

Superendividamento e o fundamento republicano do Senado

É com enorme satisfação que comunicamos a aprovação pela Câmara dos Deputados do PL 3515/15, no último dia 12, e esperamos idêntico resultado ao substitutivo agora numerado como PL 1805/21, no Senado Federal. Trata-se de projeto de lei, oriundo de comissão de juristas, que aperfeiçoa a disciplina do crédito ao consumidor e dispõe sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento, tema de suma importância para a economia do país. Vivenciamos, pois, momento não apenas *histórico*, mas, sobretudo, de *mobilização* e de *exercício real* dos fins constitucionais, onde cabe a todos a construção de uma sociedade justa e solidária, com erradicação da pobreza e redução das desigualdades (artigo 3º da



Já em 2012, o Banco Mundial recomendava a aprovação de normas

internas que permitissem tratamento ao superendividamento [\[1\]](#). Parte do modelo francês, previsto no *Code de la Consommation* e atualizado pela Lei Neiertz [\[2\]](#), foi utilizado nessa iniciativa nacional. Advirta-se, porém, que em outros países manifestações não só legislativas [\[3\]](#), como judiciais [\[4\]](#), ganhavam corpo no tratamento da falência civil (*bankruptcy*) [\[5\]](#).

O Brasil, muito embora contemplasse no sistema jurídico leis de recuperação de empresas (a exemplo da Lei 11.101/05), nada dispunha de forma semelhante à pessoa natural, vale dizer: o consumidor sacrificado pelo aumento significativo de débitos intransponíveis, os quais impediam a continuidade dos padrões mínimos de subsistência. Aliás, nessas condições, o consumidor tornava-se insolvente e aos seus bens e eventuais acervos restava nomeado um administrador. Clara hipótese de incapacidade civil (ou morte civil).

Obviamente, os institutos clássicos para purga do desequilíbrio econômico já existentes (como a revisão por onerosidade excessiva e anulação ou redução de obrigação excessivamente onerosa), eram insuficientes na solução desse novo fenômeno, porquanto são remédios que têm como escopo o reajuste da sinalagma (funcional ou genética, respectivamente) atuando sobre a causa atentatória e superveniente à prestação, o que difere do superendividamento que surge por motivos individuais: os acidentes da vida (redução de renda, desemprego, doença ou morte na família, divórcio ou separação etc.).

É também em 2003 no Brasil, com o Código Civil já vigente, que os trabalhos para compreensão e busca de soluções para o superendividamento são iniciados. O programa de pós-graduação em Direito da UFRGS desenvolveu criteriosa pesquisa empírica sobre o superendividamento dos consumidores, descortinando apontamentos *sérios, concretos e reveladores* sobre pessoas naturais que comprometiam o núcleo familiar em créditos equivalentes à mais da metade da renda total, assim quanto às pessoas que, em razão de acidentes da vida, restavam impossibilitadas em arcar com créditos anteriormente assumidos.

Do iter histórico é de ressaltar que aquela investigação permitiu o amadurecimento de respostas (propostas e hipóteses), decorrendo em 2005 a apresentação de anteprojeto de lei, embrionariamente acadêmico, no Congresso Brasileiro de Direito do Consumidor, coordenado pelo Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor, quando da comemoração dos 15 anos do CDC. Já no ano seguinte, a mencionada pesquisa empírica fora divulgada no livro "Direitos do Consumidor Superendividado", pela Editora Revista dos Tribunais.

Lateralmente à enorme concentração de estudos sobre o tema, publicados em artigos e livros, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em pioneira experiência, colocou em prática o projeto de tratamento ao superendividado em 2007. Consequentemente, projetos-piloto multiplicaram-se nos Cejuscs, Procons, universidades e Defensorias Públicas do país [\[6\]](#).

Essas iniciativas aos poucos levaram à atenta observação que a matéria poderia ser enfrentada em nichos de conciliações em bloco, mesmo na falta de legislação específica. Aliás, essa tônica atualmente já é consagrada em inúmeros julgados do Superior Tribunal de Justiça [\[7\]](#).

E outro relevante acontecimento não tardou por vir: em meados de 2006 o STF julgara a ADIn 2591 com destaque a teses fundamentais, entre elas a aplicação do Código de Defesa do Consumidor nas relações jurídicas bancárias e a possibilidade de convivência pacífica entre as normas consumeristas com demais tipos normativos (especialmente as expedidas pelo Conselho Monetário Nacional). Referido julgamento consolidou a direção correta de busca de equilíbrio de direitos e deveres em temas financeiros.

Já em 2010, o então presidente do Senado Federal, senador José Sarney, designou comissão de juristas [\[8\]](#) para enfrentar o tema do superendividamento (PLS 283/12), debruçar sobre o avanço do comércio eletrônico (PLS 281/12) e buscar novos modelos para a processualidade coletiva (PLS 282/12). O que havia em comum nesses projetos de lei? A resposta estava implícita: a atualização do Código de Defesa do Consumidor.

No Senado, os projetos sobre superendividamento e comércio eletrônico foram aprovados à unanimidade. Evidente que todos os recursos legislativos foram utilizados: audiências públicas, palestras, ampla participação dos setores privados envolvidos, acompanhamento pelos órgãos do Poder Executivo. Não havia (e não há receio) quanto ao mérito dos projetos. São constitucionalmente adequados, fortemente caracterizados pela justiça social e, na base, reafirmam a necessária existência da harmonia entre consumidores e fornecedores, sem se descurar dos direitos fundamentais.

Seguiram à Câmara Federal com nova designação: PL 3514/15 (comércio eletrônico) e PL 3515/15 (prevenção e tratamento ao superendividamento). Se no Senado, desde os inícios dos trabalhos da comissão de juristas até a aprovação dos projetos, quase cinco anos se foram, outro não foi o tempo de tramitação da casa dos representantes do povo.

Na Câmara Federal, em comissão especial presidida pela deputada Mariana Carvalho, o PL 3515/15 foi abraçado pelo deputado Franco Cartafina, de Minas Gerais, que, a despeito da jovialidade, demonstrou liderança sólida na condução da legislação em construção. Aos dois deputados nossas homenagens, pois, sempre ouvindo os demais líderes, buscaram um texto de consenso, conciliando expectativas e evitando temas polêmicos.

Enfim, *historiar* é necessário para o registro das conquistas humanas.

Ao líder congressista se somaram as associações, com a liderança do Brasilcon, e entre as entidades de defesa do consumidor, a especial contribuição do Idec, assim como da Comissão de Defesa do Consumidor do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, dos combativos Procons e da ProconsBrasil, a ajuda dos Ministérios Públicos, em especial do MPCON e das Defensorias Públicas, assim como o apoio do Instituto do Capitalismo Humanista, da AMB, do Fonaje, da Anadep, do Fórum das Entidades de Defesa do Consumidor e tantas outras entidades da academia (IbdCont, Ibrac, Iberc) e do SNDC, inclusive da Senacon-MJ.

A história abria espaço ao presente e o presente clamava pelas *mobilizações*, devolvendo o Direito do Consumidor às origens naturais que sempre foram os *direitos humanos*, o *direito das massas*, o *direito dos vulneráveis*. Por isso, a mobilização se faz fácil: mobilizar é fundamental para a proteção humana e equilíbrio de forças.

Nesta semana, o PL 3515/15 retornou ao Senado Federal, a casa parlamentar que o concebeu. Chega com algumas emendas, não desconfigurado, preservada sua proposta e inovação. Ainda guarda a estrutura e funcionalidade da elaboração original. Cada disposição axiomáticamente esquadrihada à luz da Constituição Federal.

No dispositivo referente à Política Nacional das Relações de Consumo, insere dois novos incisos. O primeiro, quanto ao fomento de ações visando a educação financeira e ambiental dos consumidores. O segundo, inaugurando a prevenção e o tratamento do superendividamento como forma de evitar a "exclusão social do consumidor". O que está em perfeita harmonia com os objetivos da Constituição Federal ao estabelecer como escopo magno a erradicação da pobreza.

Na execução dessa política, o PL acrescenta no artigo 5º a instituição de mecanismos de prevenção e tratamento extrajudicial e judicial do superendividamento e de proteção do consumidor pessoa natural, estimulando a criação de núcleos de conciliação e mediação de conflitos oriundos do superendividamento. O que exatamente se afina com legalidade constitucional na medida em que busca soluções baseadas em modelos de autocomposição (mais uma vez não optando pela heterocomposição na figura da arbitragem), elevando a dignidade humana a partir da diferenciação na promoção da pessoa natural frente outros critérios.

Na coluna cervical dos "direitos básicos" (artigo 6º), insere três dispositivos adequados às hipercomplexidades existentes nesta quadra contemporânea: a garantia do crédito responsável e educação financeira, a partir da prevenção e tratamento do superendividamento mediante revisão e repactuação das dívidas; a preservação do mínimo existencial; e, por fim, o direito à informação acerca dos produtos por unidade de medida para tornar cognoscível os custos do produto e do crédito.

A atualização do CDC a esse é aviso é de notória importância, porque no âmbito da legislação infraconstitucional retira o "mínimo existencial" (artigo 6º CF) de conjecturas abstratas, proporcionando viabilidade legislativa e socorrendo a jurisprudência nacional que há tempos manifestava pela proteção do núcleo inquebrantável de direitos fundamentais. Clara oxigenação aos "limites do sacrifício" [\[9\]](#).

A introdução de capítulo exclusivamente respeitante à prevenção e tratamento ao superendividamento, a partir do dispositivo contido no artigo 54-A, autoriza excelente modificação de rumos, especialmente ao cidadão-consumidor e ao Poder Judiciário. O capítulo objetivamente conceitua o fenômeno do superendividamento, indicando entre os requisitos a boa-fé do consumidor e sua obrigação em cumprir os créditos assumidos. O projeto não prevê o perdão de dívidas, e, sim, a cultura do pagamento.

Adota perspectiva preventiva, na medida que fixa os critérios do crédito responsável, o dever de lealdade nas informações prestadas pelos intermediários e a avaliação do risco quanto ao empréstimo ou crédito contratado, que não pode comprometer a capacidade financeira do núcleo familiar. Ademais, veda condutas de publicidades e ofertas superestimadas (v.g. "sem acréscimo de encargos", "taxa zero") para contratualização de crédito, impondo aos órgãos financeiros o cumprimento dessas medidas. Também o capítulo vincula a necessária transparência nas operações de crédito e vendas a prazo, cabendo aos fornecedores tecerem informações do custo efetivo total e elementos outros elementos de composição.

Essas medidas inibirão condutas abusivas no mercado financeiro, prestigiando os fornecedores que se atentam para as boas práticas no que concerne o crédito responsável, impulsionando o poder de fiscalização dos órgãos públicos e aliviando a carga de feitos perante o Poder Judiciário. Devemos lembrar que os direitos fundamentais, antes de exigirem reparações e compensações, são carentes de prevenção e precaução e, nesse sentido, flui tranquilamente o PL1805/2021 (nova designação).

Numa última palavra, o capítulo de conciliação é estímulo à resolução dos conflitos. Basta lembrar que na prática muitos Procons e demais órgãos há tempos buscam transações para promoção de consumidores em situação de superendividamento. Também vale o registro que diversas instituições financeiras, igualmente, são solícitas e realizam acordos para resolução desses entraves.

Como países de capitalismo e mercados consolidados e saudáveis (Estados Unidos, Alemanha, França), temos de incluir no CDC soluções e tratamentos para o problema do superendividamento dos consumidores, a fim de que voltem ao mercado de consumo. A solução é estimular a conciliação, com tempo e ordem: mais tempo para pagar os créditos maiores e ordem no pagamento, assim um plano deve ser estabelecido, melhorando a educação financeira e a cultura do pagamento!

Creemos que o Senado Federal, mesmo em nova legislatura, ratificará os trabalhos da comissão de juristas, registrando o historicismo dessa causa, fazendo coro à mobilização dos Procons e entidades de defesa do consumidor, e, sobretudo, consolidando a marcha para o exercício real de direitos fundamentais na sociedade de consumo. O Brasil necessita da aprovação do PL 1805/21 e da atualização do CDC!

[1] MARQUES, CLAUDIA Lima; LIMA, Clarissa Costa. Nota sobre as conclusões do Banco Mundial em matéria de superendividamento dos consumidores pessoas físicas. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, vol. 89, p. 453-457, setembro 2013

[2] Ver Gilles Paisant em A reforma do procedimento de tratamento do superendividamento pela Lei de 1.º de agosto de 2003 sobre a cidade e a renovação urbana. In: MARQUES, Claudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli (coords.). *Direitos do consumidor endividado: superendividamento e crédito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 130.

[3] Veja a pioneira obra de COSTA, Geraldo de Faria Martins da. *Superendividamento – A proteção do consumidor de crédito em direito comparado brasileiro e francês*. São Paulo: Ed. RT, 2002

[4] Cláudia Lima Marques. Algumas perguntas e respostas sobre prevenção e tratamento do superendividamento dos consumidores pessoas físicas. In: RDC. v. 75. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 9-42.

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

[6] Veja a cartilha preparada pela Comissão Especial de Defesa do Consumidor do CFOAB com todos os projetos do país, [20/05 – OAB lança cartilha com mapeamento de projetos de tratamento do superendividamento – OAB – Subseção Blumenau \(oab-bnu.org.br\)](#) (18.05.2021)

[7] Destaquem alguns exemplos: RECURSO ESPECIAL Nº 1.584.501 – SP (2015/0252870-2), da relatoria do Min. Paulo Sanseverino; RECURSO ESPECIAL Nº 1.358.057 – PR (2012/0262057-3), relatoria Min. Moura Ribeiro; RECURSO ESPECIAL Nº 1.783.731 – PR (2018/0319905-5), relatoria Min. Nancy Andrighi.

[8] Membros da Comissão de Juristas:

Antonio Hermann V. Benjamin, Claudia Lima Marques (Relatora-geral), Ada Pellegrini Grinover, Leonardo Roscoe Bessa, Roberto Pfeiffer e Kazuo Watanabe.

[9] Ver por todos Fernando Rodrigues Martins. Princípio da justiça contratual. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 287.

Date Created

19/05/2021