica

Quando não há acordo com todas as empresas, os processos são encaminhados à Diretoria Jurídica para emissão de parecer.

O processo administrativo segue o curso ordinário, com notificação às empresas em caso de penalidade administrativa de multa.

Devido ao Convênio com Tribunal de Justiça da Paraíba, após finalizado o trâmite administrativo, o processo é encaminhado ao Judiciário para a negociação compulsória a ser realizada pelo juiz.



PROCON NEGOCIA: Resultados da primeira fase

**Consumidores
atendidos**

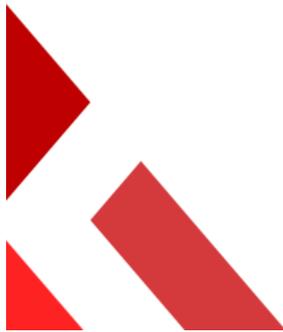
▪ 40

**Empresas
envolvidas**

▪ 38

**Acordos
realizados**

▪ 41



PROCON NEGOCIA: Resultados da primeira fase

Principais negociações realizadas pelo Procon JP:

Dívida atualizada de R\$ 4.654,43, **NEGOCIADA** por R\$ 913,18

Dívida atualizada de R\$ 63.768,64, **NEGOCIADA** por R\$ 3.578,00

Dívida atualizada de R\$ 4.306,95, **NEGOCIADA** por R\$ 76,50

Dívida atualizada de R\$ 19.630,99, **NEGOCIADA** por R\$ 4.547,20

Dívida atualizada de R\$ 1.383,40, **NEGOCIADA** por R\$ 105,96



PROCON NEGOCIA: Resultados da primeira fase

Caso concreto: Consumidora possuía inadimplência com 10 empresas

1. BV FINANCEIRA : de 2.081,00, **negociada** por 654,99 em 10x de 65,492.
2. CARTÃO CARREFOUR: de 2.336,16, **negociada** por 1.752,12 em 25x de 70,083.
3. CARTÃO FORT BRASIL: de 4.749,10, **negociada** por 3.963,10 em 60x 66,054.
4. BANESE CARD: de 1.642,91, **negociada** por 942.00 em 24x de 57,065.
5. ITAUCARD: de 14.453,63, **negociada** por 8.028,00 em 36x de 223,006.
6. BANCO DO BRASIL: de 20.481,18, **negociada** por 14.486,73 em 120x 250,007.
7. BRADESCO: efetuou acordo na agência direto com o Banco antes da audiência.
8. CARTÃO DE CRÉDITO MARISA: fez acordo depois da audiência. De 3.636,00 por 2.614,24 em 16x 163,39

BANCO DO NORDESTE e SANTANDER não realizaram acordo.

