

INTRODUÇÃO

Em uma economia em desenvolvimento como a brasileira a maioria do orçamento é destinado ao consumo de bens básicos. Não se é viável, em regra, reservar, em poupança, ativos para o consumo de bens de valor mais elevado. Assim, é comum que se recorra ao crédito, o que torna o endividamento característico deste modelo.

O problema se instaura quando o consumo se torna disfuncional. Muitas vezes, os fornecedores, de má-fé, assediam o consumidor oferecendo-lhe crédito fácil e desburocratizado, sem consulta aos serviços de proteção ao crédito e avaliação da situação financeira do consumidor. Também, sem informar de modo prévio o custo total da dívida, os ônus e riscos envolvidos.

O consumidor desinformado contrata um hipercrédito completamente desproporcional à renda auferida. O passivo criado é tão elevado que os rendimentos se tornam insuficientes para adimpli-lo por completo sem comprometimento do sustento familiar.

O consumo disfuncional torna, o fenômeno econômico-social do superendividamento, endêmico, ao instaurar um estado de insolvência crônico que compromete estrutural e duradouramente a renda da pessoa física que, de boa-fé, contraiu o crédito, em prejuízo a sua subsistência.

O problema se agrava à medida que a população envelhece. O consumidor idoso pela sua condição pessoal de fragilidade acentuada possui um grau vulnerabilidade que excede o normal, genericamente reconhecido ao consumidor em geral.

A facilitação do acesso ao crédito por meio dos empréstimos consignados, com desconto diretamente no benefício do aposentado, ou pensionista, à juros reduzidos; a oferta desenfreada de produtos e serviços financeiros; o incentivo ao consumo por meio de propagandas agressivas e a falta de consciência acerca dos prejuízos, fazem com que os idosos contratem o crédito consignado, dando início a um ciclo de superendividamento.

O ordenamento jurídico brasileiro, no entanto, ainda não dispunha de uma regulamentação específica para tratar do fenômeno endêmico do superendividamento. Havia apenas uma construção jurisprudencial que, no exercício da atividade construtiva e criativa, fazia aplicação da Constituição Federal, do Código Civil e das normas gerais do Código de Defesa do Consumidor.

Por muito tempo, a ausência tanto de um marco legislativo específico como de um entendimento jurisprudencial uníssono acarretou uma grande insegurança jurídica, principalmente, no que diz respeito ao crédito consignado.

Após mais de dez anos de uma luta que se iniciou em 2012, a Lei do Superendividamento (Lei 14.181/2021) entrou em vigor para modernizar o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto do Idoso, aperfeiçoando a disciplina do crédito, bem como trazendo soluções de tratamento e prevenção ao superendividamento, além de incentivar a educação financeira e o crédito responsável.

O presente estudo tem por objetivo central analisar a Lei 14.181/2021 como instrumento de tutela dos direitos fundamentais dos idosos.

A problemática reside na necessidade de compreender o fenômeno do superendividamento enquanto violador dos direitos fundamentais dos idosos, à luz da evolução histórica legislativa e de casos práticos, culminando no papel da legislação especificamente voltada à regulamentação do fenômeno, com adoção de diversos projetos pelos Tribunais.

A investigação empreendida utiliza o método dedutivo, por intermédio de uma abordagem qualitativa, para produzir informações aprofundadas. Quanto à natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada, pois objetiva gerar conhecimentos para a aplicação prática; e quanto ao procedimento, é uma pesquisa bibliográfica, mediante a revisão de obras e artigos científicos, bem como documental, devido à revisão de textos legislativos.

1 HISTÓRICO DO SUPERENDIVIDAMENTO

Na sociedade do consumo, explica Bioni (2018, p. 2), o consumo sufoca a força de trabalho. Passa-se a trabalhar para consumir, porque é na capacidade de consumo que reside a identidade da pessoa, como espécie de linguagem social.

A publicidade e o *marketing* desempenham papel fundamental, incutindo no consumidor necessidades que apenas serão supridas pelo produto apresentado. Satisfaz-se “num primeiro momento para, em ato conseqüente, criar uma nova insatisfação” (BIONI, 2018, p. 2).

Conforme explicam Martins, Miguel e Araujo (2020, p. 113 - 139), as próprias instituições financeiras em violação aos deveres laterais de conduta da boa-fé objetiva assediam o consumidor que não tem condições de adimplir com a obrigação ofertando-lhe crédito desburocratizado, sem sequer realizar consulta prévia aos órgãos de proteção ao crédito, o chamado *Subprime Market*.

Com isso, o endividamento torna-se característico do modelo da sociedade atual e, no Brasil, da própria economia. De acordo com Marques (2010, p. 3), a natureza da economia brasileira, mais do que de poupança, é de endividamento. Para consumir, cria-se passivos, recorre-se ao crédito e aos empréstimos criando a impressão de que se pode.

Em março de 2021 o saldo total em empréstimos no Sistema Financeiro Nacional (SFN) correspondia a 54,4% do PIB (SANTOS, 2021) nacional. Isso revela o crédito como grande destaque da economia no país e, com isso, a recorrência da dívida frente ao fornecedor em quase todas as famílias.

Com os consumidores, quase todos, cada vez mais, endividados, o passivo torna-se tão grande que os rendimentos são insuficientes para adimpli-lo por completo sem que haja o comprometimento do sustento, extrapolando a garantia do mínimo existencial.

Em decorrência do consumo disfuncional, o fenômeno econômico-social do superendividamento, torna-se endêmico. Atinge a pessoa física que de boa-fé contraiu o crédito que acaba ficando impossibilitada “de forma duradoura ou estrutural, de proceder ao pagamento de uma ou mais dívidas” (MARQUES; FRADE, 2004, p. 79 - 98).

Derivada do direito francês, a terminologia “superendividamento” corresponde à tradução do “neologismo *surendettement*, traduzindo-se *sur* que vem do latim e tem o significado de “super” ” (SCHMIDT NETO, 2010, p. 2), consistindo na “ (...) impossibilidade global de o devedor pessoa física, consumidor, leigo e de boa-fé, pagar todas suas dívidas atuais e futuras de consumo (excluídas as dívidas com o fisco, oriundas de delitos e de alimentos). ” (MARQUES, 2006, p. 256).

Conforme esclarece Bioni (2018, p. 3), é evidente que pelo uso do superlativo “super” o superendividamento está longe de corresponder a um endividamento comum. Compreende o “comprometimento duradouro e estrutural da renda e do patrimônio de uma pessoa física para fazer frente aos seus débitos. A falta de perspectiva de gerar, em um curto prazo, “caixa” para o pagamento do passivo é o fator determinante para a caracterização do propugnado estado de insolvência crônico”.

Em contraposição ao crédito adequado que levaria a um simples endividamento, no superendividamento há a concessão de um hipercrédito. A incongruência, desnivelamento, entre o hipercrédito e a renda do tomador instaura um estado de insolvência crônico com comprometimento estrutural e duradouro da renda que prejudica a subsistência do devedor, naquilo que Lopes (2011, p. 739) intitula de “escravidão (informal) por dívidas”.

Nos moldes do que advertem Martins, Miguel e Araujo (2017, p. 229): “É a tênue linha que separa o endividamento do superendividamento, o empreendedorismo da servidão, o crescimento econômico da quebra financeira”.

Por este motivo, o fenômeno socioeconômico vem demandando da ciência jurídica resposta urgente. Principalmente, ao atingir aquele grupo de consumidores hipervulneráveis.¹

Malgrado, no ordenamento jurídico brasileiro, o fenômeno introduzido, ainda nos anos 90, a partir dos estudos de direito comparado realizados pela doutrina de Claudia Lima Marques, José Reinaldo de Lima Lopes, Márcio Mello Casado e Geraldo de Faria Martins da Costa, ainda não dispunha de uma regulamentação específica.

Até então, havia apenas uma construção jurisprudencial que, no exercício da atividade construtiva e criativa, fazia aplicação da Constituição Federal, do Código Civil e das normas gerais do Código de Defesa do Consumidor, boa-fé objetiva, equilíbrio contratual, dever de informação, razoabilidade e solidariedade social no caso concreto.

Apesar de o Código de Defesa do Consumidor ser instrumento importante de proteção específica voltada à tutela do consumidor, a exemplo do que dispõe os arts. 42, 43 e 51, IV, ainda inexistia no ordenamento uma legislação que tratasse especificamente do superendividamento, com tutela adequada.

A ausência tanto de um marco legislativo específico como de um entendimento jurisprudencial unânime, por muito tempo, acarretou uma grande insegurança jurídica, principalmente, no que diz respeito ao crédito consignado.

A Lei 14.181/2021 moderniza o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto do Idoso aperfeiçoando a disciplina do crédito. Traz, também, soluções de tratamento e prevenção ao superendividamento, afora o incentivo à educação financeira e ao crédito responsável.²

Dentre as mudanças implementadas, tem-se, o fomento ao tratamento judicial e extrajudicial do endividamento, bem como a renegociação mais justa das dívidas, através da instituição de núcleos de conciliação e mediação, além da adoção de mecanismos preventivos, com imposição do dever de informação quanto aos dados relevantes das operações, de modo a coibir o cometimento de abusos na concessão de crédito.

¹ Evidente que em um país emergente o crédito funcionaliza e supre as necessidades econômicas e sociais, garantindo a vida de forma digna. Mas, quando deixa de ser um elemento a favor da pessoa humana, que funcionaliza, emancipa, gera dignidade, capacidade para suprir as necessidades e liberdade substantiva, tornando-se um parasita a favor do tomador de crédito, que se nutre da pessoa, causando danos, exclusão, miserabilidade, estagnação e excesso de dívidas, faz-se necessária uma tutela mais específica do Estado (BIONI, 2012, p. 4).

² Em 2012, com o Projeto de Lei 283/2012, de autoria do senador José Sarney, deu-se o primeiro passo resultado de um trabalho de dois anos realizado por uma Comissão de Juristas de atualização do Código de Defesa do Consumidor, especializada na temática do superendividamento, o PL foi provado pelo Senado Federal e remetido para a Câmara dos Deputados. O então PL 351/2015, conferia tratamento específico à matéria do superendividamento, propondo alterações no Código de Defesa do Consumidor e no Estatuto do Idoso. Daí também ser chamado de “PL do Superendividamento”. Após mais de dez anos, com uma luta que se iniciou em 2012, o agora PL 1805/21, substitutivo do de 2012, da Câmara dos Deputados, foi à sanção presidencial em 2021, aprovado por unanimidade, dando lugar à Lei 14.181/2021.

Na venda a prazo e fornecimento de crédito o fornecedor deverá indicar, prévia e adequadamente, o que consta dos arts. 52 e 54-B e D. Em termos gerais, o custo total da dívida, taxa mensal de juros, de juros de mora, total de encargos e montante das prestações, além de todos os ônus e riscos envolvidos que deverão ser indicados de forma clara.

Ficará, ainda, impedido de assediar ou pressionar o consumidor para que contrate crédito, principalmente, o hipervulnerável, bem como de realizar a operação de crédito sem que antes consulte os serviços de proteção ao crédito e a avaliação da situação financeira do consumidor.

A lei, também, vedou o condicionamento do atendimento dos requerimentos do consumidor, ou do início das tratativas, à renúncia ou desistência de demandas judiciais, pagamento de honorários ou depósito judicial. Além disso, vinculou o contrato principal de fornecimento de produto e serviço ao de financiamento, garantidor do crédito. Assim, se o consumidor desistir do principal, o contrato acessório, de crédito, se resolve de pleno direito.

Além do mais, quando o consumidor houver contestado uma determinada compra realizada a crédito, no prazo legal, notificada a administradora do cartão de crédito, o fornecedor ficará proibido de realizar novas cobranças ou debitar a quantia contestada até que a controvérsia seja sanada. Ainda, neste caso, fica vedada a manutenção do valor na fatura seguinte, hipótese em que o consumidor poderá deduzir o valor em discussão e realizar o pagamento apenas da parte que não for objeto do litígio.

As medidas adotadas pela legislação especificamente destinada à regulamentação do superendividamento representam espécie de barreira à prática, corriqueiramente realizada pelos fornecedores, de incentivo a contratação indiscriminada de hipercréditos pelos consumidores de boa-fé, que acabam ficando reféns de uma dívida insustentável, impossível de quitar sem o comprometimento da renda familiar.

A Lei do Superendividamento, nestes termos, é marco do crédito responsável e do consumo sustentável, com salvaguarda da dignidade do consumidor, que veio para suprimir lacuna legislativa por anos existente, atribuindo segurança jurídica à matéria do superendividamento.

2 DIREITO DOS IDOSOS

A velhice é a última fase ou ciclo da vida, posterior à fase adulta, que “se caracteriza pelo amadurecimento (...) e impõe (...) um declínio das (...) funções fisiológicas, funcionais e cognitivas” (AFONSO, 2013, p. 143). Trata-se de etapa em que os acontecimentos ganham dimensões alargadas, de crise e vulnerabilidade inerentes.

A senilidade traz consigo uma fragilidade natural do próprio processo, fazendo do idoso cada vez mais vulnerável física, psíquica e socialmente, “seja em decorrência do organismo que se encontra em processo de debilidade, seja pelas perdas de parentes e amigos sofridas ao longo da vida, seja pelo fato de a morte ter-se tornado uma realidade” (AFONSO, 2013, p. 144). É justamente, neste contexto, em que se é reconhecida a vulnerabilidade da pessoa idosa com direcionamento de uma tutela jurídica especial e imposição de um dever legal geral de cuidado.

Ainda, o envelhecimento é fato social que marca a pós-modernidade. No Brasil, os Dados do IBGE (2016) indicam uma alteração demográfica a partir do ano de 1940, acentuada em 1960, diante da redução da taxa de natalidade e o aumento da expectativa de vida.

Apenas no período de 1980 a 1999 a população de idosos cresceu em média 70% (IBGE, 2016, p. 146).

Pesquisa realizada pelo Departamento de Ações Programadas e Estratégicas da Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde (BRASIL, 2010) apurou que, nos dias de hoje, o país conta com uma população com idade igual ou superior a 60 anos correspondente a 10% da população, percentual que tende a aumentar exponencialmente ano a ano.

O fenômeno da inversão da pirâmide etária revela-se, ainda, na progressão feita pela Organização Mundial da Saúde que prevê que em 2025 a população idosa crescerá na proporção de 16 para 5 da população total (BRASIL, 1997, p. 7).

À medida que a população envelhece, a proteção da pessoa idosa torna-se questão central a ser discutida pelos Estados, em atenção à sua hipervulnerabilidade “– assim entendida a especial circunstância da idade avançada, fragilidade pelo envelhecimento do corpo e da mente (senescência) e, principalmente, pela aproximação com a morte, que passa do campo da expectativa para o da realidade” (AFONSO, 2013, p. 44).

Em adequação às mudanças demográficas, a velhice é expressamente reconhecida na legislação como direito humano fundamental, objetivando a tutela especial da pessoa humana nesta fase da vida, com particular atenção, imposição do dever de cuidado e incentivo a solidariedade pública intergeracional.

No plano internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos assegura a todo ser humano durante a sua existência o direito à vida digna, com atenção especial nas fases de maior vulnerabilidade, como é o caso da velhice (art. 25, § 1º).

Ademais, os Princípios das Nações Unidas em favor das pessoas idosas previstos na Resolução nº 46/91 asseguram a proteção dos idosos com reconhecimento da velhice como direito fundamental e a consequente proteção de todos os direitos que lhes são essenciais, enquanto pessoa humana.

Seguindo a mesma linha, o art. 1º, III, da CF, reafirmado no art. 170, ao prever a dignidade da pessoa humana como princípio estruturante do Estado de Direito, impõe o dever jurídico de cuidado dos vulneráveis, por circunstâncias particulares, a ser assegurado com absoluta prioridade.

Mais adiante, no mesmo diploma, o art. 230 reforça as prerrogativas fundamentais de proteção da dignidade, vida, bem-estar, igualdade etc., com enfoque especial na pessoa idosa, impondo à sociedade, família e ao Estado o dever de cuidado e defesa.

Destarte, “A velhice é um direito humano fundamental, porque expressão do direito à vida com dignidade, direito essencial a todos os seres humanos” (CAMPOS, 2012), “durante toda a vida biológica possível” (BARBOSA, 2014, p. 75).

A imposição de cuidado especial, proporcional a vulnerabilidade da pessoa idosa, também, nada mais é do que desmembramento máximo da cláusula geral da tutela da pessoa humana que visa “dotar a existência humana do seu caráter essencialmente humano” (RAMOS, 2014), observadas as peculiaridades e vulnerabilidade inerentes a cada fase do desenvolvimento.

Ainda que a existência humana seja marcada pela vulnerabilidade como característica ontológica indissociável, o idoso encontra-se em situação de vulnerabilidade exacerbada por ser uma vítima potencial mais exposta ao risco, por sua própria condição e peculiaridades, necessitando de um tratamento especial proporcional à medida de sua vulnerabilidade (RAMOS, 2014) para que possa se desenvolver e sair da “condição de vulneração”.

Neste sentido, a tutela dos idosos, potencialmente mais vulneráveis, justifica-se por ser expressão própria da dignidade humana, a ser resguardada em todas as fases da vida, conforme ressalta BARBOSA (*Apud* PEREIRA; OLIVEIRA, 2009, p. 106 - 118).

Mais adiante, o Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003) elevou o envelhecimento à categoria de direito personalíssimo e sua proteção à de direito social, impondo ao Estado e à toda coletividade o dever de garantir com absoluta prioridade a sua efetivação prevenindo qualquer ameaça ou violação.

Isso quer dizer que o envelhecimento saudável e em condições de dignidade foi reconhecido como direito inato, indispensável ao homem, à dignidade e integridade da pessoa, sendo-lhe, com isso, atribuídas as características dos direitos personalíssimos, eficácia *erga omnes*, vitaliciedade, imprescritibilidade, intransmissibilidade e irrenunciabilidade, sem que seu exercício possa sofrer quaisquer limitações.

Também, por corolário lógico, que à pessoa idosa são garantidos todos os direitos fundamentais inerentes a qualquer pessoa humana em todas as fases de sua vida, além da proteção integral específica prevista na legislação especial para a senilidade, como fase de vulnerabilidade acentuada.

O Estatuto do Idoso assegura com absoluta prioridade os direitos fundamentais à vida, liberdade, respeito, dignidade, alimentos, saúde física e mental, educação, aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, cultura, esporte, lazer, profissionalização e trabalho, cidadania, convivência familiar, previdência e assistência social, habitação, transporte, vedado qualquer tipo de violação, negligência, discriminação, violência, crueldade ou opressão. Daí decorrer a afirmação de que os direitos da pessoa idosa são consagração própria do princípio da dignidade que deve ser assegurado ao longo de todas as fases da vida humana.

De outro giro, no âmbito do Direito do Consumidor, as mudanças demográficas ocorridas na pós-modernidade impactaram o mercado de consumo que passou a contar com o grupo de idosos como sendo um dos principais grupos de consumo, com alto poder de compra.

Certo que o consumidor é reconhecidamente, por força do art. 4º, I, CDC, parte vulnerável da relação de consumo, de modo que o ordenamento adota instrumentos aptos a assegurar a equidade na relação com o grupo de fornecedores, com sua defesa sendo direito fundamental expresso na Constituição Federal.

Inobstante, o consumidor idoso pela sua condição pessoal de fragilidade acentuada, dadas às circunstâncias inerentes à fase do desenvolvimento em que se encontra, dispõe de mais tempo, com mais acesso a anúncios, maior dificuldade de compreensão quanto ao que está sendo adquiridos e possíveis danos, além de depender de determinados produtos e serviços, possui um alto grau vulnerabilidade, que excede o normal, genericamente reconhecido ao consumidor em geral. Sua hipervulnerabilidade, portanto, exige proteção legal diferenciada. Conforme preconiza Afonso (2013, p. 177) é “como dizer que a vulnerabilidade do consumidor se potencializa em determinados consumidores, impondo ao Estado uma maior e mais efetiva proteção e defesa dos seus direitos”.

Neste caso, por se tratar de um dos grupos mais suscetíveis às práticas e apelos realizados pelos fornecedores no mercado de consumo, há necessidade de uma tutela mais específica, com mecanismos legais que confirmem efetividade à defesa.

O relevo desta hipervulnerabilidade, por seu turno, é precisamente o que permite a adoção de mecanismos que equilibrem a disparidade na relação consumidor idoso-fornecedor.

Máxime, na sociedade do consumo, com o aumento do superendividamento, a atenção e tutela específica dirigida ao grupo de consumidores idosos hipervulneráveis ganha relevância ainda maior (MARTINS; MARQUES, 2020).

A facilitação do acesso ao crédito por meio dos empréstimos consignados, com desconto das prestações diretamente no benefício do aposentado ou pensionista e juros reduzidos, juntamente com a oferta desenfreada de produtos e serviços financeiros, o incentivo ao consumo por meio de propagandas agressivas e a falta de consciência acerca dos prejuízos fazem com que os idosos cada vez mais contratem o crédito consignado se superendividando, em decorrência.

Com a pandemia e o aumento das dificuldades econômicas, o fenômeno se acentua ainda mais.

A Lei do Superendividamento, neste sentido, ao alterar o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto do Idoso veio em boa hora.

Conferiu tratamento adequado ao fenômeno, com maior proteção à pessoa idosa na sociedade do crédito. Inclusive, para além das diretrizes traçadas, dada a inserção do §3º no art. 96 do Estatuto do Idoso, permitindo a negativa de crédito motivada por superendividamento.

3 SUPERENDIVIDAMENTO NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS, PROJETOS REALIZADOS

Atualmente, no Brasil, há trinta milhões de superendividados, grupo composto expressivamente por pessoas acima dos sessenta anos.

Até o mês de janeiro de 2021, foram R\$ 442, 8 bilhões contratados em crédito consignado, o maior valor já registrado, com um aumento de 14% em relação ao período anterior (CÂMARA, 2021).

Diretamente proporcional, é o crescimento do número de reclamações no site do Procon relativas a fraudes no consignado e assédio das instituições financeiras. Em São Paulo, por exemplo, as queixas sofreram aumento de 137% (PROCONSP, 2020).

Frequentemente, os fornecedores assediam o consumidor oferecendo-lhe crédito fácil e desburocratizado, sem consulta aos serviços de proteção ao crédito e avaliação da situação

financeira do consumidor. Também, sem informar de modo prévio o custo total da dívida, taxa mensal de juros, juros de mora e total de encargos e montante das prestações. Isso sem falar na indicação dos ônus e riscos envolvidos.

Diante da irresponsabilidade do fornecedor, o consumidor desinformado acaba por contratar um hipercrédito completamente desproporcional à renda auferida. Cria-se um passivo tão elevado que se torna impossível adimplir com a dívida sem comprometer todo o sustento, em violação ao mínimo existencial necessário à subsistência com dignidade.

O emblemático caso de Goretti, trazido por Martins, Miguel e Araujo (2017, p. 242), não é um caso isolado no país. Atualmente, milhões de brasileiros encontram-se superendividados ao terem contraído, de boa-fé, empréstimos desproporcionais e insustentáveis frente à renda auferida.

Goretti era uma catadora de papel, sem renda fixa e emprego formal. Recebia assistência de R\$ 230,00 do Bolsa Família. Ao precisar arcar com despesas médicas para o tratamento de sua mãe contratou um empréstimo pessoal de 12 parcelas de R\$ 270,00, passivo superior à sua renda.

Diante da insuficiência da renda para saldar a dívida, acabou reduzida a uma escravidão por dívidas. Trabalhava dia e noite, em dois turnos, mas o passivo era tão grande frente à renda, “já insuficiente para a manutenção de despesas básicas, a ponto de precisar contrair empréstimos para gastos do dia a dia”, que seus esforços eram insuficientes (MARTINS; MIGUEL; ARAUJO, 2017, p. 242). Acabou contraindo mais empréstimos para gastos do dia a dia, em “um círculo sem fim em que mais dívidas se alimentam a si mesmas, ainda que diante do trabalho redobrado” (MARTINS; MIGUEL; ARAUJO, 2017, p. 242).

A situação agrava-se ainda mais quando envolve pessoas idosas que, influenciadas pelo *marketing* irresponsável e assédio constante das instituições financeiras, acabam contratando, sem muita informação, crédito consignado como sinônimo de praticidade e dinheiro rápido na conta.

Em caso trazido a julgamento pelo Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, um preposto da instituição financeira compareceu à residência do idoso com promessa de vantagem financeira inexistente relativa à realização de um empréstimo consignado. Dolosamente, a instituição o induziu aderir ao empréstimo em valor expressivo, ao qual, em condições normais, com o mínimo de informações, jamais iria contratar, traduzindo-se em forte perda financeira (TJPI, 2015).

Em outra situação trazida a julgamento pela corte, um consumidor idoso passou a receber mais de trinta ligações telefônicas diárias de instituição financeira oferecendo-lhe

crédito, mesmo após sua recusa - prática extremamente comum, de publicidade ou atividade de convencimento, realizada pelas instituições financeiras visando à contratação de empréstimo por aposentados ou pensionistas (TJRS, 2019).

A mesma situação se viu repetir no Distrito Federal, mas com resultado muito mais gravoso, quando um idoso recebeu diversas ligações telefônicas de financeira oferecendo-lhe empréstimo bancário. Apesar da negativa quanto à contratação de empréstimo consignado e de não ter assinado qualquer contrato, a instituição de forma fraudulenta firmou a contratação, com prestação de serviços e remessa de produtos supostamente a título de “amostra grátis”, inclusive, com depósito de crédito em conta (TJDF, 2021).

Em Rondônia, foi levada a julgamento pelo Tribunal de Justiça ação em que o preposto da instituição financeira com dolo e má-fé ofertou empréstimo consignado à pessoa idosa, analfabeta funcional e de pouca instrução “fazendo-a crer tratar-se de repasse de verbas de projeto social do Governo Federal” (TJRO, 2015).

No Rio de Janeiro (TJRJ, 2020), em um litígio levado à Justiça, de forma indiscriminada, uma instituição financeira conferiu empréstimo mediante desconto em conta corrente à pessoa idosa que recebia benefício assistencial no valor de um salário mínimo, sem que analisasse de forma criteriosa às reais possibilidades econômicas da consumidora. Ao fim e ao cabo, o “(...) somatório dos descontos pactuados com a (...) idosa (...) alcançou o elevado patamar de 95% do valor do benefício”.

No Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, um consumidor hipervulnerável, não informado pela instituição financeira acerca de todas as implicações da contratação, foi submetido à situação de superendividamento após contratar empréstimos, tarifas e serviços bancários (TJPR, 2020).

Em outra situação na mesma corte, por telefone, a instituição financeira deixou de prestar as informações necessárias quanto ao negócio jurídico entabulado com aposentado, contrato de cartão de crédito consignado, com desconto realizado diretamente no benefício previdenciário. Assim, conquanto o aposentado pagasse mensalmente suas dívidas, o débito mantinha-se o mesmo, uma vez estar “pagando encargos muito mais altos do que pagaria, inclusive, em simples empréstimo consignado. Os pagamentos, pela parte autora, acabam se destinando, sempre e sempre, apenas ao valor mínimo das faturas de cartão de crédito (encargos)”, conforme explicitou o juízo *a quo* (TJPR, 2020).

Malgrado, apesar das diversas situações envolvendo o superendividamento do consumidor idoso, até a edição da Lei do Superendividamento, havia um vácuo legislativo no

ordenamento jurídico brasileiro. Não se tinha ainda nenhuma lei específica tratando da temática do superendividamento.

Assim, os Tribunais, quando da análise do caso concreto, acabavam tendo de recorrer à doutrina e às diretrizes da Constituição Federal, Código de Defesa do Consumidor e do Código Civil, gerando uma enorme insegurança jurídica, uma vez não haver um entendimento jurisprudencial uníssono.

A jurisprudência mais vanguardista reconhecia “a abusividade da instituição financeira, e mesmo a ocorrência de lesão, decorrente do descumprimento do dever de informar” (MARTINS; MIGUEL; ARAUJO, 2017, p. 235). Mas, nas revisionais de contrato de crédito, eram comuns decisões que extinguíam o feito sem resolução do mérito com fundamento na impossibilidade jurídica do pedido, ou mesmo que julgavam improcedente com base nos princípios do *pacta sunt servanda* e da autonomia da vontade (MARTINS; MIGUEL; ARAUJO, 2017, p. 236).

Nos 30 anos que seguiram a edição do Código de Defesa do Consumidor, no entanto, a jurisprudência dos Tribunais evoluiu em muito na defesa dos direitos fundamentais do consumidor, em uma árdua missão de, mesmo ante a ausência de um texto legal específico, salvaguardar os direitos fundamentais do consumidor superendividado, submetido a uma escravidão moderna por dívida. Os Tribunais passaram, também, a desenvolver uma série de projetos voltados à prevenção e tratamento do superendividamento.

Pioneiro, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em 2006, lançou projeto voltado à proteção do consumidor superendividado na Comarca de Sapucaia do Sul. Em 2007, o projeto foi implementado na Escolha da Magistratura de Porto Alegre. Na sequência, levado a Central de Conciliação e Mediação do Tribunal. Como objetivo, tem-se a mediação da renegociação amigável das dívidas com os credores e conforme o orçamento familiar do devedor “de modo a garantir a subsistência básica de sua família (mínimo vital)” (TJRS).

Nos moldes da sistemática do projeto, antes de ajuizar a ação, o devedor superendividado deverá procurar a Central de Conciliação e Mediação do Tribunal, preenchendo uma ficha socioeconômica. A indicação da data de realização da audiência para renegociação se dará no próprio ato da entrega do formulário, recebendo o credor carta-convite (TJRS). Caso já exista um processo, no entanto, caberá ao advogado da parte peticionar requerendo encaminhamento à central.

Os primeiros resultados obtidos com a iniciativa foram impressionantes. Até agosto de 2010 foram 83,7% de acordos firmados nas 500 audiências que se sucederam. Com índices de conciliação de 67,77% e 54,42%, em Sapiranga e Sapucaia do Sul, respectivamente.

Além disso, o Tribunal elaborou uma cartilha informativa para a prevenção do superendividamento.

Além de informações que ajudam o consumidor a evitar o superendividamento, tais como, “Não gaste mais do que você ganha; 2. Tenha cuidado com o crédito fácil; 3. Leia o contrato e os prospectos; 5. Exija informações sobre a taxa de juros mensal e anual (...)”³, a cartilha traz teste para que o consumidor possa auferir se está em situação de superendividamento, com indicação do passo seguinte, procurar o Projeto-Piloto para mediar a renegociação da dívida de forma amigável e de acordo com o orçamento familiar.

Baseado no projeto do Rio Grande do Sul, no Estado de São Paulo, o Procon-SP, em parceria com o Tribunal, lançou projeto piloto para orientar devedor em situação de superendividamento que queira negociar suas dívidas. Na prática, o consumidor deverá agendar, no Fórum local, a data da primeira audiência de renegociação que se dará em, no máximo, trinta dias (PROCONRS, 2010).

Também, no Paraná, o Tribunal de Justiça em parceria com a Escola da Magistratura do Paraná, lançou o Projeto de Tratamento ao Superendividamento do Consumidor, “serviço gratuito, pré-processual, de mediação/conciliação de renegociação de dívidas de relação de consumo do consumidor/pessoa física superendividado”.⁴

De modo similar ao que ocorre nas demais cortes, primeiro, o consumidor deverá preencher formulário-padrão socioeconômico a ser entregue no Posto de Atendimento do Projeto, onde irá confirmá-lo e ser informado da data da audiência. Na sequência, os fornecedores irão receber carta-convite para comparecimento na audiência conciliatória.

Os resultados do Projeto, em seus pouco mais de dois anos de funcionamento, são extremamente satisfatórios: “Dos 1271 consumidores que participaram de audiências com credores, resultaram 1039 acordos, totalizando um percentual de 81,74%. Das 2014 audiências já realizadas, 1181 foram efetivadas, ou seja, houve a presença do consumidor e de pelo menos um dos credores”.⁵

O Distrito Federal e territórios seguiu a mesma linha. O Programa Superendividados, realizado no Centro Judiciário de Solução de Conflitos e de Cidadania Superendividados (Cejudsc/Super), além da renegociação das dívidas, volta-se à prevenção e ao tratamento do superendividamento, realizando palestras e oficinas de educação financeira.

³ Disponível em: 11nq.com/h8Y10.

⁴ Disponível em: 11nq.com/AELrk.

⁵ Disponível em: 11nq.com/r1T7s. Acesso em: 10 ago. 20220.

No Ceará, diversas são as iniciativas voltadas ao tratamento adequado do superendividamento. Atuando nos municípios tem-se o Procon Municipal que no “Negocia PROCON” disponibiliza anualmente atendimento aos consumidores que buscam renegociar suas dívidas. Em paralelo, como espécie de Procon Estadual, com cinco unidades distribuídas pelo Estado, além de uma unidade móvel que realiza fiscalização e atendimento de consumidores de municípios do interior, há o Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (DECON/CE) que conta até com “Sala de Educação Financeira”. Também, a Defensoria Pública do Estado possui um Núcleo de Proteção e Defesa do Consumidor para atender as demandas mais complexas oriundas da relação de consumo que serão judicializadas e, além disso, munir o consumidor de instrumentais para que saia da situação de superendividamento.

Em Minas Gerais, o Grupo Técnico (GT) especializado em questões de Superendividamento, implementado pela OAB Minas e que atua em parceria com o Instituto de Defesa Coletiva, desenvolveu o Crédito Consciente para Idosos, programa voltado a educação financeira dos consumidores hipervulneráveis.

Como resultado, no festival internacional de cinema de Trancoso, o programa lançou o documentário “Covardia na Capital” que apresenta a realidade vivida por aposentados em meio as armadilhas utilizadas pelas instituições financeiras no afã da venda de crédito. Além disso, foram elaboradas cartilhas didáticas com dicas sobre uso sustentável da renda e crédito, para auxiliar os consumidores. Também, a Jornada Brasilcon, realizada pela Comissão de Defesa do Consumidor da OAB Minas e o Instituto de Defesa Coletiva, a Comissão de Direito Previdenciário da OAB Minas e o Brasilcon, abordou a temática da defesa dos hipervulneráveis.

No Tribunal de Justiça de Pernambuco, a população conta com o Programa Proendividados voltado à assistência, tratamento, acompanhamento e resolução de conflitos envolvendo o superendividamento (OABNACIONAL, 2020).

No Rio de Janeiro, através do Projeto de Solução Alternativa de Conflitos - Conciliação Pré-Processual, o Tribunal de Justiça empreende campanha de incentivo a solução consensual, disponibilizando e-mail como canal facilitador da conciliação entre o consumidor e o fornecedor (OABNACIONAL, 2020).

Em Alagoas, o Núcleo de Apoio aos Superendividados, do Procon/AL, fornece ao consumidor atendimento financeiro, psicológico e de negociação das dívidas.

Na Bahia, o Juizado Cível de Apoio ao Superendividado, em parceria com o Tribunal da Justiça da Bahia, Defensoria Pública do Estado da Bahia, Ministério Público do Estado da Bahia, Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social e a Câmara de

Dirigentes Lojistas de Salvador, oferece oficina de educação financeira e psicológica, junto com a oportunidade de os superendividados renegociarem suas dívidas (OAB NACIONAL, 2020).

Por fim, a OAB Nacional (2020), por meio da Comissão Especial de Defesa dos Consumidores, também, lançou cartilha informativa do Superendividamento com o fim de alertar o consumidor e estabelecer um referencial de como agir. A cartilha elenca todos os projetos-piloto existentes no país, além de trazer uma lista de cuidados para evitar o superendividamento.

Diante do cenário traçado, ainda mais considerando o aumento significativo da oferta e demanda por crédito com o advento da pandemia, tem-se a relevância da Lei do Superendividamento para a tutela mais significativa do consumidor, principalmente, do hipervulnerável.

A legislação especificamente destinada ao superendividamento representa barreira à prática abusiva perpetrada pelas instituições financeiras no afã da oferta de crédito, incentiva a educação financeira voltada ao crédito responsável, a renegociação justa das dívidas, inclusive, com todos os credores ao mesmo tempo, conferindo, ainda, maior segurança jurídica, ao servir de marco legislativo do superendividamento que traça as diretrizes necessárias para prevenção e tratamento adequado.

A regulamentação adequada do fenômeno, conquanto resgate a dignidade do consumidor, munido de ferramentas para romper com o ciclo do endividamento, transcende a figura do superendividado. Os impactos são de ordem multidisciplinar, atingindo às famílias e até mesmo a economia do país, conferindo sustentabilidade e equilíbrio em meio à um cenário de crise.

CONCLUSÃO

No contexto de um país emergente, é comum que se recorra ao crédito para viabilizar o consumo dos bens de valor elevado.

Em seu aspecto positivo, o crédito adequado e sustentável funcionaliza a economia, emancipa, gera dignidade, capacidade para suprir as necessidades e liberdades substantivas. No entanto, quando deixa de ser um elemento a favor da pessoa humana, que causa miserabilidade, estagnação e excesso de dívidas, o Estado deve intervir com uma tutela mais específica.

No consumo disfuncional há uma incongruência entre o crédito e a renda do tomador. O desnivelamento, instaura um estado de insolvência crônico com comprometimento estrutural e duradouro da renda que prejudica a subsistência do devedor.

À medida que a população envelhece, a preocupação em torno da regulamentação adequada do superendividamento acentua-se. Isso porque, apesar de o consumidor, reconhecidamente, por força do art. 4º, I, CDC, seja parte vulnerável da relação de consumo, o consumidor idoso é um dos grupos mais suscetíveis às práticas e apelos realizados pelos fornecedores no mercado de consumo, dadas às circunstâncias relativas à fase do desenvolvimento em que se encontra. Tem-se, a título de exemplo, os julgados dos tribunais de justiça do Estado do Piauí, Distrito Federal, Rondônia e Paraná.

São casos reiterados que se espalham pelos Tribunais de concessão de crédito sem consulta prévia aos serviços de proteção ao crédito e avaliação da situação financeira do consumidor; de prepostos que comparecem a residência do idoso com promessa de vantagem financeira inexistente visando a contratação de empréstimo em valor expressivo; instituições financeiras que por reiteradas vezes ligam para aposentados oferecendo consignado e que, mesmo após recusa, em alguns casos, de forma fraudulenta firmam a contratação, informando apenas que o serviço é prestado a título de “amostra grátis”. Isso, quando não ofertam empréstimo consignado fazendo o hipervulnerável crer tratar-se de repasse de verbas à título de projeto social do Governo Federal.

Em que pese a habitualidade das práticas abusivas, até a edição da Lei do Superendividamento, ainda não havia no ordenamento jurídico brasileiro uma regulamentação específica para tratar da temática.

A jurisprudência, neste contexto, no exercício da atividade construtiva e criativa, acabava tendo de fazer a aplicação da Constituição Federal, Código Civil e das normas gerais do Código de Defesa do Consumidor, para salvaguardar os direitos do consumidor.

Ato contínuo, neste ínterim, os Tribunais lançaram cartilhas informativas como medida preventiva ao superendividamento e projetos diversos visando orientar, prevenir e encaminhar o devedor em superendividamento.

Conquanto, foi apenas com edição da Lei do Superendividamento que a lacuna legislativa foi suprimida, através do fomento ao tratamento judicial e extrajudicial do endividamento, a renegociação mais justa das dívidas, instituição de núcleos de conciliação e mediação, adoção de mecanismos preventivos, inclusive, com a imposição do dever informação quanto aos dados relevantes das operações.

Após mais de uma década de uma luta que se iniciou em 2012, a Lei 14.181/2021 entra em vigor como espécie de marco do crédito responsável e do consumo sustentável, com salvaguarda da dignidade do consumidor.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Luiz Fernando. **Publicidade abusiva e a proteção do consumidor idoso**. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

BARBOSA, Heloisa Helena. **Vulnerabilidade e cuidado: aspectos jurídicos**. In: PEREIRA, Tânia da Sila; OLIVEIRA, Guilherme de (coord.). Cuidado e vulnerabilidade. São Paulo: Atlas, 2009. p. 106-118

BIONI, Bruno Ricardo. Superendividamento: um fenômeno socioeconômico decorrente da difusão do consumo e a sua análise à luz das evoluções legislativas americanas e francesas frente ao PL 283/2012. **Revista de Direito do Consumidor**, 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Rondônia. **Apelação nº 0000076-50.2010.822.0013**. Civil, Processual Civil e Consumerista. Empréstimo consignado[...]. Relator: Desembargador Moreira Chagas, 4 de agosto de 2015. Disponível em: <https://tj-ro.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/295451281/apelacao-apl-765020108220013-ro-0000076-5020108220013>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. **Apelação nº 0713545-05.2020.08.07.0009**. Juizados especiais cíveis. Processo civil. Consumidor. Empréstimo consignado. [...]. Relator: Carlos Alberto Martins Filho, 26 de maio de 2021. Disponível em: <https://tj-df.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1223314109/7135450520208070009-df-0713545-0520208070009>. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Apelação nº 0002740-09.2019.8.16.0174**. Recurso inominado. Bancário. Consumidor hipervulnerável. Benefício assistencial recebido através de conta corrente. Empréstimos [...]. Relator: Fernando Swain Ganem, 14 de agosto de 2020. Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/2100000013719871/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0002740-09.2019.8.16.0174>. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Apelação nº 0002023-81.2019.8.16.0146**. Ação declaratória de nulidade de contrato de cartão de crédito consignado c/c repetição de indébito e danos morais. [...] . Relator: Rodrigo Fernandes Lima Dalledone, 17 de julho de 2020. Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000012962741/Ac%C3%B3rd%C3%A3o000202381.2019.8.16.0146>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Paraná. **Projeto Superendividamento**. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/projeto-superendividamento>. Acesso em: 16 ago., 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Piauí. **Apelação Cível nº 2014. 0001.006371-9**. Civil. Processo Civil. Negócios jurídicos bancários[...] Relator: Desembargador José Ribamar Oliveira, 13 de outubro 2015. Disponível em: http://www.tjpi.jus.br/download/100000000824659_100014473425245_1.pdf. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Apelação nº 055139-11.2014.8.19.0205**. Apelação Cível. Empréstimo bancário. Superendividamento. [...] Relator: Elton Mattinez Carvalho Leme, 15 de dezembro de 2020. Disponível em: Disponível em: <https://tj->

[rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1181316175/apelacao-apl-551391120148190205](https://www.rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1181316175/apelacao-apl-551391120148190205). Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Os 10 mandamentos da prevenção ao superendividamento**. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/export/processos/conviliacao/doc/Cartilha_superendividamento.pdf. Acesso em: 18 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Prática do tratamento das situações de superendividamento dos consumidores**. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/institucional/o-tjrs/conselhos-comissoes-e-comites/nupemec/superendividamento-do-consumidor/>. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Recurso Cível nº 71009099417**. Ação de obrigação de fazer e indenizatória. Consumidor. Banco[...] Relator: Dr. Cleber Augusto Tonial, 17 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/889431563/recurso-civel-71009099417-rs/inteiro-teor-889431577>. Acesso em: 16 ago. 2021

IBGE. Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2016**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. p. 146. Estudo, pesquisa. Informação demográfica e socioeconômica. ISSN 1516-3296. n. 36.

LOPES, José Reinaldo Lima. **Crédito ao consumidor e superendividamento**. In: MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno (org.). Coleção doutrinas essenciais do direito do consumidor: vulnerabilidade do consumidor e modelos de proteção. São Paulo: Ed. RT, 2011. vol. 2, p. 739.

MARQUES, Claudia Lima. Algumas perguntas e respostas sobre prevenção e tratamento do superendividamento dos consumidores pessoas físicas. **Revista de Direito do consumidor**, v. 75, n. 9, 2010

MARQUES, Claudia Lima. **Sugestões para uma lei sobre o tratamento do superendividamento de pessoas físicas em contratos de crédito ao consumo: proposições com base em pesquisa empírica de 100 casos no Rio Grande do Sul**. In: Cláudia Lima Marques; Rosângela Lunardelli Cavallazzi (org.). Direitos do Consumidor endividado: Superendividamento e Crédito. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, v., p. 255-309.

MARQUES, Maria Manuel Leitão. FRADE, Catarina. **Regular o sobreendividamento**. In: Gabinete de Política Legislativa e Planejamento do Ministério da Justiça (org.). Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas. Coimbra: Coimbra Editora, p. 79-98.

MARTINS, Fernando Rodrigues; MARQUES, Claudia Lima. Superendividamento de idosos: a necessidade de aprovação do PL 3515/15. **Conjur.com.br**, 27 mai. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-27/garantias-consumo-superendividamento-idosos-preciso-aprovar-pl-351515>. Acesso em: 16 ago. 2021.

MARTINS, Guilherme Magalhães; MIGUEL, Laila Natal; DE ARAUJO, Stella De Souza Ribeiro. O protagonismo judicial e o superendividamento dos consumidores no Brasil. **Revista de Direito do Consumidor**, p. 113 - 139, 2020.

NISHIYAMA, Adolfo Mamoru; DENSA, Roberta. **A proteção dos consumidores hipervulneráveis: os portadores de deficiência, os idosos, as crianças e os adolescentes.** In: Doutrinas essenciais do direito do consumidor. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 431 - 461

PEREIRA, Tânia da Sila; Oliveira, Guilherme de (coord.). **Cuidado e vulnerabilidade.** São Paulo: Atlas, 2009. p. 106 – 118.

PROCONRS. Projeto para orientar ‘superendividados’ serve como modelo em SP. **procon.rs.gov.br**, 16 nov. 2010, 00:00. Disponível em: <https://procon.rs.gov.br/projeto-para-orientar-superendividados-serve-como-modelo-em-sp>.

PROCONSP. Reclamações sobre Crédito Consignado. **Procon.sp.gov.br**, 9 dez. 2020. Disponível em: <https://www.procon.sp.gov.br/reclamacoes-sobre-credito-consignado/>. Acesso em: 15 ago. 2021.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Curso de Direito do Idoso** (Série IDP). São Paulo: Saraiva, 2014.

SANTOS, Francisco E. de Luna A. Desempenho recente do mercado de crédito. **Ipea.gov.br**, 12 mai. 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/tag/credito/>. Acesso em: 10 ago. 2021.