

1 Introdução

A sociedade de consumo moderna ampliou de maneira indiscriminada a possibilidade de obtenção de crédito ao consumo para arcar com despesas cotidianas. Essa ampliação da oferta de crédito, conjuntamente com o incentivo ao consumo, faz com que parcela da população acabe se endividando mais do que a possibilidade de pagar, tornando-se insolvente.

Desse modo, as facilidades para obtenção de crédito e a falta de educação financeira para a população fez com que a concessão de crédito se transformasse mais em um problema do que em uma solução: os juros, muitas vezes, prejudicam o adimplemento da dívida, que faz com que o consumidor adquira outro crédito para pagar o primeiro e assim sucessivamente, podendo ocasionar o fenômeno chamado de superendividamento.

No Brasil para solucionar o problema há, além das regras previstas no Código de Defesa do Consumidor e no Código Civil, as regras a respeito de insolvência civil previstas no Código de Processo Civil de 2015, copiadas do Código de Processo Civil de 1973.

Entretanto, os dispositivos a respeito da insolvência (previstos desde o Código de Processo Civil de 1973) não foram capazes de solucionar o endividamento excessivo e nem de ajudar os consumidores incapazes de arcar com as suas dívidas advindas de contratos de concessão de crédito ao consumo.

Tendo em vista esse problema social, uma comissão de juristas elaborou um projeto de lei para tratamento e prevenção das situações de superendividamento. Trata-se do Projeto de Lei nº 283 de 2012. Esse documento apresenta diversos dispositivos complementares ao Código de Defesa do Consumidor e promete auxiliar no combate ao superendividamento dos brasileiros.

No entanto, será que havia a necessidade de um projeto de lei para o combate ao superendividamento? Será que o novo projeto é adequado à solução desse problema? Será mesmo necessária a criação de novas regras nos moldes do projeto para tratar e prevenir o superendividamento? Ou as normas existentes em nosso ordenamento jurídico, desde que bem aplicadas, já são capazes de auxiliar os superendividados brasileiros?

Com essas questões em vista, o presente artigo tem como objetivo responder à seguinte pergunta: O Projeto de Lei nº 283 de 2012 é a solução para o problema dos superendividados brasileiros?

Para isso, ter-se-á como escopo analisar os principais modelos legislativos para solução do problema dos superendividados no mundo, quais sejam, o modelo do *fresh start*

norte-americano e o modelo de reeducação francês. Além disso, estudar-se-á as soluções já admitidas no Direito Brasileiro, sem se esquecer das regras concernentes à insolvência civil que, mesmo que não muito usadas, ainda estão vigentes atualmente.

Por fim, perscrutar-se-á o Projeto de Lei nº 283 de 2012, demonstrando suas principais contribuições para a solução desse problema e as inovações que ensejará no Código de Defesa do Consumidor. Para responder o problema do artigo, portanto, utilizar-se-á de pesquisa teórico-doutrinária e documental com auxílio do método comparativo.

2 Superendividados no mundo

Neste tópico iremos tratar de duas diferentes experiências estrangeiras no tratamento das situações de superendividamento. Em primeiro lugar, trataremos da legislação francesa que serviu de inspiração para o projeto de lei brasileiro e que basicamente consiste na realização de mediações/conciliações do devedor e seus credores, a fim de resolver o problema por meio de um plano de recuperação.

Em segundo lugar trataremos da experiência norte-americana que estabelece a falência do consumidor individual incapaz de pagar suas dívidas, dando primazia à política chamada de *fresh start*. Há autores que classificam os modelos, respectivamente, como modelos de reeducação, como o francês ou de nova oportunidade como o norte-americano (HULS, 1994).

A importância do estudo desses dois diferentes sistemas para o tratamento das situações de superendividamento no Brasil se dá, além do fato de serem um sistema da *Civil Law* e outro da *Common Law*, sobre dois fatores distintos. Em primeiro lugar para o caso da França a sua relevância aparece pela adoção do modelo francês descrito no *Code de la Consommation* como inspiração para o Projeto de Lei 283/2012. E em segundo lugar, no caso norte-americano, da preponderância de seu endividamento também se dar pelo crédito habitacional e pelo cartão de crédito, no chamado crédito *revolving* (BERTONCELLO, 2012), acrescentando ainda as particularidades previstas no *Bankruptcy Code* que muito se assemelham ao modelo de insolvência já previsto no Brasil.

De acordo com Clarissa Costa de Lima (2014), o modelo de tratamento baseado no *fresh start* tem como fundamento a ideia de que o superendividamento é uma falha de mercado e não uma falha pessoal do consumidor. Assim, com o perdão das dívidas, o consumidor poderá se manter economicamente ativo e não se desligar do mercado de consumo.

O modelo europeu de reeducação, por sua vez, tem como foco a responsabilização pelo pagamento das dívidas por meio de renegociação e elaboração de um plano para o adimplemento das obrigações em longo prazo, tendo como fundamento, segundo a autora, que o superendividamento é uma falha pessoal do consumidor.

Para Cavallazzi e Carpena (2006, p. 333), o procedimento francês preocupa-se com uma questão social e não meramente individual:

Como se pode verificar do tratamento normativo que recebeu o superendividamento na França, o inadimplemento do consumidor de crédito é visto como um problema social, que ultrapassa os limites do interesse individual, e, portanto, interessa à sociedade – e não apenas aos credores – a sua eliminação. Criou-se na verdade um processo de insolvência do consumidor, à semelhança da concordata, da qual se beneficiam apenas os comerciantes. Trata-se, portanto, de uma verdadeira mudança de perspectiva, que busca formas de solução do débito não a partir de mais um procedimento de cobrança, mas sim de um negociado pagamento, ou até mesmo do não pagamento.

No entanto, o que se percebe atualmente é a aproximação desses dois modelos. O modelo francês já incorpora, para consumidores que apresentam uma situação irremediável, a possibilidade de perdão das dívidas, mediante a demonstração de incapacidade absoluta de pagamento (LIMA, 2014).

Já o modelo norte-americano apresenta a tendência de cada vez mais restringir o perdão, que não mais alcança a totalidade das dívidas do consumidor. Atualmente, 19 (dezenove) tipos de dívidas passaram a ser excluídas do benefício, tendo em vista a identidade do credor (p.ex. dívidas com o governo federal) ou ainda as circunstâncias de contração da dívida, como débitos ocasionados por fraude (NASH; PARDO, 2012).

Na França, a legislação responsável pela introdução do tema em seu ordenamento jurídico foi a Lei *Neiertz* de 31.12.1989 (Lei 89-1010). O foco dessa lei era, em especial, os superendividados ativos¹, ou seja, aqueles que contraíram crédito além de sua possibilidade e que encontraram dificuldades no pagamento da dívida (LIMA, 2014).

Posteriormente o teor dessa lei foi introduzido no Livro III do *Code de la Consommation* sob o título III chamado de *Traitement des situations de surendettement* pela reforma legislativa de 1993 (FRANÇA, 1978). Essa lei criou a Comissão Departamental de

¹A doutrina ainda divide o superendividamento em ativo consciente ou inconsciente. No caso de endividamento ativo consciente o consumidor tem desde o começo a intenção de inadimplir com a sua obrigação. Já no caso de superendividamento ativo inconsciente, o consumidor age impulsivamente, depois se encontrando em um estado de insolvência. Na doutrina e jurisprudência fica evidente a divergência a respeito da tutela do endividamento ativo inconsciente. (LIMA, Mikael Martins de. O limite para concessão de crédito previsto no Projeto de Lei sobre o Superendividamento. *Revista de Direito Bancário, do mercado de capitais e da Arbitragem*, São Paulo, n.º 57, p. 97-118, jul./set. 2002).

Superendividamento que busca a conciliação entre o devedor e seus credores, com objetivo de realização de um plano de recuperação.

Somente em 1998 foi criada uma solução legislativa para os endividados passivos, ou seja, os consumidores que não contraíram mais dívidas do que podiam arcar, mas que se encontraram sem possibilidade de pagamento por conta de circunstâncias imprevistas como desemprego. Apenas em 2003 houve uma nova lei que abarcou a possibilidade de perdão total da dívida para superendividados que não tinham capacidade de pagamento (LIMA, 2014).

O procedimento, na lei francesa, inicia-se com as chamadas *Comissions de surendettement*, comissões administrativas provocadas pelo próprio devedor que serão responsáveis pela análise dos requisitos da lei para concessão do benefício (GIANCOLI, 2008). De acordo com o art. L-331-2 do *Code de la Consommation*, só podem se beneficiar de um procedimento de tratamento o conjunto de dívidas não profissionais, exigíveis e a vencer (FRANÇA, 1978).

Além dos requisitos mencionados, há a necessidade de o consumidor estar de boa-fé. A boa-fé, no entanto, não diz respeito a um padrão de conduta diligente, mas apenas haverá má-fé quando o credor tem a intenção de agravar seu endividamento para fraudar credores (LIMA, 2014).

O que se percebe é que o procedimento de tratamento do superendividamento tem duas fases distintas: a fase consensual e a fase judiciária. A primeira fase, também chamada de administrativa, realiza-se perante a Comissão de superendividamento e a segunda perante o Poder Judiciário.

Portanto, após a admissão do procedimento consensual, a comissão será responsável pela elaboração conjunta com o devedor e os credores de um plano de pagamento, delimitando parte da renda do consumidor para a sua sobrevivência (*reste à vivre*). Caso o devedor não cumpra o plano à risca, os credores poderão, então, reclamar seus créditos individualmente (GIANCOLI, 2008).

O plano elaborado pela Comissão não poderá ultrapassar o prazo máximo de 10 (dez) anos e poderá contemplar medidas tais que sejam capazes de garantir o pagamento da dívida pelo consumidor, como parcelamentos, moratórias, supressão da taxa de juros, entre outras.

Caso não haja acordo, o procedimento passará à via judicial por iniciativa do devedor que requererá a formulação de recomendações por parte da Comissão, que poderão ser homologadas pelo juiz. Nessa fase, o juiz pode se valer de medidas ordinárias como a prorrogação dos pagamentos, o reescalonamento dos reembolsos e a redução da taxa de juros

ou ainda de medidas extraordinárias como a moratória e o perdão parcial das dívidas (LIMA, 2014).

Para Kilborn (2006), o sistema francês exige demais do consumidor e não oferece muito em retorno. Desse modo, esse sistema pode inculcar uma ideia de injustiça que dificulta o processo de reeducação e prejudica o adimplemento dos planos. Apesar de garantir um mínimo para a sobrevivência, a experiência tem demonstrado que esses acordos são muito restritivos e estão destinados a falhar.

O sistema norte-americano, por sua vez, na opinião do autor, por apresentar um processo muito célere e com o perdão total das dívidas, não oferece ao consumidor a oportunidade de aprendizagem ativa, ou seja, de colocar em prática determinadas atitudes para que consiga pagar seus débitos, sendo considerado também um sistema injusto por não haver distribuição equânime de direitos e deveres. Além do mais o perdão total das dívidas impõe um processo muito fácil para o consumidor, não sendo um incentivo para a diminuição das contratações arriscadas de crédito (KILBORN, 2006).

Nos Estados Unidos a filosofia do *fresh start* vem desde o *Certificat of discharge* de 1800. Com o *Bankruptcy Code* de 1878 foram introduzidas normas de falência comercial e individual, tendo como propósito maior a distribuição dos bens do devedor entre os credores e não necessariamente a proteção do devedor, nem o perdão de suas dívidas (HULS, 2010).

Com o *Chandler Act* de 1938 foi criado um procedimento alternativo que facilitava a sobrevivência de empresas devedoras, incluindo a medida de suspensão da exigibilidade das dívidas durante o período da falência. Foi a conhecida distinção entre os Capítulos 7 e 13, entre o procedimento de liquidação e de recuperação por meio de plano de pagamento das dívidas, respectivamente (HULS, 2010).

A reforma de 2005 foi responsável por modificações que resultaram no *Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act* que teve o intuito claro de diminuir o acesso dos consumidores ao procedimento de liquidação, sob a alegação de reiterados abusos. Instituiu uma investigação profunda (*means test*) dos bens do patrimônio do devedor com a finalidade de reconduzi-lo ao procedimento do Capítulo 13 (PEREIRA, 2006).

O *lobby* das instituições financeiras argumentava que deixar à escolha do devedor qual procedimento adotar ocasionava um comportamento oportunista. Enquanto o devedor sem bens no patrimônio, mas com renda estável preferia o procedimento do Capítulo 7; o devedor com bens e sem renda preferiria o procedimento do Capítulo 13. Desse modo, o devedor seria perdoado de suas dívidas à custa dos credores (HULS, 2010). Acrescentavam

ainda que o aumento do número de processos de falência representava um abuso, pois parte dos consumidores poderiam pagar, mas preferiam pedir falência.

Entretanto, parte da doutrina aponta que apesar do aumento do número de consumidores que pediam a resguarda do Código de Falência, esses indivíduos estavam tão ou mais endividados que aqueles que pediam esse direito na década de 80. Isso significa que há um número maior de endividados e não que os consumidores estão abusando da benesse legal (BRAUCHER, 1999).

O que se percebe é que a regra no sistema norte-americano é o perdão incondicional, mesmo para devedores que possuam uma renda estável, o que difere do sistema francês que propõe um plano de pagamento para esses devedores e apenas haverá perdão total para aqueles que tiverem sob uma situação econômica mais deteriorada. Além disso, o sistema norte-americano não exige que o consumidor esteja de boa-fé, nem questiona as razões que o levaram ao superendividamento. O foco é na manutenção do bom funcionamento do mercado e não na dignidade do consumidor (LIMA, 2014).

Pelo Capítulo 7 do *Bankruptcy Code*, o processo inicia-se com a petição do devedor com a descrição de seu patrimônio e dívidas. Após a nomeação de um administrador (*trustee*) e intimação dos credores, há a liquidação dos bens disponíveis do devedor e seu rateio. O que não for possível de pagar será perdoado, do mesmo modo do sistema de insolvência brasileiro. Caso não haja bens disponíveis, o devedor é perdoado imediatamente e incondicionalmente.

O perdão apenas será limitado em dois casos: quando o devedor ocultar bens ou quando suas dívidas corresponderem a dívidas que a lei não permite o perdão. As dívidas que não podem ser perdoadas envolvem alimentos, algumas taxas, empréstimos educacionais do governo, indenizações por morte ou multa de origem criminal (LIMA, 2014).

Já pelo Capítulo 13 do Código, chamado de *Individual Debt Adjustment*, o consumidor pode requerer perante o Tribunal de Falência a realização de um plano de pagamento (*wage-earner plan*) a ser aceito pelos credores e pelo *trustee*, oficial encarregado de fiscalizar a aplicação das normas do direito falimentar e o cumprimento do plano de recuperação (PEREIRA, 2006). Esse benefício é concedido aos devedores que, apesar de apresentarem um rendimento fixo, não possuem ou não podem dispor de seu patrimônio.

O perdão só será concedido após o cumprimento do plano de pagamento que pode durar de 3 (três) a 5 (cinco) anos. Isso não significa, entretanto, que todas as dívidas serão pagas, pois o pagamento dependerá da renda disponível do devedor (LIMA, 2014).

A averiguação do montante da renda disponível depende, desde 1984, do *disposable income test*. Com esse teste diminuiu-se a discricionariedade judicial na averiguação do montante disponível e, portanto, do montante destinado aos credores sem garantias, que muitas vezes, não recebiam nada pela preferência dos credores com garantias e dos preferenciais (LIMA, 2014).

O que fica claro é que independentemente do Capítulo usado, o pagamento das dívidas se dará em porcentagem muito parecida. A situação financeira, na prática, entre o consumidor que se vale do Capítulo 7 ou do Capítulo 13 do *Bankruptcy Code* não é muito diferente (BRAUCHER, 1999). E ainda atualmente, após a reforma de 2005, a educação financeira passou a ser obrigatória, tanto para os consumidores que se valerem do Capítulo 7, quanto do Capítulo 13. No entanto, diferentemente da França, essa educação está mais voltada a desenvolver habilidades financeiras do que em ensinar o consumidor a não depender mais do crédito ao consumo, ao menos enquanto realiza o plano de pagamento (LIMA, 2014).

3 Proteção dos superendividados no Brasil

Apesar de apresentarmos uma legislação atual (Lei 11.101/2005) no que diz respeito à falência do empresário, no caso de insolvência civil as normas são dispersas e conflitantes. Nas palavras de Battello (2006, p. 221): “A evolução dos endividados civis brasileiros é a história dos ‘esquecidos’”.

Historicamente, tivemos a contemplação dos endividados no projeto de Código Civil do Teixeira de Freitas que não foi adotado no Brasil. O Código Civil de 1916 previa um procedimento de liquidação do patrimônio do devedor em seus arts. 1.554 a 1.569 (SCHMIDT NETO, 2012).

Somente com o Código de Processo Civil de 1973 o endividado civil passou a ser tratado com mais similitude ao endividado empresário (BATTELLO, 2006). Essa legislação em seus arts. 748 a 753 prevê o concurso universal, o vencimento antecipado das dívidas e arrecadação dos bens penhoráveis do devedor. O Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015) em seu art. 1.052 prevê a aplicação dessas mesmas regras ao devedor insolvente para os casos regidos pela nova legislação. Já o Código Civil de 2002 e o Código de Defesa do Consumidor não trouxeram em seu bojo normas a respeito do devedor insolvente.

No que diz respeito ao Direito do Consumidor brasileiro, atualmente, não se apresenta nenhum marco legal para a resolução de conflitos ocasionados pelo superendividamento. No entanto, apesar da omissão da legislação específica sobre o assunto,

os tribunais brasileiros já estão resolvendo questões a esse respeito e estabelecem, algumas vezes, a impossibilidade de se contrair crédito que comprometa mais do que 30% ou 40% da renda do consumidor, embasando-se na Lei n.º 10.820/2003 e nos princípios da garantia do mínimo existencial e na dignidade da pessoa humana. Assim, pode-se constatar da ementa do julgado retirado do TJSP do ano de 2014:

Ementa: CONTRATO. EMPRÉSTIMO CONSIGNADO. SUPERENDIVIDAMENTO. CARÁTER ALIMENTAR DO SALÁRIO. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. CONSIGNAÇÕES VOLUNTÁRIAS JUNTO A DIVERSAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. LIMITE. 1. Em que pese o superendividamento voluntário, o salário tem caráter alimentar e ao menos um percentual dele deve ser preservado, a fim de garantir à parte viver dignamente como pessoa humana. 2. Em casos em que o cliente procede a vários contratos de empréstimo, junto a diversas instituições financeiras, o limite dos descontos deve ser de 40% do valor de seu rendimento disponível (Lei 10.820/03). 3. Recurso parcialmente provido (BRASIL, 2014).

O que se percebe é que os Tribunais já foram provocados para resolução de questões sobre o superendividamento e apresentam decisões no sentido de limitar os empréstimos ao máximo de 30% ou 40% do rendimento mensal do consumidor. No entanto, a doutrina esclarece que muitas famílias que se apresentam em situação de extremo endividamento não poderão, mesmo assim, arcar com uma dívida que tome de 30% a 40% de seus rendimentos (CATALAN, 2013).

Ainda como tentativa de solucionar esse problema, apresenta-se hoje no Brasil iniciativas de conciliação e mediação tanto por parte do Poder Judiciário² como do PROCON com a intenção de educar e facilitar os acordos a respeito das dívidas dos superendividados. Nesse mesmo sentido, a Defensoria Pública vem adotando medidas facilitadoras para auxiliar os devedores e credores.³

A doutrina ainda enfatiza o art. 52 do CDC como o principal artigo do diploma consumerista brasileiro a tratar da questão da concessão de crédito, destacando o direito à informação do consumidor e garantindo a possibilidade de liquidação antecipada do débito pelo consumidor mediante redução proporcional dos juros e acréscimos.

²Sobre o assunto ver: TESSLER, Marga Inge Barth. Administração da Justiça: inovações – O Projeto Conciliação no SFH do TRF 4ª região. In: MARQUES, Cláudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. *Direitos do consumidor endividado: superendividamento e crédito*. São Paulo: RT, 2006. Cap. 14, p. 371 a 383.

³Sobre esse assunto ver: OLIBONI, Pessanha. O superendividamento do consumidor brasileiro e o papel da defensoria pública: criação da comissão de defesa do consumidor superendividado. In: MARQUES, Cláudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. *Direitos do consumidor endividado: superendividamento e crédito*. São Paulo: RT, 2006. Cap. 12, p. 345 a 354 e CONSALTER, Rafaela. Novas tendências da atuação da defensoria pública na defesa do consumidor necessitado. In: MARQUES, Cláudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. *Direitos do consumidor endividado: superendividamento e crédito*. São Paulo: RT, 2006. Cap. 13, p. 355 a 370.

Dentro dessa perspectiva e da sistemática principiológica do Direito do Consumidor no Brasil, a mera aplicação das normas a respeito da insolvência previstas no Código de Processo Civil de 1973 tornou-se insuficiente para a proteção do consumidor superendividado. O que se percebe é que essas normas são de pouca aplicação e de pouca eficácia social, além de serem submetidas à lentidão do Poder Judiciário, podendo estender a situação de penúria do consumidor por todo o período do processo judicial, sendo-lhe vedado o acesso ao crédito para consumo.

No entanto, o diploma consumerista já apresenta algumas soluções principiológicas e baseadas na proteção contratual do consumidor, como a vedação a cláusulas abusivas, ou ainda, soluções para a prevenção ao superendividamento como a vedação à publicidade enganosa.

4 Contribuições do Projeto de Lei 283/2012

O Projeto de Lei n.º 283/2012 do Senado Federal apresenta em seu bojo a matéria relativa ao controle do fornecimento de crédito ao consumidor e a prevenção do superendividamento.

De acordo com Marques e Bertocello (2013) o Projeto de Lei para prevenção e tratamento do superendividamento no Brasil é baseado fortemente no Direito francês, com propostas de conciliação e mediação e responsabilização do fornecedor, além de aumentar a disciplina acerca da publicidade de crédito e dos requisitos para elaboração desses contratos.

No Direito brasileiro vigente, temos o art. 52 do CDC como principal dispositivo a regular os contratos de crédito. Aliados a esse dispositivo temos ainda o regramento a respeito da proteção contratual do consumidor (arts. 46 e ss) e da publicidade enganosa e abusiva (arts. 36 e ss., todos do CDC).

Como já visto também, ainda restam as regras sobre insolvência que permaneceram mesmo com a alteração do Código de Processo Civil. Esse regramento assemelha-se mais com a regulação norte-americana a respeito do tema, apresentando também a ideia de *fresh start*. Entretanto, não é um mecanismo muito utilizado e acabou não conseguindo resolver o problema dos endividados brasileiros, não auxiliando no tratamento e na prevenção do superendividamento.

Assim nasceu o Projeto de Lei n.º 283/2012 que define superendividamento em seu art. 104-A, §1º (BRASIL, 2012) como:

Entende-se por superendividamento o comprometimento de mais de trinta por cento da renda líquida mensal do consumidor com o pagamento do conjunto de suas dívidas não profissionais, exigíveis e vincendas, excluído o financiamento de casa para a moradia, e desde que inexistentes bens livres e suficientes para a liquidação total do passivo.

Deve-se notar, que o conceito proposto pelo Projeto de Lei 283/2012 sobre o superendividamento exclui as dívidas de financiamento da casa própria, abarcando apenas dívidas outras que não agregam ao patrimônio do consumidor. Os motivos da retirada desse contrato não foram determinados na exposição de motivos do projeto. Deve-se destacar que o contrato de financiamento da casa própria representa 8,6% da dívida dos brasileiros em abril de 2015, abaixo apenas do cartão de crédito e do financiamento de automóveis (PEIC, 2015).

Além do mais, também estabeleceu um parâmetro para considerar um consumidor endividado ou não. Como vimos o parâmetro de 30% já utilizado por parte da jurisprudência brasileira é bastante criticável e pode não representar uma solução que comporte as necessidades do superendividados.

Pelo Projeto de Lei a educação financeira, as garantias de crédito responsável e a prevenção e tratamento do superendividamento com preservação do mínimo existencial passarão a ser direitos básicos do consumidor, constando do rol do art. 6º do CDC (BRASIL, 1990).

Foram alteradas também algumas regras a respeito da prescrição, acrescentando um art. 27-A ao CDC e prevendo seu regramento específico para contratos de crédito e de trato sucessivo. A prescrição das pretensões dos consumidores passará a ser de 10 (dez) anos.

Além dessas regras iniciais, o Projeto de Lei inseriu uma seção nova ao Capítulo VI do CDC (Seção IV- Da Prevenção do Superendividamento). Essa nova seção trata, grosso modo, da regulação mais especificada de dispositivos já previstos no CDC, adequando essas previsões legais às vicissitudes dos contratos de crédito e do sistema bancário. O art. 54-B do Projeto de Lei, por exemplo, apresenta especificidades ao direito de informação nos contratos de crédito consagrado no art. 52 do CDC.

O primeiro artigo a tratar do problema do superendividamento é o art. 54-A que estabelece as premissas e princípios para o tratamento do crédito pelo sistema de proteção do consumidor. O artigo destaca os princípios da boa-fé, da função social do crédito, da preservação do mínimo existencial e da dignidade da pessoa humana entendendo como função dessa seção do código a efetivação de uma concessão responsável de crédito e a educação financeira do consumidor, tendo em vista evitar a sua exclusão social ocasionada pelo endividamento excessivo.

O artigo 54-B, por sua vez, apresenta um rol bastante extenso de direitos do consumidor em relação aos contratos de crédito. Apresenta direitos de proteção contratual, além de dispositivos que tratam da publicidade das operações de crédito.

Como fica claro, o dispositivo do Projeto de Lei apresenta diversas especificidades em relação ao art. 52 do CDC, dispendo mais detalhadamente a respeito do dever de informação do fornecedor de crédito. Por mais que a intenção da novel legislação seja facilitar o conhecimento do consumidor a respeito das cláusulas contratuais, principalmente relativas a taxa de juros, encargos contratuais diversos e preços a serem pagos, na prática uma especificação desses deveres pode não efetivar a vontade da lei.

Ainda que mais determinados os deveres de informação, o fornecedor ainda terá meios para complicar os dados, apresentando diversos quadros e tabelas com o valor da taxa de juros de modo bastante profissionalizado e que não permita o conhecimento por parte de um consumidor leigo. E mesmo que passe todas as informações corretamente poderemos ter ainda problemas associados à tomada de decisões pelo consumidor, assunto estudado pela economia comportamental.⁴

Quanto ao art. 54-C apresenta uma novidade interessante no controle do fornecimento de crédito. Por meio desse dispositivo há a previsão de responsabilizar o fornecedor por créditos concedidos sem análise da capacidade de pagamento do consumidor.

No entanto, não haveria necessidade desse dispositivo tendo em vista o art. 187 do Código Civil que prevê o abuso de direito, *ipisis litteris*: “Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes” (BRASIL, 2002).

O art. 54-C do Projeto de Lei avança muito em relação ao art. 46 do CDC na proteção contratual do consumidor de crédito. Apesar de específico, ele demonstra a necessidade de aperfeiçoamento dessa parte do Código de Defesa do Consumidor, intensificando os meios para a proteção do vulnerável, deixando de se tratar de um direito meramente formal, mas que ocasiona consequências sérias para o fornecedor que não cumprir. *In verbis*:

Art. 54-C. Sem prejuízo no exposto no art. 46, no fornecimento de crédito, previamente à contratação, o fornecedor ou o intermediário devem, entre outras condutas:

⁴ Ver: KILBORN, Jason J. Comportamentos econômicos, superendividamento; estudo comparativo da insolvência do consumidor: buscando as causas e avaliando soluções. In: MARQUES, Cláudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. *Direitos do consumidor endividado: superendividamento e crédito*. São Paulo: RT, 2006. Capítulo 3, p. 66-104.

I – esclarecer, aconselhar e advertir adequadamente o consumidor sobre a natureza e modalidade do crédito oferecido, assim como sobre as consequências genéricas e específicas do inadimplemento;

II – avaliar de forma responsável e leal as condições do consumidor pagar a dívida contratada, mediante solicitação da documentação necessária e das informações disponíveis em bancos de dados de proteção ao crédito, observado o disposto neste Código e na legislação sobre proteção de dados;

III – informar a identidade do agente financiador e entregar ao consumidor, ao garante e a outros coobrigados uma cópia do contrato de crédito.

§1º A prova do cumprimento dos deveres previstos neste Código incumbe ao fornecedor e ao intermediário do crédito.

§2º O descumprimento de qualquer dos deveres previstos no *caput* deste artigo, no art. 52 e no art. 54-B, acarreta a inexigibilidade ou a redução dos juros, encargos, ou qualquer acréscimo ao principal, conforme a gravidade da conduta do fornecedor e as possibilidades financeiras do consumidor, sem prejuízo de outras sanções e da indenização por perdas e danos, patrimoniais e morais, ao consumidor (BRASIL, 2012).

No art. 54-B vemos também a importância do controle da publicidade para o tratamento do superendividamento. Do mesmo modo que o fornecedor foi proibido de conceder crédito para consumidor que sabidamente não seria capaz de arcar com a dívida, o projeto ainda prevê a vedação à publicidade agressiva de crédito, com menção a crédito com taxa de juros zero ou de empréstimos para negativados. No entanto, a disciplina a respeito da publicidade presente no Código de Defesa do Consumidor já é suficiente para sancionar o fornecedor que fizer publicidade enganosa ou abusiva em relação ao crédito. O problema é a efetividade desse direito, pois ainda hoje é possível presenciar em panfletos publicitários ou mesmo em reclames da televisão menção a crédito com juros zero, o que caracterizaria publicidade enganosa, prevista no art. 37, §1º, do CDC.

Ainda nesse artigo, o projeto protegeu de modo mais específico os adolescentes e idosos, ou seja, aqueles hipervulneráveis aos contratos de crédito, especialmente, no caso dos idosos, do famoso crédito consignado⁵. Apesar de se tratar de um dispositivo interessante, parece também que pelo sistema protetivo do consumidor já haveria como proteger os hipervulneráveis na contratação de crédito.

A respeito do consignado o projeto traz o art. 54-D em que mantém o limite de 30% do desconto em folha (em contrariedade com a MP 681/2015)⁶ para preservação do mínimo existencial. Além disso, dispõe sobre a possibilidade de revisão contratual judicial quando esse desconto máximo não for cumprido. Prevê ainda mais uma possibilidade de retratação do consumidor pelo prazo de 7 (sete) dias após a contratação, criando uma hipótese de direito de

⁵ Para mais detalhes ver: CATALAN, Marcos. O crédito consignado no Brasil: decifra-me ou te devoro. *Revista de Direito do Consumidor*, n.º 87, p. 125 a 149, maio/jun., 2013.

⁶ De acordo com a MP 681/2015, já convertida na Lei 13.172/2015, o percentual do limite de consignação antes de 30% do valor do salário passou a 35% sendo que essa diferença será apenas para pagamento de fatura de cartão de crédito. (BRASIL, 2015).

arrependimento sem necessidade de motivação, como a presente no art. 49 do CDC para fornecimento realizado fora do estabelecimento comercial.

Excetuando-se o direito de arrependimento, todos os outros direitos são garantidos pelo Código de Defesa do Consumidor ou pelo Código Civil de 2002. Isso demonstra que, muito do que foi trazido pelo projeto já poderia ser efetivado com a legislação existente.

O art. 54-E estabelece a conexão entre o contrato que concede o crédito e o contrato de fornecimento de produto ou serviço desde que esse contrato esteja a ele conectado, como quando é feito especificamente para a compra de determinado produto ou serviço, como os contratos de crédito para financiamento de automóveis. Nesse caso o destino do contrato de crédito estará atrelado ao de fornecimento de produto ou serviço, e a extinção de um implicará a de outro.

O art. 54-F, por sua vez, trata especificamente das práticas abusivas nas contratações de crédito e se complementa ao art. 39 do CDC. Esse dispositivo cria diversas modalidades diferentes de práticas abusivas nos contratos de crédito, impedindo, dentre outras condutas, a cobrança de valores contestados pelo consumidor na fatura de cartão de crédito, ou ainda havendo alegação de fraude ou roubo do cartão, proibindo a venda de serviços creditícios a consumidores vulneráveis por meios eletrônicos ou por meio de telefone, principalmente, em casos em que houver prêmio e ainda proíbe o condicionamento de acordos à renúncia da demanda judicial.

Por fim, o art. 54-G traz disposição acerca das cláusulas abusivas que podem estar presentes em contratos de crédito, sendo um complemento ao art. 51 do CDC. Com esse dispositivo, o projeto de lei termina a parte relativa à proteção do consumidor nos contratos de crédito e bancários e na adoção de medidas de prevenção do superendividamento, deixando claro mais uma vez a garantia de acesso do consumidor ao Poder Judiciário.

No Capítulo V, o projeto passa a tratar da conciliação para tratamento do superendividamento. Pelo *caput* do art. 104-A haverá a possibilidade de audiência de conciliação com todos os credores com finalidade de apresentação de uma proposta de pagamento que não poderá exceder a 5 (cinco) anos.

O mesmo artigo ainda prevê a suspensão da exigibilidade do crédito do fornecedor que não comparecer à conciliação nem nomear representante adequado para transigir em seu nome. Por fim, estabelece que o pedido dessa audiência especial de conciliação só poderá ser feito novamente pelo consumidor após 2 (dois) anos da liquidação das obrigações previstas no plano.

Apesar de se tratar de uma tentativa inovadora no Direito Brasileiro o Projeto de Lei ainda foi tímido na tentativa de solucionar o problema do superendividamento. O projeto teve como inspiração o modelo francês baseado na ideia de reeducação e não de simples nova oportunidade, como o modelo norte-americano, e mesmo o modelo atual brasileiro da insolvência civil.

A atribuição de novos deveres aos fornecedores de crédito veio ao encontro do que é discutido na maior parte dos países europeus e mesmo pela doutrina pátria. No entanto, a questão que fica é que os direitos apresentados pelo Projeto de Lei no mais, apenas especificam os direitos já previstos tanto no Código de Defesa do Consumidor quanto no Código Civil de 2002.

Isso demonstra que, apesar da boa intenção do legislador, o sistema protetivo do consumidor já comporta em seu bojo as regras necessárias para a prevenção e o tratamento do superendividamento, bastando a sua aplicação em conformidade com os princípios do direito privado e da Constituição Federal.

5 Conclusões

- a. A sociedade de consumo teve como uma de suas consequências o aumento da concessão de crédito ao consumo e, assim, o aumento do endividamento dos consumidores.
- b. Além disso, muitos consumidores encontraram-se em situação tal que não são capazes de pagar suas dívidas de consumo, fenômeno este chamado de superendividamento.
- c. O superendividamento é um problema social que atinge os consumidores brasileiros.
- d. No entanto, trata-se de um problema mundial e que encontra soluções em diversos países do mundo.
- e. A doutrina divide os modelos de legislação a respeito do superendividamento em dois principais: modelo de reeducação e modelo de nova oportunidade.
- f. O modelo de reeducação é representado pelo *Code de la consommation* francês, que prevê em seu bojo, a realização de audiências de conciliação e mediação entre credores e devedor para elaboração de um plano de pagamento.
- g. O modelo de nova oportunidade, ou *fresh start*, é o modelo adotado pelos Estados Unidos e consiste basicamente no perdão das dívidas.
- h. Atualmente, ambos os modelos aproximaram-se, prevendo tanto possibilidades de perdão das dívidas quanto de realização de planos de pagamento.

i. O Brasil apresenta uma legislação no modelo do *fresh start* que são as regras de insolvência civil previstas no Código de Processo Civil.

j. Entretanto, essas normas não são muito aplicadas por diversas razões, como custos do processo e falta de celeridade, o que sobrecarrega o consumidor superendividado.

k. O Projeto de Lei nº 283/2012 prevê diversas especificações a direitos já garantidos no bojo do ordenamento jurídico brasileiro, em especial, no Código de Defesa do Consumidor e no Código Civil de 2002.

l. Portanto, o Projeto de Lei pouco inova e não parece aperfeiçoar a legislação já existente a ponto de conseguir tratar e prevenir o superendividamento do consumidor brasileiro.

m. Parece que a solução reside na aplicação do sistema já existente de modo mais efetivo.

Referências Bibliográficas

BATTELLO, Silvio Javier. A (in)justiça dos endividados brasileiros: uma análise evolutiva. In: MARQUES, Cláudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. *Direitos do consumidor endividado: Superendividamento e crédito*. São Paulo: RT, 2006.p. 211-229. p. 221.

BERTONCELLO, Káren. Breves linhas sobre o estudo comparado de procedimentos de falência dos consumidores: França, Estados Unidos e Anteprojeto de Lei no Brasil. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, a.21, nº 83, p. 113-138, jul./set., 2012.

BRASIL. *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil*. Lei n.º 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm> Acesso em: 01 de mar. 2016.

_____. *Código de Defesa do Consumidor*, Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078compilado.htm> Acesso em: 26 de fev. 2016.

_____. *Código de Processo Civil*. Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm> Acesso em: 01 de mar. 2016.

_____. *Código de Processo Civil*. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm> Acesso em: 26 de fev. 2016.

_____. *Lei 10.820*, de 17 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.820.htm> Acesso em: 01 de mar. 2016.

_____. *Lei 11.101*, de 9 de fevereiro de 2005. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm> Acesso em: 01 de mar. 2016.

_____. *Lei n.º 13.172*, de 21 de outubro de 2015. Altera as Leis nos 10.820, de 17 de dezembro de 2003, 8.213, de 24 de julho de 1991, e 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para dispor sobre desconto em folha de pagamento de valores destinados ao pagamento de cartão de crédito. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13172.htm> Acesso em: 22 jun. 2016

_____. Congresso Nacional. Senado Federal. *Projeto de Lei n.º 283 de 2012*. Altera a Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de defesa do consumidor) para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção do superendividamento. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=112479&tp=1>> Acesso em: 15 de nov. 2014.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *Apelação n.º 1061541-57.2013.8.26.0100*, da 14ª Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, São Paulo, SP, 11 março 2014. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=7403695&cdForo=0&v1Captcha=sZhiP>> Acesso em: 04 jul. 2016.

CATALAN, Marcos. O crédito consignado no Brasil: decifra-me ou te devoro. *Revista de Direito do Consumidor*, nº87, p. 125 a 149, maio/jun., 2013.

CONSALTER, Rafaela. Novas tendências da atuação da defensoria pública na defesa do consumidor necessitado. In: MARQUES, Cláudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. *Direitos do consumidor endividado: superendividamento e crédito*. São Paulo: RT, 2006. Cap. 13, p. 355 a 370.

BRAUCHER, Jean. Options in consumer bankruptcy: an american perspective. *Osgoode Hall Law Journal*, v.37, nº 1/2, p.156-169, 1999.

CARPENA, Heloísa; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. Superendividamento: proposta para um estudo empírico e perspectiva de regulação. In: MARQUES, Cláudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. *Direito do Consumidor endividado: Superendividamento e crédito*. São Paulo: RT, 2006. Capítulo 11, p. 310-344.

FRANÇA. *Code de la Consommation*. Disponível em:
<<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006069565>>
Acesso em: 02 de mar. 2016.

GIANCOLI, Bruno Pandori. *O superendividamento do consumidor como hipótese de revisão dos contratos de crédito*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

HULS, Nick. *Overindebtedness of Consumers in the EC member state: facts and search for solutions*. E. Story Scienza, 1994.

KILBORN, Jason J. Comportamentos econômicos, superendividamento; estudo comparativo da insolvência do consumidor: buscando as causas e avaliando soluções. In: MARQUES, Cláudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. *Direitos do consumidor endividado: superendividamento e crédito*. São Paulo: RT, 2006. Capítulo 3, p. 66-104.

LIMA, Clarissa Costa de. *O tratamento do superendividamento e o direito de recomeçar dos consumidores*. São Paulo: RT, 2014.

LIMA, Mikael Martins de. O limite para concessão de crédito previsto no Projeto de Lei sobre o Superendividamento. *Revista de Direito Bancário, do mercado de capitais e da Arbitragem*, São Paulo, n.º 57, p. 97-118, jul./set. 2002.

NASH, Jonathan Remy; PARDO, Rafael I. Does ideology matter in bankruptcy? Voting behavior on the courts of appeals. *William and Mary Law Review*, Williamsburg, v. 53, p. 919-985, 2012.

OLIBONI, Pessanha. O superendividamento do consumidor brasileiro e o papel da defensoria pública: criação da comissão de defesa do consumidor superendividado. In: MARQUES, Cláudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. *Direitos do consumidor endividado: superendividamento e crédito*. São Paulo: RT, 2006. Cap. 12, p. 345 a 354.

Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do consumidor – PEIC. Disponível em:
<http://www.ibegi.org.br/resources/peic_abril_2015.pdf> Acesso em: 26 de fev. 2016.

PEREIRA, Wellerson Miranda. Superendividamento e crédito ao consumidor: reflexões sob uma perspectiva de direito comparado. In: MARQUES, Cláudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. *Direitos do consumidor endividado: superendividamento e crédito*. São Paulo: RT, 2006. Capítulo 6. p. 158-190.

SCHMIDT NETO, André Perin. *Revisão dos contratos com base no superendividamento: Do Código de Defesa do Consumidor ao Código Civil*. Curitiba: Juruá, 2012.

TESSLER, Marga Inge Barth. Administração da Justiça: inovações – O Projeto Conciliação no SFH do TRF 4ª região. In: MARQUES, Cláudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. *Direitos do consumidor endividado: superendividamento e crédito*. São Paulo: RT, 2006. Cap. 14, p. 371 a 383.