

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

**DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV**

**JEAN CARLOS DIAS**

**ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Jean Carlos Dias, Rogerio Luiz Nery Da Silva – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-071-7

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

## DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV

---

### **Apresentação**

#### GT – DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV

O CONPEDI - CONSELHO NACIONAL DAS PÓS-GRADUAÇÕES EM DIREITO, consolidando sua atuação proativa em favor do avanço da pesquisa na área jurídica, desde à teoria do direito, aos mais inovadores ramos de estudo e aplicação jurídica, promoveu o XXXI Congresso Nacional do Conpedi – Um olhar a partir da inovação e das novas tecnologias. De 27 a 29 de novembro de 2024, no qual foram apresentados variados trabalhos científicos, a partir de palestras, mesas redondas, artigos científicos e painéis, que se distribuíram por dezenas de grupos de trabalho (GTs) com ampla diversidade temática. A nós, Professor-doutor Jean Carlos Dias, do Centro Universitário do Pará (CESUPA) e Professor-doutor Rogério Luiz Nery da Silva, da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ), coube a honrosa tarefa de conduzir os trabalhos do GT – DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV, que há anos se dedica à produção de conhecimento, desde a apresentação, análise e crítica aos temas da maior indagação na área das prestações sociais, tão necessárias à população mais carente em países de desenvolvimento em curso e, principalmente, à área das Políticas Públicas, responsável pelos instrumentos, processos, procedimentos, ritos de implementação de planos, programas e ações para a efetiva entrega das mencionadas prestações, mediante oferta de serviços públicos eficientes e benefícios sociais efetivos, conforme os trabalhos que se seguem:

Os textos colacionados ao longo do presente volume se dividem em três blocos temáticos, organizados segundo sua apresentação e debate no Encontro Nacional do Conpedi. O primeiro bloco, com trabalhos focados no DIREITO SOCIAL À SAÚDE, têm-se os seguintes trabalhos: no texto 1, Políticas Públicas de Inclusão para as Novas Deficiências Ocultas e Promoção da Igualdade – Uma Análise da Fibromialgia, de Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann, Roberta Soares Gusmão dos Santos, quanto às políticas públicas de saúde, pela categorização tradicional das deficiências de natureza oculta, em especial a fibromialgia; no texto 2, A saúde mental das mães atípicas e das crianças com deficiência em tempos de desastres: uma análise sob a ótica das políticas públicas no Rio Grande do Sul, de Joice Graciele Nielsson, Ana Luísa Dessoy Weiler e Renata Favoni Biudes, sobre o atendimento à saúde mental das crianças com deficiência e das chamadas “mães atípicas”, no contexto do desastre climático, ambiental e sanitário que assola o Rio Grande do Sul; no texto 3, O direito à saúde e as políticas públicas para pessoas com deficiência: impactos no

desenvolvimento social e educacional sob as lentes da teoria das capacidades de Nussbaum, de Priscila de Freitas e Renata Favoni Biudes, que sob prisma capacitivo nusbauniano, aponta as possíveis fragilidades nos variados níveis de atenção (saúde, educação, sociais, empregabilidade) quanto ao desenvolvimento social das pessoas com deficiência e sua inserção e permanência no mercado de trabalho; no texto 4, A utilização da mediação sanitária como uma ferramenta de resolução de conflitos de pessoas com transtornos mentais: análise sobre a Rede de Atenção Psicossocial (RAP), de Priscila de Freitas e Tuani Josefa Wichinheski, que a partir da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), analisaram como a mediação sanitária na solução de conflitos relacionados com o direito à saúde de pessoas com transtornos mentais; no texto 5, Reavaliação das políticas públicas e as comunidades terapêuticas: uma análise do retrocesso social nos termos da ADI 7.013/DF, de Lara Pereira da Silva, que analisa a Lei de Reforma Psiquiátrica (Lei Federal 10.216/2001) como paradigma da luta antimanicomial no Brasil, com o banimento do isolamento como medida de tratamento em matéria de saúde mental e potencial conflito com a política de incentivo à Comunidades Terapêuticas na Lei de Drogas (LEI 11.343/2006). Pugna pelos argumentos científicos no policy making e pela aplicação do princípio da vedação ao retrocesso social; no texto 6, Processo legislativo em reprodução assistida no Brasil: uma análise do ambiente institucional e acesso, Lara Pereira da Silva, questiona o limitado acesso às Técnicas de Reprodução Assistida (TRA) no Brasil – país líder em utilização destes manejos, mas onde o planejamento familiar (Lei 9.263/1996) não disponibiliza suficientemente esse acesso aos menos favorecidos. O estudo analisa projetos de lei em trâmite voltadas a mitigar a insegurança em matéria de reprodução assistida, pela sistematização comparativa dos PL.

No segundo Bloco, sobre o DIREITO À CIDADE, À MORADIA E À ALIMENTAÇÃO, DIREITOS DO IDOSO E DIREITOS DA MULHER, tem-se, os seguintes trabalhos: no texto 7, Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva (Programa Cisternas), no contexto das cidades inteligentes, de Eneida Orbage de Britto Taquary , Catharina Orbage de Britto Taquary Berino, Alan Bresciani Colle Bettini de Albuquerque Pati Lins, em que são analisados os riscos que a inobservância de conformidade e governança, pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), com repasses de verbas públicas, inadequação da execução das tecnologias sociais e ineficácia das capacitações sobre consumo consciente de água, comprometendo o objetivo do programa e risco de inexecução total ou parcial do contrato na captação de água da chuva; no texto 8, Do direito à cidade e o direito à moradia: um estudo de caso com enfoque na população Beira Trilhos, de Passo Fundo, de Ana Raquel Pantaleão da Silva, Adriana Fasolo Pilati , Ana Júlia Cecconello Folle, em que a partir do conceito de cidade e dos chamados direitos urbanos (direito à cidade e à moradia), investiga-se como a urbanização desenfreada e a especulação

imobiliária contribuíram para a crise habitacional e a exclusão social no país; no texto 9, Cidades e etarismo: a inclusão social das pessoas idosas nos espaços urbanos como política de envelhecimento digno, de Vitória Agnoletto, Anna Paula Bagetti Zeifert e Ana Luísa Dessoy Weiler, analisa os espaços urbanos e as condições oferecidas às necessidades específicas das pessoas idosas, sem atenção à vulnerabilidade, a dificultar a mobilidade e a participação social e a implicar isolamento social - fator agravador de problemas de saúde física e mental, a elevação do custo de habitação, pelo processo de gentrificação, que pressiona essa população a deixar bairros onde viveram durante grande parte de suas vidas, rompendo redes de apoio social; no texto 10, A invisibilidade das políticas públicas na educação para a pessoa idosa e suas consequências à saúde mental e à qualidade de vida, de Adriana Fasolo Pilati, Eliana Garcia de Carvalho, que analisa a falta de visibilidade das políticas públicas voltadas à educação de idosos no Brasil e as consequências para a saúde mental e a qualidade de vida dessa população, desde a educação ao longo da vida, como um direito fundamental para a autonomia, inclusão social e bem-estar dos idosos à relação com a vulnerabilidade social, o isolamento e os riscos à saúde mental; no texto 11, Relações federativas e políticas públicas: estudo sobre o Programa de Aquisição de Alimentos, de Julia Alfradique Leite, cujo artigo propõe a análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a partir das competências federativas no arranjo institucional do programa, já que visa ao atendimento à população em situação de insegurança alimentar e ao estímulo à agricultura familiar, com regulamentação e financiamento da União e tem execução variável, atribuível aos estados e municípios; e no texto 12, Violência contra a mulher no Brasil: a importância da Lei Maria da Penha e políticas públicas para o empoderamento feminino, de Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann, a autora investiga a violência contra a mulher no Brasil, com foco na Lei Maria da Penha e em políticas públicas que promovem o empoderamento feminino. Analisa-se a eficácia da LMP e identificam-se boas práticas de políticas públicas que têm contribuído para a proteção e o empoderamento das mulheres.

No terceiro bloco, acerca da TEORIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS, CONDIÇÕES FORMAIS E MATERIAIS E ACESSO À JUSTIÇA, foram apresentados e debatidos os trabalhos: no texto 13, Judicialização de políticas públicas e as possibilidades de soluções alternativas: estudo de caso sobre o Benefício de Prestação Continuada, de Julia Alfradique Leite, analisa-se o fenômeno da judicialização da política pública no Brasil a partir do estudo de caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC), os impactos dessa judicialização na política pública e as possibilidades de soluções alternativas. O controle judicial tende a desconsiderar a complexidade da política pública, resultando em sérios prejuízos à boa governança; no texto 14, A lei do superendividamento e a efetividade das políticas públicas de proteção ao consumidor bancário, de Emílio José Silva Mendes, José Antonio de Faria Martos e Laura Samira Assis Jorge Martos, em que se discute a Lei nº 14.181/2021, (Lei do

Superendividamento), e sua eficácia na proteção ao consumidor bancário, investiga a transformação das relações de consumo em contexto de consumo exacerbado e as proteções legais conferidas ao consumidor, com especial ênfase na hipossuficiência do consumidor; no texto 15, A telepresencialidade como política pública de acesso à justiça, de Kairo Telini Carlos, José Antonio de Faria Martos e Laura Samira Assis Jorge Martos, em que se avalia o acesso remoto e seus acessórios como política pública que contribuiu para assegurar o acesso à justiça, no contexto da pandemia de COVID-19. Investiga a evolução legal dessa prática, seus benefícios, desafios e limitações, a superar barreiras econômicas, geográficas e sociais; no texto 16, Transparência, governança, controle social e democracia deliberativa: uma análise de referentes teóricos estruturantes de um controle de contas adequado ao estado democrático de direito, de Renise Xavier Tavares e Saulo de Oliveira Pinto Coelho, como estudo teórico dos referenciais estruturantes dos conceitos e categorias sobre controle social e controle de contas, com destaque à reduzida articulação entre esses controles, a fim de instrumentar equipagem teórica adequada à área baseada em saberes jurídicos e extrajurídicos, como ciência política, teoria da democracia e a ciência da administração; no texto 17, Apoio ao controle social pelo controle de contas: uma revisão indicativa da literatura para entender o estado da arte no Brasil na perspectiva da democracia deliberativa, de Renise Xavier Tavares e Saulo de Oliveira Pinto Coelho, em que se mapeia as atuações dos Tribunais de Contas quanto ao apoio e impulsionamento ao controle social – como agenda do sistema de contas, nem sempre priorizada, mediante o estudo da atuação de órgãos e entidades de controle à participação social no controle da administração pública, confirmando que os Tribunais de Contas devem exercer um papel importante na promoção do controle social, como repositório de informações para a atuação da sociedade civil em relação ao gasto público; e, finalmente, o texto 18, Gestão pública e políticas públicas: ações, estratégias e controle, de Catharina Orbage de Britto Taquary Berino e Daniel Machado Berino, em que se discute “quem decide qual é a política pública da vez?”, mediante a análise das ações governamentais e das escolhas parlamentares que direcionam a agenda, a formulação e implementação de políticas públicas, afim de melhor compreender as escolhas da Administração Pública na formulação de políticas públicas no Brasil, face às escolhas majoritárias, para o empoderamento dos cidadãos como atores e influenciadores no decision making.

Certos de buscar cumprir o papel articulador das melhores iniciativas de fomento à pesquisa jurídica, em nome do Conpedi, vimos disponibilizar por meio deste volume o acesso a esses conteúdos para sua reflexão.

Desejamos aos muito prezados pesquisadores uma excelente leitura!

Professor-Doutor JEAN CARLOS – Centro Universitário do Pará (CESUPA)

Doutor em Direitos Fundamentais e Relações Sociais (Universidade Federal do Pará - 2006), Mestre em Instituições Jurídico Políticas (Universidade Federal do Pará - 2002). Professor de Teoria do Direito, Direito Processual Civil, Teoria Geral do Processo e Direito Econômico nos Cursos de Graduação e Pós Graduação do Centro Universitário do Pará (CESUPA); Coordenador do PPGD CESUPA em Direito. Árbitro na CAMES. Vice-Presidente Regional do CONPEDI. Advogado OAB-PA.

E-mail: jean@bastosedias.com

Professor-Doutor ROGÉRIO LUIZ NERY DA SILVA - Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ).

Professor no Programa Erasmus Plus, da União Europeia (Cardinal Winzinsky University – Varsóvia – Polônia e Università di Foggia - Italia); Pós-doutorado em Direito e Ciência Política (Université de Paris X - França); Doutorado em Direito Público e Evolução Social (UNESA); doutorando em Filosofia do Direito (Universität zu Kiel – Alemanha); Mestrado em Direito e Economia (UNIG); Posgrado em Jurisdicción y Justicia Constitucional (Univ. Castilla-La Mancha – Espanha); Pós-graduação em Educação (UFRJ), Graduação em Direito (UERJ), advogado OAB-RJ.

E-mail: dr.nerydasilva@gmail.com

**A LEI DO SUPERENDIVIDAMENTO E A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR BANCÁRIO**  
**THE OVER-INDEBTEDNESS LAW AND THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC  
POLICIES FOR PROTECTING BANK CONSUMERS**

**Emílio José Silva Mendes <sup>1</sup>**  
**José Antonio de Faria Martos <sup>2</sup>**  
**Laura Samira Assis Jorge Martos <sup>3</sup>**

**Resumo**

O presente artigo tem como objetivo examinar a Lei nº 14.181/2021, conhecida como Lei do Superendividamento, e sua eficácia na proteção ao consumidor bancário, particularmente no contexto das relações de consumo no Brasil. A pesquisa investiga a transformação das relações de consumo em um contexto de consumo exacerbado, marcando o período pós-moderno, e como essa dinâmica contribui para a característica do superendividamento. O estudo aborda a evolução dos contratos bancários, suas características, e as proteções legais conferidas ao consumidor, com especial ênfase na hipossuficiência conforme preceitua o Código de Defesa do Consumidor. A metodologia utilizada inclui uma revisão bibliográfica e documental, adotando uma abordagem dialética-jurídica seguida de uma análise crítica-valorativa do tema. Além disso, o artigo analisa a vulnerabilidade do consumidor diante do crédito facilitado, as causas do superendividamento, e a necessidade de políticas públicas eficazes para sua prevenção e tratamento. A análise culmina com a avaliação das medidas inovadoras pela Lei 14.181/2021 e pelo Projeto de Lei nº 3156/2021, que propõem mecanismos de conscientização e educação financeira. Conclui-se que uma abordagem integrada, que combina políticas públicas e a participação ativa de agentes econômicos e financeiros, é crucial para mitigar os riscos associados ao superendividamento, promovendo um ambiente de crédito mais responsável e sustentável.

**Palavras-chave:** Palavras-chave: lei do superendividamento, Proteção ao consumidor, Contratos bancários, Políticas públicas, Crédito responsável

**Abstract/Resumen/Résumé**

This article aims to examine Law No. 14,181/2021, known as the Over-indebtedness Law,

---

<sup>1</sup> Mestrando pela Faculdade de Direito de Franca, Pós- Graduado em Direito Bancário pelo Centro Universitário União das Américas Descomplica, Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Franca

<sup>2</sup> Doutor em Direito pela FADISP . Doutor em Direito pela UMSA – Buenos Aires. Professor e Coordenador da pós-graduação lato sensu da Faculdade de Direito de Franca. E-mail: joseantoniomartos@gmail.com

<sup>3</sup> Mestranda pela Faculdade de Direito de Franca. Graduada pela Universidade de Franca. Pesquisadora na área de políticas públicas voltadas aos transgêneros Associada ao CONPEDI. Empresária de Agronegócios.



and its effectiveness in protecting banking consumers, particularly in the context of consumer relations in Brazil. The research investigates the transformation of consumer relations in a context of exacerbated consumption, marking the postmodern period, and how this dynamic contributes to the characteristic of over-indebtedness. The study addresses the evolution of banking contracts, their characteristics, and the legal protections granted to the consumer, with special emphasis on underprivilegedness as provided for in the Consumer Defense Code. The methodology used includes a bibliographic and documentary review, adopting a dialectical-legal approach followed by a critical-evaluative analysis of the topic. In addition, the article analyzes the vulnerability of consumers to easy credit, the causes of over-indebtedness, and the need for effective public policies for its prevention and treatment. The analysis culminates in an assessment of the innovative measures proposed by Law 14,181/2021 and Bill 3156/2021, which propose mechanisms for raising awareness and financial education. It is concluded that an integrated approach, which combines public policies and the active participation of economic and financial agents, is crucial to mitigate the risks associated with over-indebtedness, promoting a more responsible and sustainable credit environment.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Over-indebtedness law, Consumer protection, Banking contracts, Public policies, Responsible credit

## 1 INTRODUÇÃO

Em consequência de sucessivas revoluções industriais e comerciais, o período pós-moderno é marcado pela extraordinária ampliação da produção de bens, introdução do modelo de larga escala e, conseqüentemente, pelo acompanhamento crescente do consumo, modelando uma das principais características deste período que é a massificação das relações consumeristas, implementando uma ideologia de consumo exacerbado.

Nesse modelo, a oferta de crédito alavanca o acesso imediato do consumidor aos referidos bens, criando um efeito cíclico de dependência econômica. Hodiernamente, a contratação de serviços bancários, especialmente o crédito, compreende o cotidiano de milhões de brasileiros.

Em que pese o consumidor ter se tornado mais criterioso, bem como ter ampliado e facilitado seu acesso à informação com as inovações tecnológicas, notadamente a internet, segundo pesquisa realizada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), em 6 de dezembro de 2022, 78,9% das famílias brasileiras estão endividadas (FECOMERCIO, 2022)

O problema da pesquisa reside no fato de que a situação de superendividamento prejudica não somente as partes envolvidas diretamente, como as famílias endividadas, que, têm feridos seus direitos fundamentais da dignidade da pessoa humana, bem como garantias constitucionais de acesso à alimentação, transporte, lazer, entre outras e as instituições financeiras, mas também toda cadeia de produção e consumo nacional.

Valendo-se do conceito macroeconômico nacional, com a elevação do endividamento das famílias, aumenta-se o risco de crédito, ou seja, de inadimplemento, alterando, por conseguinte as políticas de crédito das instituições financeiras, ocasionando a redução da oferta de crédito e elevação das taxas de juros.

Esta redução de oferta, concomitante ao encarecimento dos recursos bancários, compromete a cadeia produtiva de bens e serviços, que, por sua vez, tende a decrescer, aumentando de forma sistêmica e generalizada os preços dos produtos, melhor dizendo, ocasionando inflação.

Para mais, uma vez endividadas, as famílias se deparam com restrições de acesso ao crédito, impactando diretamente em seu consumo e, quando isso ocorre de forma generalizada, a economia experimenta forte recessão ou até mesmo crise, pois com a queda nas vendas, empresas iniciam processos de demissão em massa, chegando muitas vezes à falência. Instaura-se então um colapso econômico e social, com famílias endividadas, empresas em crise, elevação

dos índices de desemprego, aumento de inflação entre outros fatores adversos, o que justifica a pesquisa e elaboração desse artigo.

Em que pese a Federação Brasileira de Bancos – Febraban, importante órgão que visa propor e defender mudanças ou edição de normas que aumentem a eficiência do sistema financeiro, além de ser um canal comunicador entre instituições financeiras e os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Banco Central do Brasil, órgão máximo fiscalizador, participante ativo da política monetária, regulação e estabilidade financeira nacional, cumprirem ativamente seus papéis neste cenário, com a otimização do sistema consumerista bancário, grande é a preocupação do governo em relação à oferta de crédito responsável e prevenção ao superendividamento.

Como tema central da investigação científica têm-se a emergente necessidade de elaboração de políticas públicas efetivas para tratamento institucionalizado de prevenção e combate ao superendividamento, para além de programas de mediação, negociação e solução de dívidas, foi editada a Lei nº 14.181/2021, denominada Lei do Superendividamento, incluída nos textos normativos do Código de Defesa do Consumidor.

O presente artigo objetiva oferecer subsídios pertinentes à esta temática, especialmente em relação aos contratos bancários, contratos de adesão, direitos fundamentais e garantias constitucionais, além de apresentar uma análise da efetividade das políticas públicas de prevenção e tratamento do superendividamento, pela aplicação da Lei 14.181/2021, apresentando o posicionamento que os Tribunais têm demonstrado nesse sentido.

Pretende-se também realizar uma análise crítica da efetividade das políticas públicas na prevenção e tratamento do superendividamento e sua relação à regulamentação do sistema financeiro e bancário, na concessão de crédito responsável e proteção ao consumidor.

A metodologia utilizada é a revisão bibliográfica e documental, com abordagem dialética-jurídica, com posterior análise crítica-valorativa do tema, com vistas a aprofundar a reflexão.

## **2 DOS CONTRATOS**

Diversos são os conceitos de contrato, sendo que, é possível compreender os contratos no contexto de celebração de acordos de vontade de natureza patrimonial.

Na doutrina clássica o contrato é concebido como o acordo de vontades para o fim de adquirir, resguardar, modificar ou extinguir direitos (BEVILÁQUA, 1977, p. 194).

Conforme dispõe o artigo 107 do Código Civil, o contrato é um negócio jurídico e geralmente, não há uma forma especial para sua celebração, exceto quando prescrita em lei.

A celebração de contratos frequentemente ocorre inconscientemente, citando-se como exemplo o contrato de compra e venda celebrado para aquisição de um chocolate ou o contrato de depósito celebrado para realização de estacionamento de um veículo em uma vaga de um shopping.

Para a doutrina moderna, todos os acontecimentos que, de forma direta ou indireta ocasionam efeito jurídico são considerados como fatos jurídicos, (VENOSA, 2003, p.365).

Nessa seara, admite-se a ocorrência de fatos jurídicos em geral, em sentido amplo, incluindo tanto os fatos naturais, sem intervenção humana, como os atos/fatos humanos, relacionados à atuação humana.

O ato jurídico, em sentido amplo (*latu sensu*), pode ser subclassificado em ato jurídico em sentido estrito (*stricto sensu*) e negócio jurídico (TARTUCE, 2017b, p. 358).

Posto isto, assim como o ato jurídico *strictu sensu*, o negócio jurídico está compreendido no ato jurídico *latu sensu*. No entanto, há uma distinção na faculdade de produção dos efeitos jurídicos.

Se são elegíveis os efeitos jurídicos, define-se por negócio jurídico. Então, na hipótese em que estes efeitos não possam ser escolhidos por estarem positivados em lei, trata-se de ato jurídico *strictu sensu*.

Posto isto, o contrato é um negócio jurídico e, por se tratar de um acordo de vontades, pressupõe-se geralmente sua bilateralidade, porém admite-se também os contratos unilaterais, bilaterais ou plurilaterais.

O contrato unilateral pode ser definido como aquele em que apenas um dos contraentes assume deveres em face do outro, como no caso de uma doação pura e simples, onde apenas o doador possui obrigações, enquanto o donatário obtém apenas vantagens (TARTUCE, 2017a, p. 40). Outros exemplos de contratos unilaterais incluem o depósito, o comodato, o mútuo, a fiança e o mandato.

Já o contrato bilateral, é aquele que gera obrigações simultâneas e recíprocas para ambos os contraentes, de modo que cada parte é ao mesmo tempo credora e devedora da outra, com direitos e deveres proporcionais (GONÇALVES, 2011, p. 36).

Essa modalidade contratual também é denominada sinalagmática, devido à presença do sinalagma, que é a proporcionalidade das prestações (TARTUCE, 2017a, p. 41).

O termo grego *sinalagma* denota a reciprocidade das prestações (GONÇALVES, 2011, p. 36).

Exemplos comuns de contratos bilaterais incluem a compra e venda, a troca ou permuta, a locação, a prestação de serviços, a empreitada, o transporte e o seguro, sendo que todo contrato bilateral é sinalagmático (GOMES, 2007, p. 109).

Por sua vez, o contrato plurilateral é aquele que envolve mais de duas partes, todas com direitos e obrigações proporcionais (TARTUCE, 2017, p. 41).

Contratos de seguro de vida em grupo e consórcio são exemplos típicos dessa modalidade e uma característica dos contratos plurilaterais é a rotatividade de seus membros" (GONÇALVES, 2011, p. 37).

Finalmente, destaca-se o contrato de doação com encargo, ou com modos, no qual uma prestação é imposta ao receptor, configurando uma exceção ao modelo unilateral da doação. Ocorre contrato de doação com encargo ou modos quando há uma prestação imposta ao receptor.

Cumprido salientar que, em que pese haver prestações para ambas as partes, não se trata de contrato sinalagmático, pois não há causalidade em uma das partes. A doação está disposta no artigo 538 do Código Civil, tratando-se de liberalidade.

Portanto, o contrato de doação com encargo não deve ser classificado como bilateral. Trata-se de contrato unilateral imperfeito, por trazer ônus ao donatário (TARTUCE, 2017a, p.41).

A correta classificação e distinção dos contratos são de substancial relevância para o estudo de suas implicações.

Dispõe o artigo 476 do Código Civil, que nos contratos bilaterais nenhum dos contratantes antes de cumprida a sua obrigação pode exigir o implemento da do outro.

A *exceptio non adimpleti contractus*, ou seja, a exceção de contrato não cumprido, que é a defesa sob a alegação de não cumprimento do contrato em função da outra parte não ter cumprido sua obrigação modula seus efeitos apenas para os contratos bilaterais.

Outro efeito que podemos mencionar é a cláusula resolutória tácita que o contrato bilateral possui, pois diante do inadimplemento da parte oposta, é possível pedir a resolução do contrato, com a manutenção de sua validade, mas mediante extinção em função desta causa superveniente.

O efeito da equivalência econômica é de singular relevância na bilateralidade contratual, pois, à medida em que existem prestações para ambas as partes, estas devem possuir um mínimo de equivalência.

Para ilustrar, na situação hipotética de venda de um imóvel pelo valor ínfimo de 2 reais, necessário se faz a retificação da classificação do contrato de compra e venda para uma

simulação de doação, dada a disparidade das prestações. Por igual efeito, temos a não integralização de capital subscrito por um sócio sob a justificativa do outro não tê-la feito. Tal situação não pode ocorrer por não se tratar de contrato sinalagmático.

Segundo o princípio da autonomia da vontade, entendido pela doutrina moderna, as partes contraentes possuem liberdade de contratar ou não, conforme lhes prouver, decidindo, em caso afirmativo, com quem contratar, o que contratar e o conteúdo da avença. (LISBOA, 2013).

À vista disso é possível afirmar que o contrato se resume ao acordo de vontades, pois o anseio humano é a robustez necessária que constrói as relações contratuais. Esta autonomia da vontade reflete a liberdade de contratar, termo utilizado no CC de 1916, pois naquele período o liberalismo e individualismo predominavam no direito.

Contemporaneamente, tem-se como base da sociedade esta liberdade de contratar denominada autonomia da vontade, retratando uma liberdade relativa ao sujeito, pois, conforme disposto no artigo 421 do CC, a liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato. Esta função social do contrato limita e torna coerente a vontade das partes visando a preservação do equilíbrio social e econômico das relações contratuais, imperando a justiça social.

A função social do contrato alcança a liberdade contratual, momento em que vincula aos contratantes o estabelecimento de regras quanto ao conteúdo e objeto, observando a primazia dos valores coletivos frente aos individuais, de acordo com o asseverado no parágrafo único do artigo 2035 do Código Civil.

Consequentemente, é preciso realizar uma profunda análise da função social dos contratos por dois modos: a racionalização da expressão das vontades das partes e sua relação com a sociedade.

Quanto à racionalização da vontade das partes, é necessário analisar suas cláusulas e identificar possíveis abusividades e, ou irregularidades, evitando com isso sua nulidade, análise essa intitulada como justiça interna do contrato.

Orlando Gomes, traz o sinalagma em sua obra explanando o princípio do equilíbrio econômico, “presente no Código Civil primordialmente como fundamento de duas figuras, a lesão e a revisão ou resolução do contrato por excessiva onerosidade superveniente. Em ambos os casos, desempenha papel de limite à rigidez do princípio da força obrigatória do contrato”. (GOMES, 2007, p. 48).

A análise contratual que relaciona seu conteúdo à sociedade, faz-se necessário observar se é atingida sua finalidade como fonte de equilíbrio social. Este é o sustento da verificação de presença da função social do contrato.

De acordo com princípio da relatividade dos efeitos dos contratos, eles produzem efeito apenas entre os contratantes, não atingindo terceiros. No entanto, o Código Civil prevê expressamente três institutos que relativizam essa regra, permitindo a criação de efeitos sobre determinados terceiros: a estipulação em favor de terceiros, a promessa de fato de terceiro e o contrato com pessoa a declarar.

A estipulação em favor de terceiro ocorre quando uma das partes do contrato se obriga a conferir uma vantagem patrimonial gratuita a um terceiro, estranho à formação do vínculo contratual. Nessas condições a estipulação em favor de terceiro é, realmente, o contrato por via do qual uma das partes se obriga a atribuir vantagem patrimonial gratuita a pessoa estranha à formação do vínculo contratual, sendo um exemplo clássico o contrato de seguro de vida, em que o beneficiário não é parte direta do contrato (GOMES, 2007, p. 197).

A promessa de fato de terceiro é caracterizada quando o terceiro não atender o prometido por outrem, obrigando-se o promitente a indenizar os prejuízos ocasionados pelo descumprimento da obrigação, do credor contra ele e não contra o terceiro, cabendo a ação de conhecimento pelo procedimento comum.

O contrato com pessoa a declarar ou nomear consiste em no momento da conclusão do contrato, uma das partes exercer sua faculdade de indicar a pessoa que deve adquirir os direitos e assumir as obrigações dele decorrentes, nos termos do artigo 467 do Código Civil.

O princípio da obrigatoriedade dos contratos pode ser concebido como a força vinculante das convenções.

Pelo princípio da autonomia da vontade, ninguém é obrigado a contratar. Os que o fizerem, porém, sendo o contrato válido e eficaz, devem cumpri-lo. Tem por fundamentos: a) a necessidade de segurança nos negócios (função social dos contratos), que deixaria de existir se os contratantes pudessem não cumprir a palavra empenhada, gerando a balbúrdia e o caos; b) a intangibilidade ou imutabilidade do contrato, decorrente da convicção de que o acordo de vontades faz lei entre as partes (*pacta sunt servanda*), não podendo ser alterado nem pelo juiz.

Qualquer modificação ou revogação terá de ser, também, bilateral. O seu inadimplemento confere à parte lesada o direito de fazer uso dos instrumentos judiciais para obrigar a outra a cumpri-lo, ou a indenizar pelas perdas e danos, sob pena de execução patrimonial (CC, art. 389). A única limitação a esse princípio, dentro da concepção clássica, é

a escusa por caso fortuito ou força maior, consignada no art. 393 e parágrafo único do Código Civil. (GONÇALVES, 2011, p.19).

Em seu estudo, Gonçalves (2011, p. 22) explica que o princípio da boa-fé se divide em boa-fé subjetiva, também conhecida como concepção psicológica da boa-fé, e boa-fé objetiva, ou concepção ética da boa-fé. A boa-fé subjetiva refere-se ao estado de conhecimento ou ignorância de uma pessoa em relação a determinados fatos, protegendo aquele que, apesar de uma realidade distinta, acredita estar agindo conforme o direito. Por outro lado, a boa-fé objetiva é considerada uma norma de comportamento, fundamentada em um princípio geral do direito que exige que todos ajam com boa-fé em suas relações mútuas. Essa concepção é baseada na honestidade, retidão, lealdade e consideração pelos interesses da outra parte, especialmente no que diz respeito à transparência sobre informações relevantes ao objeto e conteúdo do negócio. No Código Civil, a cláusula geral da boa-fé objetiva é abordada em três dispositivos, destacando-se o artigo 422, com repercussão mais ampla, seguido pelos artigos 113 e 187.

### **3 RELAÇÃO DE CONSUMO E CLÁUSULAS ABUSIVAS**

Diante da hipossuficiência do consumidor e configuração de sua vulnerabilidade disposta no artigo 4º, I do CDC e em cumprimento ao expresso no artigo 5º, XXXII da CF, o Código de Defesa do Consumidor traz em seu artigo 1º, o caráter protecionista ao consumidor, não se figurando estritamente a um texto normativo regulamentador das relações de consumo.

Dispõe o artigo 2º do CDC que “Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final” .

O parágrafo único do mesmo dispositivo equipara a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo.

Pelo artigo 17 do CDC equipara-se aos consumidores todas as vítimas do evento.

E finalmente também se equiparam aos consumidores, todas as pessoas determináveis ou não, expostas às práticas nele previstas, conforme artigo 29 do CDC.

A doutrina pós-moderna, seguindo a corrente finalista, entende que somente será consumidor aquele que for destinatário fático e econômico do bem de consumo. Para ela, ser destinatário fático significa ser o último da cadeia de consumo, de maneira que ser destinatário final econômico significa não utilizar o produto ou o serviço para lucro” (TARTUCE, 2014, p.40).

O Código de Defesa do Consumidor traz a definição de fornecedor, produto e serviço conforme disposto em seu artigo 3º considerando como fornecedor toda pessoa física ou



jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividades de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

Por produto entende o §1º do artigo 3º, que é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial.

Finalmente o §2º do mesmo dispositivo considera como serviço qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.

A relação de consumo é estabelecida cumprindo-se a composição dos elementos necessários: o consumidor, fornecedor e como objeto produto ou serviço, de forma que a relação que o direito do consumidor estabelece entre o consumidor e o fornecedor, é que ele confere ao primeiro um poder e ao segundo um vínculo correspondente, tendo como objeto um produto ou serviço (DONATO, 1993, p. 70).

As cláusulas abusivas, são aquelas identificadas em uma relação de consumo, e que infringem o Código de Defesa do Consumidor. Conforme dispõe o artigo 1º, este Código trata-se de uma norma pública e abrangente, devendo-se então afastar-se a vontade das partes em detrimento à observância do disposto no próprio Código.

Posto isto, qualquer cláusula contratual conflitante com o Código de Defesa do Consumidor, deverá ser considerada nula de pleno direito e não tão somente anulável. Ademais, o rol disposto no artigo 51 do CDC é apenas exemplificativo, admitindo-se a existência de cláusulas abusivas não expressas no artigo, considerando-se o previsto no caput do referido artigo, a expressão “entre outras”, sendo reconhecidas judicialmente.

A revisão judicial dos contratos é tema muito importante na atual realidade dos negócios jurídicos, porque, em muitos casos, questões levadas à discussão no âmbito do Poder Judiciário envolvem justamente a possibilidade de se rever um determinado contrato.

Sobre o tema, a melhor doutrina, defende que a extinção do contrato deve ser considerada como a *ultima ratio*, ou seja, o último recurso a ser utilizado, somente após o esgotamento de todos os meios possíveis de revisão contratual. Tal posicionamento decorre do princípio da conservação contratual, que se encontra intrinsecamente ligado à função social dos contratos (TARTUCE, 2017, p. 227)

Inicialmente, como requisito, a revisão somente será admitida na modalidade do contrato bilateral ou sinalagmático, presentes as características da onerosidade e o interesse patrimonial, isto é, não são passíveis de revisão os contratos que possuem forma unilateral e gratuita.

Conforme defendido pela doutrina, por exceção, o artigo 48 do Código Civil permite a revisão dos contratos unilaterais, desde que sejam onerosos (TEPEDINO; BARBOZA; MORAES, 2006, p. 134).

Outro requisito apontado é que o contrato deve assumir forma comutativa, tendo as partes envolvidas total ciência quanto às prestações que envolvem a avença, de maneira clara (TARTUCE, 2017a, p. 231).

#### **4 A SOCIEDADE DE CONSUMO E A VULNERABILIDADE DO CONSUMIDOR**

A evolução do consumo mundial apresenta-se como um processo intimamente ligado ao desenvolvimento das sociedades e através dos progressos econômicos e tecnológicos.

Historicamente, inicialmente o consumo relacionava-se essencialmente à sobrevivência, a produção ofertava os recursos necessários ao atendimento das demandas fundamentais como alimentação, abrigo e proteção.

No decorrer do tempo e em consonância às revoluções sociais e industriais, verificou-se que o acesso à bens e indução ao consumo tornou-se um estilo de vida e este, por sua vez, “permeado pela constante necessidade de aquisição e atualização de objetos” (SIQUEIRA; MARTOS; BRAGUINI, 2023).

Existem descrições do homem em suas complexas relações sociais, como um ser que encontra-se rodeado de objetos e não mais de pessoas, colocando-se em uma espécie de “escravidão do mobiliário”, intrinsecamente ligada ao consumismo desenfreado (BAUDRILLARD, 1995, p. 15).

Referido autor apresenta uma sociedade dependente de bens, lastreando seu comportamento na aquisição destes e, em consequência disso, originando uma realidade simulada onde objetos substituem a realidade. A exploração dos bens materiais, conforme aduz, deixou de ser simplesmente utilitária, passando a representar os símbolos de poder, *status* e pertencimento social, criando uma sociedade dependente do consumo (BAUDRILLARD, 1995, p. 18).

De forma semelhante, Bauman explora a relação entre o consumo e a construção da identidade e da dinâmica social, distinguindo claramente entre consumo e consumismo. O autor argumenta que o consumo de bens essenciais, por si só, não ultrapassa os limites das necessidades cotidianas, constituindo um elemento inseparável da sobrevivência biológica. Nesse contexto, o consumo é voltado para o atendimento das necessidades básicas indispensáveis à manutenção da vida humana (BAUMAN, 2008, p. 31).

Em outra perspectiva, o consumismo, é analisado como um modelo teórico, analisado pelo autor, onde, neste aspecto, o indivíduo passa a valer-se do consumo, acumulando bens como meio de se posicionar socialmente. Nessa seara, existe uma inter-relação entre a aprovação social e as condutas de adquirir, acumular e descartar.

O consumismo, portanto, além de um modo de desfrute imediato de prazeres, torna-se uma maneira de integração e estratificação sociais, em uma sociedade que se funda em atributos materiais como critério de valoração pessoal e destaque dos indivíduos. Assim, a capacidade e disponibilidade de adquirir é importante fator para o consumidor nesta realidade apontada pelo autor como a sociedade dos consumidores (BAUMAN, 2008, p. 35).

Há, portanto, a solidificação de uma alta demanda de consumo e, conseqüentemente, pela produção em escala, atrelada à necessidade de aumento de produtividade mediante inovação tecnológica, percebendo maior relevância os produtos que apresentam inovação e exclusividade.

O estímulo ao consumo e ao desperdício devido a aquisição recorrente de novos objetos torna-se um meio de diferenciação e estruturação da sociedade, ampliando a desigualdade pela exigência de um comportamento por vezes financeiramente irresponsável, o que culmina no comprometimento, cada vez maior, da renda para atender a tais exigências sociais (PEDROSA, 2023).

A cultura do crédito, por seu turno, manipula a liberdade dos consumidores ao passo que apresenta como possíveis e acessíveis produtos infinitos, com capacidades e características absolutamente diversas, enquanto o espaço físico e o poder econômico da população não correspondem à mesma vastidão, sendo, portanto, finito e proporcionalmente dependente da capacidade econômica e de crédito (BIONI, 2018, p. 2).

Nesse diapasão, o mecanismo de fomento à investimentos e facilitação de acesso à bens e serviços, o crédito, tornou-se um elemento fundamental da pós-modernidade, estabelecendo uma verdadeira ditadura de controle ao acesso à bens e serviços e à capacidade de consumo da população. Evidentemente, permeada pelos constantes estímulos ao consumo, a sociedade restou dependente do crédito, visto que o ser humano tornou-se a própria ferramenta do sistema. O que anteriormente funcionaria como uma alavanca para acesso à bens e serviços das pessoas, escravizou a sociedade que se quedou endividada.

De acordo com a Pesquisa Nacional do Endividamento e Inadimplência no Brasil, elaborada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), 28,5% do total de família brasileiras encontra-se inadimplente, dentre esses, 10% relataram que

não têm condições de quitar as dívidas atrasadas e 86,6% possuem dívidas no cartão de crédito (FECOMERCIO, 2022).

Os índices são complementados pelo Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) que apurou, em janeiro de 2020, a existência de 13,5 milhões de pessoas inadimplentes entre 50 e 64 anos, 5,8 milhões entre 65 e 84 anos e 300 mil de 84 a 94 anos (SPC, 2020).

## **5 A PROTEÇÃO DO INDIVÍDUO SUPERENDIVIDADO COMO POLÍTICA PÚBLICA**

O superendividamento pode ser entendido como a impossibilidade global de o devedor pessoa física, consumidor leigo e de boa-fé, pagar todas as suas dívidas atuais e de consumo e trata-se de um fenômeno social, econômico e jurídico verificado mundialmente.

A característica social se relaciona à necessidade do indivíduo posicionar-se na sociedade através de sua possibilidade de consumo; a peculiaridade jurídica é demonstrada na necessidade de discussão relativa à adequações legislativas, sobre o tema, movimentando os Poderes Estatais; abrange o aspecto econômico, atingindo não tão somente os consumidores e fornecedores, mas também todo o cenário econômico e político, influenciando diretamente nas decisões acerca das taxas de juros, composição de preços, de mercado, não se limitando à estas.

Doutrinadores compreendem que o superendividamento possui uma natureza multifacetária, distinguindo-se claramente do inadimplemento ou da insolvência momentânea do indivíduo. Enquanto nestes casos observa-se igualmente o endividamento do consumidor, é possível identificar que, na insolvência, o devedor ainda mantém a capacidade de saldar suas dívidas sem comprometer o montante essencial à sua própria subsistência (SIQUEIRA; MARTOS; BRAGUINI, 2023).

Ainda, identifica-se um severo comprometimento da renda mensal que, como consequência, interfere diretamente na capacidade de sobrevivência do indivíduo. Se ele opta pelo pagamento das dívidas, não têm meios de subsistência restantes (CNJ, 2022).

Marques define o superendividamento como a incapacidade global de o devedor, pessoa física, consumidor, leigo e de boa-fé, saldar todas as suas dívidas de consumo, presentes e futuras, excetuadas aquelas decorrentes de obrigações fiscais, de delitos ou de alimentos, dentro de um prazo razoável, considerando sua capacidade atual de renda e patrimônio (MARQUES, 2006).

Cumprе salientar que o superendividamento se aplica exclusivamente ao consumidor pessoa natural que, até então, pelo regramento jurídico brasileiro, dispunha somente da declaração de insolvência civil como meio de solver as dívidas.

As causas do superendividamento podem ser classificadas em ativas e passivas. As causas ativas estão relacionadas aos consumidores que, sem controle na tomada de crédito, contribuem ativamente para o endividamento ao incorrer em dispêndios superiores às suas receitas. Por outro lado, o superendividamento passivo ocorre por situações alheias às decisões do consumidor, onde eventos fortuitos ou de força maior comprometem seu patrimônio financeiro. Nesses casos, não há uma contribuição decisiva do consumidor para a ocorrência da insolvência, mas sim, eventos imprevisíveis, como a perda de emprego, acidentes, doenças, entre outros (PEDROSA, 2023).

A lacuna normativa que permeava o direito material, impedindo a efetivação de uma política pública capaz de prevenir e solucionar essa questão, comprometeu substancialmente essa parcela da população. Isso se deve ao fato de que, além de não ter acesso ao crédito, nenhuma ferramenta oferecia uma solução efetiva para o problema.

Diante desse cenário, tornou-se necessária a criação de dispositivos legais efetivamente direcionados à prevenção e ao tratamento dos superendividados.

Um dos grandes problemas da economia atual é a facilitação do crédito, pois tornou-se um meio evidente de crescimento da violação da dignidade dos consumidores já que, por meio da tomada irresponsável de empréstimos (por exemplo), o consumidor se compromete com dívidas que exacerbam sua renda, tendo como consequência a exclusão social (ARQUETTE; SOUZA, 2022).

Resultante de um trabalho realizado por dois anos, por uma Comissão de Juristas de atualização de Código de Defesa do Consumidor, a Lei nº 14.181/2021 trouxe inovação legislativa ao positivar esta temática, visando reinserir o consumidor superendividados no mercado de consumo, além de promover e possibilitar a aplicação de políticas públicas de prevenção e retomada destes consumidores.

A nova lei está alicerçada em uma escala de valores muito transparentes, da cultura da honestidade, da boa-fé e da colaboração para solução de casos individuais, independente de que estejam inseridos em um problema sistêmico que precisa ser enfrentado coletivamente (PRUX; MEDINA, 2022).

Destacam-se no texto normativo (1) o incentivo a educação financeira e ao crédito responsável; (2) o tratamento judicial e extrajudicial do endividamento; (3) a possibilidade de renegociação mais justa das dívidas, através da instituição de núcleos de conciliação e mediação

e a (4) a adoção de mecanismos preventivos, como a imposição do dever informação quanto aos dados relevantes das operações, de modo a coibir o cometimento de abusos na concessão de crédito (SOUZA NETTO, 2022).

Estas alterações normativas refletiram importantes mudanças, permitindo ao consumidor superendividado repactuar suas dívidas, renegociando débitos, visando a manutenção de seu mínimo existencial, reestabelecendo-se no mercado de consumo e garantindo sua dignidade.

Apesar dos mecanismos dispostos no texto normativo, com vistas à reunião de credores para tratativas extrajudiciais e judiciais de repactuação de dívidas, respeitando-se o mínimo existencial e limitando o prazo das operações a serem repactuadas, o objeto principal de estudo e aplicação do dispositivo é concentrado na prevenção ao superendividamento.

## **6 POLÍTICAS PÚBLICAS DE CRÉDITO RESPONSÁVEL E A RETOMADA DA SAÚDE FINANCEIRA**

Com o advento da Lei nº 14.181/2021, incluindo no Código de Defesa do Consumidor os artigos 54-A à 54-G, foi implementada a possibilidade de tratamento do superendividamento, não somente de solução aos consumidores superendividados, mas também de forma preventiva a evitar este cenário, evitando que o consumidor de boa-fé seja exposto à abusividade de instituições financeiras.

Este texto normativo impõe expressamente às instituições financeiras uma série de boas práticas e compromissos legais objetivando a oferta de crédito responsável, a fim de que seja analisado preventivamente a saúde financeira do consumidor, valendo-se de contratos honestos e com linguagem clara para contratação dos serviços.

Encontra-se em trâmite na Câmara dos Deputados, o projeto de lei n. 3156/2021, o qual dispõe sobre meios de prevenção e combate ao superendividamento do consumidor *lato sensu*.

O artigo 2º, de referido projeto de lei cria importantes mecanismos de conscientização da população acerca da tomada de crédito, podendo-se destacar, dentre outros, a obrigatoriedade de divulgar informações sobre o risco de superendividamento, esclarecendo que é um fenômeno de exclusão social dos consumidores pessoas físicas e suas famílias; de conscientizar o consumidor sobre seus direitos, deveres e responsabilidades, mediante o fornecimento de informações adequadas sobre as condições e o custo do crédito, bem como sobre suas obrigações, antes da celebração do contrato de crédito, para que possam tomar as

suas decisões com plena autonomia e liberdade de escolha além de conscientizar a sociedade em geral que a concessão de crédito deve ser feita de forma transparente e responsável, concretizando os deveres de cooperação e lealdade com preservação do consumo sustentável (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

Neste diapasão, contemplando o engajamento de todas as partes envolvidas nas relações de consumo, projeta-se a retomada do papel do crédito como impulsionador do desenvolvimento, de forma inclusiva, sustentável e responsável, garantindo o respeito à dignidade humana e ao mínimo existencial, fundamentando e cultivando as premissas sociais de educação financeira sendo entendida como uma política pública de real importância social.

## CONCLUSÃO

Durante esta pesquisa, foi apresentada a evolução da estrutura de produção e consumo, a implementação do modelo de produção em larga escala e massificação das relações consumerista, convertendo-se em consumismo, sobretudo no período pós-moderno. Verificase historicamente que, agregado ao aumento da oferta e consumo, o crédito desempenhou um importante papel, servindo-se como uma espécie de atalho aos consumidores para aquisição de bens e serviços.

A análise abrangeu os diferentes tipos de contratos, suas características específicas e as proteções constitucionais conferidas ao consumidor, com especial enfoque na hipossuficiência, conforme preceitua o Código de Defesa do Consumidor. Através de uma abordagem metodológica baseada em revisão bibliográfica e na análise da legislação vigente, foram identificadas e discutidas as cláusulas contratuais abusivas, além das implicações dessas práticas no equilíbrio das relações de consumo.

No que tange ao superendividamento, o estudo delineou as causas e características deste fenômeno, diferenciando-o do inadimplemento temporário e destacando sua relevância enquanto problema jurídico e social. A análise técnica incluiu a avaliação das medidas legais de enfrentamento e prevenção ao superendividamento, com ênfase na Lei n.º 14.181/2021, que introduziu disposições específicas no Código de Defesa do Consumidor, e no Projeto de Lei n.º 3156/2021, que propõe a criação de instrumentos de conscientização e educação financeira.

Conclui-se que o enfrentamento do superendividamento requer uma abordagem integrada, que combine políticas públicas eficazes com a participação ativa dos agentes econômicos e financeiros. A sustentabilidade na oferta de crédito, acompanhada de uma rigorosa avaliação da capacidade financeira do consumidor, é essencial para a promoção de um

crédito responsável. Além disso, a implementação de programas de educação financeira emerge como uma estratégia fundamental para mitigar os riscos associados ao superendividamento, garantindo a proteção dos direitos do consumidor e a estabilidade das relações de consumo.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Governo cria grupo para combater violência financeira contra idosos**. Brasília, junho de 2023. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/educacao-financeira/noticia/2023/06/14/governo-cria-grupo-para-combater-violencia-financeira-contra-idosos.ghtml>. Acesso em: 13 ago. 2024.

ARQUETTE, Aline; SOUZA, Carlos Henrique Medeiros. Proteção do idoso consumidor de crédito contra o superendividamento. *In: Diálogos em direito*. Hildeliza Lacerda Tinoco Boechat Cabral; Alinne Arquette Leite Novais; Moyana Mariano Robles-Lessa [organizadoras]. São Paulo: Opção Editora, 2022. v. 1.

BAUDRILLARD, Jean. **A sociedade de consumo**. Lisboa: Edições 70, 1995.

BAUMAN, Zygmunt. **Sociedade de Consumo**. Editora Zahar, 2008.

BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de Direito do Trabalho** 7ª Ed. São Paulo: LTr Editora Ltda, 2011.

BEVILÁQUA, Clóvis. **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1977, vol. II.

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**, vol. 99. Ano 24. p. 371-408. São Paulo: Ed. RT, mai-jun 2015.

BRASIL. **Código Civil**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2017

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2017

BRASIL. **Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021**. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14181.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14181.htm#art1). Acesso em: 13 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. **Cartilha de Educação Financeira para Pessoas Idosas**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/CartilhadeEducaoFinanceiraparaPessoasIdosas.pdf>. Acesso em: 13 de ago. 2024.



CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta Legislativa nº 3156/2021**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2298695>. Acesso em: 13 de agosto de 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Cartilha sobre o tratamento do superendividamento do consumidor**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/cartilha-superendividamento.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Recomendação nº 46, de 22 de junho de 2020**. Dispõe sobre medidas preventivas para que se evitem atos de violência patrimonial ou financeira contra pessoa idosa, especialmente vulnerável no período de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), no âmbito das serventias extrajudiciais e da execução dos serviços notariais. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3361>. Acesso em: 13 ago. 2024.

DONATO, Maria Antonieta Zanardo. **Proteção ao consumidor: conceito e extensão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

FARIA, Thaíssa. Assunção de. A necessária atuação da Defensoria Pública diante do risco de superendividamento do consumidor idoso. **Revista de Direito do Consumidor**. vol. 144. ano 31. p. 313-348. São Paulo: Ed. RT, nov./dez. 2022.

FECOMERCIO. **Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor**. Junho, 2022. Disponível em: <https://www.fecomercio.com.br/pesquisas/indice/peic>. Acesso em: 30 ago. 2024.

GOMES, Orlando. **Contratos**. 26. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito das obrigações, parte especial: tomo I, contratos**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

IBGE. **PNAD Contínua – Características Gerais dos Moradores de 2020-2021**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34438-populacao-cresce-mas-numero-de-pessoas-com-menos-de-30-anos-cai-5-4-de-2012-a-2021>. Acesso em: 13 ago. 2024.

LISBOA, Roberto Senise. **Contratos**. 7. Ed. São Paulo: Saraiva, 2013. E-book Disponível em: <https://app.saraivadigital.com.br/leitor/ebook:581736>. Acesso em: 21/04/2024.

MARQUES, Cláudia Lima; CAVALLAZZI, Rosangela Lunardelli (Coord.). **Direitos do consumidor endividado: superendividamento e crédito**. São Paulo: RT, 2006.

PEDROSA, Laurício Alves Carvalho. Análise preliminar acerca da Lei de Superendividamento: um instrumento de tutela do consumidor vulnerável ou uma ferramenta de controle social? **Diké – Revista Jurídica da UESC**, v. 22, n 22, p. 143-157, Edição Especial. 2023.

PRUX, Oscar Ivan; MEDINA, Valéria Julião Silva. O procedimento judicial do superendividamento: tutela de proteção e mínimo existencial à luz do direito da personalidade. **Revista Argumentum – RA**, Marília/SP, V. 23, N. 3, p. 867-889, Set.-Dez. 2022.

SIQUEIRA, O. N.; MARTOS, J. A. F. ; BRAGUINI, M. . A hipervulnerabilidade do consumidor idoso: uma análise da (in)efetividade das políticas públicas de crédito responsável e o superendividamento na lei 14181/2021. In: **XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES - ARGENTINA, 2023**, Buenos Aires. Desenvolvimento econômico sustentável, globalização e transformações na ordem social e econômica, 2023. p. 26-42.

SIQUEIRA, Oniye Nashara; MELLO, Lauro Mens de; MARTOS, José Antônio de Faria. As plataformas de mídias sociais e o enfrentamento da desinformação: um ensaio sobre a regulamentação e as políticas públicas como alternativas. In: **VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, 2023**.

SERVIÇO DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO - SPC. **Inadimplência de Pessoas Físicas**. Dados referentes a janeiro de 2020. Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.spcbrasil.org.br/pesquisas/indice/7202>. Acesso em: 06 ago. 2023.

SOUZA NETTO, Antonio Evangelista de; FERRARI, Flávia Jeanne; HIPPERTT, Karen Paiva; ZANELLA, Andrielly Prohmann Chaves. A Lei do Superendividamento e as facilidades do crédito consignado oferecido a aposentados e pensionistas. **Revista Jurídica Unicuritiba**. Curitiba.V.02, n.69, p. 832 -865, abril - junho. 2022.

TARTUCE, Flávio. Direito Civil, v. 3: **Teoria geral dos contratos e contratos em espécie**. 9. ed. São Paulo: Método, 2014.

TARTUCE, Flávio. Direito Civil, v. 3: **Teoria geral dos contratos e contratos em espécie**. 12. ed. São Paulo: Forense, 2017a

TARTUCE, Flávio. Direito Civil v. 1: **Lei de introdução e parte geral**. 13. Ed. São Paulo: Forense, 2017b .

TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloísa Helena e MORAES, Maria Celina Bodin de. **Código Civil interpretado conforme a Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006