

Lei do Superendividamento e a prática forense: uma abordagem sobre competência, petição inicial, plano de pagamento e rito na ação de repactuação de dívidas

Fabício Bolzan de Almeida¹
Advogado

Sumário: Introdução. 1. Competência da Justiça Comum Estadual/Distrital para apreciar ações em matéria de superendividamento. 2. Petição inicial e os requisitos para a concessão de tutela de urgência em ação de repactuação de dívidas. 3. Elaboração do plano de pagamento. 4. Rito especial na ação de repactuação de dívidas. Conclusão. Referências bibliográficas.

Introdução

O superendividamento é um mal social que vem afetando milhões de consumidores e não vislumbramos queda significativa em curto espaço de tempo de ver brasileiros nessa condição de não conseguir pagar suas dívidas sem comprometer o mínimo existencial da família.

A Confederação Nacional do Comércio realiza mensalmente a Pesquisa Nacional de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (Peic)², apurada desde janeiro de 2010. Os dados são coletados em todas as capitais dos estados e no Distrito Federal, com aproximadamente 18 mil consumidores.

Importantes indicadores de endividamento e inadimplência são apurados na aludida pesquisa para acompanhar o nível de comprometimento do salário do consumidor com dívidas em relação à sua capacidade de pagamento. Com o aumento da oferta do crédito na economia brasileira, muitas vezes fornecido de maneira irresponsável, o acompanhamento desses indicadores é fundamental para analisar o grau de endividamento das famílias e o comprometimento da respectiva capacidade de consumo.

Os principais indicadores da Peic são: (i) percentual de famílias endividadas - consumidores que declaram ter dívidas na família nas principais modalidades; (ii) principais tipos de dívida - entre cartão de crédito, cheque especial, cheque pré-datado, crédito consignado, crédito pessoal, carnês, financiamento de carro, financiamento de casa e outras dívidas; (iii) nível de endividamento - entre muito, mais ou menos ou pouco endividados; (iv) tempo de comprometimento com dívidas - até três meses, de três a seis meses, de seis meses a um ano e maior que um ano; (v) percentual de famílias com

¹ Doutor e mestre em Direito Constitucional pela PUC-SP; especialista em Direito Administrativo pela PUC-SP Cogeeae; especialista em Direito do Consumidor, Direito Ambiental e Processos Coletivos pela ESA OAB SP; autor de obras jurídicas; professor de Direito Administrativo da pós-graduação da PUC-SP Cogeeae; professor de Direito do Consumidor da EPM e da EPD; professor e coordenador temático de Direito do Consumidor da ESA OAB SP; associado fundador e diretor executivo do Instituto Nacional de Defesa dos Consumidores Superendividados (Indecs).

² Disponível em <https://pesquisascnc.com.br/pesquisa-peic/>. Acesso em 16 fev. 2025.

dívidas em atraso - consumidores com dívidas atrasadas no mês; (vi) percentual que não terá condições de pagar dívidas - percentual dos que afirmam que não terão condições de pagar as dívidas em atraso no próximo mês e, portanto, permanecerão inadimplentes; (vii) tempo de atraso no pagamento - até 30 dias, de 30 a 90 dias e mais que 90 dias.

O percentual de famílias que se consideram muito endividadas aumenta a cada ano. Esse é um dos indicadores relevantes para se ter em conta a demonstração da condição de superendividamento, isto é, da impossibilidade de se pagar as dívidas sem o comprometimento do mínimo existencial familiar que são os gastos com moradia, alimentação, saúde, educação, vestuário e locomoção.

Outro indicador importante para identificar a situação de superendividamento envolve a parcela média da renda familiar que está comprometida com dívidas. Nesse tocante, a pesquisa da Confederação Nacional do Comércio concluiu que a proporção das famílias que afirmam ter mais de 50% da renda comprometida com dívidas aumentou consideravelmente nos últimos anos.

O grande vilão e responsável pelo maior percentual de endividamento das famílias brasileiras continua a ser o cartão de crédito, seguido do cheque especial. No entanto, vale destacar o crescimento do crédito consignado, especialmente aquele concedido de forma abusiva às pessoas idosas, como um perigoso modelo de concessão de crédito gerador do superendividamento no país.

Além do crédito concedido de maneira irresponsável pelo fornecedor, a ausência de políticas públicas, envolvendo a educação financeira dos consumidores, também é fator relevante para aumentar o endividamento das famílias brasileiras.

Podemos citar alguns exemplos de abusos no fornecimento e utilização do crédito: (i) usar o cartão de crédito como complemento de renda; (ii) aumento da abusividade na oferta e concessão do crédito consignado para idosos; e, (iii) aumento desenfreado das Bets - as apostas on-line no Brasil.

A utilização do cartão de crédito como complemento de renda envolve um número alarmante de consumidores. Um em cada cinco usuários de cartão de crédito fazem desse meio de pagamento uma renda complementar, segundo pesquisa do Serviço de Proteção ao Crédito (SPC Brasil) e da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL)³. Esse elevado percentual de 20% envolve consumidores que utilizam o cartão de crédito para continuar comprando, mesmo encerrado o saldo na conta proveniente do rendimento mensal.

A pessoa que ganha, por exemplo, R\$ 2 mil de salário e tem limite de R\$ 1 mil no cartão de crédito, acredita, de forma equivocada, que possui renda mensal de R\$ 3 mil para gastar.

Essa construção equivocada de estilo de vida, envolvendo gastos exorbitantes e para muitos além do valor recebido mensalmente como salário, praticada notadamente por consumidores que não possuem qualquer conhecimento mínimo de educação financeira, leva seus usuários a perderem o controle financeiro ao consumirem além da previsão orçamentária. O raciocínio é simples, se a remuneração que o consumidor recebe mensalmente já não está sendo suficiente para cobrir os seus gastos, certamente não será o bastante para pagar as despesas do mês seguinte, quando terá de arcar com os

³ Disponível em <https://site.cndl.org.br/cartao-de-credito-e-extensao-de-renda-para-20-de-seus-usuarios-revela-pesquisa-do-spc-brasil-e-cndl/> Acesso em 16 fev. 2025.

gastos essenciais da família, além da fatura do cartão de crédito.

Vale lembrar ainda que os juros oriundos das dívidas com cartão de crédito são os mais altos e passaram de 450% no mês de dezembro do ano de 2024, segundo divulgado pelo Banco Central do Brasil⁴. Importante destacar que a Lei nº 14.690, de 3 de outubro de 2023, determinou que nas dívidas oriundas de cartão de crédito o montante total cobrado a título de juros e encargos financeiros não poderá exceder o valor original da dívida.

No tocante ao aumento da abusividade na oferta e concessão do crédito consignado para idosos, cumpre ressaltar que a cada dia cresce mais o assédio a esses consumidores hipervulneráveis, bem como a falta de segurança dos seus dados que geram o compartilhamento de suas informações sem consentimento prévio, o famoso vazamento de dados, tornando essas pessoas mais vulneráveis a fraudes, além de colaborar para o crescimento da condição de superendividamento.

Medidas governamentais como o novo teto de 1,68% ao mês de juros do crédito consignado para beneficiários do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)⁵, ou das operações realizadas por meio de cartão de crédito e cartão consignado de benefício em que a taxa ficou em 2,49% ao mês, não são suficientes, em nossa opinião, sem que haja a coibição de práticas abusivas como as acima apontadas.

Por fim, a título de introdução, não podemos esquecer do aumento desenfreado das Bets. A possibilidade de receber ganhos fáceis por meio de jogos simples que estão ao alcance de um clique no celular já transformou milhões de brasileiros em adeptos das apostas on-line, as populares Bets.

Levantamento da Sociedade Brasileira de Varejo e Consumo (SBVC), mostra que mais de um terço da população, ou seja, 38% dos brasileiros, já se arriscam nessa prática e 63% comprometem o seu orçamento por conta desse vício. O elevado percentual de 64% dos consumidores usa dinheiro da sua renda principal para gastar com essas apostas. O montante de 19% já deixou de fazer mercado para gastar com as Bets e 73% dos apostadores pertencem às classes C, D e E⁶.

Um relatório do Itaú Unibanco calcula o valor movimentado em transações de brasileiros com o exterior devido às apostas e jogos online. Nas contas dos economistas Luiz Cherman e Pedro Duarte, o montante gira em torno de R\$ 112,5 bilhões nos últimos 12 meses até junho de 2024⁷.

Diante dos assustadores números acima apresentados, andou bem o legislador ordinário em, finalmente, aprovar o PL nº 3.515 que chegou à Câmara dos Deputados em 2015, após ter sido aprovado no Senado Federal sob a denominação de PL nº 283 do ano de 2012.

A Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021, também conhecida como a Lei do Superendividamento, trouxe significativas alterações ao Código de Defesa do Consumidor para tentar diminuir o desequilíbrio existente entre o fornecedor do crédito e o consu-

4 Disponível em <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasmonetariascredito> Acesso em 16 fev. 2025.

5 Disponível em <https://www.gov.br/inss/pt-br/noticias/novo-teto-de-juros-do-credito-consignado-de-1-68-ja-esta-em-vigor#:~:text=O%20novo%20teto%20de%20juros,2%2C49%25%20ao%20m%C3%AAAs>. Acesso em 16 fev. 2025.

6 Disponível em <https://sbvc.com.br/crescimento-vertiginoso-das-bets-preocupa-a-iniciativa-privada-e-o-poder-publico/> Acesso em 16 fev. 2025.

7 Disponível em https://macroattachment.cloud.itaubr.com.br/attachments/3df39481-efa5-4d94-b073-77963070e0bf/20082024_MACRO_VISAO_Apostas_on-line_Diferentes_M%C3%A9tricas.pdf Acesso em 16 fev. 2025.

midor superendividado.

Além de incluir os capítulos da Prevenção, do Tratamento e da Conciliação no Superendividamento, a aludida lei fez acréscimos em dispositivos importantes do Diploma Consumerista, mais precisamente nos artigos. 4º, 5º, 6º e 51.

Diante de todo o contexto crítico apresentado nessa introdução, louvamos iniciativas como a adotada pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ao elaborar por meio da Escola Paulista da Magistratura esta publicação, bem como por inserir na grade curricular de sua pós-graduação diversos pontos importantes envolvendo a temática do superendividamento.

Em resumo, a Lei nº 14.181/2021 somente será implementada, quando se tornar conhecida do grande público e for discutida e estudada pelos operadores do Direito em todas as suas frentes.

1. Competência da Justiça Comum Estadual/Distrital para apreciar ações em matéria de superendividamento

A ação de superendividamento é de competência da Justiça Comum Estadual ou Distrital, mesmo que envolva um ente federal. Trata-se de uma exceção ao disposto no artigo 109, I, da Constituição Federal, que estabelece a competência da Justiça Federal.

A princípio, se pensarmos numa ação de superendividamento proposta contra a Caixa Econômica Federal, que possui natureza de empresa pública federal, a competência para processamento e julgamento seria da Justiça Federal, nos termos do disposto no aludido dispositivo constitucional.

No entanto, o Superior Tribunal de Justiça tem entendido que cabe à Justiça Comum Estadual e/ou Distrital processar e julgar as demandas oriundas de ações de repactuação de dívidas decorrentes de superendividamento, ainda que exista interesse de ente federal, devendo a exegese do aludido artigo da Constituição Federal ser teleológica de forma a alcançar, na exceção da competência da Justiça Federal, as hipóteses em que exista o concurso de credores:

CONFLITO DE COMPETÊNCIA - CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR - AÇÃO DE REPACTUAÇÃO DE DÍVIDAS - SUPERENDIVIDAMENTO - CONCURSO DE CREDORES PREVISTO NOS ARTIGOS 104-A, B E C, DO CDC, NA REDAÇÃO CONFERIDA PELA LEI 14.181/21 - POLO PASSIVO COMPOSTO POR DIVERSOS CREDORES BANCÁRIOS, DENTRE ELES, A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - EXCEÇÃO À REGRA DE COMPETÊNCIA PREVISTA NO ART. 109, I, DA CF/88 - EXEGESE DO COL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DEFINIDA EM REPERCUSSÃO GERAL - DECLARAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM DO DISTRITO FEDERAL.

1. O Superior Tribunal de Justiça é competente para o conhecimento e processamento do presente incidente, pois apresenta controvérsia acerca do exercício da jurisdição entre juízos vinculados a Tribunais diversos, nos termos do artigo 105, I, “d”, da Constituição Federal.

2. A discussão subjacente ao conflito consiste na declaração do juízo competente para o processar e julgar ação de repactuação de dívidas decorrentes do superendividamento do consumidor, em que é parte,

além de outras instituições financeiras privadas, a Caixa Econômica Federal.

3. A alteração promovida no Código de Defesa do Consumidor, por meio do normativo legal n.º 14.181/2021, de 1º de julho de 2021, supriu lacuna legislativa a fim de oferecer à pessoa física, em situação de vulnerabilidade (superendividamento), a possibilidade de, perante seus credores, rediscutir, repactuar e, finalmente, cumprir suas obrigações contratuais/financeiras.

4. Cabe à Justiça comum estadual e/ou distrital processar e julgar as demandas oriundas de ações de repactuação de dívidas decorrentes de superendividamento - ainda que exista interesse de ente federal - porquanto a exegese do art. 109, I, do texto maior, deve ser teleológica de forma a alcançar, na exceção da competência da Justiça Federal, as hipóteses em que existe o concurso de credores.

5. Conflito conhecido para declarar a competência do r. juízo comum do Distrito Federal e Territórios para processar e julgar a ação de repactuação de dívidas por superendividamento, recomendando-se ao respectivo juízo, ante à delicada condição de saúde do interessado, a máxima brevidade no exame do feito. (CC n. 193.066/DF, relator Ministro Marco Buzzi, Segunda Seção, julgado em 22/3/2023, DJe de 31/3/2023.)

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. PROCESSO CIVIL. ARTS. 104-A E 104-B DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. AÇÃO DE SUPERENDIVIDAMENTO. LEI N. 8.078/1990, COM A REDAÇÃO DA LEI N. 14.181/2021. NATUREZA CONCURSAL. FIXAÇÃO DE JUÍZO UNIVERSAL. ENTE FEDERAL NO POLO PASSIVO DA DEMANDA. EXCEÇÃO AO ART. 109, I, DA CF/88. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM ESTADUAL OU DISTRITAL.

1. Considerando a natureza concursal, compete à Justiça estadual ou distrital conhecer do processo de superendividamento previsto nos arts. 104-A e 104-B do Código de Defesa do Consumidor, com a redação da Lei n. 14.181/2021, e julgá-lo, ainda que um ente federal integre o polo passivo, tratando-se de exceção ao art. 109, I, da Constituição Federal.

2. Conflito conhecido para se declarar a competência do Juízo suscitado. (CC n. 192.140/DF, relator Ministro João Otávio de Noronha, Segunda Seção, julgado em 10/5/2023, DJe de 16/5/2023.)

O artigo 45, do Código de Processo Civil, estabelece que nas ações em que intervier a União, suas empresas públicas, entidades autárquicas e fundações, ou conselho de fiscalização de atividade profissional, a competência será da Justiça Federal. Porém, o próprio dispositivo legal traz, dentre as exceções, as ações de recuperação judicial, falência e insolvência civil.

As ações envolvendo o superendividamento, tal como ocorre com as demandas de recuperação judicial ou falência, possui natureza concursal. Logo, as empresas públicas federais, como é o caso da Caixa Econômica Federal, excepcionalmente, sujeitar-se-ão à competência da Justiça Estadual, justamente em razão da pluralidade de partes

envolvidas, nos termos previstos pelo artigo 45, I, do CPC.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do leading case RE 678.162 - Tema nº 859, firmou a tese de que a insolvência civil está entre as exceções da parte final do artigo 109, I, da Constituição da República para fins de definição da competência da Justiça Federal:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL. INSOLVÊNCIA CIVIL. EXCEÇÃO DA PARTE FINAL DO ARTIGO 109, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. A questão constitucional em debate, neste recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida (Tema 859), é se a insolvência civil está, ou não, entre as exceções postas na parte final do artigo 109, I, da Constituição da República, para fins de definição da competência da Justiça Federal de primeira instância.

2. A falência, no contexto do rol de exceções à competência da Justiça Federal de primeira instância, significa tanto a insolvência da pessoa jurídica, quanto a insolvência da pessoa física, considerando que ambas envolvem, em suas respectivas essências, concurso de credores.

3. Assim sendo, diante do caso dos autos, fixa-se a seguinte tese: “A insolvência civil está entre as exceções da parte final do artigo 109, I, da Constituição da República, para fins de definição da competência da Justiça Federal.”

4. Recurso extraordinário a que se nega provimento.

Tema: 859 - Competência para processar e julgar ações de insolvência civil nas quais haja interesse da União, entidade autárquica ou empresa pública federal.

Tese: A insolvência civil está entre as exceções da parte final do artigo 109, I, da Constituição da República, para fins de definição da competência da Justiça Federal. (STF - RE 678162, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, j. 29/3/2021, DJe 13/5/2021)

O tema da insolvência civil foi levantado nos precedentes acima para fundamentar o entendimento de que as ações de superendividamento deverão tramitar na Justiça Comum Estadual ou Distrital, mesmo que haja interesse de ente federal, em razão da natureza concursal desse tipo de demanda. No entanto, vale lembrar que a Lei do Superendividamento estabeleceu expressamente que o pedido do consumidor para instauração de processo judicial de repactuação de dívidas “não importará em declaração de insolvência civil” (art. 104-A, §5º, do Código de Defesa do Consumidor), mas sim num procedimento especial em que o consumidor elaborará um plano de pagamento para conseguir pagar as suas dívidas sem comprometer o mínimo existencial de sua família.

Ainda sobre o tema competência, entendemos que as ações de superendividamento não podem tramitar pelos Juizados Especiais, basicamente por dois fundamentos: (i) a incompatibilidade do rito dos Juizados Especiais com a complexidade da elaboração do plano de pagamento do consumidor superendividado; e, (ii) o rito especial envolven-

do as ações de superendividamento não pode ser albergado pelos Juizados Especiais.

O artigo 104-B, §5º, do CDC, estabelece que o “juiz poderá nomear administrador”, desde que isso não onere as partes, que apresentará no prazo de até 30 dias plano de pagamento que contemple medidas de temporização ou de atenuação dos encargos. O legislador ordinário, já prevendo a complexidade da elaboração do plano de pagamento, estabeleceu a possibilidade do apoio pericial ao julgador da causa.

Nosso entendimento de inviabilidade de se ajuizar ações de superendividamento nos Juizados Especiais não afeta em nada o objetivo de se buscar procedimentos mais céleres de tentativa de composição amigável que são característicos desses juizados, em especial no estado de São Paulo, cujo Egrégio Tribunal de Justiça permite a qualquer do povo, sem necessidade de estar assistido por advogado, realizar pedido de audiência de tentativa de conciliação via Cejusc em matéria de superendividamento⁸.

O aprofundamento devido, a respeito da elaboração do plano de pagamento, bem como sobre o rito especial das ações de superendividamento, dar-se-á nos itens subsequentes deste artigo.

2. Petição inicial e os requisitos para a concessão de tutela de urgência em ação de repactuação de dívidas

Apesar de as ações de superendividamento seguirem rito especial, conforme acima mencionado e como será aprofundado a seguir, os requisitos do artigo 319, do Código de Processo Civil, deverão estar presentes na elaboração da petição inicial.

O corte metodológico que desenvolveremos nesse item é a tese por nós defendida da possibilidade de se conseguir uma tutela de urgência no início da ação de repactuação de dívidas, desde que a petição inicial venha acompanhada do plano de pagamento para comprovar a situação de superendividamento do consumidor.

Apesar da Lei do Superendividamento somente exigir a apresentação do plano de pagamento no momento da audiência de tentativa de conciliação (art. 104-A, caput, do CDC), o deferimento da tutela de urgência no início da ação dependerá da apresentação desse plano para comprovar o perigo da demora e a irreversibilidade de prejuízos ao consumidor, caso a demanda judicial tramite sem o deferimento da medida liminar.

Com efeito, a nova legislação processual ao regulamentar “As tutelas jurisdicionais provisórias” previu duas espécies: (i) tutela provisória de urgência; e, (ii) tutela provisória da evidência. Uma exige urgência na concessão do direito, sob pena de risco irreparável ao jurisdicionado. A outra, evidência do direito material tutelado com suporte em tese emanada por ocasião do julgamento de recursos repetitivos ou objeto de súmula dos nossos tribunais.

O art. 300, do novo Código de Processo Civil, estabelece que: “a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo”.

E este é o caso do superendividado: adere a contratos de empréstimos com fornecedores de crédito, acaba pagando prestações mensais acima do permitido pelo Código de Defesa do Consumidor, alterado pela Lei nº 14.181/2021, sendo induzido, na

⁸ Disponível em <https://esaj.tjsp.jus.br/petpg-conciliacao/abrirConciliacaoSuperendividamento.do> Acesso em 16 fev. 2025.

grande maioria das vezes, ao consumo de tais produtos pelos bancos e entidades de crédito, ficando indevidamente endividado. Aqui reside a probabilidade do direito invocado na petição inicial.

A necessidade de fornecer crédito de maneira responsável, bem como de preservar o mínimo existencial do consumidor, devem ser observadas antes da concessão do crédito por esse tipo de fornecedores, sendo esses direitos básicos dos consumidores trazidos pela novel legislação (art. 6º, incisos XI e XII, do CDC).

A hipervulnerabilidade do consumidor superendividado é evidente, sendo presa fácil ao assédio de maus fornecedores que incessantemente lhe ofertam novos contratos de empréstimos, cometendo prática abusiva e violadora do art. 54-C, IV, do CDC, inserido pela Lei nº 14.181/2021.

Por outro lado, é incontestável o perigo iminente de dano irreparável ao superendividado, tendo em vista que não consegue arcar com o mínimo existencial seu e de sua família, diante de tantas dívidas que possui.

De fato, a apresentação de um plano de pagamento das dívidas, preservando o mínimo existencial do consumidor superendividado, é requisito fundamental para a concessão da tutela de urgência no início da ação. Sobre o tema, decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos do agravo de instrumento nº 2072688-57.2022.8.26.0000, de relatoria do exmo. desembargador César Zalaf:

Vistos

1. Pretende o recorrente a antecipação da tutela recursal para que as rés sejam obrigadas a limitarem o desconto efetuado, relativamente a operações financeiras de crédito pessoal, consignado e cartão de crédito, ao valor de R\$ 1.086,50, nos moldes de plano de pagamento por ele apresentado. Pede, também que 'após a concessão da tutela de urgência', seja determinada a realização de audiência conciliatória, nos termos do caput do art. 104-A do Código de Defesa do Consumidor. Segundo o alegado, o pagamento das dívidas compromete o valor de R\$ 2.060,58 de seus proventos de aposentadoria, e 'a parte disponível que remanesce mês a mês não é suficiente para garantir o mínimo existencial ao agravante e viabilizar as necessidades básicas desta família', que chegam ao montante de R\$ 3.086,71 (fls. 111 dos originais).

(...)

A antecipação da tutela recursal, conforme reza o art. 995, parágrafo único, c.c. art. 1.019, I, do Código de Processo Civil, pode se dar se houver risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, e ficar demonstrada a probabilidade de seu provimento.

(...)

2. Em exame de cognição sumária, a r. decisão peca, ao utilizar como premissa para a fundamentação, a recente orientação jurisprudencial do Colendo Superior Tribunal de Justiça a respeito da impossibilidade de aplicação analógica do que dispõe a Lei n. 10.820/2003 a descontos de empréstimos feitos em conta-corrente, dado que a controvérsia instalada nos autos versa sobre hipótese diversa, que é o superendividamento do recorrente, que diz não mais poder adimplir

seus débitos, na maneira em que são atualmente cobrados, sem prejuízo do mínimo existencial necessário para a sua manutenção e de sua família, havendo a possibilidade da repactuação das dívidas, conforme dispõe o Código de Defesa do Consumidor, com alterações feitas pela Lei n. 14.181/2021.

Com esse norte, reputo suficientemente demonstrados os requisitos autorizadores para a concessão da medida liminar. O risco de dano irreparável ou de difícil reparação está evidenciado, ante o vultoso comprometimento dos rendimentos do recorrente com o pagamento das dívidas, assim como está presente a verossimilhança da alegação, tendo vista que o espírito da novel legislação, em que baseada a pretensão da ação, é justamente a preservação de renda mínima do consumidor suficiente para prover condições mínimas existenciais. Por outro lado, a medida não representa prejuízo aos réus, porquanto não deixarão de receber a contrapartida pelos empréstimos, ainda que em menor monta, ressaltando a natureza provisória dessa decisão, que pode ou não vir a ser confirmada quando do julgamento do recurso.

Feitas essas ponderações, concedo parcialmente a medida liminar, com efeito ativo, para determinar sejam procedidos, incontinenti, os descontos relativos às operações financeiras do recorrente, nos moldes do plano de pagamento por ele apresentados, sob pena de cominação equivalente ao dobro do valor original da parcela, para cada contrato, com incidência mensal e limitada ao valor do empréstimo. Fica mantida, contudo, a cobrança relativa ao cartão de crédito, pois, prima facie, não há como decretar desde já a ocorrência da alegada abusividade que justifique a resolução imediata do contrato.

A aludida decisão monocrática foi corroborada na íntegra pelos desembargadores da 14ª Câmara de Direito Privado do E. Tribunal de Justiça bandeirante:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE REPACTUAÇÃO DE DÍVIDAS. PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA PARA LIMITAR OS DESCONTOS DE EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS. POSSIBILIDADE. DEMONSTRAÇÃO DE QUE A COBRANÇA DA TOTALIDADE DAS PARCELAS REPRESENTA COMPROMETIMENTO DE METADE DOS VENCIMENTOS LÍQUIDOS DO MUTUÁRIO, QUE É IDOSO E RESPONSÁVEL PELA MANUTENÇÃO DE INCAPAZ, COLOCANDO EM RISCO SUAS CONDIÇÕES DE SUBSISTÊNCIA, A VIOLAR O PRINCÍPIO DO MÍNIMO EXISTENCIAL. PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES PARA A CONCESSÃO DA MEDIDA LIMINAR, NOS TERMOS DO ARTIGO 300 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. INSTALAÇÃO COMPULSÓRIA DE PLANO DE PAGAMENTOS, NOS TERMOS DO ARTIGO 104-B DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. DECISÃO PARCIALMENTE REFORMADA. AGRAVO PROVIDO EM PARTE. (TJ/SP - Agravo de Instrumento nº 2072688-57.2022.8.26.0000 - 27/06/2022)

Desta forma, a probabilidade do direito dos autores superendividados ao deferimento da tutela de urgência deverá ser evidenciada e fundamentada na preservação do mínimo existencial como direito básico do consumidor (art. 6º, incisos XI e XII, do

CDC), como elemento essencial de definição de superendividamento (§ 1º, do art. 54-A, do CDC), como princípio da Política Nacional das Relações de Consumo (art. 4º, inciso X, do CDC), além da prática abusiva de assédio ao hipervulnerável na concessão do crédito irresponsável (art. 54-C, IV, do CDC).

O perigo da demora consiste na situação de urgência caracterizada pela necessidade de manutenção do mínimo existencial dos consumidores superendividados e de suas respectivas famílias, em atendimento à legislação consumerista acima mencionada, bem como ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

A demais, conforme bem destacado pelo nobre relator César Zalaf no julgado acima colacionado, “a medida não representa prejuízo aos réus, porquanto não deixarão de receber a contrapartida pelos empréstimos, ainda que em menor monta”, conforme o plano de pagamento que fora anexado à inicial do caso citado, elaborado de modo a garantir o pagamento de valor mínimo aos credores (valor principal da dívida corrigido monetariamente), nos termos do previsto no CDC, alterado pela Lei nº 14.181/2021.

Assim, cumpre ressaltar que o deferimento da tutela de urgência nas ações de repactuação de dívidas dos consumidores superendividados não é capaz de gerar risco de acarretar dano irreparável para os fornecedores de crédito, na medida em que a qualquer momento poderão ser reestabelecidas as parcelas mensais das dívidas na forma inicialmente cobrada para pagamento dos contratos de empréstimos firmados, caso não seja reconhecido o direito dos consumidores ao final da ação.

Em resumo, estando presentes os requisitos do perigo da demora, pois a situação é de urgência (manutenção do mínimo existencial do consumidor superendividado e de sua família em atendimento ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana), a plausibilidade do direito (preservação do mínimo existencial como direito básico do consumidor – art. 6º, incisos XI e XII, do CDC), como elemento essencial de definição de superendividamento (§ 1º, do art. 54-A, do CDC), como princípio da Política Nacional das Relações de Consumo (art. 4º, inciso X, do CDC), além da prática abusiva de assédio ao idoso na concessão do crédito irresponsável (art. 54-C, IV, do CDC), e, até mesmo, a prova inequívoca demonstrativa da verossimilhança das suas alegações, é imprescindível a concessão da tutela de urgência, em caráter liminar inaudita altera parte pelo Poder Judiciário, desde que haja plano de pagamento juntado em anexo à petição inicial.

Já tivemos a oportunidade de defender em nosso livro que discordamos, com as devidas vênias, de algumas decisões que estão indeferindo a tutela de urgência em ação de superendividamento, sob o argumento de que o pedido de concessão da liminar em ações de superendividamento somente poderia ser apreciado após a audiência de tentativa de conciliação. Esse entendimento ocorre, muito provavelmente, porque o plano de pagamento não foi juntado com a exordial.

Concordamos com o ilustre desembargador Roberto Mac Craken ao entender que a tutela de urgência pode ser concedida a qualquer tempo ao longo do feito judicial, mesmo antes da audiência de tentativa de conciliação:

é de rigor a concessão de tutela de urgência, ainda que antes da realização da audiência do artigo 104-A, do CDC. Medida provisória que visa resguardar a subsistência e dignidade do devedor durante o trâmite do processo. Necessária reapreciação da medida, após a realização da audiência conciliatória do artigo 104-A, do CDC, o que res-

ta observado. Recurso parcialmente provido, com observação.” (TJSP - Agravo de Instrumento nº 2202782-59.2023.8.26.0000; Relator(a): Roberto Mac Cracken; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: 22ª Câmara de Direito Privado; Data do julgamento: 16/10/2023; Data de publicação: 17/10/2023).

Por isso a importância de se juntar o plano de pagamento como documento instrutório da petição inicial, ainda que a lei somente obrigue a apresentação do aludido plano na audiência de tentativa de conciliação. Com o plano de pagamento juntado no início do processo de superendividamento, o juiz ficará mais à vontade para conceder a tutela de urgência, uma vez comprovada, com esse documento, a impossibilidade de o consumidor pagar suas dívidas sem comprometer o seu mínimo existencial e/ou de sua família.

3. Elaboração do plano de pagamento

O plano de pagamento é o documento pelo qual o consumidor superendividado prova ao Poder Judiciário que não consegue pagar as suas dívidas sem comprometer o seu mínimo existencial e/ou de sua família.

A Lei nº 14.181/2021 incluiu o tema mínimo existencial em diversos dispositivos do Código de Defesa do Consumidor, mas relacionou o instituto à necessidade de regulamentação (art. 6º, incisos XI, XII, art. 54-A, § 1º, art. 104-A, caput, art. 104-C, § 1º).

Sempre defendemos que a Lei nº 14.181 possui aplicabilidade imediata desde a sua edição em 1º de julho de 2021, não apenas pelo fato de seu art. 5º deixar expressa a entrada em vigor de seu texto na data de sua publicação, mas também, e principalmente, pelo fato da ausência de necessidade de decreto regulamentador para dizer o óbvio: que gastos com moradia, alimentação, saúde, educação, vestuário e transporte representam o mínimo existencial digno de todo ser humano.

No entanto, no dia 26 de julho de 2022, foi editado o famigerado Decreto nº 11.150 pelo Governo Federal, que regulamentou o mínimo existencial como sendo o percentual de 25% do salário-mínimo.

No ano de 2023, o caput do art. 3º teve sua redação alterada pelo Decreto nº 11.567 e passou a definir como mínimo existencial míseros R\$ 600,00. Isso mesmo, o aludido decreto foi alterado, mas não revogado, para definir que todo e qualquer cidadão só tem direito de gastar com moradia, alimentação, saúde, educação vestuário e transporte o ínfimo valor de seiscentos reais.

São evidentes as inconstitucionalidades insertas no Decreto nº 11.150, de 2022, tanto que duas importantes associações nacionais de classe entraram com arguições de descumprimento de preceitos fundamentais no Supremo Tribunal Federal: (i) ADPF nº 1.005 proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp); e, (ii) ADPF nº 1.006 ajuizada pela Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (Anadep).

Os argumentos jurídicos nas citadas ADPFs estão consubstanciados na violação dos seguintes preceitos constitucionais: (i) art. 1º, inciso III (dignidade da pessoa humana); (ii) art. 3º, inciso III (erradicação da pobreza e da marginalização e na redução das

desigualdades sociais e regionais); (iii) art. 5º, inciso XXXII (dever fundamental do Estado na proteção ao consumidor); (iv) art. 5º, inciso XXXV (acesso ao Poder Judiciário por uma ordem jurídica justa); (v) art. 6º (efetivação dos direitos fundamentais sociais - mínimo existencial de consumo); (vi) arts. 2º e 60, § 4º, III (princípio da separação de poderes); (vii) art. 84, inciso IV (extrapolação dos limites do poder regulamentar do chefe do Executivo); (viii) art. 129, inciso IX (que dispõe sobre as funções dos Ministérios Públicos, especialmente aqueles que detêm a função administrativa de Procons estaduais); (ix) art. 170, caput e inciso V (Direito do Consumidor como Princípio da Ordem Econômica).

A Conamp narrou que o ajuizamento da demanda foi motivada pelos “efeitos deletérios à higidez da economia familiar, ao mínimo existencial e aos objetivos visados pelo legislador ao aprovar a Lei do Superendividamento, a partir da edição do Decreto nº 11.150/2022”, segundo informações trazidas ao seu conhecimento pelo Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor (Brasilcon) e pela Associação Brasileira dos Membros do Ministério do Consumidor (MPCON), associações civis de âmbito nacional. Argumentou ainda que o decreto:

acabou por: i – inviabilizar a promoção da dignidade humana da pessoa consumidora; ii – tarifar insuficientemente o conceito jurídico indeterminado respeitante ao mínimo existencial; iii - mitigar os deveres de proteção do Estado aos direitos fundamentais dos consumidores; iv – dificultar a atuação dos Procons (especialmente aqueles geridos pelos Ministérios Públicos) na realização de medidas conciliatórias de tratamento aos consumidores em situação jurídica de superendividamento; v – ofender competência do parlamento na medida em que extrapolou os limites de regulamentação, impondo preceitos estranhos à aplicação da legislação que dispõe sobre o crédito responsável, prevenção, tratamento ao superendividamento.

A Anadep argumenta que a ADPF é cabível na espécie, pois “terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”, na medida em que o decreto “incorreu na violação de fundamentos e objetivos da República, bem como afrontou as decisões políticas estruturantes constitucionais”.

Essa respeitável entidade de classe requereu, por fim, concessão de liminar e, posterior conformação dessa com a total procedência da ADPF, sob os fundamentos jurídicos de, em medida liminar:

(a) a suspensão da eficácia do caput e dos §§ 2º e 3º do art. 3º do Decreto Presidencial n. 11.150, de 26 de julho de 2022, para que o ‘mínimo existencial’ seja considerado de acordo com a realidade do consumidor pessoa natural, de tal sorte a respeitar o princípio da dignidade da pessoa humana e os direitos sociais consagrados pela Constituição Federal;

(b) que as disposições do art. 4º, inciso I, alíneas ‘c’, ‘d’, ‘e’, ‘h’ e ‘i’ tenham sua eficácia suspensa, em razão da violação da previsão do art. 84, inciso IV, da Constituição Federal, pois extrapolou o poder regulamentar, inovando na ordem infraconstitucional, além de violarem os arts. 1º, III, 5º, II e XXXII, 6º, Constituição Federal;

(c) a suspensão do art. 5º, por violação dos arts. 1º, III, 5º, II e XXXII, 6º, Constituição Federal.

Do lado da Presidência da República, o argumento de defesa pela fixação do mínimo existencial em percentual tão baixo foi apenas do ponto de vista econômico, no sentido único e exclusivo de ampliar o crédito a um maior número de pessoas, conforme informações nº 00139/2022/Consumiãõ/CGU/AGU apresentadas nos autos da ADPF nº 1005, em 14 de setembro de 2022:

47. Nesse sentido, conforme consignado pelo Ministério da Economia na supracitada Nota Técnica para Atos Normativos SEI n. 208/2022/ME, ‘caso se estabeleça que o mínimo existencial é um valor equivalente a 100% do salário mínimo, 32,6 milhões de pessoas não poderiam contrair crédito novo para dívida de consumo, uma vez que essa é a quantidade de clientes dos sistema financeiro que possuem tal renda’, ao passo que ‘o valor eleito no caput do art. 3º, de 25% do salário-mínimo, que correspondia a R\$ 275,00 em valores vigentes na data da estimação efetuada, impactaria, de forma estimada, 6,4 milhões de brasileiros’.

48. Assim, o caput do art. 3º do Decreto n. 11.150/2022 preceituou que “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”, ampliado, assim, a possibilidade de acesso ao crédito por parte das famílias.

Ainda que o Decreto nº 11.150/2022 não venha a ser declarado inconstitucional, o que não acreditamos, vislumbramos uma só hipótese de interpretação conforme a Constituição Federal, no tocante à definição de mínimo existencial. O valor de R\$ 600,00 definido pelo aludido e famigerado decreto presidencial refere-se àquele consumidor que não possui qualquer tipo de renda, pois, para aquele que tem rendimento, deveremos aplicar o disposto no § 1º, do art. 3º, do Decreto nº 11.150, que assim estabelece:

A apuração da preservação ou do não comprometimento do mínimo existencial de que trata o caput será realizada considerando a base mensal, por meio da contraposição entre a renda total mensal do consumidor e as parcelas das suas dívidas vencidas e a vencer no mesmo mês.

Portanto, entendemos que o mínimo existencial deverá ser analisado individualmente, caso a caso e levando em consideração a renda total mensal do consumidor. é impossível passar uma régua e definir que mínimo existencial é R\$ 300,00, R\$ 600,00 ou um salário-mínimo. Esse mínimo deverá ser analisado de acordo com a renda mensal e história de cada consumidor superendividado. Mesmo porque os fornecedores de crédito não levam em conta esses pisos ínfimos fixados por decretos ou por algumas decisões judiciais na hora de emprestar dinheiro no mercado de consumo. Muito pelo contrário.

Aquele que ganha menos não terá o mesmo score de crédito em relação ao consumidor que recebe salário mais alto.

Assim, se tivéssemos que definir um percentual da renda do devedor que merece ser reservado para garantir o mínimo existencial dele e de sua família, qual seria esse montante?

Para responder a essa dúvida, usaremos como parâmetro a decisão da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento dos embargos de divergência no recurso especial nº 1.582.475/MG, em que se permitiu a penhora de 30% da remuneração do devedor como forma de se preservar, com o restante de seus rendimentos (70%), a garantia do mínimo existencial familiar:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL. IMPENHORABILIDADE DE VENCIMENTOS. CPC/73, ART. 649, IV. DÍVIDA NÃO ALIMENTAR. CPC/73, ART. 649, PARÁGRAFO 2º. EXCEÇÃO IMPLÍCITA À REGRA DE IMPENHORABILIDADE. PENHORABILIDADE DE PERCENTUAL DOS VENCIMENTOS. BOA-FÉ. MÍNIMO EXISTENCIAL. DIGNIDADE DO DEVEDOR E DE SUA FAMÍLIA.

1. Hipótese em que se questiona se a regra geral de impenhorabilidade dos vencimentos do devedor está sujeita apenas à exceção explícita prevista no parágrafo 2º do art. 649, IV, do CPC/73 ou se, para além desta exceção explícita, é possível a formulação de exceção não prevista expressamente em lei.

2. Caso em que o executado aufere renda mensal no valor de R\$ 33.153,04, havendo sido deferida a penhora de 30% da quantia.

3. A interpretação dos preceitos legais deve ser feita a partir da Constituição da República, que veda a supressão injustificada de qualquer direito fundamental. A impenhorabilidade de salários, vencimentos, proventos etc. tem por fundamento a proteção à dignidade do devedor, com a manutenção do mínimo existencial e de um padrão de vida digno em favor de si e de seus dependentes. Por outro lado, o credor tem direito ao recebimento de tutela jurisdicional capaz de dar efetividade, na medida do possível e do proporcional, a seus direitos materiais.

4. O processo civil em geral, nele incluída a execução civil, é orientado pela boa-fé que deve reger o comportamento dos sujeitos processuais. Embora o executado tenha o direito de não sofrer atos executivos que importem violação à sua dignidade e à de sua família, não lhe é dado abusar dessa diretriz com o fim de impedir injustificadamente a efetivação do direito material do exequente.

5. Só se revela necessária, adequada, proporcional e justificada a impenhorabilidade daquela parte do patrimônio do devedor que seja efetivamente necessária à manutenção de sua dignidade e da de seus dependentes.

6. A regra geral da impenhorabilidade de salários, vencimentos, proventos etc. (art. 649, IV, do CPC/73; art. 833, IV, do CPC/2015), pode ser excepcionada quando for preservado percentual de tais verbas capaz de dar guarida à dignidade do devedor e de sua família.

7. Recurso não provido (EREsp 1.582.475/MG, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Corte Especial, j. 3-10-2018, REPDJe 19-3-2019, DJe 16-10-2018).

Nesse julgado, a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça entendeu que a regra geral da impenhorabilidade de salários, vencimentos, proventos etc., prevista no art. 649, IV, do CPC/73 e no art. 833, IV, do CPC/2015, pode ser excepcionada quando for preservado percentual de tais verbas, capaz de dar guarida à dignidade do devedor e de sua família. Trata-se de uma exceção implícita na lei e reconhecida pelo STJ com fulcro na Constituição Federal.

Trazendo a fundamentação jurídica anteriormente esposada para o tratamento do superendividamento, entendemos que a reserva de até 70% da remuneração do consumidor endividado caracteriza um bom exemplo de montante razoável para manter os gastos mínimos e essenciais dele e de sua família.

Dentro desse percentual de até 70% da remuneração do consumidor superendividado de reserva para preservar o mínimo existencial, entendemos que cabe ainda a inclusão de dívidas que não podem ser albergadas na repactuação, como os financiamentos imobiliários e de veículos. Assim, se um consumidor superendividado recebe de remuneração, por exemplo, R\$ 10 mil, e consegue comprovar gastos da ordem de R\$ 7 mil com moradia, alimentação, saúde, educação, transporte e vestuário, incluímos nesse montante o valor do financiamento de um veículo, instrumento fundamental para o seu trabalho ou para a locomoção de familiares. O mesmo raciocínio vale para a parcela do financiamento da casa do consumidor, desde que seja o único imóvel da família e não se enquadre no conceito de bem de luxo.

Não se trata de extensão da aplicação do limite de 30% previsto na Lei do Crédito Consignado, Lei nº 10.820/2003, a outros tipos de empréstimos, mesmo porque o Superior Tribunal de Justiça entendeu pela inviabilidade dessa extensão nos termos do Tema 1085. O que defendemos é a aplicação de precedentes jurisprudenciais, conforme o acima citado, para a elaboração do plano de pagamento na equação de até 70% dos rendimentos do consumidor superendividado para os gastos com mínimo existencial e aproximadamente 30% para pagamento de dívidas.

Preocupam-nos algumas decisões que estão limitando os descontos das dívidas a 30% ou 35%, sem a existência de um plano de pagamento juntado aos autos (AgInt no REsp n. 1.790.164/RJ, relatora ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 14/11/2022, DJe de 18/11/2022; TJSP - Agravo de Instrumento nº 2202782-59.2023.8.26.0000; relator(a): Roberto Mac Cracken; comarca: São Paulo; órgão julgador: 22ª Câmara de Direito Privado; data do julgamento: 16/10/2023; data de publicação: 17/10/2023).

Destacamos que esses julgados podem levar à eternização da dívida e piorar a situação econômica do consumidor que já está em condição de superendividado. Defendemos, neste artigo, que a melhor exegese a ser extraída da Lei do Superendividamento é utilizar a equação de aproximadamente 30% da remuneração do consumidor para pagar dívidas e de até 70% para arcar com os gastos essenciais, como sendo a melhor forma de nortear a elaboração do plano de pagamento, no lugar de limitar os descontos nos percentuais de 30 ou 35%. Isto porque, com a mera limitação a tais percentuais e sem a elaboração de um plano de pagamento, os juros das dívidas não pararão de crescer e a

restrição do desconto nesses termos poderá levar o pagamento da dívida ao infinito.

A complexidade na elaboração do plano de pagamento dos consumidores superendividados levou-nos a desenvolver um software⁹ pautado nas seguintes premissas: (i) utilização da equação de até 70% do rendimento mensal para bancar os custos essenciais da família e de aproximadamente 30% para pagar dívidas; (ii) redução dos juros contratados da dívida que pode chegar a zero por cento; (iii) cinco anos, em regra, para pagamento do plano.

É importante que o consumidor superendividado consiga enquadrar os gastos essenciais de sua família em até 70% dos rendimentos mensais. Se esses gastos estiverem acima do citado percentual, o superendividado deverá entender a sua nova realidade financeira e diminuir custos, tomando certas medidas muitas vezes drásticas, dentre as quais destacamos: (i) diminuir o aluguel; (ii) pedir desconto na escola dos filhos; e, (iii) mudar ou sair do plano de saúde privado. Tais condutas são necessárias para que o sistema possa montar o plano de pagamento com os 30% restantes da renda mensal do consumidor.

Defendemos que a redução dos juros contratados da dívida poderá chegar a zero, nos termos do disposto no artigo 104-B, §4º, do CDC, incluído pela Lei do Superendividamento, que assim estabelece:

O plano judicial compulsório assegurará aos credores, no mínimo, o valor do principal devido, corrigido monetariamente por índices oficiais de preço, e preverá a liquidação total da dívida, após a quitação do plano de pagamento consensual previsto no art. 104-A deste Código, em, no máximo, 5 (cinco) anos, sendo que a primeira parcela será devida no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, contado de sua homologação judicial, e o restante do saldo será devido em parcelas mensais iguais e sucessivas.

Quando o legislador garantiu ao credor “no mínimo, o valor do principal devido, corrigido monetariamente por índices oficiais de preço”, foi permitido ao consumidor, em caso de necessidade comprovada, que elabore um plano de pagamento a juros zero. Tal assertiva vem corroborada pela parte final do aludido dispositivo legal ao estabelecer que “o restante do saldo será devido em parcelas mensais iguais e sucessivas.”

Assim, o plano de pagamento deverá pegar o valor principal da data da contratação, ser atualizado por índice oficial de preço na data presente de sua elaboração, descontar os valores das parcelas pagas também atualizadas e o saldo restante ser dividido, em regra, em até cinco anos em parcelas mensais iguais e sucessivas.

Se a situação do consumidor superendividado for tão grave que não é possível montar o plano de pagamento em cinco anos, defendemos que esse prazo poderá ser maior, excepcionalmente. Isso ocorrerá, em nossa opinião, quando dentre os contratos que levaram o consumidor à condição de superendividado existir ao menos um com prazo de pagamento de empréstimo superior a 60 meses. Em existindo, por exemplo, um contrato com prazo de pagamento de 84 meses, muito comum atualmente, defendemos que esse será o limite de tempo para a elaboração do plano de pagamento desse

9 Disponível em www.planodepagamento.com.br Acesso em 16 fev. 2025.

consumidor superendividado. O fundamento do nosso entendimento está no Princípio da Vinculação da Oferta às avessas. Explico.

Com a consolidação do entendimento na jurisprudência superior de que o Poder Judiciário não pode intervir na fixação de juros remuneratórios, desde que esses estejam dentro de uma média de mercado, os bancos e entidades de crédito começaram a estender o prazo de pagamento dos contratos de empréstimos para conseguir burlar a regra da média de mercado na longevidade. Antes do citado entendimento, os contratos de empréstimos não eram tão longos, porque os bancos ganhavam cobrando juros mensais e anuais de forma exorbitante, devido à baixa fiscalização. Com a superveniência de um controle mais efetivo desses contratos, tanto pela agência reguladora Bacen, como pelo Poder Judiciário, começou-se a estender de maneira muito longa o pagamento dos contratos de empréstimos.

Desta forma, se analisarmos um contrato de 84 meses para pagar, percebemos que os juros mensais e anuais estão dentro da média. Mas, se pararmos para pensar que até pouco tempo atrás esses contratos tinham no máximo 60 meses para serem quitados, percebe-se que os fornecedores de crédito estão ganhando muito nos 24 meses a mais de cobrança de parcelas no exemplo apresentado.

De fato, se o artigo 30 do CDC prevê o princípio da vinculação da oferta, no sentido de que o fornecedor tem o dever de cumprir o que foi prometido numa publicidade ou oferta, entendemos que por esse mesmo fundamento o consumidor superendividado poderá valer-se de um prazo maior que cinco anos para montar seu plano de pagamento, quando, excepcionalmente, não conseguir pagar no prazo legal e desde que exista ao menos um contrato com prazo de pagamento superior a 60 meses, como os 84 meses, comumente ofertado no mercado de consumo.

Em palavras mais precisas, se o fornecedor do crédito está se valendo de um prazo mais longo para lucrar muito e burlar a regra da média de mercado de juros mensal e anual, esse mesmo prazo, quando superior a 60 meses, poderá ser utilizado em benefício do consumidor superendividado para montar seu plano de pagamento, sob o fundamento do princípio da vinculação da oferta às avessas.

Para encerrar esse item, teceremos alguns comentários sobre o disposto no artigo 104-A, §4º, do CDC, incluído pela Lei nº 14.181/2021, que define as regras básicas que deverão integrar o plano de pagamento:

Constarão do plano de pagamento referido no § 3º deste artigo:

I - medidas de dilação dos prazos de pagamento e de redução dos encargos da dívida ou da remuneração do fornecedor, entre outras destinadas a facilitar o pagamento da dívida;

II - referência à suspensão ou à extinção das ações judiciais em curso;

III - data a partir da qual será providenciada a exclusão do consumidor de bancos de dados e de cadastros de inadimplentes;

IV - condicionamento de seus efeitos à abstenção, pelo consumidor, de condutas que importem no agravamento de sua situação de superendividamento.

Data máxima vênua, entendemos que só os incisos I e IV deverão integrar o plano

de pagamento. Aliás, é imprescindível que o consumidor superendividado tenha ciência de que não poderá pegar novos empréstimos e agravar a sua situação de superendividamento até o pagamento final do respectivo plano.

Já os incisos II e III deverão constar do termo de audiência de conciliação ou da decisão judicial, pois não cabe ao consumidor de antemão fazer referência no plano de pagamento sobre a suspensão ou a extinção de eventuais ações judiciais em curso, nem de fixar a data a partir da qual será providenciada a exclusão do nome do consumidor de bancos de dados e de cadastros de inadimplentes.

4. Rito especial na ação de repactuação de dívidas

O rito na ação de repactuação de dívidas é especial e, portanto, deverá seguir o trâmite próprio introduzido pela Lei do Superendividamento ao CDC.

De fato, o objetivo inicial do legislador foi o de estabelecer a tentativa de conciliação entre as partes envolvidas. Sobre o tema, determina o CDC no caput do seu artigo 104-A:

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

Essa tentativa inicial de conciliação poderá ser efetivada se o consumidor entrar com a ação judicial de repactuação de dívidas por meio de um advogado, ou, se solicitar diretamente, sem precisar de assessoria jurídica, uma audiência conciliatória em matéria de superendividamento, como permite o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo¹⁰.

Dessa forma, os fornecedores de crédito serão intimados (e não citados ainda) para comparecerem à audiência de tentativa de conciliação. Caso não compareçam de maneira injustificada, serão penalizados nos termos do disposto no artigo 104-A, §2º, do CDC, *in verbis*:

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

¹⁰ Disponível em <https://esaj.tjsp.jus.br/petpg-conciliacao/abrirConciliacaoSuperendividamento.do> Acesso em 16 fev. 2025.

ocorrer apenas após o pagamento aos credores presentes à audiência conciliatória.

Concordamos com o recente entendimento do Superior Tribunal de Justiça ao decidir que as sanções pelo não comparecimento injustificado do credor à audiência de conciliação no processo de tratamento do superendividamento, previstas no art. 104-A, § 2º, do CDC, podem ser aplicadas na fase pré-processual (consensual), isto é, antes da ação judicial de repactuação de dívidas. Esse foi o entendimento do STJ no julgamento do REsp 2.168.199:

RECURSO ESPECIAL. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. DIREITO DO CONSUMIDOR. SUPERENDIVIDAMENTO. PROCESSO DE REPACTUAÇÃO DE DÍVIDAS. FASE CONSENSUAL (PRÉ-PROCESSUAL). AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO. CREDOR. NÃO COMPARECIMENTO INJUSTIFICADO. SANÇÕES PREVISTAS NO ART. 104-A, § 2º, DO CDC. APLICAÇÃO. POSSIBILIDADE.

1. A controvérsia dos autos resume-se em definir se as sanções previstas no art. 104-A, § 2º, do CDC incidem na hipótese de não comparecimento injustificado do credor à audiência de conciliação realizada na fase pré-processual do processo de repactuação de dívidas.

2. O processo de tratamento do superendividamento divide-se em duas fases: consensual (pré-processual) e contenciosa (processual).

3. O comparecimento à audiência de conciliação designada na primeira fase é um dever anexo do contrato celebrado entre a instituição financeira e o consumidor, cujo descumprimento enseja as seguintes sanções: i) suspensão da exigibilidade do débito; ii) interrupção dos encargos da mora; iii) sujeição compulsória ao plano de pagamento da dívida se o montante devido ao credor ausente for certo e conhecido pelo consumidor; e iv) pagamento após o adimplemento das dívidas perante os credores presentes à audiência conciliatória (art. 104-A, § 2º, do CDC).

4. Recurso especial conhecido e não provido. (REsp n. 2.168.199/RS, relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 3/12/2024, DJEN de 6/12/2024.)

Importante destacar que no “caso de conciliação com qualquer credor, a sentença judicial que homologar o acordo descreverá o plano de pagamento da dívida e terá eficácia de título executivo e força de coisa julgada” (art. 104-A, §3º, do CDC).

Não existindo conciliação, ou ocorrendo a composição amigável com apenas algum ou alguns credores, dar-se-á início à fase contenciosa. Nesse tocante, prevê o CDC em seu art. 104-B, caput:

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.

É nesse momento que os fornecedores de crédito serão citados, mas não para apresentar contestações genéricas ou impertinentes ao tema superendividamento, como a tradicional alegação de que o contrato foi firmado pelo consumidor autor da ação, juntando a foto do superendividado que está anexada ao contrato. Segundo o Diploma Consumerista, os credores serão citados para no prazo de 15 dias juntarem os documentos e as razões da negativa de aceder ao plano voluntário ou de renegociar (art. 104-B, §2º, do CDC). Trata-se de contestação específica que deverá se concentrar em apresentar os motivos que fizeram o fornecedor de crédito se recusar a aceitar o plano de pagamento apresentado ou negociar com o consumidor superendividado.

O juiz poderá nomear administrador para auxiliá-lo na análise do plano apresentado pelo consumidor ou para apresentar efetivamente o plano de pagamento que contemple medidas de temporização ou de atenuação dos encargos (art. 104-B, §3º, do CDC).

Aí está a importância de os tribunais oferecerem um sistema que não apenas colha as informações dos consumidores superendividados, mas que possa por meio de algoritmos e inteligência artificial transformar essas informações em cenários diferentes de propostas de pagamentos. A existência desse sistema informatizado de elaboração de plano de pagamento ao consumidor superendividado daria mais força à decisão do STJ de imposição das penalidades legais aos fornecedores que não comparecerem à audiência de tentativa de conciliação. Isto porque os bancos e entidades de crédito ao chegarem na aludida audiência teriam a certeza de deparar-se com planos de pagamento informatizados pelo sistema do próprio tribunal.

O encerramento da ação de repactuação de dívidas dar-se-á com uma sentença impondo compulsoriamente o plano de pagamento que deverá ser pago em cinco anos (em regra, conforme nossa opinião acima apresentada), podendo fixar uma carência de até 180 dias para o pagamento da primeira parcela (art. 104-B, §4º, do CDC).

A importância de ficar sedimentado que estamos diante de um rito processual especial é tão grande que o Conselho Nacional de Justiça publicou uma cartilha com o intuito de facilitar a compreensão prática de que não estamos diante do rito ordinário comum. Nesse tocante, foi elaborado um fluxograma pelo CNJ¹¹ resumindo as etapas do processo de superendividamento nos seguintes termos:

11 Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/cartilha-superendividamento.pdf> Acesso em 16 fev. 2025.

Figura 1. Processo de superendividamento.



Fonte: CNJ.

Não poderíamos encerrar esse trabalho sem lembrar que a composição em matéria de superendividamento também poderá ocorrer por meio dos órgãos públicos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Nesse sentido, prevê o CDC:

Art. 104-C. Compete concorrente e facultativamente aos órgãos públicos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor a fase conciliatória e preventiva do processo de repactuação de dívidas, nos moldes do art. 104-A deste Código, no que couber, com possibilidade de o processo ser regulado por convênios específicos celebrados entre os referidos órgãos e as instituições credoras ou suas associações. (Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021)

§ 1º Em caso de conciliação administrativa para prevenir o superendividamento do consumidor pessoa natural, os órgãos públicos poderão promover, nas reclamações individuais, audiência global de conciliação com todos os credores e, em todos os casos, facilitar a elaboração de plano de pagamento, preservado o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, sob a supervisão desses órgãos, sem prejuízo das demais atividades de reeducação financeira cabíveis. (Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021)

§ 2º O acordo firmado perante os órgãos públicos de defesa do consumidor, em caso de superendividamento do consumidor pessoa natural, incluirá a data a partir da qual será providenciada a exclusão do consumidor de bancos de dados e de cadastros de inadimplentes,

bem como o condicionamento de seus efeitos à abstenção, pelo consumidor, de condutas que importem no agravamento de sua situação de superendividamento, especialmente a de contrair novas dívidas. (Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021)

Nessa linha de raciocínio, defendemos que escritórios de advocacia devidamente habilitados e especializados em matéria de superendividamento também estão legitimados para intermediar acordos envolvendo consumidores superendividados e fornecedores de crédito. Trata-se de mais proposta para tentar desafogar o Poder Judiciário e ajudar os mais de 73 milhões de brasileiros que se encontram hoje em situação de endividamento no Brasil¹².

Conclusão

Diante do todo apresentado, tentamos responder ao longo deste artigo às perguntas que nos foram propostas pela coordenação desse belo projeto de publicação da Escola Paulista da Magistratura. Assim, concluiremos nosso trabalho da seguinte forma.

Entendemos, inicialmente, que a competência para processamento da ação de repactuação de dívidas é a da Justiça Comum Estadual/Distrital, mesmo tendo ente federal interessado, em razão da natureza concursal dessas demandas, sem a possibilidade de se discutir questões de superendividamento nos Juizados Especiais, basicamente pela complexidade da matéria no tocante à elaboração do plano de pagamento, bem como em relação ao rito especial desse tipo de feito judicial.

De fato, o consumidor superendividado poderá postular tutela de urgência a qualquer momento do processo, inclusive na petição inicial, desde que preenchidos os requisitos autorizadores no caso concreto, visando à imposição do plano de pagamento desde o início da demanda. Para tanto, o aludido plano é documento obrigatório a ser anexado à petição inicial.

A intervenção do advogado é necessária, quando o consumidor superendividado optar pela propositura direta da ação judicial. No entanto, o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo faculta a qualquer do povo solicitar audiência de conciliação em matéria de superendividamento nos Cejuscs, independentemente de assistência de advogado. É importante, nesses casos, o Tribunal estar aparelhado tecnologicamente para ajudar o consumidor a elaborar um plano de pagamento para apresentar na audiência de conciliação.

Ademais, entendemos que nas ações de superendividamento, será possível ao consumidor cumular os pedidos de revisão dos contratos (discutir nulidades e abusividades, a partir da Lei de Superendividamento e de outras normas) e repactuação (tratamento) de dívidas. Apesar da viabilidade jurídica dessa cumulação, não recomendamos. A ação de repactuação de dívidas é o melhor caminho para buscar a reinserção do consumidor superendividado ao mercado de consumo, na medida em que se busca apresentar

12 Disponível no link: [Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 26, nº 69, p. 156-179, Outubro-Dezembro/2025](https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-12/serasa-numero-de-pessoas-endividadas-no-pais-chega-a-73-milhoes#:~:text=Serasa%3A%20n%C3%BAmero%20de%20pessoas%20endividadas%20no%20pa%C3%ADs%20c,hega%20a%2073%20mil%C3%B5es,-Dados%20s%C3%A3o%20de%20Levantamento%20mais%20recente%20feito%20pelo,do%20volume%20registrado%20em%20abril. Acesso em 16 fev. 2025.</p></div><div data-bbox=)

um plano de pagamento em que o consumidor possa pagar as suas dívidas, sem comprometer o mínimo existencial seu e de sua família.

O plano voluntário de pagamento deverá ser elaborado levando em consideração a equação de até 70% dos rendimentos do consumidor superendividado para garantir o seu mínimo existencial e de sua família e de aproximadamente 30% da renda para pagar dívidas.

A audiência de tentativa de conciliação é obrigatória e o não comparecimento injustificado de qualquer credor levará à imposição das seguintes sanções: (i) suspensão da exigibilidade do débito; (ii) interrupção dos encargos da mora; (iii) imposição compulsória do plano de pagamento; e, (iv) recebimento após os credores que compareceram à audiência. Serão admitidos acordos parciais na conciliação e o contencioso seguirá com aqueles credores que não acederem à composição amigável.

Diante da impossibilidade financeira de o consumidor de executar o plano de repactuação de dívidas no prazo de cinco anos, defendemos, excepcionalmente, a aplicação do princípio da vinculação da oferta às avessas. Assim, existindo ao menos um contrato de empréstimo dentre aqueles que levaram o consumidor à situação de superendividamento com prazo superior a 60 meses para pagamento, esse prazo maior deverá ser utilizado na elaboração do plano de pagamento.

Por fim, entendemos que os poderes do administrador eventualmente nomeado pelo juiz da causa não poderão ultrapassar os limites legais. Dessa forma, o plano de pagamento apresentado pelo perito judicial poderá admitir, a depender da situação de superendividamento do consumidor, a devolução de somente o valor principal, corrigido monetariamente por índice oficial de preço e com juros zero.

A experiência prática no assunto, pautada na dificuldade em se encontrar expert do juízo habilitado para elaborar um plano de pagamento ou para analisar plano voluntariamente apresentado pelo consumidor, recomenda que os Tribunais informatizem seus sistemas de processo eletrônico para não apenas coletarem informações dos consumidores superendividados como ocorre hoje, mas, principalmente, para conseguirem transformar esses dados socioeconômicos em planos de pagamento e ajudar mais de 73 milhões de brasileiros que estão nessa condição de endividamento no país.

Referências bibliográficas

BOLZAN DE ALMEIDA, Fabrício. *Direito do Consumidor Esquematizado*. 13. ed. São Paulo: Saraiva/Gen, 2025.

_____. *Lei de Superendividamento - Teoria e prática*. São Paulo: Saraiva/Gen, 2024.

_____. A publicidade das bebidas alcoólicas e as restrições eficazes previstas do ordenamento jurídico pátrio. *Revista Interna da FUNASA* – artigo elaborado em coautoria com Cássia Hoshino, Procuradora Federal em exercício na FUNASA, 2004.

_____. Aproximações e distinções entre as noções de consumidor e usuário na responsabilidade civil do Estado na prestação de serviços. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca (coord.). *Responsabilidade civil do Estado: desafios contemporâneos*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

_____. Desconsideração da personalidade jurídica no CDC e um diálogo com o direito

ambiental e com o direito civil – artigo elaborado em coautoria com Emiliano Galvão. In: GAJARDONI, Fernando da Fonseca. *Temas aprofundados: magistratura*. Salvador: JusPodivm, 2013.

_____. Serviço público e a incidência do Código de Defesa do Consumidor. In: MARINELA, Fernanda; BOLZAN, Fabrício (org.). *Leituras complementares de direito administrativo: advocacia pública*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2009.

BOLZAN, Fabrício; CARDOZO, José Eduardo Martins; TAVARES, André Ramos. *Vade-mécum de direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

DI STASI, Mônica. *Crédito digital e superendividamento do consumidor*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2024.

MARQUES, Claudia Lima. *Comentários à lei 14.181/2021: a atualização do CDC em matéria de superendividamento*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2021.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____; BOLZAN, Fabrício. Poder de polícia: da supremacia do interesse público à primazia dos direitos fundamentais. In: MARTINS, Ives Gandra (coord.). *Tratado de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2013.

Sites:

<https://pesquisascnc.com.br/pesquisa-peic/> Acesso em 16 fev. 2025.

<https://site.cndf.org.br/cartao-de-credito-e-extensao-de-renda-para-20-de-seus-usuarios-revela-pesquisa-do-spc-brasil-e-cndf/> Acesso em 16 fev. 2025.

<https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasmonetariascredito>. Acesso em 16 fev. 2025.

<https://www.gov.br/inss/pt-br/noticias/novo-teto-de-juros-do-credito-consignado-de-1-68-ja-esta-em-vigor#:~:text=O%20novo%20teto%20de%20juros,2%2C49%25%20ao%20m%C3%AAs>. Acesso em 16 fev. 2025.

<https://sbvc.com.br/crescimento-vertiginoso-das-bets-preocupa-a-iniciativa-privada-e-o-poder-publico/> Acesso em 16 fev. 2025.

https://macroattachment.cloud.itau.com.br/attachments/3df39481-efa5-4d94-b073-77963070e0bf/20082024_MACRO_VISAO_Apostas_on-line_Diferentes_M%C3%A9tricas.pdf Acesso em 16 fev. 2025.

<https://esaj.tjsp.jus.br/petpg-conciliacao/abrirConciliacaoSuperendividamento.do> Acesso em 16 fev. 2025.

<https://www.planodepagamento.com.br> Acesso em 14 fev. 2025.

<https://esaj.tjsp.jus.br/petpg-conciliacao/abrirConciliacaoSuperendividamento.do> Acesso em 16 fev. 2025.

<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/cartilha-superendividamento.pdf> Acesso em 16 fev. 2025.

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-12/serasa-numero-de-pessoas-endividadas-no-pais-chega-a-73-milhoes#:~:text=Serasa%3A%20n%C3%BAmero%20de%20pessoas%20endividadas%20no%20pa%C3%ADs%20chega%20a%2073%20milh%C3%B5es,-Dados%20s%C3%A3o%20de&text=Levantamento%20mais%20recente%20feito%20pelo,do%20volume%20registrado%20em%20abril>. Acesso em 16 fev. 2025.