

**UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO  
FACULDADE DE DIREITO “LAUDO DE CAMARGO”  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**RONAN CARDOSO NAVES NETO**

**A AMPLIAÇÃO DO SISTEMA MULTIPORTAS DE ACESSO À JUSTIÇA AO  
CONSUMIDOR ENDIVIDADO: OS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO  
COMO INSTRUMENTO DE ENFRENTAMENTO AO SUPERENDIVIDAMENTO  
DO CONSUMIDOR**

**RIBEIRÃO PRETO  
2023**

**RONAN CARDOSO NAVES NETO**

**A AMPLIAÇÃO DO SISTEMA MULTIPORTAS DE ACESSO À  
JUSTIÇA AO CONSUMIDOR ENDIVIDADO: OS SERVIÇOS  
NOTARIAIS E DE REGISTRO COMO INSTRUMENTO DE  
ENFRENTAMENTO AO SUPERENDIVIDAMENTO DO  
CONSUMIDOR**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

Área de Concentração: Direitos Coletivos e Cidadania.

**Orientador:** Prof. Dr. Sebastião Sérgio da Silveira

**RIBEIRÃO PRETO  
2023**

Catálogo na fonte: Biblioteca UNAERP

N323p Naves Neto, Ronan Cardoso

**A AMPLIAÇÃO DO SISTEMA MULTIPORTAS DE ACESSO À JUSTIÇA AO  
CONSUMIDOR ENDIVIDADO: OS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO  
COMO INSTRUMENTO DE ENFRENTAMENTO AO  
SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR**

/ Ronan Cardoso Naves Neto – 2023.

202 fls; 30 cm.

Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de Ribeirão Preto  
(UNAERP) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu – Ribeirão Preto/SP, 2023.

Orientador: Prof. Dr. Sebastião Sérgio da Silveira

Inclui bibliografia

1. Consumidor. 2. Superendividamento 3. Tratamento Extrajudicial. 4. Serviços  
Notariais e de Registro. 5. Acesso à justiça. I. Naves Neto, Ronan Cardoso. II. Universidade  
de Ribeirão Preto/SP. III. Título.

CDU 34

**RONAN CARDOSO NAVES NETO**

**AMPLIAÇÃO DO SISTEMA MULTIPORTAS DE ACESSO À JUSTIÇA AO  
CONSUMIDOR: OS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO COMO  
INSTRUMENTO PARA ENFRENTAR O SUPERENDIVIDAMENTO**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Ribeirão Preto, para obtenção do título de Doutora em Direito.

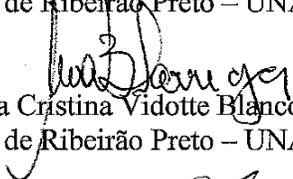
Área de Concentração: Direitos Coletivos e Cidadania

Data da defesa: 13 de abril de 2023.

Resultado: Aprovado

**BANCA EXAMINADORA**

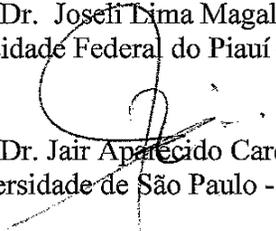
  
Prof. Dr. Sebastião Sergio da Silveira  
Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP

  
Profa. Dra. Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega  
Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP

  
Prof. Dr. Rabah Belaidi  
Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP

  
Prof. Dr. Eric Millard Albacete  
Université de Paris

Prof. Dr. Joséli Lima Magalhães  
Universidade Federal do Piauí – UFPI

  
Prof. Dr. Jair Aparecido Cardoso  
Universidade de São Paulo - USP

**RIBEIRÃO PRETO  
2023**

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** JOSELI LIMA MAGALHAES  
Data: 21/03/2024 09:57:17-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

***DEDICATÓRIA***

Aos *meus pais, irmãs* e minha  
esposa, *Marina*, pelo apoio  
incondicional nos desafios da vida.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus por guiar-me na importante jornada que culminou na conclusão do curso de Doutorado.

Agradeço especialmente minha esposa Marina, minha companheira incondicional dos desafios da vida. Aos meus pais, Galileu e Lucimar, e minhas irmãs, Camila e Elisa, pelo apoio e incentivo de sempre.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Sebastião Sérgio da Silveira, pelo auxílio em toda a jornada de pós-graduação, tanto no Mestrado como no Doutorado. Muito obrigado pelos ensinamentos, pela gentileza e pelas relevantes intervenções que se mostraram essenciais para os resultados alcançados.

Aos professores da UNAERP, pelas contribuições acadêmicas e apoio durante todo o curso de Doutorado.

A todos os funcionários da UNAERP, sempre solícitos e atenciosos, em especial à Patrícia Riul e Joana Néia.

À equipe do PROCON de Poços de Caldas/MG, pela atenção e contribuição com dados necessários ao presente estudo.

Agradeço a todos!

“Consumo é igualdade, é ser cidadão econômico-ativo, é aproveitar as benesses do mercado liberal e globalizado. Consumo é inclusão nos desejos e benesses do mercado atual, em outras palavras, consumo é para as pessoas físicas a realização plena de sua liberdade e dignidade, no que podemos chamar de verdadeira cidadania econômico-social.”

(Cláudia Lima Marques – Professora Titular da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS)

## RESUMO

A Constituição Federal alçou os direitos do consumidor ao status de direito fundamental, o que impõe atuação positiva do Estado na garantia de tais direitos. A par disso, a Constituição determinou a elaboração de um Código em que estivessem condensadas as normas protetivas dos consumidores. Embora tenha sido cumprido o mandado constitucional e elaborado o Código de Defesa do Consumidor, este diploma não fez, em sua redação original, qualquer alusão à problemática do superendividamento dos consumidores. Com efeito, o superendividamento é um dos principais problemas enfrentados pelos consumidores brasileiros, agravado com a pandemia da COVID-19. O resultado desse cenário é o superendividamento de grande parte dos consumidores brasileiros, o qual merece ser prevenido e combatido. A edição da Lei nº 14.181/2021 representou avanço significativo no tema, a qual instituiu o sistema binário de tratamento extrajudicial e judicial do superendividamento, composto pela fase prévia consistente em uma tentativa de conciliação em bloco, por meio de uma audiência global de conciliação única que deve reunir todos os credores do consumidor, a fim de, através da renegociação das dívidas, celebrem um “acordo” sobre um “plano de pagamento” de natureza pré ou extrajudicial. No âmbito judicial, pode se dar perante os CEJUSCs ou perante o próprio juiz, ao passo que, no âmbito extrajudicial, deve se dar perante os órgãos públicos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), não tendo a lei atribuído competência concorrente a outros órgãos, o que limita o acesso à justiça por parte do consumidor e dificulta a enfrentamento extrajudicial do problema, principalmente nos municípios brasileiros que não dispõem de PROCONs ou outro órgão componente do SNDC. De igual forma, ainda não foram criados números suficientes de núcleos judiciais especializados no superendividamento. De outro lado, em todos os municípios brasileiros há, pelo menos, um Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, hoje considerados Ofícios da Cidadania. Os maiores municípios e aqueles sede de comarca são providos de mais serventias, confirmando a vertiginosa capilaridade dos serviços notariais e de registro. Assim, resta sedimentada a viabilidade e efetividade de alçar os notários e registradores como profissionais do direito competentes para a realização do tratamento extrajudicial e enfrentamento do superendividamento, de forma a erigi-los como órgãos competentes a tal mister. A proposta vai ao encontro do escopo introduzido pela Lei nº 14.181/2021, a qual visou estimular a solução extrajudicial e conciliatória da questão e, para isso que isso seja concretizado, é necessário que o consumidor, de fato, tenha acesso a esse serviço de forma facilitada na seara administrativa. A efetivação da proposta objeto deste estudo tornará viável a solução do problema do consumidor na fase administrativa de conciliação, o que representa vantagens para todos os envolvidos, vale dizer, consumidor, credores e o Poder Judiciário. Além disso, serão propostas medidas preparatórias prévias e facultativas à conciliação capazes de propiciar ou preparar acordo entre devedor e seus respectivos credores antes de ser requerida a conciliação global. A garantia do mínimo existencial é preocupação latente da Lei nº 14.181/2021, uma vez que é imprescindível que a conciliação a ser construída preserve recursos mínimos para que o consumidor consiga cumprir o plano. Assim, no bojo do presente estudo, sugere-se a majoração do percentual previsto no Decreto Federal nº 11.150/2022. Assim, em prestígio aos avanços e escopos da Lei nº 14.181/2021, restou sedimentada a aptidão e necessidade de alçar os serviços notariais como agentes públicos habilitados a enfrentar e tratar extrajudicialmente o superendividamento do consumidor, alargando o sistema multiportas de acesso à justiça dos cidadãos que necessitam e desejam “curar” a situação de ruína pessoal e econômica.

**Palavras-chave:** Superendividamento. Consumidor. Tratamento Extrajudicial. Serviços Notariais e de Registro. Mínimo Existencial.

## ABSTRACT

The Federal Constitution raised consumer rights to the status of a fundamental right, which imposes a positive role on the part of the State in guaranteeing such rights. Alongside this, the Constitution determined the elaboration of a Code in which consumer protection standards were condensed. Although the constitutional mandate was complied with and the Consumer Defense Code was drawn up, this diploma did not, in its original wording, make any allusion to the problem of consumer over-indebtedness. Indeed, over-indebtedness is one of the main problems faced by Brazilian consumers, aggravated by the COVID-19 pandemic. The result of this scenario is the over-indebtedness of a large part of Brazilian consumers, which deserves to be prevented and fought. The enactment of Law n° 14.181/2021 represented a significant advance in the subject, which established the binary system of extrajudicial and judicial treatment of over-indebtedness, composed of the previous phase consisting of an attempt at conciliation in block, through a global hearing of single conciliation which must bring together all the consumer's creditors in order to, through the renegotiation of debts, sign an "agreement" on a "payment plan" of a pre- or extrajudicial nature. In the judicial scope, it can occur before the CEJUSCs or before the judge himself, while, in the extrajudicial scope, it must occur before the public bodies of the National Consumer Protection System (SNDC), since the law does not attribute concurrent competence to other bodies, which limits the consumer's access to justice and makes it difficult to deal with the problem extrajudicially, especially in Brazilian municipalities that do not have PROCONs or another component body of the SNDC. Similarly, sufficient numbers of judicial centers specialized in over-indebtedness have not yet been created. On the other hand, in all Brazilian municipalities there is at least one Civil Registry Officer for Natural Persons, today considered Citizenship Offices. The largest municipalities and those in the county seat are provided with more services, confirming the vertiginous capillarity of notary and registry services. Thus, the viability and effectiveness of raising notaries and registrars as competent legal professionals for carrying out extrajudicial treatment and coping with over-indebtedness remains sedimented, in order to erect them as competent bodies for such matter. The proposal meets the scope introduced by Law n° 14.181/2021, which aimed to stimulate the extrajudicial and conciliatory solution of the issue and, for this to be achieved, it is necessary that the consumer, in fact, have access to this service of facilitated in the administrative area. The realization of the proposal object of this study will make it feasible to solve the consumer's problem in the administrative conciliation phase, which represents advantages for all involved, that is, consumers, creditors and the Judiciary. In addition, preliminary and optional preparatory measures will be proposed for conciliation capable of promoting or preparing an agreement between the debtor and their respective creditors before global conciliation is required. The guarantee of the existential minimum is a latent concern of Law n° 14.181/2021, since it is essential that the reconciliation to be built preserves minimum resources so that the consumer can comply with the plan. Thus, in the context of this study, it is suggested to increase the percentage provided for in Federal Decree No. 11,150/2022. Thus, in prestige to the advances and scope of Law n° 14.181/2021, the aptitude and need to elevate notary services as public agents qualified to face and extrajudicially deal with consumer over-indebtedness remains sedimented, expanding the multi-door system of access to justice for citizens who need and want to "cure" their situation of personal and economic ruin.

**Keywords:** Over-indebtedness. Consumer. Extrajudicial Treatment. Notary and Registration Services. Existential Minimum.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANOREG BR	Associação dos Notários e Registradores do Brasil
CCF	Cadastro de Emitentes de Cheques sem Fundo
CDA	certidões de dívida ativa
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CEJUSC	Centros Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
PAPCPA	<i>Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act</i>
PROCON	Programa de Proteção e Defesa do Consumidor
SCPC	Serviço Central de Proteção ao Crédito
SERASA	Serviços de Assessoria S.A.
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SINDEC	Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor
SNDC	Sistema Nacional de Defesa do Consumidor
SPC	Serviço de Proteção ao Crédito
TJSP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - A Quantidade de inadimplentes cresce 9º mês consecutivo no Brasil em 2022....	34
Figura 02 - Evolução do crédito direcionado por pessoa física no Brasil .....	36
Figura 03 - Evolução do crédito para financiamento de veículos: pessoa física (leasing) e aquisição de veículos.....	37
Figura 04 - Evolução do crédito imobiliário no Brasil.....	38
Figura 05 - O cartão de crédito permanece como principal tipo de dívida entre os inadimplentes.....	41
Figura 06 - O desemprego segue como o principal motivo de endividamento em 2022 .....	37
Figura 07 – Núcleo Conciliação e Mediação.....	104
Figura 08 – Fluxograma fase judicial.....	114
Figura 09 – Confiança – Pesquisa Datafolha.....	127
Figura 10 – Avaliação do serviço prestado .....	128
Figura 11 – Caso os serviços fossem prestados pelos cartórios .....	129
Figura 12 – Inventário no Brasil.....	130
Figura 13 – Desjudicialização – Lei 11.441/2007.....	131
Figura 14 – Recuperação de crédito .....	133
Figura 15 - Capilaridade .....	166

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>1 A TUTELA CONSTITUCIONAL E LEGAL DO CONSUMIDOR</b> .....	19
<b>2 CONSUMO, CRÉDITO E SUPERENDIVIDAMENTO</b> .....	28
<b>3 O SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR</b> .....	45
<b>4 A PREVENÇÃO E O TRATAMENTO DO SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR</b> .....	58
4.1 A PRESERVAÇÃO DO MÍNIMO EXISTENCIAL DO CONSUMIDOR .....	65
4.2 O TRATAMENTO DO SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR NO DIREITO COMPARADO.....	73
4.2.1 O Tratamento do Superendividamento nos Estados Unidos – O “ <i>fresh start</i> ” .....	77
4.2.2 O Tratamento do Superendividamento na França – o “Restabelecimento Pessoal” .....	81
<b>5 O TRATAMENTO DO SUPERENDIVIDAMENTO NO BRASIL</b> .....	88
5.1 A EDIÇÃO DA LEI FEDERAL Nº 14.181/2021 .....	90
5.2 A FASE DE CONCILIAÇÃO JUDICIAL E ADMINISTRATIVA .....	93
5.3 A FASE JUDICIAL DO TRATAMENTO DO SUPERENDIVIDAMENTO .....	116
<b>6. O TRATAMENTO EXTRAJUDICIAL DO SUPERENDIVIDAMENTO ATRAVÉS DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO</b> .....	116
6.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS DOS SERVIÇOS DE NOTAS E DE REGISTRO .....	116
6.2 OS NOTÁRIOS E REGISTRADORES COMO PROTAGONISTAS NO PROCESSO DE DESJUDICIALIZAÇÃO .....	121
6.3 A CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO PERANTE OS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO.....	141
6.4 OS NOTÁRIOS E REGISTRADORES COMO NOVA PORTA DE ACESSO À JUSTIÇA AOS CONSUMIDORES SUPERENDIVIDADOS.....	153
6.5 SUGESTÃO DE MEDIDAS EXTRAJUDICIAIS PRÉVIAS À CONCILIAÇÃO GLOBAL NO TRATAMENTO DO SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR ...	170
<b>7. PROPOSTAS DE INCLUSÕES E ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS</b> .....	181
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	184
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	191
<b>ANEXO 01 - RESPOSTA DO PROCON MUNICIPAL DE POÇOS DE CALDAS/MG</b> .....	199

## **INTRODUÇÃO**

A Constituição Federal de 1988 representa verdadeiro marco protetivo dos direitos dos consumidores, uma vez que, antes da sua edição, não havia qualquer diploma legal que assegurasse os direitos dos consumidores. Além de alçar esses direitos à categoria de direitos fundamentais, a Constituição ainda determinou ao legislador ordinário a elaboração de um Código de Defesa do Consumidor, no qual estivessem condensadas as normas aplicáveis às relações de consumo.

A redação original do Código não fez qualquer alusão ao superendividamento, problema existente no Brasil e em vários outros países. De fato, a sociedade atual convive com um dos maiores problemas que aflige cidadãos de todas as classes sociais que é o endividamento crônico dos consumidores, fenômeno agravado pelas nefastas consequências da pandemia da COVID-19.

O consumo acompanha a sociedade desde a formação inicial e representa uma das principais características do sistema capitalista, o qual tem como pilar o incentivo à aquisição massiva de produtos e serviços, fenômeno que tem se intensificado com o desenvolvimento e aperfeiçoamento das novas tecnologias disruptivas.

Com efeito, a disseminação do supercapitalismo no mundo estimulou os indivíduos a buscarem no consumismo as mais diversas compensações pelo esgotamento e frustrações diárias. A instigação ao consumidor é estimulada pela existência de incontáveis estabelecimentos físicos, virtuais, shoppings centers, grandes supermercados, os quais são cada vez mais acessíveis e se valem de uma publicidade ostensiva nos meios de comunicação, mídias, sites e redes sociais.

O consumo desbordou o sentido de subsistência para significar a realização de sonhos e desejos impulsionados pelas avançadas e agressivas estratégias de marketing e publicidade. A diversidade dos desejos das pessoas e a incompletude de suas necessidades resultam um processo de insatisfação constante exigindo consumo de forma imediata, líquida e reiterada, com o conseqüente desfazimento ou remoção de objetos já adquiridos para dar lugar a novos itens.

Aliado a isso, o aumento dos índices de concessão de crédito também é uma realidade latente entre os consumidores. A tomada de crédito pode ser fruto de importantes políticas públicas que visam a democratização do acesso a produtos e serviços por parte da população mais necessitada ou resultado de práticas irresponsáveis pelas instituições financeiras, que muitas vezes se aproveitam da vulnerabilidade do consumidor para fornecer crédito a juros altíssimos, criando um verdadeiro ciclo vicioso. De fato, a forma mais comum de aumentar o consumo é estimular o cidadão a “viver a crédito” e em dívida constante, o que muitas vezes gera um cenário de endividamento crônico do consumidor.

É certo que a maior estabilidade econômica vivenciada nos últimos tempos contribuiu para a expansão da oferta de crédito e serviços bancários, o que gerou inclusão social de parcela considerável da população, antes alijada do acesso a produtos e serviços básicos. Todavia, ao mesmo tempo, aumentou-se o endividamento dos cidadãos e das famílias, que se viram inseridos em um ciclo vicioso de maior crédito e maior endividamento, muitas vezes ocasionado por práticas predatórias das instituições financeiras e de crédito.

Com efeito, fazer parte da sociedade do consumo e manter padrões “desejáveis” de consumo para uma sociedade cada vez mais exigente com o “ter” e as aparências não é tarefa simples e aqueles que não conseguem se inserir são excluídos do mercado e, muitas vezes, do meio social, além de problemas de saúde e psicológicos, constituindo verdadeiro reflexo do supercapitalismo, que transforma as relações humanas em relações de consumo.

O resultado desse cenário de intenso consumo e oferta desmedida de crédito é o endividamento crônico dos consumidores, vale dizer, o fenômeno do superendividamento, que muitas das vezes não é ocasionado por simples compulsão ou má-fé do consumidor, mas sim por práticas abusivas e agressivas do mercado de consumo.

Em apertada síntese, o superendividamento representa a impossibilidade global de o devedor consumidor, pessoa física, leigo e de boa-fé, quitar todas as suas dívidas atuais e futuras de consumo, excluindo as dívidas tributárias, as oriundas de delitos e as alimentícias, sem comprometer o mínimo existencial ou a sobrevivência. O superendividamento ativo é resultado de uma gestão irresponsável do orçamento familiar ou de impulso de consumo, ao passo que o passivo advém de problemas externos que afetam substancialmente o equilíbrio financeiro do consumidor, sem relação direta com culpa, mas falta de capacidade para lidar com o crédito fácil ou o consumismo da sociedade atual. O conceito e o tratamento do superendividamento visam à preservação do mínimo existencial e a proteção do patrimônio mínimo do consumidor.

Em geral, o superendividamento não resulta de uma única causa, mas pode ser consequência de vários “acidentes da vida”, como desemprego, doenças graves, divórcio ou mortes na família. Mesmo que atravesse situação financeira difícil, o consumidor ainda se vê diante da necessidade de contrair inúmeras dívidas para satisfazer suas muitas necessidades físicas, biológicas ou sociais, como alimentação, utensílios domésticos, vestuários, medicamentos, cultura, lazer, instrumentos eletrônicos, dentre outros.

A pandemia da COVID-19 agravou ainda mais o quadro de endividamento dos consumidores brasileiros, os quais, diante do cenário de isolamento social, aumento de gasto com saúde, mortes, dissolução de laços familiares e estagnação da economia, não foram capazes de honrar inúmeras dívidas sem remanescer com o mínimo que garanta dignidade e subsistência, afetando o consumidor psicológica e juridicamente. Esse grave problema de saúde pública aliado às recentes crises econômicas obrigou muitas pessoas a contratarem crédito e consumir produtos e serviços com pagamento diferido, sem remanescerem com condições de arcar com os débitos e eventuais consectários e juros.

O superendividamento é problemática, com maior ou menor intensidade, em todas as classes sociais e em todos os países. Não obstante, os consumidores menos favorecidos e com menor grau de instrução têm mais riscos de se tornarem endividados de forma crônica. Em razão da maior vulnerabilidade, qualquer imprevisto ou eventuais alterações em sua realidade financeira e de rendimento, pode impossibilitar o cumprimento de suas obrigações.

O Brasil, ao contrário de outros países, até o ano de 2021, não possuía qualquer regulamentação específica acerca do assunto. Nosso ordenamento era absolutamente carente de normas que enfrentassem o problema do superendividamento do consumidor, seja estabelecendo regras de prevenção, seja de tratamento do endividamento crônico.

Após longo trâmite no Congresso Nacional, finalmente foi editada naquele ano a Lei nº 14.181/2021, que trata da prevenção e do tratamento do superendividamento do consumidor e atualizou o Código de Defesa do Consumidor no tocante ao tema, com forte inspiração da regulamentação francesa.

A Lei nº 14.181/2021 inaugurou um novo marco na superação da situação de ruína do consumidor, pois diversamente do que ocorre no inadimplemento ou dificuldades de solubilidade de uma dívida em especial, o que se considera, para os fins da lei, é a ruína global do consumidor, vale dizer, um conjunto de adversidades, débitos e dificuldades que

comprometem a dignidade e a subsistência da pessoa natural, ameaçando o indivíduo e sua família, além do potencial de alijá-lo da sociedade de consumo.

A nova legislação introduziu no Código de Defesa do Consumidor normas relativas à prevenção e ao tratamento do superendividamento. A propósito, é patente a necessidade de implementação de políticas públicas contundentes e comprometidas com a prevenção e educação financeira do consumidor.

No que interessa mais especificamente à presente pesquisa, a par das medidas preventivas, foram instituídas medidas inovadoras com o escopo de “tratar” o superendividamento, as quais constituem o objeto principal de estudo da presente tese, sempre com o objetivo de aperfeiçoar e oferecer ao consumidor meios mais efetivos e eficientes para, de fato, enfrentar e superar a situação de ruína de forma global.

A nova lei, inspirada no ordenamento jurídico francês, instituiu o sistema binário de tratamento extrajudicial e judicial do superendividamento, composto pela fase prévia, consistente em uma tentativa de conciliação em bloco, por meio de uma audiência global de conciliação única que deve reunir todos os credores do consumidor, a fim de, através da renegociação das dívidas, celebrem um “acordo” sobre um “plano de pagamento” de natureza pré ou extrajudicial.

Essa primeira fase conciliatória é obrigatória e pode ser realizada perante os CEJUSCs, Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, no âmbito judicial, ou perante os órgãos públicos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC). Assim, o consumidor superendividado, para fins de tratamento de sua situação de ruína, pode hoje acorrer-se ao Poder Judiciário ou aos órgãos componentes do SNDC.

Nesse ponto, será objeto de investigação os benefícios da conciliação e mediação para solução dos conflitos, sempre tendo em vista a esmerada utilização dessas técnicas, principalmente no âmbito extrajudicial, para fins de superação do endividamento crônico do consumidor.

Por ser um problema global, o superendividamento é objeto de várias legislações espalhadas pelo globo. Assim, a título de estudo do direito comparado, serão investigadas mais especificamente os dois modelos que se destacam no tratamento do tema e que são seguidas pelas legislações de outros países, quais sejam, o norte-americano e o francês.

Com efeito, o sistema dos Estados Unidos é denominado *fresh start*, que significa “começar de novo”, o qual, em síntese, aplica a sistemática da falência para a pessoa física,

admitindo sua reinclusão na sociedade de consumo após a alienação de seu patrimônio e perdão da dívida restante.

De outro lado, o sistema francês, que inspirou profundamente a regulamentação brasileira, é baseado na reeducação do consumidor e, ao invés de falência, propõe uma etapa anterior de conciliação global prévia, seguida do pagamento também global dos débitos. Esse sistema prevê uma etapa prévia obrigatória no âmbito administrativo e, em caso de insucesso, uma etapa posterior no âmbito judicial, que deverá culminar com um plano de pagamento.

A propósito, o objetivo central da pesquisa será verificar a viabilidade jurídica e prática de se estender a competência para o tratamento do superendividamento aos serviços notariais e de registro, os quais constituem funções públicas exercidas em caráter privado, aumentando assim as vias de acesso à justiça por parte do consumidor endividado e ainda contribuindo significativamente para o procedimento de desjudicialização.

O presente estudo se justifica na medida em que, no âmbito extrajudicial, restou ao consumidor apenas acorrer-se aos órgãos do SNDC, o que limita sobremaneira a possibilidade de o consumidor superar sua situação de ruína sem ter que movimentar e se submeter à atuação do Poder Judiciário, muitas vezes morosa e custosa.

De fato, a maioria dos PROCONs brasileiros estão inseridos no âmbito da estrutura dos municípios e não dispõem de recursos físicos e humanos para a realização do tratamento do superendividamento, que exige maior capacitação e estrutura adequada. Muitos desses órgãos, após quase dois anos de edição da lei, não disponibilizaram ao consumidor esse serviço, conforme também será objeto de investigação, por amostragem, através de pesquisas de campo, em quais localidades o consumidor pode ou não se valer do tratamento extrajudicial do superendividamento.

Diante desse quadro de insuficiência de atuação extrajudicial, o consumidor que quiser superar sua situação de ruína econômica inevitavelmente terá que acionar o Poder Judiciário, o que vai de encontro com todo o importante movimento de desjudicialização verificado e estimulado atualmente. A própria Lei nº 14.181/2021 visou estimular a solução extrajudicial e conciliatória da questão e, para isso, é necessário que o consumidor, de fato, tenha acesso a esse serviço na seara administrativa.

Nesse contexto, exsurge a importante atuação dos serviços notariais e de registro, que têm sido a principal opção do legislador para promover a desjudicialização de procedimentos, tendo em vista a eficiente atuação dos notários e registradores em atos antes

exclusivos do Poder Judiciário, como inventários, divórcios, usucapião, retificações, adjudicações, dentre outros.

Além disso, recentemente, os Escritórios de Registro Civil das Pessoas Naturais, em prestígio à eficiência e capilaridade, foram considerados Escritórios da Cidadania, o que lhes possibilitou a prestação de serviços outros que não apenas registrares, como emissão de passaportes e outros documentos. Tal situação confirma a aptidão desses escritórios para contribuírem com o tratamento do superendividamento do consumidor. Fato é que nem todos os municípios brasileiros contam com PROCONs em seus territórios, mas praticamente todos possuem um serviço de registro civil das pessoas naturais, titularizado por oficial público, profissional do direito, aprovado em rigoroso concurso público, fiscalizado pelo Poder Judiciário e com recursos humanos e físicos suficientes.

Para fins de comprovar a importância da presente pesquisa para a concretização e proteção dos direitos dos consumidores previstas na Lei nº 14.181/2021 serão investigadas a quantidade e capilaridade das serventias extrajudiciais em relação aos PROCONs, bem como a atuação destes após quase 2 (dois) anos da edição da lei.

Assim, sem afastar a competência concorrente dos órgãos do SNDC, buscar-se-á investigar os benefícios de alçar os delegatários extrajudiciais como profissionais aptos a realizar o tratamento do superendividamento dos consumidores.

Além dessa ampliação de competência, também será objeto de estudo a viabilidade prática e jurídica de se instituir medidas extrajudiciais prévias que sejam capazes de otimizar o procedimento e estimular o acordo global entre credores e consumidor superendividado. Aludidas medidas já são adotadas perante os tabelionatos de protesto brasileiro, no tocante ao incentivo à quitação de dívidas protestadas e foram fruto de aposta do Conselho Nacional de Justiça na capacidade dos tabeliães de protesto contribuírem para solução do conflito de crédito envolvido nas dívidas protestadas, de forma mais ágil e prática. Assim, serão verificados os aspectos envolvidos na inclusão e adaptação de aludidas medidas prévias no procedimento de tratamento do superendividamento, com vistas a aperfeiçoá-lo, sem se descuidar da necessidade de o problema ser tratado de maneira global.

A par dos avanços mencionados, a Lei nº 14.181/2021 pontificou a necessidade de preservação do mínimo existencial do consumidor superendividado, inspirado no “*réstre a vivre*” francês, tema que também será objeto de estudo, uma vez que é imprescindível que a conciliação a ser construída preserve recursos mínimos para que o consumidor consiga cumprir

o plano e, ao mesmo tempo, ter garantido recursos patrimoniais mínimos capazes de garantir sua subsistência digna e de sua família, bem como evitar a frustração dos pagamentos acordados em razão da necessidade de contrair outras dívidas para as necessidades básicas.

Assim, no bojo do presente estudo, que visa aperfeiçoar o sistema de tratamento do superendividamento estabelecido pela supracitada lei, serão estudados os parâmetros necessários para a fixação do valor do mínimo existencial a ser preservado no plano global de pagamento, uma vez que se trata de direito fundamental intimamente relacionado à garantia da dignidade da pessoa humana. Com efeito, o Decreto Federal nº 11.150/2022 estabeleceu o percentual de 25% do salário-mínimo, percentual que merece ser mais bem estudado, uma vez que o valor aproximado de R\$310,00 (trezentos e dez reais) dificilmente será suficiente para garantir as despesas básicas, o que poderá frustrar por completo o cumprimento do plano de pagamento acordado.

Nesse contexto, a par de reconhecer e investigar os avanços implementados pela lei nº 14.181/2021 para a solução do problema do superendividamento do consumidor, a presente pesquisa visa alargar o sistema multiportas de acesso à justiça por parte do consumidor endividado através dos serviços notariais e de registro e, ao mesmo tempo, estudar sugestões e formular propostas legislativas capazes de aperfeiçoar o tratamento do endividamento crônico para torná-lo real e acessível em um país continental, sempre comprometidas com a garantia do mínimo existencial e da dignidade da pessoa humana, no contexto de uma sociedade carente de políticas públicas que, de fato, sejam aptas a superar o quadro de violação de direitos fundamentais e de ruína econômica dos consumidores.

## 1 A TUTELA CONSTITUCIONAL E LEGAL DO CONSUMIDOR

O século XX foi caracterizado pela intensificação do processo de industrialização do Brasil e vários outros países do mundo, o que culminou no aparecimento e consolidação da denominada “sociedade de consumo”, que ostenta algumas características próprias e bastante nítidas.

Com efeito, houve aumento vertiginoso da produção em série de produtos, fabricados cada vez mais em grandes diversidades e quantidades. A par disso, passou-se à distribuição em massa de tais produtos e serviços, através de grandes empreendimentos, como supermercados, lojas de departamentos e shoppings. A publicidade passou a ser feita em grande escala, com a utilização de variadas técnicas de marketing e merchandising. O oferecimento de crédito intensificou-se e as aquisições passaram a ser formalizadas cada vez mais através de contratos de adesão.

As características supracitadas resultaram no aparecimento de uma evidente desigualdade entre consumidores e fornecedores, o que exigiu a criação de instrumentos legais capazes de proteger e tutelar os direitos e interesses daqueles, já que o ordenamento jurídico brasileiro, até a edição da Constituição Federal de 1988, não fazia qualquer alusão à proteção dos direitos dos consumidores, mostrando-se essa tutela cada vez mais necessária:

A proteção do consumidor é um desafio da nossa era e representa, em todo o mundo, um dos temas mais atuais do Direito. Não é difícil explicar tão grande dimensão para um fenômeno jurídico totalmente desconhecido no século passado e em boa parte deste. O homem do século XX vive em função de um novo modelo associativo: a sociedade de consumo (mass consumption Society ou Konsumgesellschaft), caracterizada por um número crescente de produtos e serviços, pelo domínio do crédito e do *marketing*, assim como pelas dificuldades de acesso à justiça. São esses aspectos marcaram o nascimento e desenvolvimento do Direito do Consumidor como disciplina jurídica autônoma.<sup>1</sup>

Com o objetivo de concretizar a proteção do consumidor, até então absolutamente carente de um sistema protetivo, a Constituição estabeleceu, em vários dispositivos, a

---

<sup>1</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. **Código de Defesa do Consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto: direito material e processo coletivo. 12 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 3-4.

necessidade de criação de mecanismos legais capazes de tutelar os direitos dos consumidores, alçando os direitos do consumidor como direitos fundamentais. O artigo 48 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), por seu turno, determinou que o Congresso Nacional elaborasse, no prazo de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, um “código de defesa do consumidor”, o qual foi consubstanciado na Lei nº 8.078/1990, em cumprimento ao mandado constitucional expreso.

O art. 5º, inciso XXXII, prescreveu a obrigação de o Estado, na forma da lei, promover a defesa do consumidor. Trata-se, a propósito, de direito fundamental a ser observado e garantido. Nessa esteira, é possível afirmar que a dignidade da pessoa humana enquanto fundamento da República previsto no artigo 1º, inciso III, impõe a proteção das pessoas em todos os aspectos de sua personalidade, vale dizer, como parte de uma família, como trabalhadora, como presidiária, como consumidora, dentre outros.

Como bem destaca Antônio Carlos Efiging, a relação muitas vezes desequilibrada entre consumidores e fornecedores não seria suficientemente tratada por instrumentos meramente políticos ou econômicos, fazendo-se necessária a atuação estatal contundente de intervenção nas relações consumeristas, a fim de reduzir as desigualdades e o desequilíbrio social<sup>2</sup>.

Não bastasse, o artigo 150, parágrafo quinto, da Constituição, estabeleceu que a lei deverá determinar medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços. Tal comando constitucional foi cumprido através da edição da Lei nº 12.741/2012, a qual dispõe sobre diversas medidas de esclarecimento do consumidor.

Na mesma esteira, o art. 170 da Constituição Federal, em seu inciso V, ainda previu a “defesa do consumidor” como um dos princípios da ordem econômica, a qual, por sua vez, tem como finalidade exatamente “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”.

De fato, a par de erigir o direito dos consumidores como direito fundamental, o mais importante efeito prático da Constituição para fins de proteção dos consumidores foi o mandamento constitucional expreso para a elaboração do Código de Defesa do Consumidor e

---

<sup>2</sup> EFING, Antônio Carlos. **Fundamentos do direito das relações de consumo**. 2. ed., Juruá: Curitiba, 2004, p. 26.

a consequente condensação das normas protetivas em um mesmo diploma<sup>3</sup>. A tramitação do projeto que resultou na Lei nº 8.078/1990 foi marcada por intensos debates envolvendo interesses de fornecedores em contraponto à necessidade de maior tutela dos consumidores, por longo período.

Nessa esteira, José Geraldo Brito Filomeno ressalta a importância do texto constitucional, em vários dispositivos, ter expressamente determinado e assegurado a tutela do consumidor:

Referida conquista, é mister salientar-se, deveu-se ao ‘movimento consumerista brasileiro’, apesar de sua inicial fragilidade, e sempre em franca ascensão, sobretudo após a vigência do Código de Defesa do Consumidor, e da implementação do chamado Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, além do fortalecimento e criação de novas entidades públicas não governamentais de relevo nessa área. Com efeito, esse movimento, desde a década de 1980, mediante a realização de encontros nacionais de entidades de defesa e proteção do consumidor, tem contribuído decisivamente para a implementação das diretrizes dessa defesa e proteção, no plano constitucional, inclusive.<sup>4</sup>

A origem dos direitos básicos assegurados no CDC remonta à Resolução nº 39/248, de 9 de abril de 1985, da Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas. De igual forma, a influência do direito estrangeiro na elaboração do código brasileiro é sintomática. A maior influência adveio do direito francês, mais especificamente do *Projet de Code de la Consommation*, redigido sob a responsabilidade de Jean Calais-Auloy. De igual forma, também influenciaram o direito brasileiro a Lei espanhola nº 26/1984, denominada *Ley General para la defensa de los Consumidores y Usuarios*; a Lei nº 29/81 de Portugal; a *Lei Federal de Protección al Consumidor* do México, dentre outros. Nessa esteira, merecem destaque a influência exercida pelo Direito comunitário europeu e o Direito norte-americano:

---

<sup>3</sup> Ada Pellegrini Grinover destaca as vantagens da codificação em comparação com leis esparsas: “*muitos são os benefícios da codificação, e não é nosso intuito analisá-los detalhadamente aqui. De qualquer modo, é importante ressaltar que o trabalho de codificação, realmente, além de permitir a reforma do Direito vigente, apresenta, ainda, outras vantagens. Primeiramente, dá coerência e homogeneidade a um determinado ramo do Direito, possibilitando sua autonomia. De outro, simplifica e clarifica o regramento legal da matéria, favorecendo, de uma maneira geral, os destinatários e os aplicadores da norma.*” GRINOVER, Ada Pellegrini. **Código de Defesa do Consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto: direito material e processo coletivo. 12 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 6.

<sup>4</sup> FILOMENO, José Geraldo Brito. In GRINOVER, Ada Pellegrini. **Código de Defesa do Consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto: direito material e processo coletivo. 12 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 14.

Visto agora pelo prisma mais específico de algumas de suas matérias, o Código buscou inspiração, fundamentalmente, no Direito comunitário europeu: as Diretivas nº 84/450 (publicidade) e 85/374 (responsabilidade civil pelos acidentes de consumo). Foram utilizadas, igualmente, na formulação do traçado legal para o controle das cláusulas gerais de contratação, as legislações de Portugal (Decreto-Lei nº 446, de 25 de outubro de 1985) e Alemanha (Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen – AGB Gesetz, de 9 de dezembro de 1976).

Uma palavra à parte merece a influência do Direito norte-americano. Foi ela dupla. Indiretamente, ao se usarem as regras europeias mais modernas de tutela do consumidor, todas inspiradas nos *cases* e *statutes* americanos. Diretamente, mediante análise atenta do sistema legal de proteção ao consumidor nos Estados Unidos. Aqui foram úteis, em particular, o *Federal Trade Commission Act*, o *Consumer Product Safety Act*, o *Truth in Lending Act*, o *Fair Credit Reporting Act* e o *Fair Debt Collection Practices Act*.<sup>5</sup>

Nesse contexto, a proteção do consumidor pode ser alçada até mesmo na categoria de direitos humanos pelo consenso que se tem de sua proteção em âmbito global. Com efeito, John Rawls sustenta que os direitos humanos são fruto de um acordo racional acerca da universalidade de determinado direito, como se dá com o direito à vida, à integridade física, à liberdade e à igualdade<sup>6</sup>. Ora, é consenso o desequilíbrio entre fornecedores e consumidores, bem como a necessidade de intervenção estatal nessas relações.

A importância da tutela constitucional do consumidor é ressaltada por Bruno Miragem:

A referência a um novo sujeito de direitos, o consumidor, é antes de tudo, o reconhecimento de uma posição jurídica da pessoa numa determinada relação de consumo, e a proteção do mais fraco (princípio do *favor debilis*). A rigor, todas as pessoas são em algum tempo, ou em um dado número de relações jurídicas, consumidoras. Nesta perspectiva, a caracterização dos direitos do consumidor como direitos humanos, revela o reconhecimento jurídico de uma necessidade humana essencial, que é a necessidade de consumo.<sup>7</sup>

Altino Conceição da Silva sintetiza a tríplice determinação constitucional no tocante ao direito do consumidor, vale dizer, promover a tutela dos consumidores (art. 5º, XXXII); garantir a proteção do consumidor como princípio geral da atividade econômica (art.

---

<sup>5</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. **Código de Defesa do Consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto: direito material e processo coletivo. 12 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 7.

<sup>6</sup> RAWLS, John. **O direito dos povos**. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 21.

<sup>7</sup> MIRAGEM, Bruno. **Direito do Consumidor**: fundamentos do direito do consumidor; direito material e processual do consumidor; proteção administrativa do consumidor; direito penal do consumidor. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 38.

170, V) e, finalmente, sistematizar essa proteção especial por meio de uma codificação (art. 48 do ADCT).<sup>8</sup>

Assim, a par de determinar a elaboração do CDC, a Constituição ainda impôs ao Estado a obrigação de promoção de políticas públicas capazes de proteger e assegurar os direitos dos consumidores. A edição da Lei nº 14.181/2021, cujo escopo é o combate do superendividamento que assola consumidores e suas famílias, vai ao encontro desse importante mister.

Nesse contexto, o Código de Defesa do Consumidor ostenta normas de “ordem pública” e “interesse social”<sup>9</sup>, cujo escopo é, além de fornecer mecanismos adequados para promover o acesso à justiça, resgatar inúmeros consumidores da marginalização face ao poderio econômico da maioria dos fornecedores, servindo como instrumento de promoção do equilíbrio nas relações consumeristas.

Em razão dos objetivos ínsitos ao CDC, este diploma deve informar as novas leis que tratem das relações consumeristas, dado seu caráter principiológico e de observância obrigatória. A propósito, no que interesse à presente pesquisa, a novel previsão acerca do tratamento do superendividamento do consumidor necessariamente deve se conformar ao sistema protetivo do CDC e aos princípios previstos. Sobre o caráter principiológico do CDC, Nelson Nery Júnior assevera:

O Código de Defesa do Consumidor, por outro lado, é lei principiológica. Não é analítica, mas sintética. Nem seria de boa técnica legislativa aprovar-se lei de relações de consumo que regulamentasse cada divisão do setor produtivo (automóveis, cosméticos, eletrodomésticos, vestuários etc.). Optou-se por aprovar lei que contivesse preceitos gerais, que fixasse os princípios fundamentais das relações de consumo. É isso que significa ser uma lei principiológica. Todas as demais leis que se destinarem, de forma específica, a regular determinado setor das relações de consumo deverão submeter-se aos preceitos gerais da lei principiológica, que é o Código de Defesa do Consumidor. (...) Pensar-se o contrário é desconhecer o que significa o microsistema do Código de Defesa do Consumidor, como lei especial sobre relações de consumo e lei geral, principiológica, à qual todas as demais leis especiais setorializadas das relações de consumo, presentes e futuras, estão subordinadas.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> SILVA, Altino Conceição da. **A Proteção Constitucional do Consumidor e sua Densificação Normativa**. Disponível em < <https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/43677/a-protacao-constitucional-do-consumidor-e-sua-densificacao-normativa> > acesso em 15 fev. 2023.

<sup>9</sup> Art. 1º O presente código estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social, nos termos dos arts. 5º, inciso XXXII, 170, inciso V, da Constituição Federal e art. 48 de suas Disposições Transitórias. BRASIL, **Código de Defesa do Consumidor**.

<sup>10</sup> NERY JÚNIOR, Nelson, In: GRINOVER, Ada Pellegrini. **Código de Defesa do Consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto: direito material e processo coletivo. 12 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 518.

Destarte, todo o estudo ora proposto e as respectivas sugestões extraídas da presente tese devem ser consentâneas aos princípios protetivos previstos no CDC. A formulação da Lei nº 14.181/2021 e as posteriores regulamentações devem observar fielmente todo o escopo de garantir equilíbrio nas relações envolvendo o consumidor, ainda mais quando este enfrenta situação de endividamento crônico.

A propósito, os princípios do CDC incidem não apenas sobre as regras do próprio CDC, mas também a todas as regras previstas em leis especiais, em que se possa verificar uma relação de consumo, razão pela qual imperiosa a compreensão do seu conteúdo.

O princípio da vulnerabilidade determina o reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo<sup>11</sup>. Trata-se de presunção absoluta de vulnerabilidade nos aspectos econômicos, físicos, informativos, técnicos e científicos, searas em que os fornecedores, em regra, ostentam maior capacidade. Por essa razão, necessário o tratamento legal diferenciado ao consumidor, em íntima relação com os princípios da igualdade, do equilíbrio e do protecionismo.

O princípio do dever de informar estabelece a necessidade de o fornecedor oferecer as informações adequadas e claras acerca das características, uso, risco e preço dos produtos e serviços. Na tomada de empréstimos, muitas vezes, as instituições financeiras não fornecem de modo claro os encargos e ônus relacionados, o que contribui para o agravamento da situação de endividamento crônico dos consumidores.<sup>12</sup>

O consumo sustentável também é um dos atuais objetivos da política consumerista, que busca harmonizar com os demais interesses difusos, como o meio ambiente equilibrado. Nesse ponto, destaca José Geraldo Brito Filomeno:

Um dos temas mais atuais diz respeito ao chamado 'consumo sustentável', eleito pela ONU, mediante a Resolução nº 1.995-53, de julho de 1995, como um dos direitos-deveres dos consumidores, o que consubstanciaria o sexto direito do consumidor, universalmente considerado. Com efeito, a constatação evidente que se faz é que, enquanto as necessidades do homem são em princípio ilimitadas, sobretudo se se tiver em conta a ciência de *marketing* e a publicidade, além do processo tecnológico, são limitados os recursos naturais disponíveis. Daí a necessidade de se inculcir no homem, desde jovem, a preocupação em proceder ao consumo responsável e, sobretudo,

---

<sup>11</sup> Art. 4º, I: A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo; (...). **BRASIL, Código de Defesa do Consumidor.**

<sup>12</sup> Art. 4º, IV - educação e informação de fornecedores e consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo; (...). *Ibid.*

sustentável de produtos e serviços. (...) Outra preocupação prende-se igualmente a produtos considerados altamente prejudiciais ao meio ambiente, e por isso mesmo evitados, tais como o gás conhecido pela sigla CFC, ou seja, o cloro-flúor-carbono, utilizado na indústria de refrigeração e ar-condicionado, agrotóxicos na agricultura, detergentes e sabões não biodegradáveis etc.<sup>13</sup>

O princípio da prevenção obriga o fornecedor a tomar as precauções necessárias para evitar e afastar qualquer tipo de dano ao consumidor, esclarecendo sobre riscos, perigos e melhor forma de uso dos produtos<sup>14</sup>. Além disso, é vedada a comercialização de produtos com alto grau de nocividade ou periculosidade<sup>15</sup>. Com efeito, tem o fornecedor o dever de evitar danos ao consumidor, inclusive na seara de concessão de crédito.

Outro importante princípio que também ostenta relevância no tema que envolve o tratamento do superendividamento do consumidor é o princípio da boa-fé objetiva, o qual impõe ao fornecedor e ao consumidor a praticarem os atos da relação de consumo imbuídos de boa-fé, esta extraída do comportamento ético. Nesse sentido, destacam Antônio José Porto e Pedro Henrique Butelli:

Com a boa-fé, pretende-se estabelecer um padrão ético de conduta entre as partes e, no que tange ao endividamento do consumidor, presume-se que o mesmo contraiu suas dívidas com o intuito de quitá-las, mas, contudo, não pode fazê-lo. (...) Reconhecido o princípio da boa-fé objetiva, presume-se a honestidade e retidão no comportamento do consumidor. Exatamente em razão desta presunção, abre-se o dever de ética do fornecedor do crédito, exigindo-lhe comportamento que não potencialize o risco de falência do consumidor.<sup>16</sup>

Também merece destaque o princípio da facilitação da defesa dos direitos do consumidor, que permeia todo CDC. O artigo 10, em seus sete incisos, enumeram uma série de instrumentos que devem ser criados e disponibilizados pelo Estado para fins de otimizar e garantir a defesa e acesso à justiça pelo consumidor, inclusive com a criação de mecanismos

<sup>13</sup> FILOMENO, José Geraldo Brito. In GRINOVER, Ada Pellegrini. **Código de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto: direito material e processo coletivo**. 12 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 142.

<sup>14</sup> Art. 8º - Os produtos e serviços colocados no mercado de consumo não acarretarão riscos à saúde ou segurança dos consumidores, exceto os considerados normais e previsíveis em decorrência de sua natureza e fruição, obrigando-se os fornecedores, em qualquer hipótese, a dar as informações necessárias e adequadas a seu respeito (...). BRASIL. **Código de Defesa do Consumidor**.

<sup>15</sup> Art. 10 - O fornecedor não poderá colocar no mercado de consumo produto ou serviço que sabe ou deveria saber apresentar alto grau de nocividade ou periculosidade à saúde ou segurança. Ibid.

<sup>16</sup> PORTO, Antônio José Maristrello; BUTELLI, Pedro Henrique. O superendividado brasileiro: uma análise introdutória e uma nova base de dados. In **Superendividamento no Brasil**. Org. Antônio José Maristrello Porto, Cássio Cavali, Melina de Souza Rocha Lukic, Patrícia Regina Pinheiro Sampaio. Curitiba: Juruá, 2015, p. 27.

extrajudiciais, na linha do que propõe a presente tese<sup>17</sup>. Nesse ponto, merecem destaque a responsabilidade objetiva dos fornecedores e as ações coletivas, que facilitam sobremaneira a defesa dos consumidores em juízo.

A par disso, também a inversão do ônus da prova é importante facilitador da atuação judicial dos consumidores na tutela de seus direitos<sup>18</sup>, assim como solidariedade civil daqueles que participam das relações de consumo e são responsáveis pelos danos causados<sup>19</sup>. Logo, vários são os direitos previstos no Código de Defesa do Consumidor que visam equilibrar as relações consumeristas e amenizar a frequente supremacia técnica, jurídica e econômica dos fornecedores.

Assim, a Constituição Federal representa importante marco na proteção dos direitos dos consumidores brasileiros, originando um verdadeiro microsistema jurídico sistematizado, moderno e ágil no que se refere aos instrumentos colocados à disposição dos consumidores e seus órgãos de representação, no intuito de concretizar seus interesses e direitos.

As modificações promovidas pela Lei nº 14.181/2021, conforme será objeto de minucioso estudo no presente trabalho, potencializam a defesa do consumidor, principalmente no tocante ao tratamento e prevenção do superendividamento, matéria inexistente na versão original do CDC.

A presente tese, por sua vez, busca a criação de mecanismos extrajudiciais que, de fato, sejam aptos e capazes de enfrentar e combater a problemática do endividamento crônico,

---

<sup>17</sup> Art. 10 - Art. 5º Para a execução da Política Nacional das Relações de Consumo, contará o poder público com os seguintes instrumentos, entre outros:

I - manutenção de assistência jurídica, integral e gratuita para o consumidor carente;

II - instituição de Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor, no âmbito do Ministério Público;

III - criação de delegacias de polícia especializadas no atendimento de consumidores vítimas de infrações penais de consumo;

IV - criação de Juizados Especiais de Pequenas Causas e Varas Especializadas para a solução de litígios de consumo;

V - concessão de estímulos à criação e desenvolvimento das Associações de Defesa do Consumidor.

VI - instituição de mecanismos de prevenção e tratamento extrajudicial e judicial do superendividamento e de proteção do consumidor pessoa natural;

VII - instituição de núcleos de conciliação e mediação de conflitos oriundos de superendividamento. BRASIL, **Código de Defesa do Consumidor**.

<sup>18</sup> Art. 6º - São direitos básicos do consumidor: (...) VIII - a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências; (...). Ibid.

<sup>19</sup> Art. 7º, parágrafo único: Tendo mais de um autor a ofensa, todos responderão solidariamente pela reparação dos danos previstos nas normas de consumo. Ibid.

no intuito de contribuir com o aperfeiçoamento da previsão legal da matéria e resultar em maior acesso à justiça por parte do consumidor endividado.

## 2 CONSUMO, CRÉDITO E SUPERENDIVIDAMENTO

O consumo é algo que acompanha a formação da sociedade desde os primórdios e representa uma das principais marcas do sistema capitalista. O incentivo ao consumo é prática que remonta ao século XX e tem se intensificado atualmente.

Zygmunt Bauman destaca que, após a 2ª Guerra Mundial, experimentou-se o desenvolvimento do capitalismo, momento em que ocorreu o que aquele autor denominou de Revolução Consumista, a qual é resultado da mudança de uma sociedade de produtores para uma sociedade de consumo.<sup>20</sup>

Conforme pontua Bauman, a sociedade de produtores é característica da fase da modernidade sólida, a qual tinha como valores principais a durabilidade e a segurança. O trabalho era considerado elemento primordial e destinado a atender às necessidades de cada indivíduo. De outro lado, a modernidade líquida, acentuada no pós 2ª Guerra Mundial, é focada na satisfação dos desejos dos indivíduos, os quais nunca serão plenamente atendidos, uma vez que a frustração desses desejos é a verdadeira força propulsora da economia.

Nessa esteira, a liquidez, ou fluidez, característica da sociedade de consumidores, é uma metáfora que representa essa nova fase da modernidade, cujos atributos são a flexibilidade, a leveza, e efemeridade da sociedade contemporânea, em contraponto à solidez presente na sociedade de produtores. Logo, como elucida Robert Reich, a modernidade líquida é o resultado da superação do capitalismo pesado pelo capitalismo leve, correspondente à substituição do capitalismo democrático pelo denominado supercapitalismo.<sup>21</sup>

Ao abordar essa mudança de paradigma, Robert Reich leciona que, entre as décadas de 1950 e 1960, os Estados Unidos viveram um “capitalismo democrático”, o qual visava equalizar capitalismo e democracia, de modo a contrapor-se ao comunismo da União Soviética. O mercado era controlado por empresas de grande porte que atuavam em conjunto com o Estado e controlavam o mercado. Os sindicatos eram politicamente fortes e garantiam aos trabalhadores seguros de vida, saúde e fundos de pensão. A par disso, as agências reguladoras

---

<sup>20</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001, p. 77-82.

<sup>21</sup> REICH, Robert. **Supercapitalismo**: como o capitalismo tem transformado os negócios, a democracia e o cotidiano. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 100.

normatizaram a prestação de serviços públicos essenciais, como telefonia, transporte, água e energia.<sup>22</sup>

Nesse período, a população norte-americana desfrutou de considerável estabilidade e segurança, o que contribuiu para o crescimento e prosperidade da classe média, embora ainda pudessem ser verificadas profundas desigualdades sociais, principalmente em relação aos afrodescendentes e imigrantes.

Após a década de 1970, alguns fatores intensificaram a concorrência entre as empresas, como a globalização, a desregulamentação da economia e o surgimento de novas tecnologias. Tal avanço, na ótica de Reich, contribuiu para o fortalecimento das pessoas enquanto investidores e consumidores, mas os enfraqueceu enquanto cidadãos, pois os anseios de consumidores não se confundem com os ideais dos cidadãos, tampouco com o interesse público:

(...) segurança econômica, justiça social, vida comunitária, meio ambiente e princípios morais eram fundamentais no capitalismo democrático. Elas eram - e ainda são - motivos de preocupação para nós, na condição de cidadãos. No entanto, à medida que nos tornávamos mais poderosos como consumidores e investidores, esses temas se tornaram secundários.<sup>23</sup>

De fato, embora atualmente se constate uma maior exigência do mercado consumidor pelo respeito à sustentabilidade ambiental e social por parte das empresas, não se pode ignorar que, histórica e usualmente, para a maioria dos consumidores e investidores o que interessa no momento da aquisição de produtos ou serviços é o ganho econômico auferido, pouco importando eventuais custos sociais, ambientais ou violações às normas trabalhistas. A par disso, a massa consumidora é, em sua maioria, trabalhadora, a qual sofreu redução de salários e benefícios nas últimas década e, ao mesmo tempo, viu-se cada dia mais incentivada e assediada a consumir mais.<sup>24</sup>

Byung-Chul Han elucida a diferença da sociedade do consumo atual daquela sociedade dos produtores, a qual esperava dos trabalhadores apenas passividade e inércia, de

---

<sup>22</sup> REICH, Robert. **Supercapitalismo**: como o capitalismo tem transformado os negócios, a democracia e o cotidiano. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 108.

<sup>23</sup> Ibid., p. 100.

<sup>24</sup> Lipovestky assevera que para incentivar os trabalhadores a manterem um padrão de consumo capaz de sustentar o capitalismo, o mercado utiliza métodos de sedução bastante convincentes, capazes de estimular que trabalhem cada vez mais e, não raro, endividarem-se acima de suas forças econômicas. LIPOVETSKY, Gilles. **A sociedade da sedução**: democracia e narcisismo na hipermodernidade liberal. Barueri: Manole, 2020, p. 171.

modo que se adequassem cada vez mais ao rigoroso regime disciplina, ao passo que a sociedade moderna, principalmente após o desenvolvimento vertiginoso das novas tecnologias, exige trabalhadores cada vez mais produtivos e flexíveis:

(...) na sociedade do trabalho e do desempenho de hoje, que apresenta traços de uma sociedade coativa, cada um carrega consigo um campo, um campo de trabalho. A característica específica deste campo de trabalho é que cada um é ao mesmo tempo detento e guarda, vítima e algoz, senhor e escravo. Nós exploramos a nós mesmos. O que explora é ao mesmo tempo o explorado. Já não se pode distinguir entre algoz e vítima. Nós nos otimizamos rumo à morte, para melhor funcionar.<sup>25</sup>

A obra “Modernidade Líquida” de Bauman foi publicada no ano 2000, quando o mundo enfrentava situação de grande apreensão decorrente de previsões de panes tecnológicas em programas de computadores por todo o globo. Aludido autor foi considerado como “a voz dos pobres e miseráveis” em um mundo hostil, marcado pela globalização. Sua última obra, publicada 2009 e intitulada “Viver com o tempo emprestado” estudou os desafios e circunstâncias que enfrentam o mundo globalizado, no qual tudo se converte em mercadoria.<sup>26</sup>

Aliado ao consumo, observa-se, nas últimas três décadas, o crescimento dos índices de concessão de crédito, o que é resultado até mesmo de importantes políticas públicas que possibilitaram pessoas de baixa renda terem maior acesso a bens e serviços antes inacessíveis. Os benefícios dessa maior democratização do consumo são inquestionáveis, mas a reboque ressurgem problemas que não podem ser ignorados:

Em que pese o reconhecimento de que a democratização do crédito, ao menos potencialmente, pode gerar melhora nos indicadores sociais relativos à igualdade, o fato é que os estudos realizados vêm demonstrando que esse crédito está sendo concedido de forma fácil, fazendo crescer proporcionalmente o número de pessoas endividadas em dimensão já reconhecida como de um superendividamento em massa. (...) Nesse contexto, uma parcela significativa da população brasileira consome cada vez mais, em busca sempre da felicidade, implicando, para a grande maioria em superendividamento. Destarte, é necessária a tutela estatal, com políticas direcionadas ao restabelecimento da condição financeira daqueles que não podem pagar suas dívidas sem afetar o direito humano ao mínimo existencial.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> HAN, Byung-Chul. **Sociedade do Cansaço**. Petrópolis: Vozes, 2017, p. 115.

<sup>26</sup> LEITE, Gisele. **Modernidade Líquida e Incertezas Sólidas**. 2017. Disponível em: <<https://professoragiseleite.jusbrasil.com.br/artigos/418478790/modernidade-liquida-e-incertezas-solidas>>. Acesso em: 17 nov. 2022.

<sup>27</sup> FIORENTIN, Renata Angelis Jamardo. **Sociedade de Consumo e o Superendividamento: prevenção e tratamento jurídico do consumidor brasileiro superendividado na perspectiva da dignidade humana**. Curitiba: Editora CRV, 2020, p. 15-16.

Gisele Leite bem destaca o perfil do consumo na modernidade líquida, conforme identificara Bauman:

No capitalismo leve e fluido, as autoridades não mais ordenam, mas sim, tentam seduzir e tornaram-se agradáveis às pessoas que os escolhem. A tão propalada diversidade de opções que cada indivíduo possui na modernidade líquida, o afoga nas dúvidas, inquietações e nas indecisões. Há relativo maniqueísmo no capitalismo líquido, com o uso da imagem de personalidades renomadas, as chamadas celebridades, que servem para passar credibilidade ou mesmo certa autoridade aos produtos e serviços que estão à disposição para o consumo. (...) A verdade é que o consumidor entra em conflito pela amplitude das escolhas que estão disponíveis no mercado, e então, é tomado da angústia da decisão, que deve ser a correta em frente de tantas diversas alternativas, a responsabilidade do indivíduo livre pela sua decisão e o risco assumido, fazem parte do processo de consumo cíclico e interminável.<sup>28</sup>

Com efeito, a disseminação do supercapitalismo pelos vários países do mundo contribuiu para que os indivíduos cada vez mais busquem a compensação pelo seu esgotamento e frustração nos prazeres do consumismo, que hoje não se limita aos inúmeros estabelecimentos físicos e acessíveis, como shopping centers ou gigantescos supermercados, mas estão a um clique nos estabelecimentos virtuais, com uma publicidade cada vez mais ostensiva nas redes sociais e sites, em geral. Nesse contexto, define Bauman:

O valor mais característico da sociedade de consumidores, na verdade seu valor supremo, em relação ao qual todos os outros são instados a justificar seu mérito, é uma vida feliz. A sociedade de consumidores talvez seja a única na história humana a prometer felicidade na vida terrena, aqui e agora e cada “agora” sucessivo. Em suma, uma felicidade instantânea e perpétua.<sup>29</sup>

O desenvolvimento das tecnologias disruptivas aliado ao gigantesco avanço da inteligência artificial tornaram o consumidor alvo fácil para estímulo exacerbado do consumo. O marketing e a propaganda tomaram proporções que nem mesmo os meios de controle conseguem mapear e identificar eventuais abusos. O resultado é um assédio ainda maior ao consumidor que muitas vezes acaba por levá-lo à ruína econômica. Inegavelmente, na sociedade contemporânea, o consumo é visto como forma de obter prazer imediato e distinção social.

---

<sup>28</sup> FIORENTIN, Renata Angelis Jamardo. **Sociedade de Consumo e o Superendividamento:** prevenção e tratamento jurídico do consumidor brasileiro superendividado na perspectiva da dignidade humana. Curitiba: Editora CRV, 2020, p. 15-16.

<sup>29</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Vida para o Consumo:** a transformação das pessoas em mercadoria. Rio de Janeiro: Zahar, 2008, p. 60.

Vale ressaltar que a publicidade nos meios virtuais tomou proporções tão agressivas que mesmo o consumidor mais esclarecido ou com maior condição de identificar abusos tornou-se refém das inúmeras formas de abordagem, que objetivam justamente manipular o consumo exacerbado. Não raro, consumidores espantam-se com publicidade em seus smartphones de produtos ou serviços que acabaram de buscar ou comentar em voz alta!

Não bastasse, percebe-se que a maioria dos produtos e serviços ofertados são cada vez mais descartáveis, muitos deles com programação para tornarem-se obsoletos ou ultrapassados, sempre na intenção de que o ciclo e nível de consumo mantenha-se constante e o consumidor se veja tentado ou necessitado de adquirir novos produtos de forma permanente.

Integrar a sociedade do consumo não é tarefa simples e aqueles que não conseguem manter padrões “desejáveis” de consumo correm o risco de serem excluídos não apenas do mercado, mas também socialmente, pois verifica-se que o capitalismo acabou por transformar as relações humanas em relações de consumo. O fetichismo ínsito ao consumo de produtos e serviços acabou por incitar o indivíduo a buscar não apenas sua subsistência, mas também a realização de desejos e sonhos pré-estimulados pelo mercado, através de táticas e estratégias de publicidade e marketing. O atual culto excessivo ao consumismo é destacado por Yuval Noah Harari:

A maioria das pessoas ao longo da história viveu em condições de escassez. A frugalidade era, portanto, sua palavra de ordem. Uma pessoa boa evitava luxos, nunca desperdiçava comida e remendava calças rasgadas em vez de comprar novas. Somente reis e nobres se permitiam renunciar publicamente a tais valores e ostentar suas riquezas. O consumismo vê o consumo de cada vez mais produtos e serviços como algo positivo. Encoraja as pessoas a cuidarem de si mesmas, a se mimarem e até a se matarem um pouco por meio do consumo exagerado. A frugalidade é uma doença a ser curada.<sup>30</sup>

Aliado ao incisivo estímulo publicitário ao consumo, o comportamento humano há muito é objeto de intenso estudo por parte da neurociência, que busca identificar hábitos e preferências de consumo. Com efeito, a vontade do consumidor é cada vez mais manipulada e sua vontade e necessidade real cada vez mais mitigadas. Yuval Noah Harari descreve os efeitos da tecnologia no desvio da vontade dos indivíduos:

No início do terceiro milênio, o liberalismo está ameaçado não pela ideia filosófica de

---

<sup>30</sup> HARARI, Yuval Noah. **Sapiens**: uma breve história da Humanidade. Porto Alegre: L&PM, 2018, p. 357.

que “não há indivíduos livres”, e sim por tecnologias concretas. Estamos prestes a deparar com uma inundação de dispositivos extremamente úteis, ferramentas e estruturas que não fazem concessão ao livre arbítrio maioria das pessoas ao longo da história viveu em condições de escassez.<sup>31</sup>

De fato, o próprio consumidor, imerso em novidades tecnológicas, permite que a inteligência artificial presente nos aplicativos de smartphones ou tablets capte suas preferências e tendências de consumo, de modo que o assédio publicitário e de marketing é cada vez mais intenso e convincente. Esse contexto contribui para o consumo exagerado de produtos ou serviços, muitas vezes desnecessários ou por impulso, o que agrava o possível quadro de superendividamento, cenário que desencadeia frustrações e problemas psicológicos, como ressalta a psicóloga Valéria Meirelles, ao analisar dados dos endividados presentes em estudo da Serasa:

O atraso das dívidas numa sociedade em que grande parte do sucesso de uma pessoa é medido e associado ao aspecto financeiro implica diretamente em sentimentos de alguma falha ou incompetência, inadequação. Neste sentido, é natural para o endividado de boa-fé sentir vergonha. É um dos sentimentos mais comuns, pois a pessoa não se sente capaz de dar conta da própria vida, uma vez que o dinheiro, principal ferramenta para lhe garantir dignidade, está em escassez ou sob risco. Dessa forma, não ter dinheiro suficiente leva não apenas a sentimentos de vergonha bem como de baixa autoestima e redução do senso de autoeficácia.<sup>32</sup>

Segundo supracitado estudo, o número de endividados aumentou paulatinamente no ano de 2022:<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> HARARI, Yuval Noah. **Homo Deus: uma breve história do amanhã**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016, p. 308.

<sup>32</sup> SERASA S.A. **Pesquisa: Perfil e Comportamento do Endividamento Brasileiro 2022**. Disponível em: <<https://www.serasa.com.br/imprensa/pesquisa-de-endividamento-2022/>>. Acesso em: 21 nov. 2022.

<sup>33</sup> Ibid. Acesso em: 07 jul. 2022.

Figura 1: A Quantidade de inadimplentes cresce 9º mês consecutivo no Brasil em 2022.



Fonte: Serasa SA

A oferta do crédito também é uma característica da nossa sociedade de consumo. Certamente, são inquestionáveis os benefícios da oferta de crédito controlada e responsável. Gentil de Faria, Marcelo de Lucca e Natan Della Valle Abdo assim ressaltam:

A obtenção de crédito está fortemente ligada à estabilidade econômica. Países onde a economia encontra-se em uma base sólida, com estabilidade monetária, sem inflação e com baixas taxas de juros são certamente locais onde o acesso e a oferta de crédito às pessoas físicas são maiores. Do contrário, nos países que convivem com instabilidade econômica, a oferta de crédito tende a encolher em razão da baixa capacidade econômica da população e das elevadas taxas de juros, oriundos de um alto risco de inadimplência. Enquanto nos locais desenvolvidos, como nos Estados Unidos e na Europa, especialmente na França, as compras a crédito já eram utilizadas como formas de pagamento de bens e serviços desde os anos 1865, no Brasil essa realidade é bastante nova, remontando aos anos 1950, época do surgimento dos primeiros bancos de dados com informações de inadimplemento dos consumidores, como o Serasa é atualmente. Em épocas anteriores, pensar em vender a crédito no Brasil era uma verdadeira utopia em razão da instabilidade econômica e inflacionária, além das diversas crises enfrentadas.<sup>34</sup>

Philippe Flores destaca a importância da concessão de crédito para o incremento do consumo:

<sup>34</sup> FARIA, Gentil de; LUCCA, Marcelo de; ABDO, Natan Della Valle Abdo. **Dever de Mitigar o Prejuízo e o Superendividamento Bancário**. Leme: JH Mizuno, 2020, p. 41.

Crédito situa-se no coração do consumo, uma vez que permite a realização imediata de projetos que, do contrário, deveriam ser diferidos ou, na pior hipótese, abandonados. Esse instrumento é essencial, tanto no plano macroeconômico, para acompanhar o desenvolvimento, como sobre o plano microeconômico, para favorecer o incremento do plano de vida dos consumidores.<sup>35</sup>

De fato, historicamente, o Brasil enfrentou diversos momentos economicamente críticos, que dificultou o acesso dos cidadãos ao crédito ou mesmo a produtos e serviços básicos<sup>36</sup>. A situação econômica nacional é volátil e costuma seguir as vicissitudes de cada governo eleito. No momento atual, por exemplo, de transição entre governos ideologicamente distintos, o mercado se mostra extremamente sensível a qualquer declaração manifestada pelo novo mandatário, o que, de imediato, repercute nos juros e na concessão de crédito para as atividades produtivas e consumidores.

A implantação do Plano Real, em meados de 1993, conferiu maior estabilidade à economia brasileira e contribuiu significativamente para o controle da inflação e maior segurança no mercado financeiro, conforme apontam Gentil de Faria, Marcelo de Lucca e Natan Della Valle Abdo:

Desde o Plano Real, o país passou por diversos choques externos e crises cambiais, que supostamente colocavam em risco o modelo adotado no fim do século 20. Porém, o Brasil passou intacto por problemas econômicos internacionais, a princípio, pela crise econômica de 2008, que assolou a maior economia do mundo, os Estados Unidos, consolidando a estabilização da moeda e o período inflacionário. Importa mencionar que a crise de 2008 nos Estados Unidos teve como fator desencadeador uma desregulação do setor financeiro, que criou a bolha no mercado imobiliário norte-americano. Podemos dizer que de fato o Plano Real foi um divisor de águas na economia nacional.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> FLORES, Philippe. A Prevenção do Superendividamento pelo Código de Consumo. **Revista de Direito do Consumidor**. Vol. 78, abril/2011, p. 67.

<sup>36</sup> Desde a época da colonização do Brasil, o país enfrenta sérias crises econômicas. Pode-se apontar como primeira grande crise o declínio do ciclo do açúcar, na segunda metade do século 17, em razão da concorrência com os holandeses, que forneciam o produto com menor valor. Aludida crise resultou na Proclamação da Independência do Brasil em 1822 e, diante da situação econômica, D. Pedro I teve que contrair empréstimos com a Inglaterra para indenizar Portugal pela independência. Por volta de 1860, o Brasil contraiu novas dívidas junto a Inglaterra para fazer frente aos gastos com a Guerra do Paraguai. Durante muito tempo, o país manteve-se estagnado economicamente, extremamente dependente do sucesso dos ciclos dos produtos agrícolas (algodão, borracha e café), com pouco tecnologia. No século 20, o país experimentou várias transformações sociais. A queda da Bolsa de Nova Iorque em 1929 e a crise do petróleo em 1970 foram eventos que afetaram significativamente a economia nacional. Aliada a isso, as altas inflacionárias e o aumento da dívida externa assolaram economicamente os brasileiros, situação que apenas foi controlada com a implantação do Plano Real.

<sup>37</sup> FARIA, Gentil de; LUCCA, Marcelo de; ABDO, Natan Della Valle Abdo. **Dever de Mitigar o Prejuízo e o Superendividamento Bancário**. Leme: JH Mizuno, 2020, p. 43.

A estabilidade alcançada com o Plano Real impulsionou o aumento da concessão de crédito e a reboque o aumento no consumo. Após a implantação desse Plano, muitas políticas públicas brasileiras foram direcionadas à expansão do consumo, como assevera Amaury Patrick Gremaud:

Bancarização da população de baixa renda com a introdução da ideia de Banco Popular; políticas públicas voltadas ao microcrédito e o incentivo às cooperativas de crédito; e medidas voltadas para a redução do risco destacando-se o crédito consignado, que possibilita o desconto do pagamento da dívida diretamente da folha de pagamento.<sup>38</sup>

Conforme dados estatísticos adiante explicitados, de 2003 a 2009, houve aumento significativo de pessoas incluídas na denominada classe média, apontando que 29 milhões de brasileiros passaram a ter acesso a crédito e bens de consumo<sup>39</sup>. Esse maior acesso ao sistema financeiro permitiu que os cidadãos fossem incluídos no acesso a serviços bancários, como cartões de crédito, financiamentos de bens e, mais atualmente, o pix.

A evolução constante do crédito direcionado às pessoas físicas e jurídicas, entre os anos de 2002 e 2010, é sintomática.<sup>40</sup>

Figura 2: Evolução do crédito direcionado por pessoa física no Brasil.

**Evolução do crédito livre direcionado por pessoa física e jurídica no Brasil  
(dez./2002-dez./2010)**  
(Em % do PIB)

	Recursos livres			Recursos direcionados			Total		Crédito total
	Pessoas físicas	Pessoas jurídicas	Total	Pessoas físicas	Pessoas jurídicas	Total	Pessoas físicas	Pessoas jurídicas	
Dez./2002	6,12	10,13	16,25	3,21	6,55	9,76	9,33	16,68	<b>26,01</b>
Dez./2003	5,94	9,10	15,04	3,43	6,14	9,57	9,37	15,24	<b>24,60</b>
Dez./2004	7,14	9,24	16,37	3,37	5,94	9,31	10,51	15,18	<b>25,69</b>
Dez./2005	8,88	9,92	18,80	3,41	6,06	9,47	12,29	15,98	<b>28,27</b>
Dez./2006	10,04	10,99	21,03	3,75	6,14	9,89	13,79	17,12	<b>30,92</b>
Dez./2007	11,93	12,90	24,83	4,05	6,29	10,34	15,98	19,18	<b>35,17</b>
Dez./2008	13,00	15,73	28,73	4,55	7,19	11,74	17,56	22,92	<b>40,48</b>
Dez./2009	14,50	14,96	29,47	5,13	9,07	14,19	19,63	24,03	<b>43,66</b>
Dez./2010	14,85	14,75	29,60	5,79	9,86	15,64	20,64	24,61	<b>45,25</b>

Fonte: BCB.

Fonte: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3537/1/td2022.pdf>.

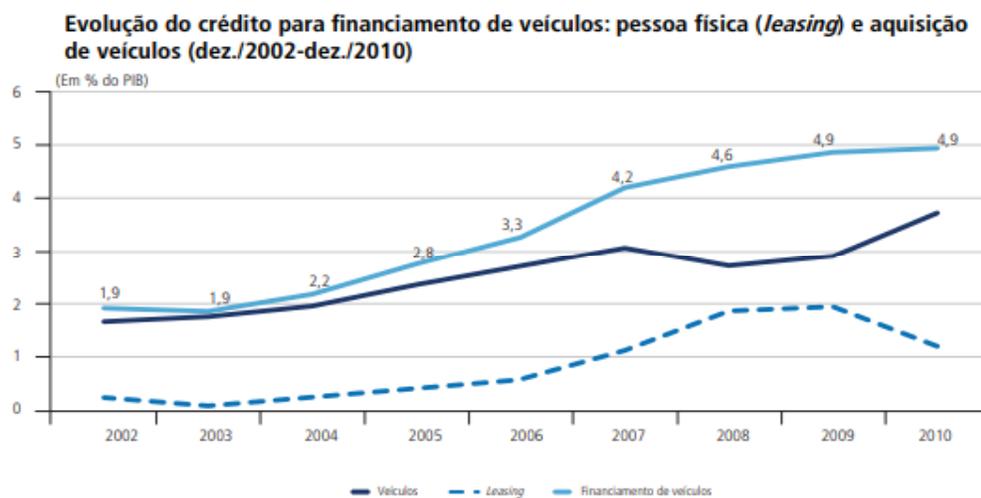
<sup>38</sup> GREMAUD, Amaury Patrick. **Economia Brasileira Contemporânea**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 501.

<sup>39</sup> MORA, Mônica. **A Evolução do Crédito no Brasil entre 2003 e 2010**, IPEA. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3537/1/td2022.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2023.

<sup>40</sup> Ibid. Acesso em: 06 jan. 2023.

No mesmo sentido é a evolução dos valores concedidos para financiamentos, leasing e crédito imobiliário:<sup>41</sup>

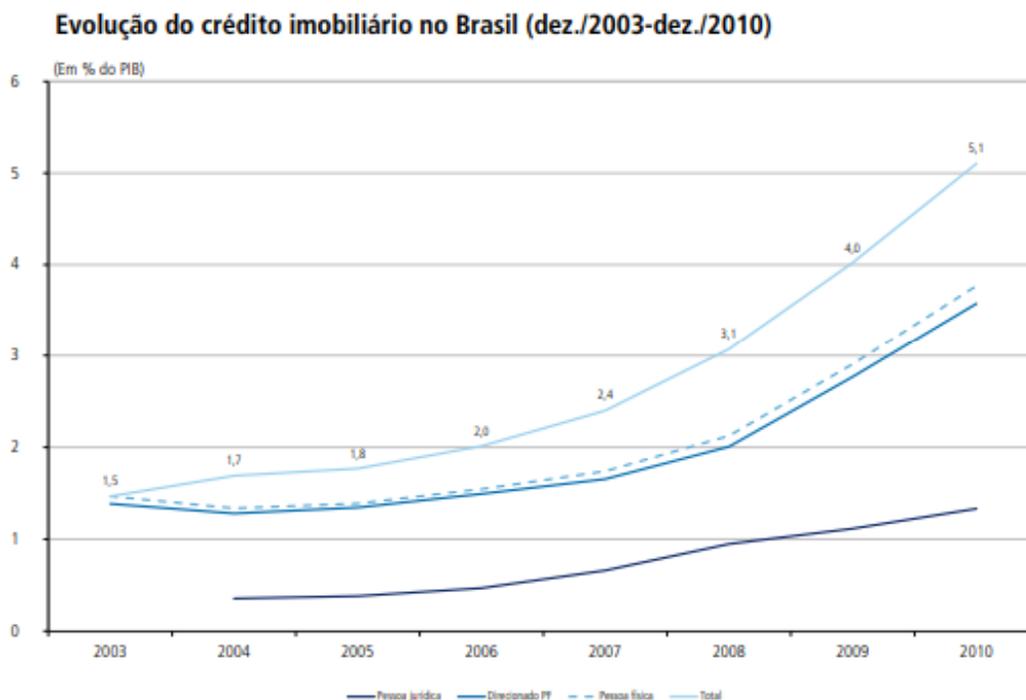
Figura 3: Evolução do crédito para financiamento de veículos: pessoa física (leasing) e aquisição de veículos.



Fonte: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3537/1/td2022.pdf>

<sup>41</sup> MORA, Mônica. **A Evolução do Crédito no Brasil entre 2003 e 2010**, IPEA. p. 18. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3537/1/td2022.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2023.

Figura 4: Evolução do crédito imobiliário no Brasil.



Fonte: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3537/1/td2022.pdf>

Importa registrar que a alienação fiduciária em garantia foi um dos principais institutos que favoreceram a expansão do crédito. Muitas políticas públicas impulsionaram a concessão de crédito através dessa garantia, principalmente no setor habitacional, destacando-se o Programa Minha Casa, Minha Vida e, mais recentemente, o Programa Casa Verde e Amarela, os quais contaram com fomento público para a aquisição de casas próprias, através do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), Sistema Nacional de Habitação e Interesse Social (SNHIS), Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

Nesse ponto, considerando que a presente tese visa alçar os notários e registradores como profissionais aptos e eficientes para tratar o superendividamento do consumidor, vale ressaltar a segurança jurídica resultante da atuação dos oficiais de registro de imóveis nos registros das alienações fiduciárias em garantia. Graças à atuação desses delegatários, os credores, normalmente instituições financeiras, em caso de inadimplemento, podem solicitar aos oficiais que deem início ao procedimento de consolidação da propriedade, sem necessidade de movimentação da máquina judiciária. Tal possibilidade preserva os direitos do tomador do crédito e barateia os ônus envolvidos na operação.

A popularização do acesso ao crédito e sua concessão de forma responsável é imprescindível para a redução das desigualdades sociais, conforme destaca Mônica Mora:

O ambiente macroeconômico favorável, com aumento da renda e do emprego, contribuía para elevar a demanda por crédito. Dessa forma, o aumento do crédito permitia ampliar a capacidade de gasto, ratificando as decisões de consumo e investimento. Logo, a expansão do crédito contribuiu para instauração de um ciclo virtuoso na economia brasileira, em que o crescimento, impulsionado pela demanda agregada e em um contexto de políticas sociais de natureza redistributiva, deu-se com a redução da desigualdade social.<sup>42</sup>

A maior estabilidade econômica vivenciada no Brasil contribuiu para expansão da oferta de crédito e serviços bancários, gerando inclusão social de parcela considerável da população, antes excluída do acesso a bens e serviços básicos. De outro lado, a par dos benefícios desse cenário, o endividamento das famílias também aumentou com essa facilitação creditícia e consequente aumento do consumo. O ciclo de maior crédito e maior endividamento é o efeito negativo desse cenário, como asseveram Gentil de Faria, Marcelo de Lucca e Natan Della Valle Abdo:

A sensação de maior poder aquisitivo, somada às ‘parcelas que cabem no bolso’, frequentemente ultrapassa o limite do bom senso, já que no mês seguinte o consumidor fatalmente comprará mais, e parcelará a maioria de suas compras, o que culminará com a impossibilidade financeira de cumprir os compromissos presentes e futuros. Todavia, como consequência do alto endividamento, conforme anteriormente dito, ocorre a impontualidade das obrigações assumidas. O não pagamento das dívidas ocasiona uma retração do nível de crédito disponível do mercado, mesmo porque à medida que este consumidor se afunda em parcelas e dívidas, nas concessões serão mais difíceis e também mais caras.<sup>43</sup>

Nesse contexto, não se pode desconsiderar que a ausência de educação financeira adequada da população brasileira é também um fator relevante que contribui para que inúmeras pessoas estejam hoje “rolando dívidas” e buscando recorrentemente empréstimos a juros altos pelas instituições financeiras, principalmente se valendo do denominado “cheque especial”, que em razão dos elevados custos deveria ser utilizado apenas em situações emergenciais.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> MORA, Mônica. **A Evolução do Crédito no Brasil entre 2002 e 2010**. Rio de Janeiro: IPEA, 2015, p. 56.

<sup>43</sup> FARIA, Gentil de; LUCCA, Marcelo de; ABDO, Natan Della Valle. **Dever de Mitigar o Prejuízo e o Superendividamento Bancário**. Leme: JH Mizuno, 2020, p. 46.

<sup>44</sup> Como destacam Gentil Faria, Marcelo de Lucca e Natan Abdo “uma das formas mais comuns de concessão de crédito se dá pelo contrato de abertura de crédito, no qual o banco coloca à disposição do cliente determinada quantia de crédito, que permanece disponível para utilização conforme as necessidades do correntista. Os custos desse ‘empréstimo’ disponível ao correntista incidem apenas a partir das retiradas ou utilização destes valores, e, com data pré-fixada de vencimento, são debitados diretamente na conta-corrente. Em sua forma mais popular

Os cartões de crédito e débito foram bastante difundidos entre a população brasileira, principalmente após os anos 2.000 (dois mil). O consumo restou mais intensificado e facilitado a partir da difusão desses itens bancários. Alguns problemas práticos e recorrentes na utilização desses instrumentos são a obtenção de cartão de crédito com limites acima dos valores que são auferidos pelos correntistas, falta de conhecimento acerca das taxas de juros aplicadas e os parcelamentos “a perder de vista”, que protelam os pagamentos das dívidas e geram o “encavalamento” de várias dívidas, situação em que o devedor se vê obrigado a pagar apenas o mínimo da fatura ou parcelar o remanescente do débito.

A situação acima descrita representa uma das principais razões de endividamento advinda da utilização de cartão de crédito. É que ao saldo devedor da fatura serão aplicadas altíssimas taxas de juros. Conforme dados apurados pelo Banco Central do Brasil no ano de 2022, a taxa média de juros cobrada pelos bancos nas operações com cartão de crédito rotativo subiu de 349,9% ao ano em julho para 398,4% ao ano em agosto. Esta é a maior taxa desde agosto de 2017, quando a taxa registrada foi de 428% ao ano<sup>45</sup>. Com efeito, o crédito rotativo corresponde à linha de crédito mais cara do mercado e deve, ao máximo, ser evitada pelos consumidores.

De acordo com a pesquisa realizada pela SERASA SA, as dívidas decorrentes do cartão de crédito são as mais recorrentes das dívidas entre os inadimplentes:<sup>46</sup>

---

esta operação creditícia é conhecida como cheque especial. (...) Sem dúvida, é uma das formas de crédito mais caras, em vista da ausência de garantias quanto ao pagamento e ao risco de inadimplência, ultrapassando mais de 500% a.a. (quinhentos por cento ao ano), segundo informativos do Banco Central do Brasil. É bastante comum o consumidor utilizar tal modalidade de crédito de maneira reiterada e continuada, enquanto o ideal seria sua utilização para momentos pontuais. FARIA, Gentil de; LUCCA, Marcelo de; ABDO, Natan Della Valle. **Dever de Mitigar o Prejuízo e o Superendividamento Bancário**. Leme: JH Mizuno, 2020, p. 46-47.

<sup>45</sup> Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/09/28/juro-do-cartao-de-credito-rotativo-avanca-para-398percent-ao-ano-em-agosto-maior-valor-em-cinco-anos.ghtml>>. Acesso em: 21 nov. 2022.

<sup>46</sup> SERASA S.A. **Pesquisa: Perfil e Comportamento do Endividamento Brasileiro 2022**. Disponível em: <<https://www.serasa.com.br/imprensa/pesquisa-de-endividamento-2022/>>. Acesso em: 07 jul. 2022.

Figura 5: O cartão de crédito permanece como principal tipo de dívida entre os inadimplentes



Fonte: SERASA SA

No tocante ao ciclo vicioso entre a tomada de crédito desmedida e irresponsável e o superendividamento dos cidadãos, vale reproduzir as lições de Fabiana Andrea de Almeida Oliveira Pellegrino:

As múltiplas situações fáticas que chegam aos órgãos de defesa do consumidor ou mesmo ao Poder Judiciário demonstram que o crédito, em regra, é concedido de maneira irresponsável pelas administradoras, e que os endividados, acuados no jogo do endividamento, sob pressão da sociedade de consumo, e da imediatidade de suas necessidades, não têm outro caminho a não ser contratar mais crédito. Mas o final dessa história já é de todos conhecida: a pretensa solução na verdade gera flagrante superendividamento do consumidor, com todos os seus conseqüências de ordem psicológica e social.<sup>47</sup>

Em relação às causas do superendividamento envolvendo a oferta excessiva de crédito e a falta de informações suficientes ou capacidade de compreensão das conseqüências por grande parte dos consumidores, Markus Norat, Leandro Carvalho e Rosilene Marinho destacam:

<sup>47</sup> PELLEGRINO, Fabiana Andrea de Almeida Oliveira. **Tutela Jurídica do Superendividamento**. 2. ed. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 48.

O consumo de crédito também é um protagonista da problemática do superendividamento, a exemplo de cartões de crédito, cheque especial, empréstimos bancários, ou seja, o consumo do crédito é incentivado a todo o momento para aquele consumidor que, mesmo de boa-fé, contribui para o seu próprio endividamento exacerbado. Apesar disso, diversos fatores que permeiam a concessão de crédito para o consumidor brasileiro têm contribuído para o superendividamento. Dentre eles, destaca-se a omissão de informações, situação em que o consumidor, no momento da contratação, não é informado de forma satisfatória dos ônus e encargos totais da negociação realizada, não podendo, portanto, antever os riscos e as suas possibilidades de adimplemento.<sup>48</sup>

Nesse contexto, merece atenção especial a situação do consumidor idoso, que naturalmente, em geral, precisam de maior proteção nas relações de relação com as instituições financeiras. O passar do tempo acaba por debilitar a capacidade de compreender as minúcias dos extensos contratos bancários. Ademais, a renda média de aposentados e pensionistas no Brasil é de um salário-mínimo<sup>49</sup>, o que limita bastante a capacidade financeira de contrair empréstimos com responsabilidade, sem comprometer o mínimo existencial. Rosalice Fidalgo Pinheiro e Derlayne Detroz destacam a hipervulnerabilidade do consumir idoso:

(...) redução da vitalidade do coração, perda de capacidade respiratória pela redução da força muscular do pulmão, diminuição da acuidade visual. Isso reflete em um cenário pessoal complexo e digno de atenção. Essas alterações abalam física e emocionalmente as pessoas idosas, tornando-as vulneráveis física, psíquica e socialmente. Essa vulnerabilidade pode ser identificada como inversa à infância, pois na infância é o momento em que se ganha força, desenvolve-se a inteligência. Já na idade avançada é inevitável ganha a perda de força, ou pode-se afirmar que há uma espécie de involução. Na busca pelo tratamento com igualdade, a vulnerabilidade física, psíquica e social fundamentam uma vulnerabilidade jurídica. (...) Aos que são considerados diferentes, em razão do envelhecimento precisa ser assegurada a igualdade jurídica com o objetivo de mitigar sua desigualdade material em relação aos demais cidadãos. (...) A hipervulnerabilidade propõe-se como um critério jurídico a ser utilizado no exame das relações de consumo dos idosos, em face da tutela da dignidade da pessoa humana. Necessária é a criação de uma nova consciência, que permeie a dogmática e informe a atividade jurisdicional, refletindo-se na legislação positiva e viabilizando a instauração de um regime jurídico diferenciado.<sup>50</sup>

A concessão irresponsável e desmedida de crédito e o estímulo ao consumismo são realidades da sociedade contemporânea que não é simples manifestação cultural. Como aponta Don Slater, o consumo surge como personagem protagonista dos novos contornos da sociedade

<sup>48</sup> NORAT, Markus; CARVALHO, Leandro; MARINHO, Rosilene. **Superendividamento do Consumidor**. João Pessoa: Markus Samuel Leite Norat, 2019, p. 215-216.

<sup>49</sup> Em 2017, 22,6 milhões de brasileiros recebiam o mínimo como aposentadoria. Isso equivale a 65,6% dos aposentados no país. Disponível em: <<https://pp.nexojournal.com.br/Dados/2020/06/29/A-evolu%C3%A7%C3%A3o-do-n%C3%BAmero-de-aposentados-que-recebem-1-sal%C3%A1rio-m%C3%ADnimo>>. Acesso em: 21 nov. 2022.

<sup>50</sup> PINHEIRO, Rosalice Fidalgo; DETROZ, Derlayne. A Hipervulnerabilidade e os Direitos Fundamentais do Consumidor Idoso no Direito Brasileiro. **Revista LTr**, São Paulo, vol. 65, nº 02, fev de 2001, p. 137-139.

moderna ou pós-moderna, assumindo características que abandonam aquelas da sociedade de produtores e inaugura a sociedade de consumidores, na qual consumir corresponde a um exercício de escolha dotado de significados e não é simples reflexo de uma produção em massa que precisa ser escoada.<sup>51</sup>

Nessa esteira, Bauman considera que, na modernidade líquida, a vocação consumerista de baseia precipuamente nos desempenhos individuais. Assim, o objetivo crucial do consumo na sociedade de consumidores não é a satisfação de necessidades, desejos e vontades, mas a comodificação ou recomodificação do consumidor, vale dizer, elevar a condição dos consumidores à de mercadorias. A volubilidade dos desejos dos cidadãos e a incompletude de suas necessidades sempre em aberto, gera um processo de insatisfação constante exigindo consumo de forma imediata, líquida e reiterada, com o consequente desfazimento ou remoção de objetos já adquiridos.<sup>52</sup>

Ada Pellegrini Grinover destaca a importância da tutela legal do consumidor face aos fornecedores e ao ostensivo apelo ao consumismo:

Por ter a vulnerabilidade do consumidor diversas causas, não pode o Direito proteger a parte mais fraca da relação de consumo somente em relação a alguma ou mesmo a algumas das facetas do mercado. Não se busca uma tutela manca do consumidor. Almeja-se uma proteção integral, sistemática e dinâmica. E tal requer o regramento de todos os aspectos da relação de consumo, sejam aqueles pertinentes aos próprios produtos e serviços, sejam outros que se manifestam como verdadeiros *instrumentos fundamentais* para a produção e circulação destes mesmos bens: o crédito e o *marketink*. (...) Toda e qualquer legislação de proteção ao consumidor tem, portanto, a mesma *ratio*, vale dizer, reequilibrar a relação de consumo, seja reforçando, quando possível, a posição do consumidor, seja proibindo ou limitando certas práticas de mercado.<sup>53</sup>

Com efeito, a forma moderna mais comum de aumento do consumo é o cidadão “viver a crédito” e em dívida constante, pois o crédito para o consumo é elemento condicionante à sociedade contemporânea, ofertado de tal forma, que leva o consumidor ao superendividamento. Não se desconhece a importância do crédito para a economia e para a melhora da qualidade de vida dos cidadãos, mas são necessárias medidas preventivas por parte dos fornecedores e consumidores.

---

<sup>51</sup> SLATER, Don. **Cultura do Consumo & Modernidade**. São Paulo: Nobel, 2002, p. 43.

<sup>52</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Vida para o Consumo: a transformação das pessoas em mercadoria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008, p. 76.

<sup>53</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. **Código de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto: direito material e processo coletivo**. 12 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 4.

Assim, impende reconhecer que os problemas advindos do endividamento crônico dos cidadãos brasileiros são os efeitos negativos do crédito e que merecem tratamento adequado e eficaz por parte do Poder Público.

### 3 O SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR

O objetivo da presente tese é incrementar e alargar o sistema multiportas de acesso à justiça para que o consumidor consiga tratar extrajudicialmente e superar de forma eficaz a situação de superendividamento, potencializando os escopos da Lei nº 14.181/2021. Logo, urge estudar o conceito e as características do superendividamento do consumidor.

O consumismo é algo inerente ao ser humano e um ato absolutamente normal da sociedade atual. A propósito, é esse ato que alavanca a economia de uma localidade. Consumir não representa, por si só, um problema. Este surge apenas se o consumidor extrapola sua capacidade financeira de consumo, contraindo dívidas que o coloca em estado de endividamento excessivo.

A preocupação com o superendividamento é uma questão mundial. Assim, por influenciar toda a estabilidade da economia global e possuir repercussões no desenvolvimento econômico e acesso ao crédito, o Banco Mundial realizou pesquisa em mais de cinquenta países a fim de apurar informações acerca de legislação sobre tratamento e combate ao endividamento excessivo. Verificou-se que uma parcela significativa de países, principalmente com economias de baixa e média rendas, que não tinham qualquer regulamentação de prevenção e tratamento para as pessoas físicas que enfrentam essa situação de ruína econômica. À época da aludida pesquisa, o Brasil também era carente de normatização a respeito da problemática.<sup>54</sup>

O relatório do Banco Mundial foi traduzido por Ardyllis Alves Soares, que realçou a necessidade de os legisladores dos vários países atentarem-se para a necessidade de uma regulamentação da prevenção e tratamento do superendividamento:

O excessivo endividamento impõe sérios problemas econômicos, em termos de perda de produtividade de amplos segmentos da população sob o fardo do débito, que seiva a iniciativa dos indivíduos e debilita a capacidade produtiva deles. As tradicionais leis de insolvência sempre se demonstram inadequadas para tratar estes novos problemas. Os legisladores deveriam estar cientes das peculiaridades sociais, legais e econômicas que podem afetar o funcionamento de um regime para pessoas físicas. Um dos

---

<sup>54</sup> O Relatório do Banco Mundial. **Revista do Direito do Consumidor**, vol. 89/2013, p. 435 – 450, Set - Out / 2013. Tradução de Ardyllis Alves Soares. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bits/tream/handle/10986/13522/68423.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 24 nov. 2022.

principais objetivos deste relatório é elevar a consciência sobre a importância do desenvolvimento de um regime para o tratamento da insolvência de pessoas físicas.<sup>55</sup>

Foi nesse contexto de necessidade de regulamentação e criação de mecanismos legais para prevenir e tratar o superendividamento que, após intensa discussão no Congresso Nacional, foi editada a Lei Federal nº 14.181/2021, a qual atualizou o Código de Defesa do Consumidor no tocante a essa matéria. A propósito, aludida atualização há muito se fazia necessária face ao aspecto protetivo do aludido Código, que não possuía qualquer dispositivo capaz de enfrentar problema tão palpitante na sociedade atual. Nessa esteira, destacam Jean Calais-Auloy e Frank Steinmetz:

A lei tem por função proteger os fracos dos fortes. É, a meus olhos, senão a sua única função, ao menos sua função principal. A vida em sociedade não seria possível se algumas pessoas fossem permanentemente vítimas do abuso do poder. Protegendo os fracos, a lei tende a organizar uma sociedade pacífica. Sem cair em um idealismo excessivo, pode-se dizer que a eficácia encontra aqui a moral. Há concordância, mais ou menos unânime, sobre a necessidade de proteger os assalariados, os agricultores, os pequenos comerciantes. As mesmas razões militam em favor da proteção dos consumidores. (...) tratar as situações de superendividamento é acordar ao devedor prazos de pagamento, até mesmo remissões de dívidas, de maneira a evitar sua ruína completa e, se possível, a restabelecer sua situação. No espírito do legislador, a proteção do devedor é, pois, essencial. Os interesses dos credores não são ignorados, mas eles são tratados de maneira subsidiária. Reencontra-se aqui a finalidade do direito do consumo: proteger aquele que se encontra em situação de fraqueza.<sup>56</sup>

A propósito, o endividamento crônico possui denominações diversas a depender do país observado. Na França, que é país pioneiro no tratamento desse problema, é denominado *surendettement*; na Alemanha, é chamado de *Überschuldung*; nos Estados Unidos e Canadá, recebe o nome de *overindebtedness* e em Portugal é denominado como *sobreendividamento*.<sup>57</sup>

No Brasil, o termo superendividamento, que é adotado doutrinária e juridicamente, foi inspirado na denominação francesa e é resultante da tradução literal da expressão *surendettement*.

Com efeito, pode-se definir o superendividamento como a impossibilidade global de o devedor consumidor, pessoa física, leigo e de boa-fé, pagar todas as suas dívidas atuais e

<sup>55</sup> SOARES, Ardyllis Alves. Conclusões do Relatório do Banco Mundial sobre o Tratamento do Superendividamento e Insolvência da Pessoa Física. **Revista de Direito do Consumidor**. Vol. 89/2013, São Paulo: Thomson Reuters Brasil, Set – Out 2013, p. 435-450.

<sup>56</sup> CALAIS-AULOY, Jean, STEINMETZ, Frank. **Droit de la Consommation**. 4. ed. Paris: Dalloz, 1996, p. 17 e p. 452.

<sup>57</sup> NORAT, Markus; CARVALHO, Leandro; MARINHO, Rosilene. **Superendividamento do Consumidor**. João Pessoa: Markus Samuel Leite Norat, 2019, p. 209.

futuras de consumo, excluídas as dívidas tributárias, as oriundas de delitos e as alimentícias, sem comprometer o mínimo existencial ou a sobrevivência, como estabelece a Lei nº 14.181/2021.<sup>58</sup>

Aludida lei atualizou o Código Defesa do Consumidor e, no art. 54-A, parágrafo primeiro, definiu o superendividamento do consumidor como “(...) a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação”.

No direito francês, que norteou a regulamentação brasileira, a *Ordonnance* 2016-301 modificou o *Code de la Consommation* e, no art. L-711-1, estabeleceu definição semelhante, com o diferencial de não mencionar a observância do mínimo existencial, mas, ao mesmo tempo, ser mais detalhado e incluir outros elementos, como a caução e garantias.<sup>59</sup>

Cláudia Lima Marques, Káren Bertoncello e Clarissa Costa Lima ensinam que o superendividamento pode ser ativo ou passivo. Aquele resulta de uma gestão irresponsável do orçamento familiar ou de impulso de consumo, ao passo que o passivo advém da contração de dívidas com a reserva mental de não as pagar. Em suma, o superendividamento passivo é resultante de adversidades externas que afetam substancialmente o equilíbrio financeiro do consumidor, vale dizer, são os “acidentes da vida”, como doenças graves, desemprego, divórcio ou mortes na família. É denominado “passivo” por não ter relação direta com culpa ou falta de capacidade para lidar com o crédito fácil ou o consumismo da sociedade atual.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Antes mesmo da entrada em vigor da Lei nº 14.181/2021, Cláudia Lima Marques já definia o superendividamento nos termos encampados pela legislação brasileira. BENJAMIN *et al.* **Comentários à Lei 14.181/2021**: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 28-29.

<sup>59</sup> O texto literal é mais completo e assim estabelece: “Le bénéfice des mesures de traitement des situations de surendettement est ouvert aux personnes physiques de bonne foi. La situation de surendettement est caractérisée par l'impossibilité manifeste de faire face à l'ensemble de ses dettes, professionnelles et non professionnelles, exigibles et à échoir. Le seul fait d'être propriétaire de sa résidence principale dont la valeur estimée à la date du dépôt du dossier de surendettement est égale ou supérieure au montant de l'ensemble des dettes professionnelles et non professionnelles exigibles et à échoir ne fait pas obstacle à la caractérisation de la situation de surendettement. L'impossibilité de faire face à un engagement de cautionner ou d'acquitter solidairement la dette d'un entrepreneur individuel ou d'une société caractérise également une situation de surendettement.” Disponível em: <legifrance.gouv.fr>. Acesso em: 22 nov. 2022.

<sup>60</sup> MARQUES, Cláudia Lima; LIMA, Clarissa Costa; BERTONCELLO, káren. **Caderno de Investigação Científica**: prevenção e o tratamento do superendividamento. Brasília: Ministério da Justiça, vol. 1, 2010, p. 22.

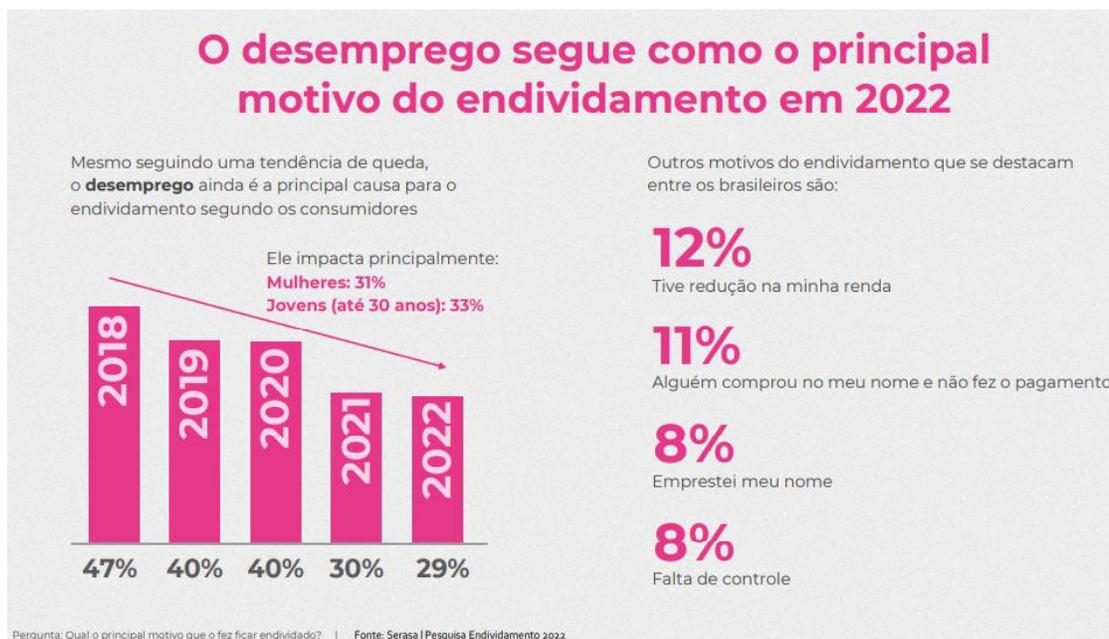
Alessandra Bentes Teixeira Vivas, Larissa Elias Guimarães Davidovich e Patrícia Cardoso Maciel Tavares apresentam de forma didática a diferença entre o superendividamento ativo e passivo:

Superendividamento ativo: nesta espécie o consumidor foi atraído e estimulado a consumir e muitas vezes vive um padrão de vida incompatível com seu orçamento. Aqui mais uma vez vê-se claramente a combinação perigosa da facilidade de crédito + sociedade de consumo.

Superendividamento passivo: aqui o consumidor se endividou pois experimentou algum revés na sua vida que fez com que ele tivesse a necessidade de contrair empréstimos. A doutrina chama essas situações imprevisíveis de ‘acidentes da vida’, ou seja ele é surpreendido por situações externas e alheias a sua vontade, sendo exemplos: doença, desemprego e divórcio.<sup>61</sup>

De fato, a pesquisa realizada pela SERASA SA confirma que o desemprego é a principal causa atual do endividamento dos consumidores:<sup>62</sup>

Figura 6: O desemprego segue como o principal motivo de endividamento em 2022



Fonte: SERASA SA

<sup>61</sup> VIVAS, Alessandra Bentes Teixeira; DAVIDOVICH, Larissa Ellias Guimarães; TAVARES, Patrícia Cardoso Maciel. Vivências da comissão de proteção ao consumidor superendividado da defensoria pública. In **Superendividamento no Brasil**. Org. Antônio José Maristrello Porto, Cássio Cavali, Melina de Souza Rocha Lukic, Patrícia Regina Pinheiro Sampaio. Curitiba: Juruá, 2015, p. 57.

<sup>62</sup> SERASA S.A. **Pesquisa: Perfil e Comportamento do Endividamento Brasileiro 2022**. Disponível em: <<https://www.serasa.com.br/imprensa/pesquisa-de-endividamento-2022/>>. Acesso em: 07 jul. 2022.

Em muitas situações, o superendividamento não resulta de uma causa exclusiva, pois o consumidor se vê diante da necessidade de contrair variadas dívidas para satisfazer suas muitas necessidades físicas, biológicas ou sociais, como alimentação, utensílios domésticos, vestuários, medicamentos, cultura, lazer, instrumentos eletrônicos, dentre outros. Além disso, a falta de mecanismos legais que imponham obrigações de prevenção juntos aos consumidores ou aos fornecedores, bem como ausência de tratamento eficaz a esse problema global, também são causas do endividamento crônico.

Antônio José Porto e Pedro Henrique Butelli ressaltam as múltiplas causas sociais e pessoais possíveis do superendividamento do consumidor:

Ao selecionar os critérios para a definição de superendividamento, fatores pessoais e sociais também podem ser considerados. Por um lado, há fatores sociais como a perda de emprego ou situação de desemprego prolongado, a falência da empresa, a separação/divórcio e problemas relacionados à doença, situações típicas do endividado passivo. Por outro lado, há os fatores pessoais, tais como insuficiência de conhecimento financeiro, o consumo excessivo, o uso de serviços financeiros inadequados, além de possíveis vícios, aspectos igualmente relevantes, indicando posturas de endividado ativo, seja consciente ou inconsciente. (...) as causas do endividamento podem ser divididas em três fases principais. A primeira trata-se da fase de pré-contratação, ocasião em que podem surgir problemas relacionados à oferta do crédito. (...) Já na segunda fase, a contratual, é a presença de altas taxas de juros e correção monetária que podem levantar maiores preocupações. Na terceira e última fase, a pós-contratual, ocorre a inscrição dos devedores nos bancos de dados de cobrança, com a cobrança de juros e outros encargos.<sup>63</sup>

Podemos identificar na definição legal elementos subjetivos, materiais e finalísticos. No tocante ao aspecto subjetivo, podem ser considerados superendividados para os fins legais, as pessoas naturais, profissionais ou não, que sejam consumidoras *stricto sensu* destinatários finais<sup>64</sup> ou equiparados<sup>65</sup>. Importante observar que embora pessoas jurídicas

<sup>63</sup> PORTO, Antônio José Maristrello; BUTELLI, Pedro Henrique. O superendividado brasileiro: uma análise introdutória e uma nova base de dados. In **Superendividamento no Brasil**. Org. Antônio José Maristrello Porto, Cássio Cavali, Melina de Souza Rocha Lukic, Patrícia Regina Pinheiro Sampaio. Curitiba: Juruá, 2015, p. 29-30.

<sup>64</sup> Art. 2º: Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final. BRASIL. **Código de Defesa do Consumidor**.

<sup>65</sup> Art. 2º, parágrafo único: Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo.

Art. 17: Para os efeitos desta Seção, equiparam-se aos consumidores todas as vítimas do evento.

Art. 29: Para os fins deste Capítulo e do seguinte, equiparam-se aos consumidores todas as pessoas determináveis ou não, expostas às práticas nele previstas. Ibid.

possam ser consumidoras<sup>66</sup>, apenas as pessoas físicas consumidoras foram objeto da Lei 14.181/2021.<sup>67</sup> Toda a normatização foi direcionada a evitar os nefastos efeitos econômicos, sociais e psicológicos que afetam o consumidor pessoa natural. O direito francês também se limitou às pessoas físicas, com a denominação “*surendettement des particuliers*” (superendividamento de particulares).

Heloísa Carpena e Rosângela Luarddelli Cavallazzi destacam as características do superendividamento:

O superendividado é sempre um consumidor, adotando-se para este fim um conceito ainda mais restrito do que o estabelecido pelo Código de Defesa do Consumidor, visto que não se concede a tutela à pessoa jurídica. Trata-se, portanto, da pessoa física que contrata a concessão de crédito, destinado à aquisição de produtos ou serviço que, por sua vez, visam atender a uma necessidade pessoal, nunca profissional do adquirente. A mais importante característica refere-se à condição pessoal do consumidor, que deve agir de boa-fé.<sup>68</sup>

O segundo elemento subjetivo que compõe o conceito de superendividamento para os fins da nova Lei é a necessidade de boa-fé por parte do consumidor superendividado. Trata-se da boa-fé objetiva, a qual se presume para todos os consumidores. Assim, o superendividamento atinge o indivíduo consumidor que tinha a intenção inicial de honrar seus compromissos financeiros e não o fez por razões alheias à sua vontade. Nesse ponto, esclarecem Antônio Herman Benjamin, Cláudia Lima Marques, Clarissa Costa de Lima e Sophia Martini Vial:

Mister concluir que a menção à boa-fé é instrumental na definição de superendividamento e afasta a proteção especial que esse capítulo traz ao consumidor pessoa natural, subjetivamente, caso se possa comprovar a fraude, má-fé subjetiva e dolo desse consumidor pessoa natural. Trata-se, pois, de elemento geral, presumido e objetivo de boa-fé, que encontra limite O superendividamento do consumidor é

---

<sup>66</sup> Art. 2º Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final. *Ibid.*

<sup>67</sup> Outro privilégio para as pessoas físicas consumidoras pode ser extraído do art. 51, I, parte final, do CDC, *verbis*: Art. 51. São nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que: I - impossibilitem, exonerem ou atenuem a responsabilidade do fornecedor por vícios de qualquer natureza dos produtos e serviços ou impliquem renúncia ou disposição de direitos. Nas relações de consumo entre o fornecedor e o consumidor pessoa jurídica, a indenização poderá ser limitada, em situações justificáveis;

<sup>68</sup> CARPENA, Heloísa, CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. Superendividamento: proposta para um estudo empírico e perspectiva de regulação. In CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. MARQUES, Cláudia Lima (Org.). **Direitos do Consumidor Endividado: superendividamento e crédito**. São Paulo: RT, 2006, Cap. 11, p. 329.

considerado um problema social, tendo em vista que afeta não só o consumidor endividado, mas também sua família e a sociedade como um todo. Realmente, como demonstrou a crise da Covid-19, a sociedade de consumo brasileira se endivida, em sua maioria (mais de 69%), perde a confiança e diminui o empreendedorismo, fato que o Banco Mundial já alertava em 2012, pedindo que países emergentes adotassem uma lei de combate ao superendividamento da pessoa natural e de insolvência das famílias. Em outras palavras, o consumidor superendividado é excluído da sociedade de consumo, ficando com o 'nome sujo' nos bancos de dados, e torna-se um pária do mercado. Pior do que isso, coletivamente, o endividamento das massas de consumidores é um freio à retomada da economia, pois a roda do mercado não funciona sem os consumidores. Assim, não há dúvidas, pois, de que o superendividamento é um fenômeno presente em todas as sociedades capitalistas e um grave problema social e de política econômica.<sup>69</sup>

Assim, por envolver uma proteção especial do consumidor pessoa física, as dívidas contraídas pelo consumidor com dolo ou com objetivo deliberado de não as quitar não poderão ser objeto de tratamento. Com efeito, a nova regulamentação prevê um mecanismo especial de proteção ao consumidor que visa retirá-lo da situação de ruína econômica. Logo, serão excluídos até mesmo do procedimento prévio de conciliação aqueles que comprovadamente agiram com má-fé, em fraude ou dolo.

De fato, as pessoas jurídicas e pessoas físicas empresárias já contam com um microsistema de recuperação e falência previstos na Lei nº 11.101/2005, razão pela qual a nova lei contemplou apenas o consumidor pessoa física com o tratamento do endividamento. Pode-se afirmar que foi instituído uma espécie de recuperação extra e judicial do consumidor pessoa física. Claramente, observa-se que a opção legislativa foi subdividir o regramento da recuperação de empresários e, de outro lado, o tratamento do superendividamento dos consumidores pessoas físicas.

O instituto da insolvência civil, em primeira análise, poderia representar o mecanismo jurídico a ser acionado pela pessoa física endividada para tentar solucionar a situação de ruína econômica. Todavia, na prática, observa-se que os operadores do Direito, em situação de crise financeira da pessoa natural, não se valem do regramento da declaração judicial de insolvência civil, cuja regulamentação nos arts. 748 e seguintes do Código de Processo Civil de 1973 foi mantida pelo art. 1.052 do Código de Processo Civil. Nesse sentido, José Reinaldo de Lima Lopes enfatiza quão obsoleto é o instituto:

É preciso investigar por que ela – insolvência civil – não funcionou nunca. Certamente os custos, os tempos da justiça comum tornaram-na totalmente ineficaz. Alguém que

---

<sup>69</sup> BENJAMIN, A. H. *et al.* **Comentários à Lei 14.181/2021**: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 29-30.

se aventure a requerer uma insolvência, estará enredado nas malhas da justiça por 10, 15 anos de sua vida ativa, sem poder realizar atos comezinhos da vida civil, sem poder administrar plenamente seu patrimônio. Se é assim, é preciso honestidade intelectual para reconhecer a inutilidade do instituto e ousar, com fundamento em pesquisas interdisciplinares, propor coisas novas. A pesquisa comparada deve ser feita, mas nenhuma solução estrangeira poderá funcionar adequadamente entre nós, pois aqui é preciso levar em conta a estrutura de nossa sociedade, de nosso mercado, de nossas instituições.<sup>70</sup>

Com efeito, o conceito de insolvência é econômico e está relacionado a situações de desequilíbrio patrimonial, vale dizer, o passivo suplanta o ativo. Destarte, quando há insuficiência de patrimônio para solver as dívidas contraídas pela pessoa física, a fim de evitar prejuízos a determinados credores, instaura-se o procedimento de insolvência, que tem como escopo a liquidação geral do patrimônio do devedor, de modo a partilhá-los, conforme o concurso de credores, em analogia à falência de empresários. Cláudio Luiz Bueno de Godoy e José Roberto Neves Amorim destacam os principais efeitos decorrentes declaração de insolvência civil:

A declaração de insolvência poderá ser requerida por qualquer credor, pelo próprio devedor, ou ainda, pelo inventariante ou espólio, caso seja falecido. Em regra, nasce, a declaração de insolvência, de um cumprimento de sentença em que se constata a insuficiência patrimonial do devedor. Haverá a nomeação de administrador dos bens e de edital de convocação de todos os possíveis credores, sendo que com a declaração as dívidas do devedor insolvente vencer-se-ão antecipadamente; seus bens serão arrecadados, desde que penhoráveis; e instala-se o concurso universal de credores, regulado pelos arts. 748 a 786-A do CPC/73 (sem correspondentes no CPC/2015).<sup>71</sup>

Nesse contexto, o regramento e os efeitos da decretação de insolvência civil não se coadunam com a dimensão solidarista, ética e inclusiva do Código de Defesa do Consumidor, pois o objetivo da novel legislação é a construção de um plano de pagamento global capaz de reabilitar o consumidor endividado e reinseri-lo na sociedade de consumo e não a simples satisfação dos credores.

O desuso do instituto da insolvência civil e sua pouca eficácia na reabilitação dos devedores confirmam a necessidade e os benefícios da regulamentação incluída pela Lei nº 14.181/2021. Não se pode admitir que reste apenas ao consumidor superendividado o

---

<sup>70</sup> MARQUES, Cláudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli (Org.). **Direitos do Consumidor Endividado: superendividamento e crédito**. São Paulo: Editora RT, 2006, p. 9. Prefácio de José Reinaldo de Lima Lopes.

<sup>71</sup> GODOY, Cláudio Luiz Bueno; AMORIM, José Roberto Neves. **Código Civil Comentado: doutrina e jurisprudência**. PELUSO, Cezar Peluso (Coord.). 16. ed. ver. e atual. Barueri: Manole, 2022, p. 924.

mecanismo obsoleto da insolvência civil, que longe de resguardar direitos fundamentais, busca primordialmente a satisfação dos credores, sem qualquer preocupação com a preservação do mínimo existencial e tampouco com a devida reinserção dos devedores no mercado de consumo.

O superendividamento representa a situação em que o consumidor possui tantas dívidas que não é capaz de honrá-las sem remanescer com o mínimo que garanta sua subsistência e dignidade. As crises econômicas vivenciadas nos últimos anos, aliada à situação extrema da pandemia da COVID-19, agravou a situação de endividamento dos consumidores. Muitos viram-se obrigados a contratar crédito e produtos com pagamento diferido, sem remanescer com condições de arcar com os débitos e eventuais consectários.

A situação de endividamento afeta o consumidor pessoa física não só economicamente, mas socialmente, psicologicamente e juridicamente. Nesse sentido, apontam Antônio Herman Benjamin, Cláudia Lima Marques, Clarissa Costa de Lima e Sophia Martini Vial:

O superendividamento do consumidor é considerado um problema social, tendo em vista que afeta não só o consumidor endividado, mas também sua família e a sociedade como um todo. Realmente, como demonstrou a crise da Covid-19, a sociedade de consumo brasileira se endivida, em sua maioria (mais de 69%), perde a confiança e diminui o empreendedorismo, fato que o Banco Mundial já alertava em 2012, pedindo que países emergentes adotassem uma lei de combate ao superendividamento da pessoa natural e de insolvência das famílias. Em outras palavras, o consumidor superendividado é excluído da sociedade de consumo, ficando com o 'nome sujo' nos bancos de dados, e torna-se um pária do mercado. Pior do que isso, coletivamente, o endividamento das massas de consumidores é um freio à retomada da economia, pois a roda do mercado não funciona sem os consumidores. Assim, não há dúvidas, pois, de que o superendividamento é um fenômeno presente em todas as sociedades capitalistas e um grave problema social e de política econômica.<sup>72</sup>

Assim, o superendividamento é uma verdadeira ligação entre o esgotamento das forças econômicas do consumidor pessoa física em relação às dívidas de consumo e é caracterizada pela boa-fé. Consiste em um fenômeno longo e contínuo capaz de atingir pessoas de qualquer profissão, condição ou classe social.<sup>73</sup>

Na definição legal prevista no supracitado 104-A do CDC podemos identificar também elementos objetivos e materiais, quais seja, o instituto aplica-se à totalidade das dívidas

---

<sup>72</sup> BENJAMIN, A. H. *et al.* **Comentários à Lei 14.181/2021**: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 29-30.

<sup>73</sup> PAISANT, Gilles. El Tratamiento de las Situaciones de Sobreendeudamiento de los Consumidores en Derecho Frances. **Revista de Direito do Consumidor**. Vol. 42. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 9-25.

de consumo, vencidas ou vincendas. No capítulo que trata da prevenção, não há quase nenhum limite quanto às dívidas consumeristas que se submetem aos regramentos preventivos. Já no tratamento, seja extrajudicial ou judicial, o legislador estabeleceu algumas exclusões como as aquisições de produtos ou serviços de alto luxo.

É certo que o superendividamento é realidade, com maior ou menor intensidade, em todas as classes sociais ou em todos os países. Todavia, os consumidores menos favorecidos e com menor grau de instrução têm mais riscos de se tornarem endividados de forma crônica. Em razão da maior vulnerabilidade, qualquer imprevisto ou eventuais alterações em sua realidade financeira e de rendimento, pode resultar na impossibilidade de cumprimento de suas obrigações.

As dívidas que não se qualificam como de consumo também não se submetem ao regramento da lei, como as dívidas alimentares e tributárias, sejam fiscais ou parafiscais, como as contribuições aos conselhos de classe. Não obstante, é certo que tais débitos serão considerados para a aferição, em cada situação concreta, do mínimo existencial do consumidor, mas não integrarão o plano de pagamento.<sup>74</sup>

Embora as dívidas tributárias não se incluam no conceito técnico de superendividamento, não se pode ignorar a pressão da carga tributária brasileira, principalmente em tributos indiretos embutidos no consumo, que acaba por agravar a situação do consumidor, como destaca Melina Rocha Lukic:

Vimos que o sistema tributário brasileiro é baseado em tributos sobre o consumo. Em virtude destes tributos, a carga tributária é ao final repassada ao consumidor através dos preços dos produtos e bens adquiridos. Por outro lado, analisamos que grande parte das despesas das famílias brasileiras corresponde a gastos de consumo. Assim, ao financiar tais gastos, o consumidor financia indiretamente os tributos incidentes sobre tais despesas. (...) tais resultados mostram que a carga tributária brasileira pode contribuir para a situação de endividamento das famílias, já que, de um lado, parte das dívidas contraídas no consumo se referem aos tributos a serem repassados para os respectivos entes federativos e, de outro, os juros pagos sobre estes tributos no financiamento fazem com que haja um aumento da carga tributária global paga pelo consumidor.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Antônio Herman Benjamin, Cláudia Lima Marques, Clarissa Costa de Lima e Sophia Martini Vial alertam que “pela lógica, essas ‘dívidas de alimentos e tributárias’ não podem ser repactuadas ou transfeririam a competência dos Tribunais Estaduais para Federais, complicando em muito a conciliação, que é o foco da Lei 14.181/2021.” BENJAMIN, A. H. *et al.* **Comentários à Lei 14.181/2021: a atualização do CDC em matéria de superendividamento**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 40.

<sup>75</sup> LUKIC, Melina Rocha. Impacto da carga tributária sobre o endividamento das famílias. In: **Superendividamento no Brasil**. Org. Antônio José Maristrello Porto, Cássio Cavali, Melina de Souza Rocha Lukic, Patrícia Regina Pinheiro Sampaio. Curitiba: Juruá, 2015, p. 188-189.

Ao tratar da conciliação e do processo judicial do superendividamento, a Lei 14.181/2021 exclui também algumas dívidas de consumo, como aquelas decorrentes de contratos celebrados dolosamente sem o objetivo de efetuar o pagamento, as dívidas oriundas de contratos de crédito com garantia real, de crédito rural e de financiamentos imobiliários.<sup>76</sup> Importante esclarecer, todavia, que tais limitações constantes do art. 104-A, parágrafo primeiro, por ostentarem natureza processual, não interferem na definição de superendividamento para fins de prevenção prevista capítulo VI-A da supracitada lei, bem como aludidas dívidas devem compor o conceito de mínimo existencial, devendo ser excluídas apenas da repactuação prevista no art. 104-A, § 1º ou das sanções pelo não comparecimento do credor na conciliação, conforme estabelece o art. 104-A, parágrafo segundo.<sup>77</sup>

Acerca dessas limitações e da importância de avaliação global dos débitos para fins de cálculo do mínimo existencial a ser observados, mister reproduzir os ensinamentos de Antônio Herman Benjamin, Cláudia Lima Marques, Clarissa Costa de Lima e Sophia Martini Vial:

(...) parece-me que a definição de superendividamento inclui todos os consumidores, inclusive os com credores com garantia real e crédito imobiliário, que serão incluídos no cálculo do mínimo existencial desses consumidores. A pergunta é se não podem ser chamados para a conciliação. Me parece que sim, podem e devem ser chamados a conciliar. não há problemas, pois, em participar voluntariamente do processo de repactuação de dívidas e de seu consequente plano de pagamento se for de seu interesse, mas as penas pelo não comparecimento do § 2º do Art. 104-A e o procedimento judicial especial do Art. 104-B parecem excluídas para estes credores cujo plano conciliatório não pode ser imposto. Essas relações de consumo, porém, não estão excluídas do capítulo da prevenção que expressamente só exclui o moral *hazard* e o bem de luxo de alto valor, o que deve ser determinado no caso a caso. Isso, porque a boa-fé se presume e o que é bem de luxo para alguns, como um carro de marcha automática, pode ser essencial para uma pessoa com deficiência.<sup>78</sup>

<sup>76</sup> Art. 104-A, § 1º Excluem-se do processo de repactuação as dívidas, ainda que decorrentes de relações de consumo, oriundas de contratos celebrados dolosamente sem o propósito de realizar pagamento, bem como as dívidas provenientes de contratos de crédito com garantia real, de financiamentos imobiliários e de crédito rural.

<sup>77</sup> Antônio Herman Benjamin, Cláudia Lima Marques, Clarissa Costa de Lima e Sophia Martini Vial bem exemplificam tal situação: “(...) se o consumidor tem um financiamento imobiliário para a Minha Casa Minha Vida ou programas semelhantes, no SFH, essas dívidas não serão repactuadas, nem as garantidas por cédula de crédito rural. As dívidas serão computadas para o cálculo do mínimo existencial, sem dúvida, assim como as dívidas em impostos e em alimentos, mas não serão repactuadas ou incluídas no plano de pagamento. Preservar o mínimo existencial é um direito do consumidor (Art. 6, XII, do CDC). A inclusão das cédulas de crédito rural é de se lamentar, pois afetará a possibilidade de os agricultores participarem desse processo de repactuação de dívidas. Esse limite não afeta, porém, o direito dos agricultores como pessoas naturais de receberem informações e os cuidados do capítulo da prevenção do superendividamento.” BENJAMIN, A. H. *et al.* **Comentários à Lei 14.181/2021**: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 41.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 42.

O conceito legal de superendividamento ainda inclui como elemento material a “impossibilidade manifesta” de pagar a totalidade das dívidas de consumo, o qual também é previsto na legislação francesa. Tal elemento impõe ao conciliador ou juiz, na fase de tratamento, a necessidade de avaliar, no caso concreto, a (im)possibilidade de o consumidor arcar com o conjunto global de dívidas exigíveis ou vincendas. Nessa hipótese, importante ponderar vários fatores como a remuneração mensal, eventuais ganhos extras ou mesmo situações adversas como doença ou desemprego. Importante salientar que a noção de superendividamento deve ser interpretada de forma extensiva, de forma que as dívidas podem estar vencidas ou não.

A Lei nº 14.181/2021 inaugura um novo marco na superação da situação de ruína do consumidor, pois diversamente do que ocorre no inadimplemento ou dificuldades de solubilidade de uma dívida em especial, o que se considera, para os fins da lei, é a ruína global do consumidor, vale dizer, um conjunto de adversidades, débitos e dificuldades que comprometem a dignidade e a subsistência da pessoa natural, ameaçando o indivíduo e sua família, além do potencial de alijá-lo da sociedade de consumo. A descrição constante na cartilha sobre o tratamento do superendividamento do consumidor elaborada pelo Conselho Nacional de Justiça é bem didática nesse ponto:

(...) a Lei n. 14.181/2021 representa um marco importantíssimo, pois, ao atualizar o Código de Defesa do Consumidor (CDC), permitiu que não se olhe mais a árvore (o contrato e a dívida), mas o bosque (visão ampla), o fenômeno de ruína pessoal do consumidor que é o superendividamento da pessoa natural. (...) A novidade é que a exceção da ruína sai do âmbito individual de cada um dos contratos (entre consumidor e um fornecedor) e coletiviza-se no fenômeno do superendividamento, que se aproxima de uma recuperação extrajudicial, e procura se afastar do estado de insolvência, pois todos devem cooperar “em bloco” para o consumidor sair do referido estado e reincluir-se na sociedade de consumo (art. 4º, inc. X, do CDC), pagando as dívidas, mas preservando o mínimo existencial (art. 6º, inc. XII, do CDC).<sup>79</sup>

A doutrina ainda aponta um elemento finalístico no conceito de superendividamento, que é a necessidade de preservação do mínimo existencial, vale dizer, todo o tratamento deve objetivar a proteção do patrimônio mínimo do consumidor. Não é qualquer situação de endividamento que atrai a aplicação da lei, senão aquela que comprovadamente comprometa a subsistência do consumidor. Nessa esteira, Bruno Miragem, ao comentar a edição da Lei nº 14.181/2021, destaca que a normativa contém uma dimensão

---

<sup>79</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Cartilha sobre o Tratamento do Superendividamento do Consumidor**. 2022, p. 11-12. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/cartilha-superendividamento.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2022.

social e de máxima projeção dos direitos fundamentais nas relações consumeristas, explicitado no combate à exclusão social e na preservação do mínimo existencial, conforme preveem os artigos 4º, X, e 6º, XII, do CDC.<sup>80</sup>

Ao discorrer sobre o tema, antes mesmo da entrada em vigor da Lei nº 14.181/2021, Diógenes Faria de Carvalho e Frederico Oliveira Silva definem de forma objetiva o superendividamento como “a teoria da recuperação (extra)judicial da pessoa física em estado de insolvência.”<sup>81</sup>

A reunião de todos os elementos acima tratados, vale dizer, subjetivos, objetivos e finalísticos, resulta no conceito completo de superendividamento do consumidor introduzido no ordenamento jurídico brasileiro e que está a merecer atenção especial dos operadores do direito para que os novos mecanismos de prevenção e tratamento criados funcionem e estejam acessíveis aos consumidores, principalmente àqueles mais vulneráveis.

---

<sup>80</sup> MIRAGEM, Bruno. **A Lei do Crédito Responsável Altera o Código de Defesa do Consumidor**. Disponível em: < <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-contratuais/348157/a-lei-do-credito-responsavel-altera-o-codigo-de-defesa-do-consumidor>>. Acesso em: 24 nov. 2022.

<sup>81</sup> Os autores ainda destacam a ausência de um conceito unânime de superendividamento, que varia conforme o país, mas todos consideram que significa a impossibilidade de o devedor honrar todas as suas obrigações, atuais e futuras, com seu rendimento ou patrimônio, sem sacrificar o mínimo existencial: “Além disso, há premissas (fontes materiais) para o “direito do superendividamento”, quais sejam: 1) a boa-fé subjetiva do consumidor (dívidas não profissionais); 2) um planejamento, diferido no tempo, para pagamento de todas. Além disso, há premissas (fontes materiais) para o “direito do superendividamento”, quais sejam: 1) a boa-fé subjetiva do consumidor (dívidas não profissionais); 2) um planejamento, diferido no tempo, para pagamento de todas.” In: CARVALHO, Diógenes Faria; SILVA, Frederico Oliveira. Superendividamento e mínimo existência: Restre à Vivre. **Revista de Direito do Consumidor**. vol. 118. ano 27. p. 363-386. São Paulo: Ed. RT, jul.-ago. 2018.

#### 4 A PREVENÇÃO E O TRATAMENTO DO SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR

As atualizações promovidas no Código de Defesa do Consumidor pela Lei nº 14.181/2021 tiveram como foco a solução da problemática enfrentada pelo consumidor superendividado, pautando-se tanto pela prevenção como pelo tratamento do endividamento crônico.

Ao buscar a prevenção do problema, o ponto de partida da legislação é a informação; o controle da publicidade (art. 54-B e art. 54-C); a oferta responsável de crédito e sem assédio de consumo (art. 54-B, art. 54-C e art. 54-D), a intrínseca relação entre o contrato de consumo e o contrato de crédito (art. 52 e art. 54-F), os cuidados na cobrança de dívidas (art. 54-G).

Roberto Castellaños Pfeiffer destaca a necessidade de políticas públicas contudentes e comprometidas com a prevenção e educação financeira do consumidor, que é um dos grandes motes na Lei nº 14.181/2021:

Dentre os conceitos fundamentais para a compreensão dos paradigmas e da lei, destaco, em primeiro lugar, o de educação financeira, que demanda diversas políticas públicas para sua efetiva implementação e diminuição da vulnerabilidade do consumidor. O crédito responsável demanda uma mudança de comportamento das entidades financeiras, pois impõe obrigações de efetiva verificação das condições do consumidor contrair o crédito, abstenção de medidas abusivas tais como o assédio ou publicidade enganosa e o aconselhamento das melhores alternativas. Há o dever do consumidor de não tomar o crédito nas situações em que conscientemente não dispõe de condições de adimplemento ou para aquisições de bens e serviços luxuosos.<sup>82</sup>

A par das medidas preventivas, foram instituídas medidas inovadoras com o escopo de “tratar” e enfrentar o superendividamento, as quais constituem o objeto principal de estudo da presente tese, sempre com o objetivo de oferecer ao consumidor meios mais efetivos e eficientes para superar a situação de ruína. Na seara extrajudicial foi inaugurada a conciliação em bloco do consumidor e todos os seus credores (art. 104-A e art. 104-C), perante órgãos que compõem o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. No âmbito judicial, além de ser

---

<sup>82</sup> BENJAMIN, A. H. *et al.* **Comentários à Lei 14.181/2021**: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 18. Prefácio de Roberto Castellaños Pfeiffer.

possível a conciliação em bloco perante os CEJUSCs, foram atribuídos ao juiz poderes para que se efetive a revisão e repactuação das dívidas do consumidor e elaboração de um plano compulsório (art. 104-B e Art. 6º, inc. XI, ambos do CDC).

As novas medidas de prevenção e tratamento são frutos dos deveres de cooperação, informação, cuidado, boa-fé e lealdade já previstas no CDC, sempre com o objetivo de evitar a ruína do consumidor, pois isso pode significar sua “morte civil”, insolvência civil e exclusão da sociedade de consumo.

Ao editar a Cartilha sobre o Tratamento do Superendividamento do Consumidor, o Conselho Nacional de Justiça identificou dez paradigmas ou princípios-guias do superendividamento potencializados ou introduzidos no CDC pela Lei nº 14.181/2021, os quais merecem atenção especial no âmbito desta pesquisa e preconizam uma superação da cultura da dívida para a cultura do pagamento. Aludidos paradigmas relacionam-se tanto com a prevenção como com o tratamento do endividamento crônico.<sup>83</sup>

O primeiro paradigma identificado foi a regra introduzida no art. 4º, inciso IX, do CDC, o qual estabelece o “fomento de ações direcionadas à educação financeira e ambiental dos consumidores”. Com efeito, a Política Nacional de Relações de Consumo do CDC era silente acerca da educação financeira e ambiental, restringindo-se à “educação e informação dos fornecedores e consumidores, quanto a seus direitos”, previsto no inciso IV daquele dispositivo. A educação financeira para o uso consciente do crédito e a educação ambiental são políticas importantes para combater os efeitos deletérios da celebração de contratos de crédito abusivos e prejudiciais, bem como para evitar as alterações climáticas e o desperdício energético.

O combate à exclusão social foi introduzido no art. 4º, inciso X, do CDC, o qual estabeleceu que a prevenção e o tratamento do endividamento crônico visa evitar a exclusão social do consumidor. De fato, conforme repisado, o consumo é uma das principais formas de inclusão na sociedade atual. O superendividamento representa uma verdadeira “morte civil” do indivíduo, que se vê alijado das relações sociais. Ademais, a ruína econômica das famílias é capaz de comprometer toda a economia nacional.

A prevenção é um dos princípios-guia do superendividamento, incluídos no CDC pela nova lei nos artigos 4º, inciso X; 5º, incisos VI e XI; 54-A e 104-C. A preocupação com a

---

<sup>83</sup> BRASIL Conselho Nacional de Justiça. **Cartilha sobre o Tratamento do Superendividamento do Consumidor**. 2022, p. 14-18. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/cartilha-superendividamento.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2022.

prevenção resultou na inclusão de capítulo específico destinado ao tema, mais especificamente nos arts. 54-A a 54-G do CDC. A nova lei visou prevenir o endividamento crônico do consumidor através de reforço ao dever de informação e esclarecimentos que já é estabelecido no art. 52 do CDC; no combate aos abusos e fraudes na concessão de crédito, que já contava com previsão nos arts. 37 e 39 do CDC e agora restou ainda mais reforçado pela disciplina do “crédito responsável”, incluídos nos arts. 54-A a 54-G, do CDC.

Importante acréscimo efetivado pela Lei nº 14.181/2021 foi a inserção do art. 54-B no Código de Defesa do Consumidor<sup>84</sup>, o qual exige informações adicionais para os contratos que envolvam fornecimento de crédito ou venda a prazo.

O quarto paradigma instituído pela Lei nº 14.181/2021 foi o sistema binário de tratamento extrajudicial e judicial do superendividamento, composto pela fase preventiva, consistente em uma conciliação em bloco, por meio de uma “audiência global de conciliação”<sup>85</sup> única que deve reunir todos os credores do consumidor, a fim de, através da renegociação das dívidas, celebrem um “acordo” sobre um “plano de pagamento” de natureza pré ou parajudicial. Aludida lei possibilitou a realização dessa primeira fase perante os CEJUSCs ou órgãos públicos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC). O objetivo central da presente tese é estender a competência para realização dessa primeira fase conciliatória aos serviços notariais e de registro, além de instituir medidas extrajudiciais prévias que sejam capazes de otimizar o procedimento e estimular o acordo global entre credores e consumidor superendividado.

---

<sup>84</sup> Art. 54-B. No fornecimento de crédito e na venda a prazo, além das informações obrigatórias previstas no art. 52 deste Código e na legislação aplicável à matéria, o fornecedor ou o intermediário deverá informar o consumidor, prévia e adequadamente, no momento da oferta, sobre:

I - o custo efetivo total e a descrição dos elementos que o compõem;

II - a taxa efetiva mensal de juros, bem como a taxa dos juros de mora e o total de encargos, de qualquer natureza, previstos para o atraso no pagamento;

III - o montante das prestações e o prazo de validade da oferta, que deve ser, no mínimo, de 2 (dois) dias;

IV - o nome e o endereço, inclusive o eletrônico, do fornecedor;

V - o direito do consumidor à liquidação antecipada e não onerosa do débito, nos termos do § 2º do art. 52 deste Código e da regulamentação em vigor.

§ 1º As informações referidas no art. 52 deste Código e no caput deste artigo devem constar de forma clara e resumida do próprio contrato, da fatura ou de instrumento apartado, de fácil acesso ao consumidor.

§ 2º Para efeitos deste Código, o custo efetivo total da operação de crédito ao consumidor consistirá em taxa percentual anual e compreenderá todos os valores cobrados do consumidor, sem prejuízo do cálculo padronizado pela autoridade reguladora do sistema financeiro.

§ 3º Sem prejuízo do disposto no art. 37 deste Código, a oferta de crédito ao consumidor e a oferta de venda a prazo, ou a fatura mensal, conforme o caso, devem indicar, no mínimo, o custo efetivo total, o agente financiador e a soma total a pagar, com e sem financiamento.

<sup>85</sup> Expressão extraída do próprio texto legal do art. 104-C, parágrafo primeiro.

A segunda fase do tratamento é necessariamente judicial através do “processo por superendividamento para revisão e integração dos contratos e repactuação das dívidas remanescentes mediante “plano judicial compulsório” instituído pelo novo art. 104-B, o qual também é bifásico, vale dizer, a primeira fase é a integração e a revisão dos contratos e a segunda consiste na verificação do valor devido para que seja possível elaborar ainda que com o auxílio técnico de administrador ou perito um plano de pagamento, denominado de “plano judicial compulsório”. Tanto na fase extrajudicial, como na fase judicial, a iniciativa de instauração do procedimento é sempre do consumidor e não há previsão de perdão de dívidas, mas sim repactuação e pagamento.

O quinto princípio instituído pela Lei nº 14.181/2021 é a proteção especial do consumidor pessoa natural, o qual pode ser extraído da nova redação do art. 4º, inciso X, do CDC. A limitação das novas normas protetivas às pessoas naturais já foi exposta na presente pesquisa. Vale repisar que as pessoas jurídicas consumidores, principalmente aquelas empresárias, já contam com todo arcabouço jurídico da recuperação e falência, regulamentadas no Lei nº 11.101/2005.

A garantia de crédito responsável e reforço da informação é o sexto princípio-guia, o qual pode ser extraído dos arts. 4º, inciso X; 6º, inciso XI e 54-D do CDC, que também está relacionado aos demais princípios já mencionados. O reforço das informações obrigatórias e a facilidade de entendimento e acesso pelo consumidor são cruciais para que este não seja levado a erro e celebre contratos prejudiciais à sua saúde financeiras ou importe em eventuais renúncias a direitos. A preocupação é ainda maior quando se tratar de consumidor analfabeto, idoso, doente ou em estado de vulnerabilidade, conforme expressamente previsto no art. 54-C, IV. A cartilha do Conselho Nacional de Justiça é bastante elucidativa nesse ponto:

As medidas têm por objetivo aperfeiçoar a lealdade e boa-fé na concessão e cobrança de dívidas, por meio de regras que impõem condutas pautadas pelo referido princípio, seja por fornecedores ou intermediários do crédito, durante a contratação e na cobrança de dívidas. A título ilustrativo, mencionam-se a entrega voluntária da cópia do contrato para o consumidor e fiador e realização de correção em caso de erro, associada a não cobrança na hipótese de utilização fraudulenta dos cartões de crédito (art. 54-G); e a conexão entre o contrato principal de consumo e acessório de crédito (art. 54-F), inclusive reforçando o direito de arrependimento de crédito à distância, forte no Art. 49 do CDC e no novo art. 54-F, § 1º.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> BRASIL Conselho Nacional de Justiça. **Cartilha sobre o Tratamento do Superendividamento do Consumidor**. 2022, p. 14-18. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/cartilha-superendividamento.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2022.

A repactuação das dívidas por meio de planos de pagamento e cooperação global e consensual pode ser apontado como o sétimo paradigma inaugurado pela nova lei, que pode ser extraído do art. 6º, inciso XI, *in fine*, do CDC. Nesse ponto reside um dos princípios estímulos à conciliação tanto por parte do consumidor devedor quanto por seus credores, uma vez que a renegociação das dívidas direto com o consumidor devedor é mais vantajoso que manter-se resistente e esperar que ele recaia a uma situação de ruína e proponha judicialmente o “processo de repactuação de dívidas”, regulamentado no art. 104-A ou 104-C e que siga para a segunda fase do procedimento no âmbito judicial, no qual o plano que restar estabelecido pelo juiz terá de ser necessariamente acatado por todas as partes. Logo, estimula-se a conciliação e repactuação, a fim de serem resguardados os direitos de todos os envolvidos.

O oitavo princípio-guia da Lei nº 14.181/2021 é a revisão e integração dos contratos de crédito e venda a prazo. Com efeito, busca-se garantir um novo direito ao consumidor de revisão e repactuação da dívida, na forma de uma conciliação em bloco e um plano de pagamento.

Trata-se da denominada “exceção da ruína”, que consiste no dever anexo de cooperar com o devedor consumidor de boa-fé em caso de ruína pessoal, o qual pode ser extraído dos arts. 6º, incisos XI e XII e 104-A, todos do CDC. Tal dever deve ser observado inclusive na fase extrajudicial perante os órgãos componentes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, os quais poderão realizar as conciliações em bloco. Caso não se obtenha êxito na conciliação, poderá haver a revisão dos débitos na fase judicial. As distinções e limites das fases extrajudicial e judicial são explicitadas pela Cartilha elaborada pelo Conselho Nacional de Justiça:

Na fase conciliatória, não se investigam abusividades, pois se oportuniza a cooperação e os descontos oferecidos pelos credores como forma de resgatar o crédito; cuida-se de expressão da cultura do pagamento, em que o credor pode colaborar com a construção do plano e sanar voluntariamente eventual descumprimento dos deveres previstos no art. 54 do CDC. Na fase judicial de “revisão e integração e repactuação das dívidas remanescentes”, os contratos poderão ser submetidos à apreciação, à luz dos deveres inerentes à concessão do crédito responsável do artigo 54-D do CDC.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> BRASIL Conselho Nacional de Justiça. **Cartilha sobre o Tratamento do Superendividamento do Consumidor**. 2022, p. 14-18. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/cartilha-superendividamento.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2022.

O nono paradigma apontado são as consequências ou sanções da violação do dever de boa-fé, vale dizer, a violação positiva do contrato. A boa-fé é princípio que deve nortear as condutas na sociedade contemporânea, impondo a cooperação entre credores e devedor consumidor, de modo a evitar a ruína deste, que é considerado pessoa vulnerável e leiga, nos termos do art. 4º, inciso I, do CDC. Nesse tocante, a Lei nº 14.181 foi incisiva e estabeleceu sanções para eventual descumprimento dos deveres anexos e previu o processo para “revisão e integração dos contratos”, conforme disposto nos arts. 54-D, parágrafo único, e 104-B, ambos do CDC, respectivamente. A Cartilha do CNJ elucida as duas espécies de deveres a serem observados:

Há duas espécies de deveres: **os anexos de conduta**, como estes da boa-fé, e o dever principal, relativo ao **cumprimento com qualidade**. A Lei n. 14.181/2021 regulou os deveres de boa-fé na concessão de crédito do fornecedor direto do consumo (art. 3º do CDC), do fornecedor de crédito (art. 52 do CDC) e de seus intermediários (arts. 54-B e 54-D), do ofertante de crédito e na venda a prazo (art. 54-B, Art. 54-D) e na cobrança de dívida (art. 54-G). Em síntese, são deveres de informação, esclarecimento, avaliação e de conduta (não assediar, não realizar cobranças abusivas como prevê os arts. 54-C e 54-G).<sup>88</sup> (grifos no original).

De fato, todo o regramento prestigia a boa-fé e a sua violação implica consequências para a parte que não a observar, seja o devedor consumidor que poderá não ter direito aos novos benefícios legais, sejam os credores, que poderão ter as obrigações revistas judicialmente e ainda estarem sujeitos às sanções legais por prestar informação deficiente e maliciosa ou efetivar cobranças indevidas ou abusivas. Ao realçar a importância da boa-fé e da necessidade de oferecer alternativas viáveis ao consumidor endividado, Antônio Herman Benjamin bem destaca:

O princípio da boa-fé é basilar no Código de Defesa do Consumidor (Art.4, III do CDC), daí que, a exemplo do Código Civil de 2002, não é necessário expandir a ‘diretriz da eticidade’, mas sim esclarecer a função do CDC como instrumento de inclusão social, de combate à exclusão social e da pobreza em nosso país, assegurando o elevado grau de transparência, de boa-fé e probidade exigidos hoje. Em outras palavras, as normas projetadas visam assegurar, apesar do desenvolvimento avassalador da tecnologia, o acesso contínuo ao consumo e ao crédito, através de contratos cada vez mais leais e transparentes, evitando a exclusão de grande parte da população e também combatendo a exclusão social causada pelo superendividamento, mas, caso este ocorra, assegurando o retorno do consumidor à sociedade de consumo,

---

<sup>88</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Cartilha sobre o Tratamento do Superendividamento do Consumidor**. 2022, p. 17. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/cartilha-superendividamento.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2022.

com a elaboração do devido plano de pagamento, preservado o mínimo existencial, logo, mantido o equilíbrio dos contratos realizados.<sup>89</sup>

Com efeito, os credores devem pautar suas condutas pela boa-fé objetiva, pois também têm o dever de empregar esforços que possam evitar ou diminuir as chances de endividamento crônico do consumidor. Todo o tratamento pressupõe colaboração dos credores que, embora não tenham que perdoar as dívidas, têm o dever de colaborar nas renegociações e agir com a finalidade de minimizar suas próprias perdas.

Nesse particular, ainda ressurgem dever das instituições que oferecem crédito de informar claramente aos consumidores os ônus que incidem sobre o valor tomado, como juros e multas, as consequências de empréstimos sucessivos, de modo a evitar subterfúgios para conseguirem lucro desenfreado e agravar a situação de endividamento crônico.

Pierre-Laurent Chatain e Frédéric Ferrière repugnam a irresponsabilidade de instituições financeiras na concessão abusiva e desinformada de crédito e defendem que tal comportamento deve ser considerado na averiguação da boa-fé ou vulnerabilidade do consumidor endividado:

(...) o caráter profissional do banqueiro lhe impõe um conjunto de diligências (dever de conselho, obrigação de se informar etc.) cuja inobservância é de natureza, senão a escusar o comportamento do devedor, ao menos a julgá-lo com uma relativa indulgência.<sup>90</sup>

No tocante à boa-fé exigida do consumidor para que seja possível o tratamento, Gilles Paisant assevera que (...) *a ausência de boa-fé é ordinariamente ligada a um comportamento deliberado do interessado que continua se endividando mesmo sabendo que não poderá saldar seus compromissos.*<sup>91</sup>

O último e talvez mais importante princípio é a preservação do mínimo existencial, extraído do direito constitucional e incluído expressamente no Código de Defesa do Consumidor pela Lei nº 14.181/2021. A compreensão das nuances que envolvem o mínimo existencial são de especial importância para a presente pesquisa, pois aludido princípio informou todo o novo regramento legal, uma vez que apenas aquele consumidor endividado

---

<sup>89</sup> BENJAMIN, A. H. *et al.* **Comentários à Lei 14.181/2021**: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 10.

<sup>90</sup> CHATAIN, Pierre-Laurent, FERRIÈRE, Frédéric. **Surendettement des Particuliers**. Paris: Dalloz, 2000, p. 20.

<sup>91</sup> PAISANT, Gilles. Surendettement des particuliers. **Appréciation des Comportements Exclusifs de la Bonne Foi**. RTD com, Paris: Dalloz, n. 51, vol 4. out-dez 1991, p. 652.

que não consegue quitar suas obrigações sem sacrificar o mínimo existencial terá direito a se valer do tratamento especial previsto na lei, bem como durante todo o tratamento, seja na fase extra ou judicial, impõe-se que o plano de pagamento observe a necessidade de garantia do mínimo existencial do consumidor endividado. Diante da importância do tema para a pesquisa, aludido princípio será abordado de forma mais pormenorizada.

#### 4.1 A PRESERVAÇÃO DO MÍNIMO EXISTENCIAL DO CONSUMIDOR

Dentre os muitos avanços implementados pela Lei nº 14.181/2021, destaca-se a inclusão no bojo do conceito legal de superendividamento a necessidade de preservação do mínimo existencial do consumidor, pontificando que superendividado é aquele consumidor pessoa física, de boa-fé, que não consegue solver suas obrigações, vencidas e vincendas, sem comprometer o mínimo existencial<sup>92</sup>.

O conceito de mínimo existencial é originário do direito germânico<sup>93</sup> e embora não tenha um conteúdo pré-determinado ou hermético, pode ser compreendido, pela sua própria literalidade como condições e recursos mínimos capazes de garantir uma vida digna à pessoa natural.

A garantia do mínimo existencial e das condições básicas de subsistência dos consumidores são reflexos do princípio constitucional fundamental da dignidade da pessoa humana<sup>94</sup>; do Direito Fundamento do Consumidor à tutela especial<sup>95</sup>; dos objetivos fundamentais da República de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como de redução das desigualdades sociais e erradicação da pobreza e marginalização<sup>96</sup>; e da

---

<sup>92</sup> Art. 54-A, parágrafo primeiro: Entende-se por superendividamento a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação.

<sup>93</sup> A origem ontológica corresponde ao direito fundamental ao mínimo de existência digna, que em alemão é nomeado “Grundrecht auf ein menschwürdiges existenzminimum”. COSTA, Dominik Manuel Bouza da. **Das Existenzminimum im Zivilrecht**. Hamburgo: Kovac, 2018, p. 327.

<sup>94</sup> Art. 1º, inciso III, da CF: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III – a dignidade da pessoa humana; (...)

<sup>95</sup> Art. 5º, inciso XXXII, da CF: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor; (...)

<sup>96</sup> Art. 3º, inciso III, da CF: Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; (...) III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; (...)

finalidade da ordem econômica constitucional de garantir a todos existência digna, com como a defesa do consumidor<sup>97</sup>. Canotilho destaca a necessidade de garantia de recursos mínimos por parte do Estado:

O entendimento dos direitos sociais econômicos e culturais como direitos originários implica, como já foi salientado, uma mudança na função dos direitos fundamentais e põe como acuidade o problema de sua efetivação. Não obstante se falar aqui da efetivação dentro de uma “reserva possível”, para significar a dependência dos direitos econômicos, sociais e culturais dos “recursos econômicos” a efetivação dos direitos econômicos sociais e culturais não se reduz a um simples ‘apelo’ ao legislador. Existe uma verdadeira imposição constitucional, legitimadora, entre outras coisas, de transformações econômicas e sociais na medida em que estas forem necessárias para efetivação desses direitos.<sup>98</sup>

Com efeito, o mínimo existencial não está expressamente previsto na Constituição Federal de 1988 ou em lei, mas é extraído dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, Ingo Wolfgang Sarlet, estudioso do tema, defende que o mínimo existencial não visa apenas garantir a existência física de forma digna, mas, de igual forma, assegurar o mínimo de integração social, com acesso à liberdade, à vida política e à participação cultural do indivíduo na sociedade.<sup>99</sup>

Assim, a observância de tal princípio por todo o ordenamento infraconstitucional independe de previsão expressa na Constituição Federal de 1988. O instituto do mínimo existencial pode ser compreendido como o menor conjunto possível de prestações material a serem garantidas pelo Estado aos cidadãos, de forma que este consiga viver de forma humanamente digna.

Kazuo Watanabe elucida a natureza evolutiva e fundamental da compreensão do mínimo existencial, que tem origem no direito público:

O mínimo existencial, além de variável histórica e geograficamente, é um conceito dinâmico e evolutivo, presidido pelo princípio da proibição de retrocesso, ampliando-

---

<sup>97</sup> Art. 170, *caput* e inciso V: A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) V: defesa do consumidor; (...).

<sup>98</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999, p. 448.

<sup>99</sup> Ingo Sarlet ainda destaca: “o objeto e conteúdo do mínimo existencial, compreendido também como direito e garantia fundamental, haverá de guardar sintonia com uma compreensão constitucionalmente adequada do direito à vida e da dignidade da pessoa humana como princípio constitucional fundamental.” SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos Fundamentais Sociais, Mínimo Existencial e Direito Privado. **Revista de Direito do Consumidor**. São Paulo, v. 61, jan-mar/ 2007, p. 90-125.

se a sua abrangência na medida em que melhorem as condições socioeconômicas do país.<sup>100</sup>

No mesmo sentido, Ricardo Lôbo Torres considera o mínimo existencial como instituto essencial à garantia dos direitos fundamentais e sociais e destaca a sua constante evolução histórica:

O mínimo existencial exhibe as características básicas dos direitos da liberdade: é pré-constitucional, posto que inerente à pessoa humana; constitui direito público subjetivo do cidadão, não sendo outorgado pela ordem jurídica, mas condicionando-a; tem validade erga omnes, aproximando-se do conceito e das consequências do estado de necessidade; não se esgota no elenco do art. 5º da Constituição nem em catálogo preexistente, é dotado de historicidade, variando de acordo com o contexto social. Mas é indefinível, aparecendo sob a forma de cláusulas gerais e de tipos indeterminados.<sup>101</sup>

No sistema francês, que inspirou a regulamentação do tratamento ao superendividamento no Brasil, também é assegurada a garantia ao mínimo existencial, denominado “restre a vivre”, intimamente vinculado à garantia da dignidade da pessoa humana.

No ordenamento brasileiro, vários parâmetros constitucionais são apontados pela doutrina como legitimadores da necessidade de garantia e proteção ao mínimo existencial, dentre os quais destacam-se: o princípio do Estado Social e Democrático de Direito; O princípio da Igualdade Material ou Justiça Distributiva; o princípio da Dignidade da Pessoa Humana; o princípio da Máxima Efetividade das normas definidores dos direitos fundamentais; princípio da Proteção da Confiança e Segurança Jurídica; o princípio da Proibição de Retrocesso.<sup>102</sup>

De fato, a garantia do mínimo existencial está intrinsecamente relacionada à garantia dos demais direitos fundamentais e sociais:

Há consenso doutrinário de que os direitos sociais gravados na Constituição constituem o piso vital mínimo para a sobrevivência de cada pessoa. O não exercício de um desses direitos representa uma lacuna na plenitude do gozo dos direitos humanos fundamentais. A impossibilidade de usufruir-se qualquer desses direitos resulta na não completude do ser humano. Não havendo a oferta e o exercício desses direitos, não se opera a proteção integral prometida no texto legal. Sendo esse direito

<sup>100</sup> WATANABE, Kazuo. Controle Jurisdicional das Políticas Públicas, Mínimo Existencial e Demais Direitos Fundamentais Imediatamente Judicializáveis. **Revista de Processo**, vol. 193, mar/2011, p. 13.

<sup>101</sup> TORRES, Ricardo Lôbo. O Mínimo Existencial e os Direitos Fundamentais. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 177, jul. set. 1989, p. 32.

<sup>102</sup> CARVALHO, Diógenes Faria; SILVA, Frederico Oliveira. Superendividamento e Mínimo Existência: Restre à Vivre. **Revista de Direito do Consumidor**. vol. 118. ano 27. p. 363-386. São Paulo: Ed. RT, jul.-ago. 2018.

garantido na Constituição, mas não colocado à disposição do cidadão ou colocado de forma indevida ou precária, incide a omissão do Estado.<sup>103</sup>

Luiz Edson Fachin destaca que a necessidade de proteção de um patrimônio mínimo é expressão da dignidade da pessoa humana e ostenta prevalência face ao patrimonialismo ou direitos de crédito:

A existência digna é um imperativo ético que se projeta para o Direito na defesa de um patrimônio mínimo. (...) O personalismo coloca o ser humano no centro do sistema jurídico, retirando o patrimônio dessa posição de bem a ser primordialmente tutelado. (...) A ordem do ser não integra atributo inato do ter; pode, no entanto, dele servir-se. (...) Comporta tutela ao patrimônio mínimo, vale dizer, sendo regra de base desse sistema a garantia ao direito de propriedade não é incoerente, pois, que nele se garanta um mínimo patrimonial. (...) Daí porque a migração da proposta: entre a garantia creditícia e a dignidade pessoal, opta-se por esta que deve propiciar a manutenção dos meios indispensáveis à sobrevivência.<sup>104</sup>

A intrínseca relação com o princípio da dignidade da pessoa humana impõe atuação estatal nas situações em que o ser humano está comprometido com dívidas que não será capaz de quitar sem sacrificar as garantias básicas de vida digna. Saliente-se que, a exemplo da legislação francesa, a tutela do consumidor não corresponde a perdoar seus débitos ou extinguir forçadamente suas dívidas, mas oferecer instrumentos eficazes e acessíveis para que possa repactuar de forma global os débitos com seus credores, diferindo-os no tempo e, ao mesmo tempo, preservando renda suficiente para suprir suas necessidades básicas.

Assim, o tratamento do superendividamento apenas será eficiente se for capaz de reincluir o consumidor no mercado de consumo com a renegociação das dívidas e desvinculação de uma parcela para que possa viver com dignidade. A relação entre o superendividamento e a preservação do mínimo existência é abordado por Diógenes Faria Carvalho e Frederico Oliveira Silva, os quais apresentam as razões para a efetivação de políticas públicas que tratem da problemática:

Em síntese, o direito do superendividamento correlaciona-se com o mínimo existencial por quatro motivos:

- A) É manifestação do direito à defesa do consumidor, que é direito fundamental;
- B) Assegura o direito ao consumo, que é direito humano;
- C) Fundamenta-se no princípio da dignidade da pessoa humana;

<sup>103</sup> CARVALHO, Diógenes Faria; SILVA, Frederico Oliveira. Superendividamento e Mínimo Existência: Restre à Vivre. **Revista de Direito do Consumidor**. vol. 118. ano 27. p. 363-386. São Paulo: Ed. RT, jul.-ago. 2018.

<sup>104</sup> FACHIN, Luiz Edson. **Estatuto Jurídico do Patrimônio Mínimo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 1-287.

D) Objetiva desvincular parcela da renda mensal do consumidor do pagamento de seus credores, possibilitando a satisfação das necessidades básicas do devedor e de sua família (doutrina francesa do *reste à vivre*).

(...) o tratamento do superendividamento deve ser enquadrado na política de adoção de prioridades do Estado (o que limita a invocação, por parte deste, da cláusula da reserva do possível), pois integra a promoção do conceito de mínimo existencial, justamente por assegurar o *reste à vivre*.<sup>105</sup>

A doutrina costuma fazer uma distinção entre os conceitos de “piso vital”, que seria equivalente ao “*restre à vivre*”, com conteúdo econômico-financeiro imediato, e o de “mínimo existencial”, com maior carga de abstração, que não pode ser quantificado monetariamente em sua totalidade, uma vez que também engloba direitos intangíveis como o direito fundamental de acesso à justiça.<sup>106</sup>

O “piso vital” admite uma análise generalizada acerca do custo médio de vida do local em que vive o consumidor superendividado, a ser ponderada concretamente com os direitos e interesses dos credores e as necessidades básicas do devedor e sua família. De outro lado, o “mínimo existencial” nem sempre permite uma análise mais concreta, quando envolve direitos da personalidade que exijam liquidação.

Assim, Antônio Herman Benjamin, Cláudia Lima Marques, Clarissa Costa de Lima e Sophia Martini Vial defendem a existência de mínimo existencial constitucional e uma compreensão mais restrita no tocante ao superendividamento, mais especificamente no tocante à concessão de crédito e repactuação de dívidas que, embora esteja relacionado à dignidade da pessoa humana, representa um mínimo de existência substancial na sociedade de consumo, aproximando-se da noção mais pragmática do “*restre à vivre*” francês.<sup>107</sup>

Certo é que apenas o tratamento eficiente e diferenciado do superendividamento será capaz de assegurar o mínimo existencial do consumidor, independente da denominação ou concepção que se tenha do tema.

Nesse ponto, para fins de se aferir quais consumidores têm ou terão direito ao tratamento especial do superendividamento inaugurado pela Lei nº 14.181/2021, emergiu como necessária a regulamentação e definição dos parâmetros de mínimo existencial a serem

<sup>105</sup> TORRES, Ricardo Lôbo. O Mínimo Existencial e os Direitos Fundamentais. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 177, jul. set. 1989, p. 32.

<sup>106</sup> CARVALHO, Diógenes Faria; SILVA, Frederico Oliveira. Superendividamento e Mínimo Existência: Restre à Vivre. **Revista de Direito do Consumidor**. Vol. 118, ano 27, p. 363-386. São Paulo: Ed. RT, jul.-ago. 2018.

<sup>107</sup> BENJAMIN, A. H. *et al.* **Comentários à Lei 14.181/2021: a atualização do CDC em matéria de superendividamento**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 48-49.

considerados. Essa preocupação foi externada nas discussões legislativas que originaram a lei e merecem reprodução:

Incluimos, em todo o PLS, a previsão de regulamentação para definição de mínimo existencial. Isso acarretou em alteração dos art. 6º, incisos XI e XII; art 54-A, § 1º; art. 104-A, caput; e art. 104-C, § 1º. Dos dispositivos mencionados, passou a constar da expressão “mínimo existencial, nos termos da regulamentação”. Em debate com diversos atores do direito consumerista, compreendeu-se que o conceito de mínimo existencial definido no PLS

varia de indivíduo para indivíduo já que cada indivíduo possui um mínimo existencial particular que depende, entre outras, do número de dependentes, da renda total familiar e do montante dos gastos referentes a água, luz, alimentação, saúde, moradia e educação. Esta grande variabilidade torna o conceito de mínimo existencial impreciso e potencialmente gerador de incerteza jurídica. Tal argumento, por si, justificaria que se fizesse constar que os conceitos de “mínimo existencial” e “superendividamento” e sua aplicabilidade seriam definidos em sede de decreto. Além disso, considerando que os §§ 1º e 2º do art. 54-A determinam que toda e qualquer dívida de consumo e compromisso financeiro poderiam compor o rol de dívidas elegíveis para o tratamento diferenciado, ficou estabelecido um incentivo a um consumo exagerado (de produtos, serviços e de crédito) pois bastaria ao indivíduo consumir um montante suficiente que “comprometa seu mínimo existencial” para que o mesmo se torne um beneficiário de um tratamento diferenciado. A aplicabilidade dos dispositivos acima elencados, na forma que os mesmos se encontram, teria como consequência direta a restrição de acesso ao crédito por parte das classes menos favorecidas que seriam, injustamente, discriminadas. É de conhecimento público que tais segmentos enfrentam dificuldades para compor o seu mínimo existencial, sendo o crédito um importante aliado já que, como por exemplo o crédito consignado, consumidores deste extrato vem conseguindo realizar suas transações e pagar por elas por ocasião do recebimento de seus salários. Há, assim, um segmento social numerosamente representativo, que usa conscientemente o crédito (i.e., não se tornam inadimplentes) e o tem como um aliado.<sup>108</sup>

Assim, embora no decorrer da tramitação do projeto de lei tenham sido travados vários debates acerca da definição e percentuais de mínimo existencial, o substitutivo final do senador Ricardo Ferraço, que originou o PL 3515/2015, estabeleceu que a definição deveria se dar por Decreto Federal ou pelo Banco Central. Diante da necessidade de regulamentação, foi editado em 26 de julho de 2022, pelo Presidente da República o Decreto Federal nº 11.150/2022, que, em seu art. 3º, considerou que, para fins de prevenção, tratamento e conciliação administrativa ou judicial das situações de superendividamento, o mínimo existencial corresponde à renda mensal do consumidor pessoa natural equivalente a 25% (vinte e cinco por cento) do salário mínimo vigente, que em 2022 perfaz R\$363,60 (trezentos e sessenta e três reais e sessenta centavos).

---

<sup>108</sup> BRASIL. **Diário do Senado Federal**, setembro de 2015, quarta-feira 9, p. 102-103. Parecer nº 698/2015, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre os projetos de Lei do Senado nºs 281 e 283/2012, p. 97 a 140. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4182463&disposition=inline>>. Acesso em: 30 nov. 22.

Supracitado Decreto ainda dispôs especificamente que a verificação da preservação do aludido valor será realizada considerando-se a base mensal, vale dizer, deve ser efetivada a contraposição entre a renda total mensal do consumidor e as parcelas de suas dívidas vencidas ou vincendas naquele mesmo mês. Além disso, o normativo atribuiu ao Conselho Monetário Nacional a atualização do valor e estabeleceu que eventual reajuste do salário mínimo não importará automática atualização do mesmo.<sup>109</sup>

A definição de aludido valor pelo Decreto Federal, cumpre, ao menos formalmente, o dever de normatização imposto pela Lei nº 14.181/2021 e estabelece parâmetro objetivo para o tratamento do superendividamento, seja no âmbito extra ou judicial, mas certamente os efeitos e a avaliação da adequação de tal valor se dará à medida que forem se adensando e consolidando as experiências de tratamento. Já existe inclusive em trâmite perante a Câmara dos Deputados o Projeto de Decreto Legislativo nº 306/2022 que visa anular os efeitos do aludido Decreto Federal.<sup>110</sup>

Antes mesmo da edição do supracitado ato normativo federal, Antônio Herman Benjamin, Cláudia Lima Marques, Clarissa Costa de Lima e Sophia Martini Vial sugeriam a possibilidade de fixação do mínimo existencial em patamar bastante superior:

Essa noção, criada na França, que tem a ver com a dignidade da pessoa humana, mas o mínimo existencial em matéria de crédito, apesar de ter sua origem na noção do direito público, seria a ‘quantia capaz de assegurar a vida digna do indivíduo e seu núcleo familiar destinada à manutenção das despesas de sobrevivência, tais como água, luz, alimentação, saúde, educação, transporte, entre outras’. Hoje, indiretamente, por se permitir a consignação de apenas 30% do salário do funcionário

<sup>109</sup> O Decreto nº 11.150/2022, no artigo 3º, parágrafo único, ainda estabeleceu expressamente as dívidas excluídas da aferição do mínimo existencial: *Excluem-se ainda da aferição da preservação e do não comprometimento do mínimo existencial:*

*I - as parcelas das dívidas:*

- a) relativas a financiamento e refinanciamento imobiliário;*
- b) decorrentes de empréstimos e financiamentos com garantias reais;*
- c) decorrentes de contratos de crédito garantidos por meio de fiança ou com aval;*
- d) decorrentes de operações de crédito rural;*
- e) contratadas para o financiamento da atividade empreendedora ou produtiva, inclusive aquelas subsidiadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES;*
- f) anteriormente renegociadas na forma do disposto no Capítulo V do Título III da Lei nº 8.078, de 1990;*
- g) de tributos e despesas condominiais vinculadas a imóveis e móveis de propriedade do consumidor;*
- h) decorrentes de operação de crédito consignado regido por lei específica; e*
- i) decorrentes de operações de crédito com antecipação, desconto e cessão, inclusive fiduciária, de saldos financeiros, de créditos e de direitos constituídos ou a constituir, inclusive por meio de endosso ou empenho de títulos ou outros instrumentos representativos;*

*II - os limites de crédito não utilizados associados a conta de pagamento pós-paga; e*

*III - os limites disponíveis não utilizados de cheque especial e de linhas de crédito pré-aprovadas.*

<sup>110</sup> Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/noticias/902295-projeto-anula-efeitos-de-decreto-presidencial-so-bre-superendividamento-de-consumidor/#:~:text=Segundo%20o%20decreto%20presidencial%20\(11.150, ne cess%C3%A1rio%20para%20a%20pr%C3%B3pria%20sobreviv%C3%Aancia.](https://www.camara.leg.br/noticias/902295-projeto-anula-efeitos-de-decreto-presidencial-so-bre-superendividamento-de-consumidor/#:~:text=Segundo%20o%20decreto%20presidencial%20(11.150, ne cess%C3%A1rio%20para%20a%20pr%C3%B3pria%20sobreviv%C3%Aancia.)>. Acesso em: 30 nov. 2022.

público, imagina-se que o mínimo existencial é 70% do salário ou pensão. Em outras palavras, com os 70% a pessoa pode continuar a escolher quais dos seus devedores paga mês a mês e viver dignamente com sua família, mesmo que ganhe pouco, sem cair no superendividamento. Limitar a consignação a esse patamar parece necessário também no Brasil. Na organização do plano, há de se preservar o mínimo existencial, ou o credor não consegue cumprir o plano e pagar suas dívidas. Preservado esse mínimo, pela presença do judiciário e do conciliador indicado pelo juízo, o consumidor estimula-se a pagar e limpar seu nome.<sup>111</sup>

Após a vigência do Decreto nº 11.150/2022, Anderson Schreiber e Cláudia Lima Marques já se manifestaram pela revisão do montante previsto no Decreto nº 11.150/2022, pelo fato de que, atualmente, aludido valor não permite sequer a compra de uma cesta básica, o que acabaria por esvaziar todo o regramento da Lei do Superendividamento.<sup>112</sup>

A necessidade de preservação do mínimo existencial impõe sejam consideradas todas as dívidas e obrigações do consumidor, mesmo que excluídas do tratamento do superendividamento, como destacam Antônio Herman Benjamin, Cláudia Lima Marques, Clarissa Costa de Lima e Sophia Martini Vial:

No levantamento do passivo, todas as dívidas devem ser consideradas (exigíveis e a vencer), inclusive aquelas acordadas na primeira fase (art. 104-A) e as excluídas do processo de repactuação (crédito imobiliário, rural, com garantia real, dívida e alimento, fiscal), pois o resultado deve espelhar a realidade da situação financeira do devedor, a qual servirá de base para a elaboração do plano de pagamento. Consideram-se, ainda, as despesas correntes de subsistência como água, energia elétrica, internet/telefone, condomínio, aluguel, transporte, alimentação, mensalidade escolar, plano de saúde/medicamentos, entre outros. Em resumo, o levantamento tanto do ativo quanto do passivo, deve ser o mais amplo possível, permitindo ao juiz fazer um balanço e avaliar as medidas a serem aplicadas em cada caso concreto. Isso evita a imposição de planos de pagamento dissociados da capacidade de reembolso do consumidor que venham a prejudicar a subsistência digna.<sup>113</sup>

Nesse contexto, o plano de pagamento global a ser elaborado deve, necessariamente, preservar a garantia de sustento digno ao consumidor superendividado.

No âmbito da presente pesquisa, também se entende pela necessidade de revisão do montante previsto pelo supracitado Decreto federal. O objetivo deste trabalho é conferir maior efetividade ao tratamento e à superação da ruína econômica do consumidor, o que apenas será possível com a preservação de renda capaz de conferir dignidade e estabilidade financeira ao

<sup>111</sup> BENJAMIN, A. H. *et al.* **Comentários à Lei 14.181/2021**: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 42.

<sup>112</sup> Superior Tribunal de Justiça. **Especialistas Discutem Causas e Formas de Controlar o Superendividamento**. Disponível em: < [https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2022/21112022-Espe cia listas-discutem-causas-e-formas-de-controlar-o-superendividamento.aspx](https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2022/21112022-Espe%20cia%20listas-discutem-causas-e-formas-de-controlar-o-superendividamento.aspx)>. Acesso em: 18 dez. 22.

<sup>113</sup> BENJAMIN, A. H. *et al.*, *op cit.*, p. 331.

consumidor endividado. Logo, deve ser fixado montante superior capaz de estimular o devedor a honrar o plano global de pagamento pactuado, o que será possível apenas se lhe for garantido montante apto e suficiente a arcar as necessidades básicas pessoais e familiares. Caso tal valor seja ínfimo, certamente o pagamento dos débitos acordados será frustrado.

Como proposta resultante dos estudos empreendidos na presente pesquisa, defende-se a majoração do mínimo existencial de 25% (vinte e cinco por cento) para 50% (cinquenta por cento) do salário-mínimo vigente, que atualmente corresponderia a R\$606,00 (seiscentos e seis reais), valor que praticamente coincide com o montante do valor pago pelo auxílio-brasil ou bolsa-família, que hipoteticamente seriam suficientes para a subsistência digna. Não se ignora a dificuldade de custear todos os direitos básicos com tal montante, mas diante da realidade econômica brasileira, a majoração para o patamar acima sugerido poderá viabilizar o cumprimento do plano pelo consumidor e a satisfação dos débitos dos credores.

O objetivo da nova regulamentação é reinserir esse consumidor na sociedade de consumo e restabelecer sua dignidade, o que apenas será possível com o não comprometimento de parte de sua renda periódica com os pagamentos a serem efetivados. Caso contrário, as chances de insucesso no cumprimento do plano restam inviabilizadas.

A propósito, certamente o consumidor com endividamento crônico não honrará um compromisso se esse comprometer totalmente sua subsistência ou de sua família. Por essa razão e atendo-se ao objeto principal da presente tese, devem os notários e registradores que realizarem o tratamento do superendividamento estarem atentos e esclarecerem aos consumidores acerca da necessidade de preservação do mínimo existencial.

#### 4.2 O TRATAMENTO DO SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR NO DIREITO COMPARADO

A ausência de pagamento das dívidas sempre foi uma preocupação dos ordenamentos jurídicos, eis que a satisfação do crédito é importante para credor, devedor e para os negócios em geral. Nos primórdios, as consequências para o devedor que não honrasse suas obrigações costumavam ser bastante severas.

O *Statute of Bankruptcy Act* foi a primeira lei inglesa a regulamentar a problemática do não pagamento de dívidas. Aludida lei foi editada em 1542, durante o reinado de Henrique

VIII e previa a prisão do devedor e a consequente distribuição de todos os seus bens entre os credores até a satisfação dos débitos. O termo genérico utilizado à época era *bankruptcy*, derivado do italiano *bancarotta*, que significava quebrar fisicamente as bancas de mercadores que fugiam e sumiam com os bens.<sup>114</sup>

A expansão do crédito e o maior acesso a produtos e serviços por parte dos cidadãos representa desenvolvimento e avanço das sociedades contemporâneas em todo o mundo, mas, ao mesmo tempo, deu azo ao fenômeno do superendividamento, que leva à ruína econômica dos consumidores e a reboque várias consequências negativas, no campo social, familiar ou pessoal. Assim, urge que os ordenamentos jurídicos apresentem respostas efetivas para a superação ou amenização da problemática.

Ao longo do tempo, dois modelos de tratamento do superendividamento se destacaram. O primeiro deles, é o *fresh start* norte-americano, que significa “começar de novo”, o qual, em síntese, aplica a sistemática da falência para a pessoa física, admitindo sua reinclusão na sociedade de consumo após a alienação de seu patrimônio e perdão da dívida restante. De outro lado, esse sistema cria um banco de dados positivo que acaba por penalizar o consumidor falido com juros mais altos para o futuro e baixo *scorings*.

O segundo modelo que se sobressai é o francês, baseado na reeducação do consumidor e que, ao invés de falência, propõe uma etapa anterior de conciliação global prévia, seguida do pagamento também global dos débitos. Esse sistema prevê uma etapa prévia no âmbito administrativo e, em caso de insucesso, uma etapa posterior no âmbito judicial, que deverá culminar com um plano de pagamento.

Antônio Herman Benjamin, Cláudia Lima Marques, Clarissa Costa de Lima e Sophia Martini Vial assinalam as principais diferenças entre o modelo norte-americano e francês:

O primeiro modelo, do *fresh start*, prioriza a liberação do consumidor para que possa retornar ao mercado de consumo, pela falta de uma ‘social safety net’ e incentiva o interesse dos credores em continuar a ceder-lhe crédito, permitindo juros e taxas maiores para esse ‘falido’. O segundo, no continente europeu, prioriza a reeducação, submetendo o devedor a pagar suas dívidas, por anos, de forma a evitar comportamentos aproveitadores, de má-fé ou abusivos do crédito, mas preserva o seu

---

<sup>114</sup> FARIA, Gentil de; LUCCA, Marcelo de; ABDO, Natan Della Valle Abdo. **Dever de Mitigar o Prejuízo e o Superendividamento Bancário**. Leme: JH Mizuno, 2020, p. 123.

mínimo existencial, protege a saúde do mercado de consumo e evita a discriminação do consumidor superendividado.<sup>115</sup>

A propósito, pode-se afirmar que a preocupação com a tutela e proteção dos devedores insolventes surgiu nos Estados Unidos, no ano de 1898, como ensinam Gentil de Faria, Marcelo de Lucca e Natan Della Valle Abdo:

A proteção dos insolventes surgiu nos Estados Unidos com o Bankruptcy Act of 1898, aprovada pelo Congresso, que estabelecia melhores condições de pagamento para os agricultores endividados, permitindo a falência dos devedores, pessoas físicas, desde 1898. Essa lei sofreu várias alterações posteriores até o ano de 1978, quando foi substituída pela Bankruptcy Act of 1978, que uniformizou os procedimentos legais, levando a questão para o nível federal. Essa nova lei estabelecia que se o devedor fosse uma pessoa física, a falência resultaria na adimplência de todas as suas dívidas, mesmo que ele não tenha dinheiro para pagá-las. O devedor tinha permissão para manter alguns ativos, incluindo móveis, roupas, algum dinheiro e, às vezes, até sua casa. O mais importante era que o devedor teria o direito de manter a renda futura livre de reivindicações anteriores dos credores. Assim, o devedor recebia um ‘novo começo’ (*fresh start*) para poder iniciar a vida novamente zerada no tocante a dívidas.<sup>116</sup>

O instituto do *fresh start* é típico do direito norte-americano em matéria de superendividamento e, na sua origem, significava o perdão imediato e incondicional das dívidas de responsabilidade do devedor de boa-fé em troca de todo o seu patrimônio disponível existente.

Ao tratar do instituto, Clarissa Costa de Lima noticia que a Suprema Corte norte-americana, ao julgar o caso *Local Loan versus Hunt*, afirmou que o objetivo da lei de falência era conceder alívio ao devedor honesto e de boa-fé do peso do opressivo endividamento e possibilitar a ele um recomeço, livre as responsabilidades e obrigações resultantes do “azar nos negócios”.<sup>117</sup>

Com evolução da regulamentação da questão, em 1960, foram criadas agências de aconselhamento de crédito, denominadas *Credit Counseling*, sem fins lucrativos, as quais tinham a função de orientar os devedores na organização de suas obrigações e pagamento de seus débitos. Posteriormente, essas agências passaram a não ser mais voluntárias e, antes de pedir falência, necessariamente, sob pena de extinção do processo, o devedor deveria frequentar

---

<sup>115</sup> BENJAMIN, A. H. *et al.* **Comentários à Lei 14.181/2021**: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 127.

<sup>116</sup> FARIA, Gentil de; LUCCA, Marcelo de; ABDO, Natan Della Valle Abdo. **Dever de Mitigar o Prejuízo e o Superendividamento Bancário**. Leme: JH Mizuno, 2020, p. 123.

<sup>117</sup> LIMA, Clarissa Costa de. **O Tratamento do Superendividamento e o Direito de Recomeçar dos Consumidores**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 105.

a *Credit Counseling*. Destarte, desde o início da regulamentação, é patente a preocupação com a informação e conscientização dos devedores.

De fato, a preocupação em tutelar a questão do devedor com endividamento crônico começou nos Estados Unidos em 1978 com a uniformização de variadas leis editadas pelos diversos estados, de forma que o direito norte-americano considerou o assunto matéria de direito federal.

Lain Ramsay sistematizou as datas e evolução legislativa da regulamentação da problemática em vários países, merecendo destaque alguns deles:<sup>118</sup>

ESTADOS UNIDOS	1978, 1984, 1994, 2005
FRANÇA	1989, 1995, 1998, 2003, 2010, 2014
ALEMANHA	1994, 2001, 2013
INGLATERRA E PAÍS DE GALES	1986, 1990, 2002, 2007, 2015
DINAMARCA	1984, 2000, 2005, 2010
ÁUSTRIA	1993
HOLANDA	1998, 2007, 2008
GRÉCIA	2010, 2013, 2015
PORTUGAL	2004, 2012
RÚSSIA	2015
ESPANHA	2013, 2015

A evolução da regulamentação nos mais variados países confirma que o problema do endividamento crônico é global e exige resposta dos ordenamentos jurídicos, de forma a

<sup>118</sup> RAMSAY, Lain. **Personal Insolvency in the 21 Century**: A comparative analysis of the US and Europe. Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017, p. 3-4.

amenizar as consequências negativas do problema. Nesse contexto, serão estudadas as regulamentações paradigmáticas dos Estados Unidos e da França, que são basicamente os modelos seguidos e adaptados por parte dos demais ordenamentos jurídicos espalhados pelo globo.

#### 4.2.1 O Tratamento do Superendividamento nos Estados Unidos – O *fresh start*

Conforme repisado, os Estados Unidos foram pioneiros na preocupação com o tratamento da insolvência. O modelo norte-americano de proteção ao superendividado também inspirou o legislador brasileiro na criação de alternativas capazes de proporcionar ao consumidor um recomeço, com a renegociação de seus débitos. Desde 1978, aquele país regulamentou mais especificamente o assunto, o que culminou em 2005 com a edição da *Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act of 2005*, cuja sigla em inglês é BAPCPA, que é a Lei de Prevenção e Proteção ao Consumidor, a qual revisou a regulamentação da falência naquele país e é um verdadeiro marco na regulamentação do endividamento crônico. Gentil de Faria, Marcelo de Lucca e Natan Della Valle Abdo destacam as principais características da BAPCPA:

O eixo central da BAPCPA é oferecer a possibilidade de o endividado recomeçar sua vida e poder iniciar novamente tomando crédito, livre de qualquer pagamento. Em geral, pelo sistema implantado, procede-se à liquidação dos bens do devedor e ao pagamento da parte disponível de seus débitos, acarretando o perdão do montante sobressalente. Assim, diferentemente dos vários sistemas europeus, o americano é mais tolerante ao visar a recuperação financeira do impossibilitado de boa-fé de pagar suas dívidas. Para evitar o potencial abuso do sistema, a BAPCPA isenta certas dívidas de quitação; entre elas, exclui todo os empréstimos estudantis federais e privados. A boa-fé do devedor é um requisito presente em quase todos os sistemas como forma de evitar o uso abusivo da falência, o *moral hazard* e a fraude. A ideia central é a de que o benefício da insolvência deve ajudar somente os devedores honestos e desafortunados.<sup>119</sup>

Ao comentar os benefícios advindos da regulamentação do *Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act of 2005*, Lain Ramsay destaca:

A lei da insolvência individual abrange tanto a política econômica quanto a social, incentivando o empreendedorismo, mas também abordando a potencial exclusão social e compensando os riscos de mercado, transferindo certos riscos de

---

<sup>119</sup> FARIA, Gentil de; LUCCA, Marcelo de; ABDO, Natan Della Valle Abdo. **Dever de Mitigar o Prejuízo e o Superendividamento Bancário**. Leme: JH Mizuno, 2020. p. 125.

inadimplência para os credores que estão em melhor posição para distribuir essas perdas e monitorar o comportamento do devedor. A quitação permite que um indivíduo volte rapidamente ao mercado de crédito. No entanto, esse modelo de falência individual liberal contrasta com um modelo neoliberal política de ‘responsabilização’ do consumidor. Nos EUA, a promulgação em 2005 da o BAPCPA, com seu ‘teste de meios’ para acesso, e aconselhamento de dívida obrigatório para falidos, foi inspirado por ideias neoliberais de responsabilidade pessoal. Existe uma tensão dentro do liberalismo entre a lei de insolvência pessoal e a quitação de dívidas como um local de libertação e um local de disciplina. O neoliberalismo também enfraquece a distinção entre consumidor e produtor identidade através da construção do ‘empreendedor de si’ explorando a gestão do seu capital humano. A distinção tradicional entre o negócio do tomador de risco e o consumidor responsável são desafiados. Indivíduos de todas as classes sociais classes são confrontadas com a gestão de riscos. Indivíduos mais ricos podem adotar ativamente essa oportunidade, enquanto indivíduos de baixa renda podem ter que usar crédito defensivamente para gerenciar as incertezas do dia-a-dia.<sup>120</sup> (tradução livre)

Nesse contexto, o perdão das dívidas com poucos requisitos representada pelo *fresh start* encara o superendividamento como uma falha de mercado e um verdadeiro risco, o que impõe sua absorção. A sociedade norte-americana reconhece a importância do consumo para a economia e procura não estigmatizar aquele que por consumir demasiadamente, mas de boa-fé, acaba por encontrar-se em situação de insolvência econômica.

Assim, o direito daquele país acaba por desenvolver normas capazes de proporcionar aos devedores um recomeço financeiro de seus débitos, de modo que o perdão seja capaz de liberar os devedores da responsabilidade pessoas por determinados débitos e afastar qualquer medida dos credores em relação a essas dívidas, sempre com vistas a torná-los membros produtivos da economia de mercado<sup>121</sup>.

De outro lado, dívidas de variadas naturezas não serão perdoadas, como as dívidas de determinados tributos, pensão alimentícia, débitos decorrentes de danos intencionais ou

---

<sup>120</sup> Texto original: “Individual insolvency law straddles both economic and social policy, encouraging entrepreneurship but also addressing potential social exclusion and compensating for market risks by transferring certain risks of default to creditors who are in the best position to spread these losses and monitor debtor behaviour. A swift discharge permits an individual to get back into the credit market. However, this model of a liberal individual bankruptcy discharge contrasts with a neo-liberal policy of ‘responsibilisation’ of the consumer. In the US, the enactment in 2005 of the BAPCPA, with its ‘means test’ for access, and mandatory debt counselling for bankrupts, was inspired by neo-liberal ideas of personal responsibility. A tension exists within liberalism between personal insolvency law and the discharge of debts as both a site of liberation and a site of discipline. Neo-liberalism also undercuts the distinction between consumer and producer identity through its construction of the ‘entrepreneur of the self’ exploiting and managing their human capital. The traditional distinction between the business risk-taker and the responsible consumer is challenged. Individuals of all social classes are faced with managing risk. More affluent individuals may embrace actively such an opportunity while lower-income individuals may have to use credit defensively to manage day-to-day uncertainties”. RAMSAY, Lain. **Personal Insolvency in the 21 Century: A comparative analysis of the US and Europe**. Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017, p. 28.

<sup>121</sup> DICKERSON, Mechele. O Superendividamento do Consumidor: uma perspectiva a partir dos EUA no ano de 2007. **Revista de Direito do Consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 80, out. 2011, p. 153.

decorrentes de delito. Nesse sentido, já se aponta certo esvaziamento no sistema *fresh start* norte-americano, pois o recomeço, em algumas situações, torna-se inviável diante das várias dívidas que são excluídas do tratamento.<sup>122</sup> Além disso, é possível que seja revogada a exoneração de algum débito, a pedido de algum credor ou administrador na hipótese de a quitação ter sido obtida mediante fraude ou malícia do devedor ou alguma informação inverídica relativa a bens adquiridos.

Michele Silveira Mendonça explica de forma mais detalhada o tratamento do Superendividamento regulamentado nos capítulos 7 e 13 da Lei de Falências dos Estados Unidos:

No procedimento do Capítulo 7, o administrador do caso irá realizar uma reunião de credores e no prazo de 10 dias a contar desta reunião dos credores, o administrador informará ao tribunal se o caso deve ser presumido como um abuso segundo o ‘means test’. Assim, é importante para o devedor cooperar com o administrador e para fornecer quaisquer registros financeiros ou documentos que o trustee solicita. (...)

Em relação ao procedimento do capítulo 13, cabe salientar que, após a reunião com o trustee, há uma audiência no tribunal sobre o plano de pagamento do devedor. O plano deve ser submetido para aprovação do tribunal e deve prever pagamentos de valores fixos e regulares para o administrador que irá então distribuir aos credores de acordo com os termos do plano, que pode oferecer menos do que o pagamento integral de seus créditos. O plano não precisa pagar os débitos na íntegra, desde que ele preveja que o devedor irá pagar com as projeções de ‘renda disponível’ sobre um ‘período de compromisso aplicável’ (...), podendo ser de três a cinco anos. (...) A doutrina identifica que o projeto de lei 283 de 2012, no que tange à conciliação, teve origem no procedimento previsto no Capítulo 13 da legislação americana.<sup>123</sup>

O regramento norte-americano visa restabelecer a saúde financeira do consumidor para que este retorne ao mercado e possa ser mais uma mola propulsora da economia, o que revela um modelo utilitarista do tratamento do superendividamento, tratando-o mais como um problema de falência.

Esse modelo também foi seguido por outros países, destacando-se Canadá, Austrália e, em alguns aspectos, a Argentina e Portugal. A propósito, vale mencionar algumas características dos modelos argentino e português:

---

<sup>122</sup> WODTKE, Guilherme Domingos Gonçalves. **O Superendividamento do Consumidor**: as possíveis previsões legais para o seu tratamento. Disponível em: < [https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2018/09/guilherme\\_wodtke\\_2014\\_2.pdf](https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2018/09/guilherme_wodtke_2014_2.pdf)>. Acesso em: 18 dez. 22.

<sup>123</sup> MENDONÇA, Michele Silveira. **Consumidor Superendividado**: visão sociológica, jurídica e instrumentos de proteção. Rio de Janeiro, 2017. Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade Estácio de Sá. Disponível em: < <https://portal.estacio.br/media/3727890/michele-silveira-mendon%C3%A7a.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2022.

A vizinha Argentina optou pelo *fresh start* e por introduzir, na sua lei de falências, esse modelo, através de um ‘pequeno concurso’ para os consumidores e servidores públicos, que termina com uma inabilitação de apenas um ano e o perdão das dívidas remanescentes. Note-se que a vizinha Argentina conhece a lei semelhante à brasileira protegendo o bem de família e também está atualizando seu Código Civil, modificado em 1968. (...) A Argentina possui também uma lei especial para cartões de crédito, que, conjuntamente com essas modificações de 2008 e da Lei de Falência, serviram de modelo para algumas das regras sugeridas pela Comissão. (...) Note-se que também Portugal preferiu esse sistema de ‘começar de novo’, que permite mais facilmente a reinclusão do consumidor superendividado no mercado. A lei de Portugal, em seu art. 235, conjuga de forma inovadora o princípio fundamental do ressarcimento dos credores com a atribuição aos devedores singulares insolventes da possibilidade de se libertarem de algumas das suas dívidas, e assim lhes permitir a sua reabilitação econômica.<sup>124</sup>

A propósito, tanto a regulamentação estadunidense do *fresh start* como a francesa valem-se de uma fase administrativa direcionada à conciliação e visam a recuperação econômica do consumidor endividado, tendo ambas inspirado a edição da Lei nº 14.181/2021. Todavia, observa-se que a regulamentação francesa tem um viés mais social que meramente econômico. Nesse sentido, pontua Clarissa Costa de Lima:

Em suma, ousaria dizer que nos modelos europeus a pessoa é o centro do tratamento do superendividamento cujos direitos fundamentais, na bela lição de Ricardo Luis Lorenzetti, atuam como núcleo, ao redor do qual se pretende que gire o regramento da falência. Enfim, “um novo sistema solar, no qual o Sol seja a pessoa”. Por isso, não há como discordar da conclusão de Johanna NiemiKiesiläinen, quando refere que as leis de falência americana e europeia diferem, não somente em detalhe, mas também na questão fundamental sobre o paradigma que as orienta, a primeira refletindo

uma compreensão do superendividamento como uma falha de mercado e a segunda como um problema, sobretudo, social.<sup>125</sup>

Nesse contexto, pode-se afirmar que o sistema de tratamento do superendividamento implantado pelo Brasil tem preocupação não apenas econômica, mas também psicológica e social do consumidor, principalmente pela necessidade de garantia do mínimo existencial e da maior preocupação com a educação financeira do consumidor, o que o aproxima mais do sistema adotado pela França.

Além disso, não há a previsão de perdão das dívidas, como ocorre no modelo norte-americano. De fato, o regramento encampado pela Lei nº 14.181/2021 não prevê qualquer

---

<sup>124</sup> BENJAMIN, A. H. *et al.* **Comentários à Lei 14.181/2021**: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 127-128.

<sup>125</sup> LIMA, Clarissa Costa de. **O Tratamento do Superendividamento e o Direito de Recomeçar dos Consumidores**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 128.

hipótese de perdão das dívidas, mas apenas a revisão e integração dos contratos ou até mesmo o afastamento de encargos abusivos, como multas ou juros.

Antônio Herman Benjamin, Cláudia Lima Marques, Clarissa Costa de Lima e Sophia Martini Vial embora reconheçam a importância do supracitado modelo para o aperfeiçoamento do sistema brasileiro, assinalam o conflito com alguns institutos sedimentados no direito pátrio:

O modelo norte-americano do *fresh start* (falência total, com perdão das dívidas, após venda de tudo, de forma a permitir o começar de novo desse consumidor ‘falido’ e sua reinclusão no consumo) merece ser estudado, mas é por demais avançado para ser implantado no Brasil, uma sociedade que já conhece leis do bem de família e de limites à liquidação dos bens dos consumidores. Melhor parece ser o modelo francês.<sup>126</sup>

De qualquer sorte, a evolução e experiência no tratamento do superendividamento do consumidor nos Estados Unidos certamente contribuiu sobremaneira para os debates relativos à elaboração da Lei nº 14.181/2021 brasileira e, por tratar-se de um desafio global, certamente aperfeiçoamentos ainda serão necessários nos mais variados ordenamentos jurídicos.

#### 4.2.2 O Tratamento do Superendividamento na França – o “Restabelecimento Pessoal”

O sistema de tratamento do superendividamento do consumidor adotado pela França foi o que mais inspirou e permeou os debates que culminaram na edição da Lei nº 14.181/2021. Aquele modelo se preocupa com a prevenção e reeducação do consumidor.

De um lado, busca prevenir o superendividamento e, de outro lado, prevê um procedimento de plano de pagamento, regulamentando as questões no bojo do Código de Consumo. Nessa esteira, Philippe Flores destaca a preocupação em regulamentar o assunto no próprio diploma consumerista francês:

As leis recentes francesas destacaram a relação entre o desenvolvimento e a proteção do consumidor, sendo a confiança um dos motores da primeira. A regulamentação, algumas vezes bastante minuciosa, ou mesmo espinhosa, foi construída de maneira muito empírica. Os dispositivos de prevenção do Código de Consumo fundam-se sobre uma responsabilização dos atores contratuais graças, de um lado, à

---

<sup>126</sup> BENJAMIN, A. H. *et al.* **Comentários à Lei 14.181/2021**: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 128.

regulamentação das práticas comerciais como elemento capaz de alimentar e sustentar o superendividamento e, de outro lado, aos dispositivos sobre informação e reflexão. A lei coloca à disposição do fornecedor dados informativos e sobretudo organiza a informação do consumidor para permitir-lhe avaliar as consequências do comprometimento pretendido.<sup>127</sup>

O modelo de tratamento francês prevê duas fases, uma no âmbito extrajudicial, através de uma comissão administrativa e outra na esfera judicial, em caso de não se lograr êxito na conciliação.

É certo que antes da edição do código francês, foi editada, em 1989, lei especial que trouxe a primeira definição legal de devedor superendividado. Foi editado um procedimento extrajudicial simplificado, com a participação do Banco da França, que tinha como escopo atingir a conciliação entre o consumidor devedor e todos os seus credores, com a construção de um “plano de pagamento”, no qual poderiam ser adotadas medidas de parcelamento ou dilatações de prazo. Nessa hipótese, o juiz tinha apenas poder para homologar as conciliações, sem se imiscuir nos planos acordados.

Os resultados satisfatórios apresentados pelas “Comissões Administrativas do Banco da França” resultaram, em 1995, no aperfeiçoamento da legislação para incrementar a atuação do juiz, agora denominado “juiz do superendividamento”. Em 1998, foi criada a possibilidade de, em certos casos mais graves, em que não houver perspectivas reais de pagamento, o juiz perdoar a totalidade das dívidas do consumidor.

Em razão do surgimento de casos ainda mais graves e da necessidade de aperfeiçoamento, em 2003, foram regulamentadas as situações “irremediavelmente comprometidas”, nas quais a renda e o patrimônio jamais seriam suficientes para recuperar sua situação financeira sem sacrificar o mínimo para sobrevivência digna. Nesses casos, haveria a liquidação dos bens disponíveis e o perdão das dívidas restantes.

No ano de 2010, o procedimento foi ainda mais aperfeiçoado, com novas normas a serem aplicadas às comissões administrativas. Aludidas comissões, compostas por três pessoas, passaram a ter o poder de decidir de forma definitiva acerca das medidas a serem adotadas, como perdão de dívidas, plano de pagamento, afastamento de cláusulas abusivas nos contratos, sanções em caso de concessão de crédito irresponsável, remanescente ao magistrado o julgamento de recursos que questionem aspectos formais dessas decisões. Assim, verifica-se

---

<sup>127</sup> FLORES, Philippe. A Prevenção do Superendividamento pelo Código de Consumo. **Revista de Direito do Consumidor**. Vol. 78, abril/2011, p. 67.

especial importância e protagonismo atribuído às comissões administrativas francesas no tratamento do superendividamento do consumidor.

Antônio Herman Benjamin, Cláudia Lima Marques, Clarissa Costa de Lima e Sophia Martini Vial relacionam o sistema de tratamento francês com aquele adotado pela Lei nº 14.181/2021:

Apesar das diferenças entre o direito administrativo francês e o brasileiro, e se for considerada a necessidade constitucional de o magistrado acompanhar os planos de pagamento e evitar lesões a direitos do consumidor, parece o mais adaptável a realidade brasileira, exceto o perdão de dívidas. Seu sucesso é justamente pelo fato de a audiência conciliatória pôr frente a frente credores e consumidor, com o magistrado ou conciliador indicado pelo juízo, voltado para a preservação do mínimo existencial.<sup>128</sup>

Com efeito, para a proposição do Anteprojeto do Projeto de Lei nº 283/2012, que culminou na edição da Lei nº 14.181/2021, foram utilizados, dentre outros, como fontes do direito comparado o *Code de la consommation* da França de 1993, mais especificamente em seu Título III, e a Lei francesa nº 2010-737, de 1º/06/2010, que modificou o código francês e promoveu a *Réforme du crédit à la consommation*, vale dizer, Reforma do Crédito ao Consumidor.

Com efeito, Gilles Paisant destaca a evolução promissora do direito francês no tratamento do superendividamento do consumidor:

En la Francia de hoy, nadie puede poner en duda la efectividad del dispositivo de tratamiento del sobreendeudamiento de los particulares. Desde la entrada en vigor de la primera ley específica el 1 de marzo de 1990 hasta el 31 de diciembre de 2000 se han registrado 1.027.841 demandas de consumidores para disfrutar de sus ventajas. En 1998 hubo 117.000 demandas, 142.000 en 1999 y 148.000 en 2000. Como puede comprobarse, las demandas están creciendo. Este fenómeno es muy diversificado. Se puede estar sobreendeudado por 10000 F o 1,5 MF. El sobreendeudado puede ser un asalariado, obrero o mando, lo mismo que un funcionario; un soltero o un matrimonio y, a menudo, un parado o un individuo divorciado. (...) No existe un perfil tipo de sobreendeudado.<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> BENJAMIN, A. H. *et al.* **Comentários à Lei 14.181/2021**: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 143.

<sup>129</sup> PAISANT, Gilles. El Tratamiento de las Situaciones de Sobreendeudamiento de los Consumidores en Derecho Frances. **Revista de Direito do Consumidor**. Vol. 42. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 9-25.

Alexandre Chini, Diógenes Faria de Carvalho e Frederico Oliveira Silva expõem três razões pelas quais o estudo do modelo francês é importante para a compreensão do assunto no ordenamento pátrio:

Estudar o superendividamento a partir do ordenamento francês é bastante oportuno para os juristas brasileiros, porque: 1) a França é vanguardista sobre o tema, possuindo um modelo bastante evoluído e experienciado; o próprio Código de Defesa do Consumidor (CDC) foi inspirado no *code de la consommation*; 3) o modelo francês apenas possibilita a falência civil (“restabelecimento pessoal”) após dirimidas todas as tentativas ordinárias de tratamento do

superendividamento, e, além disso, somente em casos extremos resulta em “desconsideração” das dívidas (sem liquidação judicial). Logo, não se ilide a responsabilidade do devedor para com seus credores, o que é consentâneo com as garantias conferidas pelo Brasil aos credores.<sup>130</sup>

Geraldo de Faria Martins da Costa<sup>131</sup> detalha o regramento do tratamento pelo ordenamento francês e a importância das comissões administrativas de superendividamento. Com efeito, apenas as pessoas naturais estão autorizadas a requerer o tratamento e devem apresentar requerimento às aludidas comissões (*Commissions de surendettment*).

Além de seus dados pessoais, o requerente deve detalhar seus rendimentos, elementos ativos e passivos do patrimônio e a relação de credores, com respectivos endereços. Presume-se a boa-fé do consumidor, cuja presunção só será desfeita se houver prova em contrário por parte dos credores ou das comissões.

Essas comissões administrativas, que têm amplo poder de instrução e análise das condições e requisitos de todo o processo, são compostas por seis membros, quais sejam, o prefeito no cargo de presidente; o tesoureiro pagador geral na condição de vice-presidente; o diretor dos serviços fiscais; o representante local do *Banque de France*, que exerce a função de secretariar os trabalhos; um representante da associação francesa dos estabelecimentos de crédito; um representante das associações familiares ou de consumidores.

Após a admissibilidade e instrução do procedimento, passa-se à fase de conciliação do consumidor superendividado com seus credores, com o objetivo de construir um plano global e convencional de recuperação denominado *plan conventionnel de redressement*. Nesse

<sup>130</sup> CHINI, Alexandre, CARVALHO, Diógenes de Faria, SILVA, Frederico Oliveira. Superendividamento: Sugestões para Atuação do Judiciário Brasileiro à Luz das Recentes Atualizações do Code de la Consommation. **Revista Direito em Movimento**. Rio de Janeiro, v. 16 - n. 1, p. 15-41, 1º sem. 2018, p. 18.

<sup>131</sup> COSTA, Geraldo de Faria Martins da. **Superendividamento: a proteção do consumidor de crédito em direito comparado brasileiro e francês**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 115-124.

plano, poderão ser adotadas medidas que tornem possível e viável o cumprimento das obrigações por parte do devedor.

A construção consensual do plano é um dos grandes objetivos da regulamentação francesa no tratamento do endividamento crônico. A comissão deve empreender esforços para que seja possível a construção do plano convencional, o qual pode apresentar medidas de postergação do pagamento; redução ou extinção de juros, substituição de garantias, abstenções por parte do consumidor. Além disso, o plano deve prever as formas de execução e seu prazo de duração, o qual não pode ser superior a sete anos, salvo na hipótese de empréstimos tomados para a aquisição de imóvel residencial.

Com a admissão do procedimento administrativo, ficam vedados e suspensos eventuais processos de execução em face de bens do consumidor, desde que não excluídas do tratamento. Essas medidas podem permanecer até a aprovação do plano de recuperação convencional ou judicial, desde que não decorridos dois anos, conforme disposto no artigo L722-3 do Código de Consumo Francês.

Em caso de a tentativa de acordo for frustrada, a comissão deverá, a requerimento do próprio consumidor, formular recomendações previstas no art. 331-7 do Código de Consumo Francês. Aludidas recomendações da comissão administrativa de superendividamento não têm, por si só, força obrigatória após homologação pelo juiz competente.

Alexandre Chini, Diógenes Faria de Carvalho e Frederico Oliveira Silva destacam as medidas possíveis de serem tomadas pela comissão em caso de recusa ou insucesso na construção consensual do plano:

- 1) reprogramar o pagamento de dívidas de quaisquer espécies, incluindo, se necessário, o adiamento do pagamento de parte delas, sem que o atraso advindo do adiamento ou do reescalamento exceda a sete anos ou a metade do prazo restante para pagamento dos empréstimos em curso;
- 2) imputar os pagamentos primeiramente no capital;
- 3) reduzir as taxas de juros à taxa legal ou, se a situação do devedor assim o exigir, a uma taxa ainda menor, neste caso por decisão especial e fundamentada;
- 4) suspender o pagamento de créditos de caráter não alimentar por um período não superior a dois anos, com a consequente suspensão dos juros respectivos, salvo decisão em contrário da comissão;
- 5) em caso de execução forçada (ou venda por negociação amigável) do imóvel residencial do devedor em virtude de empréstimo habitacional residencial do devedor em virtude de empréstimo habitacional contraído em face de instituições financeiras, reduzir o valor devido como hipoteca, mediante a imputação do valor da venda do imóvel no capital do

empréstimo, com o consequente refazimento do cálculo das prestações do financiamento habitacional.<sup>132</sup>

Na hipótese de situação de superendividamento do consumidor ser insuperável, mas aquele seja proprietário de bens não destinados à vida cotidiana e nem afetados ao exercício profissional, a comissão, com o assentimento do consumidor, pode pleitear o restabelecimento pessoal em juízo com liquidação judicial, a qual é regulamentada de forma detalhada no artigo L742-2 do Código de Consumo Francês.

De outro lado, se a situação de superendividamento for insuperável e o devedor não conseguir afastar a situação de ruína, o sistema francês, em homenagem à dignidade da pessoa humana, prevê a possibilidade excepcional de desconsideração das dívidas pela comissão, decisão esta passível de recurso.

A medida implica o perdão das dívidas, desde que estas sejam incluídas no âmbito do tratamento do superendividamento. Vale ressaltar que esse perdão não foi adotado pela lei brasileira, mas fora adotado um plano compulsório de pagamento, caso não haja sucesso na conciliação com um ou mais credores.

Em todas as hipóteses de tratamento francês, é imperiosa a garantia do *restre à vivre*, que é essencial para a preservação do mínimo existencial. Assim, em todas as hipóteses de tratamento, deve a comissão ou o juiz preocupar com a garantia mínima de dignidade ao consumidor e sua família. Assim, deve ficar descomprometida com o plano de pagamento a quantia necessária para o pagamento de despesas básicas como alimentação, educação, energia elétrica, água, saúde e outros itens vitais.

A garantia do mínimo existencial, conforme repisado, é preocupação expressa no tratamento regulamentado no Brasil. O sistema francês inspirou profundamente o regramento insculpido na Lei nº 14.181/2021, destacando-se a preocupação com a preservação do *restre à vivre* ou mínimo existencial e o estímulo à construção consensual do plano de pagamento, principalmente no âmbito administrativo.

Importante perceber que a atuação judicial ativa na construção do plano é excepcional no sistema francês, demonstrando a necessidade de prestígio à solução extrajudicial da problemática, o que vai ao encontro da presente tese, que busca oferecer ao

---

<sup>132</sup> CHINI, Alexandre, CARVALHO, Diógenes de Faria, SILVA, Frederico Oliveira. Superendividamento: Sugestões para Atuação do Judiciário Brasileiro à Luz das Recentes Atualizações do Code de la Consommation. **Revista Direito em Movimento**. Rio de Janeiro, v. 16 - n. 1, p. 15-41, 1º sem. 2018, p. 26-27.

consumidor superendividado novas vias de acesso capazes de viabilizar a superação de ruína econômica e social.

## 5 O TRATAMENTO DO SUPERENDIVIDAMENTO NO BRASIL

A Lei nº 14.181/2021 é um verdadeiro marco no direito brasileiro no tocante à proteção e concretização dos direitos dos consumidores. A problemática do endividamento crônico exigiu respostas do Direito nos mais variados ordenamentos jurídicos. A propósito, Saleilles, em prefácio da obra de François Géný, *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif*, assim asseverou:

O Direito é, antes de tudo, uma ciência social, a ciência social por excelência; quer dizer que ela deve se adaptar à vida da coletividade para a qual ela é feita, e dar satisfação a todas as exigências das necessidades práticas e todas as reivindicações que dela emanam, e que se traduzem em concepções jurídicas.<sup>133</sup>

O superendividamento é um problema crônico e com potencial ruína da saúde financeira e psicológica dos consumidores e seus familiares, razão pela qual exige resposta enérgica e efetiva do ordenamento jurídico, de modo que se possa tratar de forma sistemática e global as dívidas do consumidor em ruína:

As doenças devem ser ‘tratadas’ e a solução do problema dá-se apenas com a utilização do recurso terapêutico adequado; todavia, por vezes, a intervenção é apenas parcial, olvidando-se que a enfermidade atinge toda a saúde financeira do consumidor, de modo a comprometer o futuro, inclusive do seu próprio núcleo familiar. Nesse contexto, a Lei n. 14.181/2021 representa um marco importantíssimo, pois, ao atualizar o Código de Defesa do Consumidor (CDC), permitiu que não se olhe mais a árvore (o contrato e a dívida), mas o bosque (visão ampla), o fenômeno de ruína pessoal do consumidor que é o superendividamento da pessoa natural. (...) O superendividamento como questão jurídica deve, portanto, ser enfrentado como qualquer outro problema da sociedade de consumo, mediante boa-fé e responsabilidade compartilhada entre os atores implicados. (...) A expressão tratamento é precisa/cirúrgica e bem destaca a necessidade de “cura” social e coletiva do problema.<sup>134</sup>

Aludida lei supera o cenário de renegociações isoladas ou individuais das dívidas e estabelece um tratamento global do problema do consumidor superendividado. Em apertada

<sup>133</sup> SALEILLES, Raymond. *Apud* HAURIOU, Maurice. *L'ordre Social, la Justice et le Droit*. RTD Civ., Paris, vol. XXVI, 1927, p. 800.

<sup>134</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Cartilha sobre o Tratamento do Superendividamento do Consumidor**. 2022, p. 11-19. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/cartilha-superendividamento.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2022.

síntese, tratar o endividamento crônico representa organizar um plano de pagamento para que a pessoa física possa quitar suas dívidas, garantindo seu mínimo existencial, de modo que ela possa restabelecer seu nome no mercado e retornar à sociedade de consumo.

O fenômeno, embora seja realidade nos vários países e classes sociais, requer uma regulamentação específica que seja compatível com a cultura consumerista e de concessão de crédito, como elucidam Antônio Herman Benjamin, Cláudia Lima Marques, Clarissa Costa de Lima e Sophia Martini Vial:

Embora seja universal, não há uma forma padronizada para a regulação do superendividamento, pois não se trata de fenômeno isolado, pelo contrário, está intimamente relacionado com problemas sociais, políticos e culturais, os quais não permitem uma abordagem uniforme. Diferentes visões sobre a dívida, o risco e o perdão podem influenciar a construção de um sistema formal de tratamento que, por sua vez, poderá ter implicações no mercado de crédito, na proteção de dados, na privacidade, na seguridade social, na educação financeira, do direito das obrigações etc. Logo, nenhuma lei poderia ser eficazmente transplantada de uma realidade para outra sem estudo aprofundado e com as devidas e necessárias adaptações.<sup>135</sup>

O tratamento global do superendividamento beneficia não apenas o consumidor devedor, mas todos os envolvidos, inclusive pode representar um alívio aos familiares do devedor que se encontra em situação de ruína econômica, social e até psicológica. Ademais, é uma forma viável de os credores receberem seus créditos, cuja execução judicial isolada muitas vezes revela-se infrutífera por ausência de bens do devedor, além de proporcionar uma distribuição mais equânime e justa entre os diversos credores.

Não bastasse, pode estimular os fornecedores a adotarem maior cautela e zelo na concessão de crédito. Acrescente-se que a nova lei prevê aos credores um verdadeiro dever de renegociação de boa-fé para que o consumidor seja capaz de pagar suas dívidas.

Roberto Castellanos Pfeiffer expõe, de forma sistematizada, os principais benefícios do tratamento do superendividamento ao consumidor endividado, aos credores e à toda sociedade:

---

<sup>135</sup> Os autores ainda destacam as pesquisas realizadas no Projeto Piloto pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS), os quais forneceram base para os projetos legislativos que originaram a Lei nº 14.181/2021: “(...) foram realizadas várias pesquisas acadêmicas sobre o superendividamento das pessoas físicas no Brasil para comprovar a necessidade de estabelecer um sistema em bloco de conciliação das dívidas da pessoa física com a preservação do mínimo existencial, o qual foi colocado em prática no Projeto Piloto de Tratamento do Superendividamento no TJRS, com sucesso imediato e apoio dos grandes bancos, cujos resultados subsidiaram os trabalhos da Comissão de Juristas, criada em dezembro de 2010, para a atualização do CDC em matéria de superendividamento.” BENJAMIN, A. H. *et al.* **Comentários à Lei 14.181/2021**: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 314-315.

As lado das medidas preventivas, que funcionam como vacinas, a lei estabelece o mais efetivo remédio: o tratamento do superendividamento, que permitirá a recuperação econômica do consumidor, através de um plano de pagamento de dívidas. Os efeitos positivos trazidos pelo cumprimento do plano de pagamento alcançam a todos: 1 – beneficiam os credores, na medida em que recuperarão parcela substancial de dívida cujo pagamento, sem existência do plano dificilmente seria efetivado; 2 – viabilizam a recuperação econômica dos consumidores com a preservação dos rendimentos necessários a fazer frente ao seu mínimo existencial; 3 – importam em ganhos para a sociedade brasileira, já que o consumidor poderá – com absoluta responsabilidade e sem comprometer o plano de pagamento- ter acesso aos produtos e serviços essenciais, exercendo a cidadania e movimentando a economia.<sup>136</sup>

A regulamentação encampada pela Lei nº 14.181/2021, influenciada pela legislação francesa, prevê duas fases de tratamento do superendividamento. A primeira delas, e mais desejável, é a conciliatória que pode ser pré-judicial ou administrativa. A segunda, em caso de insucesso da conciliação, será necessariamente judicial. A seguir, serão detalhadas essas fases de tratamento, uma vez que o objeto da presente tese é incluir os serviços notariais e de registro como vias conciliatórias possíveis, efetivas e eficientes à disposição do consumidor, sempre com vistas a concretizar os benefícios propostos pela novel legislação.

### 5.1 A EDIÇÃO DA LEI FEDERAL Nº 14.181/2021

O objetivo da presente tese é aperfeiçoar e ampliar o acesso ao tratamento do superendividamento pelo consumidor e, por essa razão, imperioso o estudo do contexto em que fora editada a Lei Federal nº 14.181/2021, fruto de intenso e prolongado debate no Congresso Nacional.

De início, importa reconhecer que a edição do Código de Defesa do Consumidor, em 1990, por si só, representou importantíssimo avanço do direito brasileiro na proteção do consumidor, assumindo o Brasil posição de vanguarda no tema, como ressalta Antônio Herman Benjamin:

(...) promulgado em 1990, o Código de Defesa do Consumidor (CDC) colocou o Brasil na vanguarda dos países que trataram da matéria, permanecendo como marco normativo revolucionário, uma das maiores conquistas legislativas do povo brasileiro na segunda metade do Século XX. Amplamente conhecido da população, que o

---

<sup>136</sup> BENJAMIN, A. H. *et al.* **Comentários à Lei 14.181/2021**: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 19.

reconhece como instrumento de efetiva garantia, facilitou o acesso à Justiça e fortaleceu a cidadania econômica de todos – ricos e pobres, analfabetos e cultos, urbanos e rurais. Com seu microsistema de normas, o CDC preparou o mercado para o século XXI e consolidou uma nova ética empresarial, apoiada na visão moderna de valorização do consumidor como técnica eficaz de se diferenciar da concorrência e de ampliar a fidelidade dos clientes.<sup>137</sup>

Os avanços protetivos do consumidor, após a edição do diploma consumerista, são pois, evidentes. Todavia, em seu texto original, não havia qualquer menção acerca da problemática do superendividamento. De fato, a maior oferta e o consequente maior acesso ao crédito, produtos e serviços intensificou-se após a edição do Código de Defesa do Consumidor, tornando necessária uma regulamentação do assunto, e que fosse comprometida, ao mesmo tempo, com a prevenção e o tratamento do superendividamento do consumidor.

Nesse contexto, o Senado Federal instituiu uma Comissão de Juristas com o objetivo de atualizar o Código de Defesa do Consumidor nos temas comércio eletrônico, superendividamento do consumidor e acesso à justiça, com vistas à evolução do tratamento assunto.

Como fruto dos trabalhos da comissão, foi proposto pelo então senador José Sarney o Projeto de Lei do Senado nº 283/2012, que na Câmara dos Deputados recebeu o número PL 3515/2015 e na volta ao Senado PL 1805/2021, culminando na Lei nº 14.181/2021.

A tramitação do Projeto perdurou por quase dez anos e a Lei é resultado de vários anos de pesquisas e intensos debates, encabeçados principalmente pela professora Cláudia Lima Marques, professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

O projeto, já em seu nascedouro, teve forte inspiração do modelo francês, principalmente no tocante à conciliação em bloco com todos os credores, o prestígio à seara administrativa e a preocupação com o mínimo existencial e os direitos fundamentais do consumidor.

Importante observar que no direito francês existem condições ou requisitos para a admissibilidade de pedido do consumidor perante a comissão do superendividamento, em que são averiguadas situação patrimonial do consumidor requerente. De outro lado, a novel lei brasileira não utiliza esses requisitos como “condição da ação”, pois, em nosso sistema, no tocante ao tratamento, é prevista apenas uma conciliação extrajudicial e ainda a definição de

---

<sup>137</sup> BENJAMIN, A. H. *et al.* **Comentários à Lei 14.181/2021**: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 143.

superendividamento situa-se no capítulo relacionado à prevenção, o qual ostenta natureza de ordem pública.

De forma sistematizada, após editada, a Lei nº 14.181/2021 promoveu três grandes grupos de alterações no Código de Defesa do Consumidor. O primeiro deles foi a inclusão de dispositivos na parte geral daquele diploma, com o escopo de inserir como direitos básicos do consumidor<sup>138</sup> os paradigmas fundamentais da tutela do consumidor superendividado. Podemos apontar a positivação de três princípios<sup>139</sup> de defesa do consumidor, quais sejam, a educação financeira dos consumidores; a educação ambiental dos consumidores e a prevenção e tratamento do superendividamento como forma de evitar a exclusão social do consumidor<sup>140</sup>.

Como segundo grupo, podemos citar os dispositivos no novo Capítulo VI-A, que tratam do crédito responsável, da educação financeira, publicidade enganosa e práticas e cláusulas abusivas. Finalmente, como terceiro grupo, o tratamento do superendividamento, que é a grande novidade da nova lei, regulamentado no capítulo V.

Na esfera penal, a Lei nº 14.181/2021, atenta aos próprios dispositivos que penalizam a concessão irresponsável e fraudulenta de crédito, acrescentou uma cláusula

---

<sup>138</sup> A Lei do Superendividamento acrescentou três novos direitos básicos do consumidor no artigo 6º e duas cláusulas abusivas no artigo 51:

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:(...)

XI - a garantia de práticas de crédito responsável, de educação financeira e de prevenção e tratamento de situações de superendividamento, preservado o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, por meio da revisão e da repactuação da dívida, entre outras medidas;

XII - a preservação do mínimo existencial, nos termos da regulamentação, na repactuação de dívidas e na concessão de crédito;

XIII - a informação acerca dos preços dos produtos por unidade de medida, tal como por quilo, por litro, por metro ou por outra unidade, conforme o caso.

Art. 51. São nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que:

(...)

XVII - condicionem ou limitem de qualquer forma o acesso aos órgãos do Poder Judiciário;

XVIII - estabeleçam prazos de carência em caso de impontualidade das prestações mensais ou impeçam o restabelecimento integral dos direitos do consumidor e de seus meios de pagamento a partir da purgação da mora ou do acordo com os credores;

<sup>139</sup> A Lei nº 14.181/2021 acrescentou expressamente mais dois princípios no artigo 4º do Código de Defesa do Consumidor, correspondente aos incisos IX e X: Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: (...)

IX - fomento de ações direcionadas à educação financeira e ambiental dos consumidores;

X - prevenção e tratamento do superendividamento como forma de evitar a exclusão social do consumidor.

<sup>140</sup> A Lei do Superendividamento inseriu dois novos instrumentos da Política Nacional das Relações de Consumo no artigo 5º do Código de Defesa do Consumidor: Art. 5º Para a execução da Política Nacional das Relações de Consumo, contará o poder público com os seguintes instrumentos, entre outros:(...)

VI - instituição de mecanismos de prevenção e tratamento extrajudicial e judicial do superendividamento e de proteção do consumidor pessoa natural;

VII - instituição de núcleos de conciliação e mediação de conflitos oriundos de superendividamento.

excludente de tipicidade no artigo 96, parágrafo terceiro, do Código de Defesa do Consumidor, afastando a configuração de crime na hipótese de “*negativa de crédito motivada por superendividamento do idoso.*”

No tocante à garantia do mínimo existencial, várias discussões acerca do conceito e percentual a ser considerado foram travados no decorrer da tramitação do projeto. Após os debates travados em audiências públicas, a Comissão de Juristas do Senado Federal até sugeriu uma definição de mínimo existencial, mas optou por não inserir.

Finalmente, no Substitutivo do senador Ricardo Ferraço, que originou o PL nº 3515/2015, foi incluída a necessidade de regulamentação do mínimo existencial através de Decreto ou pelo Banco Central, sem menção a exemplos ou conceitos. O Decreto Federal nº 11.150/2022 definiu o montante do mínimo existencial em 25% (vinte e cinco por cento) do salário-mínimo vigente.

Pelas razões já expostas no decorrer da presente pesquisa e principalmente a fim de tornar viável e não frustrar o cumprimento do plano global pelo consumidor superendividado, propõe-se a majoração de tal percentual para 50% (cinquenta por cento) do salário-mínimo, valor que se aproxima do montante correspondente ao que é pago pelo programa social de renda Auxílio-Brasil ou Bolsa Família.

Nesse contexto, a tramitação do projeto de lei que culminou na edição da Lei nº 14.181/2021 exigiu intenso trabalho e debate. As consequências nefastas da pandemia da COVID-19 para a economia e saúde financeira dos cidadãos, principalmente os mais vulneráveis, tornou ainda mais imperiosa a criação e vigência da novel regulamentação, que inobstante ainda possa ser aperfeiçoada, já representa um avanço importantíssimo na tutela dos consumidores.

## 5.2 A FASE DE CONCILIAÇÃO JUDICIAL E ADMINISTRATIVA

Inovação de grande relevância inaugurada pela Lei nº 14.181/2021 foi a previsão de um tratamento conciliatório global do superendividamento do consumidor, sem mencionar as renegociações isoladas ou feirões de dívidas, que, na maioria das vezes, não resolvem de forma cabal o problema do consumidor endividado.

Em prestígio aos benefícios da conciliação, esta foi prevista como forma inicial e obrigatória de tratamento, nos artigos 104-A e 104-C do Código de Defesa do Consumidor. Em apertada síntese, no art. 104-A, previu-se a conciliação de forma pré-judicial nos Centros Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) ou em audiência conciliatória judicial designada pelo juiz, ao passo que, no art.104-C, regulamentou-se a conciliação administrativa nos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), dentre os quais incluem-se os Procons, o Ministério público, a Defensoria Pública<sup>141</sup>.

A escolha da via judicial ou administrativa caberá ao consumidor, pois em razão do princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, não se pode admitir que a tentativa de conciliação administrativa seja pressuposto ou requisito para o ingresso na via judicial.

A conciliação judicial do art. 104-A foi prevista para ocorrer de forma pré-processual nos Núcleos de Conciliação e Mediação. A própria Lei nº 14.181/2021 foi assertiva ao acrescentar no art. 5º, VI, do CDC, a “instituição de núcleos de conciliação e mediação de conflitos oriundos de superendividamento”. Antônio Herman Benjamin, Cláudia Lima Marques, Clarissa Costa de Lima e Sophia Martini Vial destacam a competência especializada que deverão ter aludidos núcleos:

Os núcleos terão competência para: I – atender e entrevistar o superendividado para o preenchimento de formulário-padrão com os seus dados socioeconômicos, identificação dos credores, valor das dívidas, entre outros; II – oficiar aos credores, quando necessário, requisitando cópia do contrato; III – promover, em parceria com instituições de ensino públicas ou privadas ou o SNDC – Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, oficinas interdisciplinares de educação financeira e preparação de proposta e plano de repactuação, além de prestar assistência social e acompanhamento psicológico dos consumidores superendividados, na medida das possibilidades; IV – realizar a audiência/sessão de conciliação conjunta e global com todos os credores para a elaboração do plano de pagamento.<sup>142</sup>

---

<sup>141</sup> De acordo com o art. 105 do CDC, “integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC os órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as entidades privadas em defesa do consumidor.”

<sup>142</sup> Aludidos autores ainda acrescentam a possibilidade desses núcleos especializados serem instalados pelo NUPEMEC dos tribunais: “É possível que tais núcleos sejam instalados pelo Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) dos tribunais, na medida em que o Conselho Nacional de Justiça vem atuando em diversas frentes para ampliar o uso de métodos consensuais de resolução de conflitos, inclusive por meio de recomendação, que estimulam a criação de estruturas especializadas como os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) para a área empresarial e demandas da saúde.” BENJAMIN, A. H. *et al.* **Comentários à Lei 14.181/2021**: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 319.

Como previsto na Cartilha do Conselho Nacional de Justiça, nos núcleos, deverão estar presentes não apenas conciliadores, mas também profissionais de outras áreas como educadores, assistentes sociais, economistas, dentre outros.

No tocante ao procedimento judicial propriamente dito, previsto no art. 104-A da Lei nº 14.181/2021, o consumidor superendividado pessoa natural é quem deve requerer ao juízo competente o tratamento. Nessa hipótese, o magistrado instaurará “processo de repactuação de dívidas”, com o escopo de realizar audiência conciliatória, a ser presidida pelo próprio juiz ou por conciliador habilitado na presença de todos os credores de dívidas sujeitas ao tratamento da lei, as quais estão previstas no art. 54-A do CDC. A lei prevê que as audiências são globais justamente para possibilitar um plano que abranja todos os credores e, ao mesmo tempo, possibilitar que os titulares dos créditos presenciem a boa-fé do consumidor.

Conforme disciplina o art. 104-A, parágrafo quinto, do CDC, o pedido do consumidor não resultará em declaração de insolvência civil e somente poderá ser repetido passados dois anos, contados da liquidação das obrigações previstas no plano de pagamento homologado, sem prejuízo de poder ocorrer repactuações, o que preserva a autonomia negocial das partes.

A dívidas vincendas também serão consideradas em todo os o procedimento, pois a situação de endividamento crônico considera não apenas as dívidas vencidas, mas também as que ainda irão vencer. A propósito, a noção de superendividamento não se confunde com a ideia de insolvência. Nesse sentido, elucida Geraldo de Faria Martins da Costa:

Para verificar a situação de superendividamento é preciso levar em conta as dívidas vencidas e as dívidas a vencer. Mesmo antes de atrasar o pagamento de qualquer prestação, o superendividado pode demandar os benefícios do procedimento. (...) Por isso, as dívidas vencidas e a vencer são tomadas em consideração na apreciação da situação do requerente. A lei exige que se faça uma apreciação global da situação do interessado, o que permite seja levado em conta o superendividamento futuro e certo do devedor, mas não aquele previsível e hipotético.<sup>143</sup>

Na audiência de conciliação, o consumidor deve apresentar proposta de plano de pagamento com prazo máximo de cinco anos, com a preservação do mínimo existencial e da forma de pagamento e garantias originalmente pactuadas, indicando os credores das dívidas sujeitas ao tratamento.

---

<sup>143</sup> COSTA, Geraldo de Faria Martins da. **Superendividamento**: a proteção do consumidor de crédito em direito comparado brasileiro e francês. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 120.

O sucesso da conciliação depende indubitavelmente da presença de todos os credores de dívidas sujeitas ao tratamento. Por essa razão, a Lei nº 14.181/2021 foi severa com o credor que, previamente notificado, injustificadamente, não comparecer à audiência de conciliação.

De acordo com o art. 104-A, parágrafo segundo, o faltoso sofrerá a suspensão da exigibilidade do débito e a interrupção dos efeitos da mora, o que evitará que esses credores ausentes aproveitem para perseguir seus créditos individualmente e em prejuízo aos demais credores do superendividado. O faltoso ainda estará sujeito compulsoriamente ao plano de pagamento da dívida e seu pagamento ocorrerá apenas após o pagamento de todos os credores presentes na audiência.

As supracitadas sanções legais reiteram o dever de renegociação no superendividamento e estimulam a colaboração na construção do plano de pagamento consensual e global.

Impende repisar que apenas as dívidas de consumo estão sujeitas ao novel procedimento, logo estão excluídas da conciliação dívidas alimentares, indenizatórias e fiscais, pois não são dívidas consumeristas. Além disso, a própria Lei do Superendividamento expressamente exclui outras dívidas, que, mesmo que tenham natureza consumerista, estarão fora da conciliação, como as dívidas que decorrentes de contratação de serviços ou produtos de luxo de alto valor<sup>144</sup>; dívidas oriundas de contratos celebrados dolosamente sem o propósito de efetuar o pagamento<sup>145</sup> e dívidas provenientes de decorrentes de contratos de crédito com garantia real, de financiamentos imobiliários e de crédito rural.

Antônio Herman Benjamin, Cláudia Lima Marques, Clarissa Costa de Lima e Sophia Martini Vial, ponderam os benefícios e prejuízos advindo da exclusão dessas dívidas do tratamento global do consumidor endividado:

A preocupação que devedores desonestos ou de má-fé façam uso abusivo do crédito e depois se socorram do procedimento legal de tratamento é compartilhada por muitos países, mas a situação pode ser facilmente solucionada por disposições como esta adotada pelo legislador brasileiro. De outro lado, a exclusão de alguns contratos no processo de repactuação é negativa, pois o sucesso da conciliação em bloco reside na

---

<sup>144</sup> Art. 54, §3º

De acordo com o Enunciado nº 16 da 1ª Jornada de Pesquisa sobre o Superendividamento realizados pelas Universidades UFRGS e UFRJ, “para a exclusão da prevenção e tratamento do superendividamento, segundo Art. 54-A, par. 3 *in fine* do CDC, como regra de exceção, deve-se interpretar restritivamente e atentar à combinação do alto valor e da superfluidade dos produtos e serviços, não bastando um ou outro, isoladamente; devendo ser determinado caso a caso.” BRASIL. **Código de Defesa do Consumidor**.

<sup>145</sup> *Ibid.* Art. 54-A, §3º c/c art. 104-A, §1º.

possibilidade de reembolso do maior número possível de credores, de acordo com a renda do superendividado e mediante a preservação do mínimo existencial. A exclusão dos contratos de crédito com garantia real, imobiliários e de crédito rural, além de privilegiar alguns credores que não terão o dever de renegociar a dívida, pode prejudicar a reabilitação econômica do consumidor quando sua renda permitir o apenas o pagamento das dívidas com garantia.<sup>146</sup>

Impende ressaltar que nada impede os credores das dívidas que, por expressa previsão legal, estejam excluídos da conciliação global, compareçam na audiência e seus débitos sejam incluídos no plano de pagamento. A propósito, também é interesse de tais credores a recuperação e solidez financeira de seu devedor comum.

Assim, defendemos que esses credores também sejam notificados e possam exercer a faculdade de participar da audiência, sem qualquer penalidade caso não compareçam ou não manifestem a intenção de entabular qualquer acordo com o consumidor.

De acordo com o parágrafo terceiro do supracitado artigo, se o acordo com qualquer credor for homologado pelo respectivo juízo, a sentença descreverá o plano de pagamento da dívida e terá força de coisa julgada e eficácia de título executivo. A partir do mencionado dispositivo, pode-se concluir que é possível que, na audiência global, haja conciliação com um ou algum dos credores e não com outros. De qualquer forma, o acordo, ainda que parcial, uma vez homologado, produzirá efeitos entre o consumidor e credores acordantes.

No plano de pagamento homologado, deverão constar importantes informações relativas às obrigações do consumidor devedor e pelos credores. É importante o domínio por parte do conciliador dos itens previstos na lei para que o plano seja o mais detalhado e completo possível, pois o objetivo é que ele seja observado fielmente por todos os envolvidos.

Nesse contexto, de acordo com o artigo 104-A, parágrafo quarto, do Código de Defesa do Consumidor, deverão constar do plano eventuais medidas de dilação dos prazos de pagamento e redução dos encargos das obrigações, além de outras providências que facilitem o pagamento da dívida por parte do consumidor. Deve-se fazer referência expressa à extinção ou suspensão das ações judiciais em curso, bem como a data ou parcela a partir da qual deverá ser providenciada a exclusão do consumidor dos bancos de dados e cadastros de inadimplentes. Outra importante previsão no plano deve ser o condicionamento dos efeitos deste à abstenção por parte do consumidor de condutas que gerem o agravamento de sua situação de superendividamento.

---

<sup>146</sup> BENJAMIN, A. H. *et al.* **Comentários à Lei 14.181/2021**: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 319.

A outra via que resta ao consumidor é a administrativa exclusivamente perante os órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Nesse ponto reside objeto de estudo da presente pesquisa que defende a extensão da via administrativa ao tratamento perante os serviços notariais e de registro. Por ora, vale enfatizar que deve constar do instrumento de conciliação extrajudicial, além do detalhamento do quanto pactuado, a data em que será providenciada a exclusão do nome do consumidor de banco de dados e cadastro de inadimplentes e ainda o citado condicionamento dos efeitos à abstenção, por parte do consumidor, das condutas que agravem sua situação de endividamento crônico, especialmente o de contrair novas obrigações, conforme previsto no art. 104-C, parágrafo terceiro, do Código de Defesa do Consumidor.

No momento da realização da audiência, seja no âmbito da conciliação judicial ou para-judicial, nos órgãos do SNDC, os credores examinarão e debaterão com todos os demais titulares dos créditos a construção de um plano coletivo de pagamento que seja adequado à capacidade financeira do consumidor e preserve seu mínimo existencial.

Nesse momento, o conciliador exercerá papel crucial na facilitação do diálogo e no auxílio quanto à criação de opções viáveis para pagamento dos débitos, trabalho que exigirá ainda mais esforços quando envolver contratos de longa duração, os quais geralmente são comuns nas situações de endividamento crônico. Karen Bertoncello destaca a importância da esmerada atuação dos conciliares:

O ponto alto dessa audiência é justamente a possibilidade de coleta simultânea e/ou sucessiva das propostas na mesma sessão, permitindo que o consumidor superendividado possa escolher, se for o caso, a ordem dos pagamentos, conforme critérios pessoais de capacidade de reembolso ou, até mesmo, da natureza da dívida. Com isso, o conciliador exercerá o papel determinante na renegociação das dívidas e respectivo resgate da saúde financeira do superendividado, na medida em que facilitará essa aproximação com os credores e, acima de tudo, será o veículo pacificador e redutor da frequente confusão mental que o devedor se encontra quando acometido da condição de superendividado.<sup>147</sup>

O objetivo da conciliação global é a construção de um plano de pagamento escalonado e adequado ao orçamento do consumidor. Destarte, deve o conciliador, valendo-se de sua expertise, após ouvir as partes e respectivas propostas, fazer sugestões que possibilitem

---

<sup>147</sup> BERTONCELLO, Karen D. **Superendividamento do Consumidor**: mínimo existencial- casos concretos. São Paulo: Editora RT, 2015, p. 122.

a quitação dos débitos e a reinserção econômica e social do consumidor, sem prejudicar sua subsistência.

O plano a ser construído teve ter prazo máximo de cinco anos e deve conter claramente medidas que viabilizem e facilitem o pagamento das dívidas. Certamente, os principais ajustes entabulados serão dilatações de prazo para pagamentos e parcelamento dos débitos, além de redução de encargos dos débitos, como multas e juros remuneratórios ou moratórios.

O ideal é que, nesses casos, as partes convençionem que o nome do consumidor devedor será excluído dos bancos de dados e cadastros de restrição de crédito. É possível que tal exclusão se dê após a quitação de terminada parcela. Essa providência é importante para possibilitar a reinserção do consumidor no mercado de crédito e consumo<sup>148</sup>.

Com efeito, respeitados os direitos fundamentais, é possível que o plano preveja condutas por parte do consumidor de boa-fé, como, por exemplo, não contrair empréstimos que inviabilizem os pagamentos que comprometeu solver. É certo que a lei não veda que o consumidor tome novos créditos no decorrer do cumprimento do plano, até porque isso pode ser importante para a sua reabilitação econômica, mas é possível que sejam entabulados limites para que o consumidor não fruste o plano de pagamento acordado, que certamente irá se alongar no tempo.

Conforme disposto no art. 104-A, parágrafo quarto, inciso II, o termo de acordo deve estabelecer se o plano implica suspensão ou extinção de eventuais ações judiciais que tenham a dívida renegociada como objeto, como ações de cobrança, monitória, execução, revisional, dentre outras.

Nessa senda, Antônio Herman Benjamin, Cláudia Lima Marques, Clarissa Costa de Lima e Sophia Martini Vial defendem que essa suspensão ou extinção das ações judiciais devem se dar em dois momentos distintos:

Primeiro, logo após o pedido de repactuação da dívida pelo consumidor, o juiz deverá suspender as execuções ajuizadas contra o devedor, em analogia ao que ocorre no

---

<sup>148</sup> Cláudia Lima Marques e Rosângela Lunardelli Cavallazzi destacam a importância prática dessa providência, após experimentos com o tratamento do superendividamento: “a prática de mais de 4 anos no tratamento do superendividamento no projeto piloto do TJRS demonstrou que o cancelamento da inscrição é de capital importância para a população brasileira, em especial de baixa renda que só tem seu nome como capital, assim incentiva o consumidor a pagar suas dívidas, e a retirada do seu nome do cadastro é como a sua libertação, seu passaporte para inclusão com honras na sociedade de consumo.” MARQUES, Cláudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. **Direitos do Consumidor Endividado: superendividamento e crédito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 256.

deferimento do processo de recuperação judicial das empresas, até a conclusão do acordo (104-A) ou da sentença com o plano judicial compulsório (104-B). Após a conclusão do acordo, considerando que o plano de pagamento consensual caracteriza uma novação, o correto seria prever uma extinção das ações que envolvem as dívidas renegociadas. No caso de eventual descumprimento, o credor poderá requerer o cumprimento do plano de pagamento que tem força de título executivo judicial, conforme previsão do §3º.<sup>149</sup>

Quanto aos efeitos da homologação do acordo entabulado no tratamento do superendividamento, é importante repisar que aquela não implica os efeitos ou a decretação da insolvência civil, regulamentada nos artigos 955 a 965 do Código Civil e artigos 1052 do CPC/15, o qual remete à antiga regulamentação dos artigos 748 a 786-A do CPC/73.

Portanto, o fato de o consumidor apresentar requerimento que, em tese, possa indicar situação de insolvência econômica, vale dizer, possui passivo maior que o ativo, não autoriza a decretação de insolvência civil. Logo, o consumidor não estará sujeito às consequências daquele instituto, como o vencimento antecipado das dívidas, perda do direito de dispor e administrar os bens, tampouco a arrecadação dos bens pelo juiz e posterior execução universal.

A propósito, o tratamento do superendividamento pela Lei nº 14.191/2021 tem viés solidarista e se preocupa com a garantia do mínimo existencial, o que não coaduna com os objetivos individualistas da decretação da insolvência civil, que visa primordialmente atender os interesses de recebimento dos credores, sem preocupação com o mínimo existencial ou com a reabilitação do consumidor endividado.

Se porventura, não se lograr êxito na conciliação com qualquer credor, o juiz, também a requerimento do consumidor, instaurará processo por superendividamento, no bojo do qual será elaborado plano judicial compulsório, conforme disposto no artigo detalhado no artigo 104-B do Código de Defesa do Consumidor, tema que será objeto de estudo no tópico seguinte dessa pesquisa.

Conforme repisado, a conciliação é a grande aposta no tratamento do superendividamento inaugurado pela Lei nº 14.181/2021, podendo ocorrer tanto no âmbito judicial quanto nos órgãos públicos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, os quais, de acordo com o *caput* do artigo 104-C do Código de Defesa do Consumidor têm competência concorrente para a realização de da fase conciliatória do processo de repactuação de dívidas.

---

<sup>149</sup> BENJAMIN, A. H. *et al.* **Comentários à Lei 14.181/2021**: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 326.

Destarte, os PROCONS, o Ministério Público e as Defensorias Públicas, se quiserem, poderão atuar na conciliação e prevenção do superendividamento dos consumidores, podendo inclusive, para esses fins, celebrar convênios com universidades, associações de classe, economistas, dentre outros que detenham conhecimentos capazes de contribuir para o processo de repactuação das dívidas.

O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) é composto por “órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as entidades privadas de defesa do consumidor”<sup>150</sup>, compreendendo, pois, os PROCONS, a Defensoria Pública, o Ministério Público e associações civis de defesa do consumidor.

No âmbito do SNDC merece destaque a atuação dos PROCONS (Programa de Proteção e Defesa do Consumidor), que certamente serão os primeiros órgãos a serem buscados pelos consumidores superendividados:

(...) integram o SNDC os órgãos públicos envolvidos de forma direta na defesa do consumidor, seja em nível estadual, seja em nível municipal, sendo identificados pela sigla PROCONS (Programa de Proteção e Defesa do Consumidor). Entretanto, não são afastadas como integrantes do SNDC as entidades privadas de defesa do consumidor, tais como as associações, além de outros exemplos que tenham essa finalidade. (...) Com a alteração proposta pela Lei 14.181/2021, inclusive, caberá aos PROCONS a fase conciliatória e preventiva, ou seja, não apenas um procedimento administrativo para tratar o consumidor já superendividado, mas também e, especialmente, para implementação de políticas públicas adequadas de crédito responsável conforme preveem os artigos 4º, IX e X, e 6º, XI e XII.<sup>151</sup>

Lara Fernandes Vieira, em tese de Doutorado defendida na Universidade Federal do Ceará (UFC), já aponta a importância de valorização da fase administrativa do tratamento e da necessidade de uma maior efetividade na atuação dos PROCONS:

Destarte, embora se reconheça a não obrigatoriedade da fase administrativa no tratamento das questões de superendividamento, propõe-se neste estudo que o procedimento destinado à solução do problema siga um fluxo que priorize a atuação das instituições que compõem o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, especialmente os PROCONS. (...) Observa-se, de pronto, que a repactuação das dívidas na esfera administrativa, realizada no âmbito dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, notadamente nos PROCONS, carece de maior efetividade, mas, ainda assim, constitui-se como ferramenta importante para evitar a judicialização de demandas de superendividamento.<sup>152</sup>

<sup>150</sup> BRASIL. **Código de Defesa do Consumidor**. Art. 105.

<sup>151</sup> BENJAMIN, A. H. *et al.* **Comentários à Lei 14.181/2021**: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 342-343.

<sup>152</sup> VIEIRA, Lara Fernandes. **A Dignidade do Consumidor Superendividado**: Estudo à Luz da Lei do Superendividamento. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de

A conciliação a ser realizada nos órgãos do SNDC seguirá os ditames previstos no artigo 104-A, devendo o plano de pagamento prever os itens estabelecidos no parágrafo quarto daquele dispositivo legal. A tendência é que seja cada mais valorizada a conciliação realizada por aludidos órgãos, devendo ser reproduzidos os enunciados 18 e 20 da I Jornada de Pesquisa do CDEA para o superendividamento e proteção do consumidor realizada pela UFRGS e pela UFRJ:

Enunciado 18: O não comparecimento injustificado de qualquer credor, ou de seu procurador com poderes especiais e plenos para transigir, à audiência de conciliação perante os órgãos do SNDC acarretará a suspensão da exigibilidade do débito e a interrupção dos encargos da mora. (Autores: Professor Dr. Fernando Martins e Professora Dra. Keila Pacheco Ferreira)

Enunciado 20: As sanções previstas no artigo 54-D, § único se aplicam ao processo administrativo no âmbito do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. (Autora: Prof. Dra. Flávia do Canto).<sup>153</sup>

Nesse mesmo sentido Antônio Herman Benjamin, Cláudia Lima Marques, Clarissa Costa de Lima e Sophia Martini Vial defendem, com espedeque no disposto no art. 56 do Código de Defesa do Consumidor, a aplicação pela autoridade administrativa das sanções cabíveis em caso de conciliação inexitosa.

De acordo com os citados autores, o não comparecimento injustificado de qualquer credor à audiência acarretará a aplicação imediata do parágrafo segundo do art. 104-A do Código de Defesa do Consumidor, com a suspensão da exigibilidade do débito e a interrupção dos encargos decorrentes da mora, assim como a sujeição compulsória ao plano de pagamento da dívida se o montante devido ao credor ausente for certo e conhecido pelo consumidor, cujo pagamento apenas ocorrerá após o pagamento dos demais credores presentes à audiência.<sup>154</sup>

No tocante ao procedimento administrativo em si, este se iniciará a requerimento do consumidor, seguido da instauração do processo administrativo de tratamento do superendividamento pela autoridade competente. Será importante que essa autoridade tenha

---

Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2022, p. 203-204. Disponível em: <<https://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/66642>>. Acesso em: 14 jan. 2023.

<sup>153</sup> Enunciados da I Jornada de Pesquisa do CDEA – UFRGS e UFRJ. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-ago-26/jornada-aprova-enunciados-lei-superendividamento>>. Acesso em: 13 dez. 22.

<sup>154</sup> BENJAMIN, A. H. *et al.* **Comentários à Lei 14.181/2021: a atualização do CDC em matéria de superendividamento.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 344-345.

conhecimento das particularidades do requerente, vale dizer, se pessoa doente, idosa, analfabeta ou vulnerável por outras razões.

A autoridade deve realizar entrevista com o consumidor a fim de orientá-lo a formular a proposta de plano, esclarecendo os limites a serem observados, principalmente no respeito à garantia do mínimo existencial. Ato contínuo, deverão ser notificados os credores com a advertência de que a ausência na audiência acarretará as consequências do disposto no artigo 104-A, parágrafo segundo, do Código de Defesa do Consumidor.

Após mencionadas providências, será realizada audiência global de conciliação com todos os credores para discussão e posterior aprovação do plano de pagamento, sempre com preservação do mínimo existencial do consumidor. Esta é a fase mais sensível de todo o tratamento e que demandará um esforço e competência dos conciliadores para que o acordo global seja exitoso.

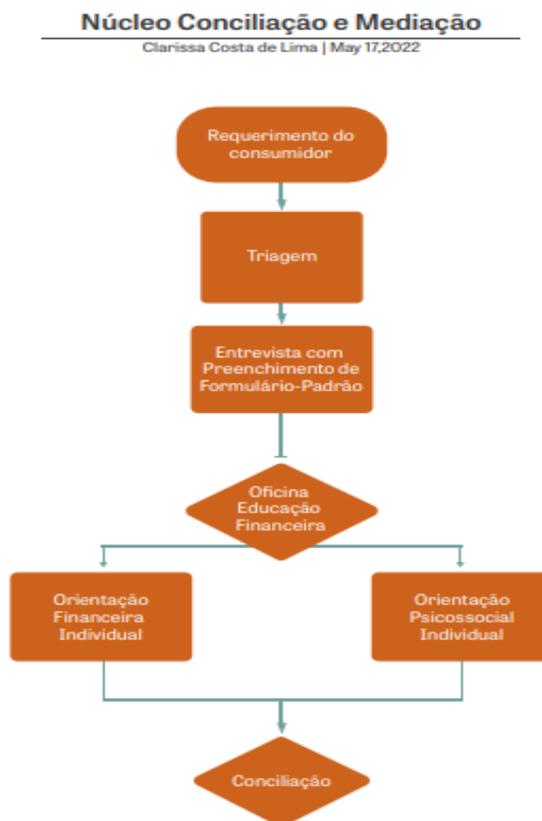
Em caso de êxito na conciliação com todos os credores, a autoridade administrativa deve arquivar o procedimento. Na hipótese de não haver acordo com um ou alguns dos credores, a pedido do consumidor, deverá o procedimento ser encaminhado ao Poder Judiciário para elaboração do plano compulsório, nos termos do artigo 104-B do Código de Defesa do Consumidor.

O Conselho Nacional de Justiça, no bojo da “Cartilha Sobre o Tratamento do Superendividamento do Consumidor”, detalhou o procedimento a ser seguido no âmbito da conciliação, de forma a melhor orientar todos os profissionais que atuam no tratamento e principalmente os conciliadores e mediadores que atuam nos núcleos de conciliação do superendividamento:<sup>155</sup>

---

<sup>155</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Cartilha sobre o Tratamento do Superendividamento do Consumidor**. 2022, p. 32. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/cartilha-superendividamento.pdf>>. Acesso em 25 nov. 2022.

Figura 7. Núcleo Conciliação e Mediação



Fonte: Conselho Nacional de Justiça

Claramente observa-se a aposta da nova legislação no êxito da conciliação para a solução da problemática do superendividamento e, de fato, esse é o caminho a ser perseguido pelos legisladores e operadores do direito para que de fato o endividamento crônico do consumidor seja superado de forma global e cabal, com sua reabilitação e reinserção no cenário econômico, social e de consumo.

Não se pode ignorar que, inobstante os valiosos esforços dos tribunais e do Conselho Nacional de Justiça, nem todas as comarcas do Brasil, país com dimensão continental, dispõem de atendimento pré-processual, seja em Cejuscs<sup>156</sup> ou muito menos em núcleos especializados em superendividamento, o que dificultaria o acesso à fase conciliatória por parte

<sup>156</sup> O relatório “Justiça em Números – edição 2022” do Conselho Nacional de Justiça demonstra que, embora o número de CEJUSC tenha aumentado, ainda não é realidade na totalidade das comarcas brasileiras: “Na Justiça Estadual, havia, ao final do ano de 2021, um total de 1.476 CEJUSCs instalados. A Figura 140 indica o número de CEJUSCs em cada Tribunal de Justiça. Esse número tem crescido ano após ano. Em 2014, eram 362 CEJUSCs, em 2015 a estrutura cresceu em 80,7% e avançou para 654 centros. Em 2016, o número de unidades aumentou para 808, em 2017 para 982 e em 2018 para 1.088.” Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022.pdf> >. Acesso em: 6 dez. 2022.

de tais consumidores. Na via extrajudicial, a nova lei apenas admitiu a conciliação global realizada pelos órgãos públicos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Logo, na hipótese de inexistência ou inaptidão dos órgãos do SNDC naquela localidade, ao consumidor restaria apenas a opção de ajuizar o “processo de repactuação por dívidas”, previsto no art. 104-A do CDC, o que vai de encontro com todo movimento de desjudicialização atual e absolutamente necessário.

O Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor – SINDEC é integrado por 675 (seiscentos e setenta e cinco) unidades de PROCONs espalhados em todo o Brasil, número que confirma a inexistência de qualquer unidade em inúmeros municípios brasileiros<sup>157</sup>.

Nesse cenário, considerando que o Brasil é composto por 5.568 (cinco mil quinhentos e sessenta e oito) municípios<sup>158</sup>, a maioria expressiva de cidades sequer possuem unidades do PROCON, dificultando o escopo de tratamento extrajudicial do superendividamento preconizado pela Lei nº 14.181/2021.

Não bastasse, em pesquisa de campo promovida para fins da presente tese, observa-se que a maioria dos Procons existentes mesmo em grandes e médias cidades, além de não ostentarem estrutura suficiente, muitos ainda não realizam o tratamento do superendividamento.

Em Poços de Caldas/MG, município de porte médio do interior de Minas Gerais com mais de 160.000 habitante, desde a edição da Lei nº 14.181/2021 até a data de 06/02/2023, foram apresentados ao PROCON municipal 32 (trinta e dois) requerimentos de tratamento do superendividamento, os quais todos foram encaminhados para o CEJUSC local para a realização da audiência global. Não obstante o esforço daquele órgão municipal, vale reproduzir as razões apresentadas pela coordenação para a dificuldade de efetivação do tratamento perante o órgão extrajudicial, destacando-se a insuficiência estrutural:

O PROCON municipal de Poços de Caldas não possui espaço físico para a realização das audiências. Sendo assim, o consumidor é devidamente intimado do ato e orientado a fornecer endereço de e-mail/ whatsapp para que seja enviado o link para participação virtual ou, caso prefira, dirigir-se até o CEJUSC onde as audiências são realizadas.

---

<sup>157</sup> BRASIL. **Ministério da Justiça**. Disponível em: <<https://dados.mj.gov.br/dataset/cadastro-nacional-de-reclamacoes-fundamentadas-procons-sindec#:~:text=Como%20v%C3%A1rios%20desses%20Procons%20contam,espalhadas%20por%20448%20cidades%20brasileiras>>. Acesso em: 20 dez. 2022.

<sup>158</sup> BRASIL. **IBGE**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?=&t=acesso-ao-produto>>. Acesso em: 20 dez. 2022.

Importante esclarecer que o Assessor Jurídico do presente órgão, bem como prepostos ou representantes dos credores sempre participam de modo virtual.

Por fim, cumpre esclarecer que, dentre as dificuldades para o tratamento do superendividamento podemos citar a falta de interesse das empresas reclamadas em apresentar propostas para a conciliação, tendo em vista que se trata de um ato pré-processual. No mesmo norte, citamos a questão de falta de espaço físico e número reduzido de funcionários para acompanhar as demandas.<sup>159</sup>

Em Niterói/RJ, o PROCON municipal informou que, por ausência de estrutura adequada, ainda não realizam o tratamento extrajudicial do superendividamento, direcionando o consumidor para o PROCON estadual. Tal direcionamento, por si só, significa mais dificuldade ao consumidor local para superar sua situação de ruína.

As mesmas razões relacionadas às dificuldades estruturais e de recursos humanos foram apresentadas por outros PROCONS municipais, dentre os quais Cruzeiro do Sul/AC, Passo Fundo/RS, Aquidauana/MS, Andradadas/MG, que foram alguns dos municípios pesquisados. Outros órgãos informam que acolhe a solicitação do consumidor, mas envia ao CEJUSC local, onde, em tese, será realizada a audiência.

Na capital de São Paulo e Belo Horizonte/MG, o tratamento extrajudicial do superendividamento é realizado nos respectivos PROCONS. Na Capital mineira, conforme informações verbais prestadas pela Coordenadora do Núcleo Integrado de Atendimento ao Consumidor (NIAcon), Dra. Ana Paula Almeida Castro, em pesquisa de campo realizada no dia 07/02/2023, o tratamento oferecido aos consumidores belo-horizontinos é feito em parceria entre o PROCON, Defensoria Pública e Ministério Público, com acompanhamento psicossocial e curso de prevenção ao endividamento crônico, além de realização da audiência global de conciliação perante o próprio PROCON.

Aludida coordenadora ressaltou que muitos cidadãos de cidades da região metropolitana de Belo Horizonte que não disponibilizam o serviço de tratamento procuram o PROCON da Capital, mas este órgão, por questão de competência territorial, não está autorizado a atender cidadãos de outros municípios, os quais muitas vezes não dispõem de qualquer órgão capaz de prestar assistência e viabilizar a solução do problema do superendividamento.

Em Campinas/SP, maior cidade do interior paulista, em pesquisa de campo realizada em 13/02/2023, foi informado verbalmente pela atendente do PROCON que a cidade

---

<sup>159</sup> Resposta apresentada pela Coordenadora Geral e pelo Assessor Jurídico do PROCON de Poços de Caldas/MG para fins de subsidiar a presente pesquisa. (Anexo 1)

“ainda não aplica a Lei do Superendividamento” e que apenas a Capital o faz. Indagada se o consumidor de Campinas/SP pode requerer o tratamento na Capital, a atendente informou que não, que apenas quando tiver o tratamento em Campinas o consumidor local poderá se valer do serviço.

Nesse cenário, a concretização dos direitos estabelecidos pela Lei nº 14.181/2021 exigem a criação de novas vias administrativas de acesso ao consumidor superendividado, que necessita de acesso facilitado para superar a situação de endividamento crônico e otimizar a efetivação da Lei nº 14.181/2021.

De outro lado, alinhado ao escopo da presente tese e conforme será exaustivamente demonstrado adiante, os serviços notariais e de registro, altamente capilarizados, estão presentes não apenas em todas as comarcas, mas em praticamente todos os municípios brasileiros, razão pela qual exsurtem, ainda que na seara administrativa, como o meio de mais fácil acesso para que o consumidor residente em localidades desprovidos de órgãos responsáveis possa solicitar o tratamento de seu endividamento crônico.

Para fins de comparação com o número de unidades de PROCONs, há, no Brasil, espalhados por todo o território 13.440 (treze mil quatrocentos e quarenta) cartórios<sup>160</sup>, o que atesta a maior acessibilidade a essas unidades.

De qualquer forma, se não foi possível a conciliação, seja no âmbito judicial ou extrajudicial, restará ao consumidor a possibilidade de requerer ao juízo competente a elaboração de plano compulsório de pagamento, que vinculará credores que, por qualquer motivo, não entabularam acordo na fase conciliatória, conforme disciplinado no artigo 104-B do Código de Defesa do Consumidor e detalhado adiante.

### 5.3 A FASE JUDICIAL DO TRATAMENTO DO SUPERENDIVIDAMENTO

Conforme repisado, na hipótese de não ser entabulado acordo com todos ou alguns dos credores na fase conciliatória, a requerimento do consumidor, o juiz deverá instaurar processo judicial para tratar o superendividamento, com objetivo de estabelecer um plano judicial compulsório, nos termos do artigo 104-B do Código de Defesa do Consumidor.

---

<sup>160</sup> ANOREG BR. Associação dos Notários e Registradores do Brasil. **Cartórios em Números**. 4. ed., 2022, p. 12. Disponível em: <<https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2022/12/Cartórios-em-Números-Edição-2022.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2023.

Antônio Herman Benjamin, Cláudia Lima Marques, Clarissa Costa de Lima e Sophia Martini Vial explicam o histórico e as razões que levaram a edição do supracitado dispositivo legal:

O artigo 104-B foi inserido no Substitutivo do Senado (PL 283/2012) por sugestão da Comissão Especial de Acompanhamento de Anteprojetos de Atualização do CDC do Instituto Brasileiro de Política e Defesa do Consumidor (BRASILCON). A norma tem o objetivo de incluir o superendividado na sociedade de consumo através de um plano judicial compulsório nos casos em que a conciliação for inexitosa. Na emenda proposta pelo Brasilcon, extrai-se da justificativa que ‘a fase judicial de tratamento do superendividamento implementará o direito fundamental de acesso à justiça, com a preservação da dignidade da pessoa humana (art. 5º, XXXV da CF) e promoção da defesa do consumidor pelo Estado-Juiz (art. 5º, XXXII da CF) se as demais medidas voluntárias tenham sido inexitosas.’ No substitutivo do Senado (PL 1805/2021), incluiu-se no §4º mais um reforço à conciliação através da previsão de que a liquidação total da dívida ocorrerá após a quitação do plano consensual previsto no art. 104-A.<sup>161</sup>

A predileção do legislador pela consensualidade pode ser constatada pelas sanções passíveis de serem aplicadas aos credores ausentes ou que não demonstrem interesse em participar do plano consensual, bem como na prioridade de recebimento por parte dos credores que daquele participarem.

Com efeito, conforme disposto no artigo 104-B, parágrafo quarto, os credores da fase judicial apenas receberão após os credores constantes do plano consensual. Esse certamente é o principal estímulo legal à conciliação por parte dos titulares dos créditos objeto do tratamento do superendividamento. De fato, inclusive na fase judicial, deve o juiz incentivar a conciliação e a mediação, como métodos mais adequados a solucionar o conflito vivenciado pelo consumidor endividado.

Na “Cartilha Sobre o Tratamento do Superendividamento do Consumidor” elaborada pelo Conselho Nacional de Justiça, restou assentado que a primeira atitude do juiz ao receber o requerimento é homologar eventual plano voluntário elaborado na fase anterior. No tocante aos planos consensuais elaborados fora dos CEJUSCs, não é necessária homologação, pois estes planos, por si só, constituem títulos executivos extrajudiciais, nos termos do artigo 784, inciso quarto, do Código de Processo Civil.<sup>162</sup>

---

<sup>161</sup> BENJAMIN, A. H. *et al.* **Comentários à Lei 14.181/2021**: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 328-329.

<sup>162</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Cartilha sobre o Tratamento do Superendividamento do Consumidor**. 2022, p. 22. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/cartilha-superendividamento.pdf>> acesso em: 25 nov. 2022.

A propósito, toda regulamentação inaugurada pela Lei nº 14.181/2021 visou estimular credores e o próprio consumidor a construírem um plano consensual global de pagamento. Todavia, se não for exitosa a conciliação com algum dos credores, o consumidor terá a opção de requerer o início da fase judicial em relação a esses credores. O insucesso pode se dar em razão de ausência de determinador titular de crédito ou mesmo por discordância entre a proposta de pagamento.

Nessa hipótese, o procedimento judicial apenas terá início se houver requerimento expresso do consumidor superendividado<sup>163</sup>. Nesse pedido<sup>164</sup>, deverão constar as causas e motivos da situação de superendividamento crônico, como o desemprego, doença<sup>165</sup>, morte de familiar, redução de rendimentos, dentre outros.

O requerente também deverá declinar seus dados socioeconômicos, como a renda média mensal individual e familiar, com indicação do montante passível de ser utilizado para quitação dos débitos. Ao mesmo tempo, deve informar o valor necessário para suprir as despesas correntes mensais, necessárias à manutenção da subsistência e do mínimo existencial, como saúde, alimentação, educação, aluguel, dentre outros. Também é necessário que sejam apresentados os dados de identificação dos credores e detalhadas as dívidas vencidas e vincendas, com valores, forma de pagamento e acessórios, como multas e juros.

Nesse pedido, é importante que o consumidor já aponte ao juiz eventuais cláusulas contratuais abusivas ou violadoras do Código de Defesa do Consumidor, bem como possíveis violações aos deveres de informação, publicidade enganosa, abusos, dentre outros elementos que possam subsidiar o juiz na eventual revisão das dívidas.

Os documentos e informações angariados na audiência de conciliação também representam importantes subsídios a serem considerados na fase judicial, conforme expresso

---

<sup>163</sup> Na “Cartilha sobre o Tratamento do Superendividamento” elaborada pelo CNJ exige-se a capacidade postulatória do consumidor, devendo ser representado por advogado ou assistido pela Defensoria Pública. *Ibid.* Acesso em: 25 nov. 2022.

<sup>164</sup> Antônio Herman Benjamin, Cláudia Lima Marques, Clarissa Costa de Lima e Sophia Martini Vial, em seus comentários à Lei nº 14.181/2021 declinam os requisitos que devem conter o pedido dirigido ao juiz. Embora a lei não estabeleça detalhadamente os requisitos da petição a ser elaborada pelo consumidor, o trabalho acurado de aludidos autores são importante norte a ser observado pelas partes e pelo juiz no procedimento. BENJAMIN, A. H. *et al.* **Comentários à Lei 14.181/2021: a atualização do CDC em matéria de superendividamento.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 329.

<sup>165</sup> A pandemia da COVID-19 acentuou a situação de superendividamento não só no Brasil, mas em todo o mundo. Os efeitos nefastos da pandemia foi um dos fatores que estimulou sobremaneira a edição da Lei nº 14.181/2021. A autorização para a redução de jornada e salários, a alta da inflação, a diminuição de postos de trabalho e a morte de familiares são fatores que causaram desequilíbrio nas contas do país e da população, em geral. Certamente um dos principais motivos para os pedidos de tratamento do superendividamento são as consequências deletérias da pandemia.

no art. 104-B<sup>166</sup>, parágrafo primeiro, do Código de Defesa do Consumidor. Tal previsão legal, mais uma vez, corrobora o prestígio conferido pela nova lei à fase conciliatória do tratamento do endividamento crônico.

Após o recebimento do requerimento, deverão ser citados todos os credores que não integram o plano de pagamento eventualmente formulado na fase conciliatória, para que, no prazo de 15 dias, possam juntar os documentos pertinentes e justificar as razões de não terem renegociado ou participado do plano voluntário.<sup>167</sup>

Nessa fase, os credores podem ser instados a esclarecer e comprovar a regularidade do crédito concedido ou do fornecimento do serviço ou produto. Após as respostas, o juiz avaliará a necessidade de outras diligências, como a requisição de novos documentos ou informações junto a outros órgãos. Nessa fase, inclusive, o juiz pode decidir pela inversão do ônus da prova, nos termos do artigo 6º, inciso VIII, do Código de Defesa do Consumidor.

Após essas providências, o juiz, podendo nomear administrador para auxiliá-lo, deverá fazer minucioso levantamento do passivo e do ativo, para que possa estabelecer os limites e o conteúdo do plano judicial a ser elaborado. A importância de tal providência é detalhada por Antônio Herman Benjamin, Cláudia Lima Marques, Clarissa Costa de Lima e Sophia Martini Vial:

No levantamento do passivo, todas as dívidas devem ser consideradas (exigíveis e a vencer), inclusive aquelas acordadas na primeira fase (104-A) e as excluídas do processo de repactuação (crédito imobiliário, rural, com garantia real, dívida de alimento, fiscal), pois o resultado deve espelhar a realidade da situação financeira do devedor, a qual servirá de base para a elaboração do plano de pagamento. Consideram-se, ainda, as despesas correntes de subsistência como água, energia elétrica, internet/telefone, condomínio, aluguel, transporte, alimentação, mensalidade escolar, plano de saúde/medicamentos, entre outros. Em resumo, o levantamento, tanto do ativo quanto do passivo, deve ser o mais amplo possível, permitindo ao juiz fazer um balanço e avaliar as medidas a serem aplicadas em cada caso concreto. Isso evita a imposição de planos de pagamento dissociados da capacidade de reembolso do consumidor que venham a prejudicar a subsistência digna.<sup>168</sup>

A necessidade de uma esmerada análise do ativo, passivo e informações financeiras e pessoais do requerente é curial para que o juiz, ao elaborar o plano de pagamento, garanta ao

---

<sup>166</sup> Art. 104-B, §1º: Serão considerados no processo por superendividamento, se for o caso, os documentos e as informações prestadas em audiência.

<sup>167</sup> Art. 104-B, §2º: No prazo de 15 (quinze) dias, os credores citados juntarão documentos e as razões da negativa de aceder ao plano voluntário ou de renegociar.

<sup>168</sup> BENJAMIN, A. H. *et al.* **Comentários à Lei 14.181/2021**: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 331.

consumidor o mínimo existencial. Assim, inobstante o art. 104-B não fazer expressa menção, também na fase judicial, a preocupação com a subsistência e dignidade do consumidor endividado deve ser observada de forma acurada e responsável. A propósito, essa garantia permeia toda a regulamentação do tratamento do superendividamento.

A fase judicial é marcada pela possibilidade de o juiz rever ou integrar os vários contratos de consumo a serem solvidos pelo devedor. O magistrado poderá declarar a nulidade de cláusulas abusivas<sup>169</sup> ou ineficácia de disposições que violem as regras do Código de Defesa do Consumidor.<sup>170</sup>

O tratamento judicial do superendividamento exige uma atuação ativa por parte do magistrado, seja no tocante à revisão ou integração dos contratos do consumidor, seja no tocante à aplicação das sanções legais aos fornecedores que violem os direitos dos consumidores. Independentemente de pedido expresso do consumidor, devem ser aplicadas de ofício as disposições do Código de Defesa do Consumidor.

---

<sup>169</sup> Art. 51 São nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que:

- I - impossibilitem, exonerem ou atenuem a responsabilidade do fornecedor por vícios de qualquer natureza dos produtos e serviços ou impliquem renúncia ou disposição de direitos. Nas relações de consumo entre o fornecedor e o consumidor pessoa jurídica, a indenização poderá ser limitada, em situações justificáveis;
- II - subtraíam ao consumidor a opção de reembolso da quantia já paga, nos casos previstos neste código;
- III - transfiram responsabilidades a terceiros;
- IV - estabeleçam obrigações consideradas iníquas, abusivas, que coloquem o consumidor em desvantagem exagerada, ou sejam incompatíveis com a boa-fé ou a equidade;
- V - (Vetado);
- VI - estabeleçam inversão do ônus da prova em prejuízo do consumidor;
- VII - determinem a utilização compulsória de arbitragem;
- VIII - imponham representante para concluir ou realizar outro negócio jurídico pelo consumidor;
- IX - deixem ao fornecedor a opção de concluir ou não o contrato, embora obrigando o consumidor;
- X - permitam ao fornecedor, direta ou indiretamente, variação do preço de maneira unilateral;
- XI - autorizem o fornecedor a cancelar o contrato unilateralmente, sem que igual direito seja conferido ao consumidor;
- XII - obriguem o consumidor a ressarcir os custos de cobrança de sua obrigação, sem que igual direito lhe seja conferido contra o fornecedor;
- XIII - autorizem o fornecedor a modificar unilateralmente o conteúdo ou a qualidade do contrato, após sua celebração;
- XIV - infrinjam ou possibilitem a violação de normas ambientais;
- XV - estejam em desacordo com o sistema de proteção ao consumidor;
- XVI - possibilitem a renúncia do direito de indenização por benfeitorias necessárias.
- XVII - condicionem ou limitem de qualquer forma o acesso aos órgãos do Poder Judiciário; (Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021)
- XVIII - estabeleçam prazos de carência em caso de impontualidade das prestações mensais ou impeçam o restabelecimento integral dos direitos do consumidor e de seus meios de pagamento a partir da purgação da mora ou do acordo com os credores; (Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021)
- XIX - (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021). BRASIL. **Código de Defesa do Consumidor.**

<sup>170</sup> Art. 46 Os contratos que regulam as relações de consumo não obrigarão os consumidores, se não lhes for dada a oportunidade de tomar conhecimento prévio de seu conteúdo, ou se os respectivos instrumentos forem redigidos de modo a dificultar a compreensão de seu sentido e alcance. *Ibid.*

Defende-se, inclusive, a não aplicação da Súmula 381 do Superior Tribunal de Justiça, a qual veda ao magistrado conhecer *ex officio* eventual abusividade das cláusulas dos contratos bancários. Esse entendimento, inclusive, é corroborado pelo Enunciado 2 da I Jornada de Pesquisa do CDEA para o superendividamento e proteção do consumidor realizada pela UFRGS e pela UFRJ:

Enunciado 2: A Lei 14.181/21 reforça a dimensão constitucional do dever de proteção do Estado ao consumidor (Art. 5º, XXXII da CF/1988) e o princípio da prevenção e tratamento do superendividamento pressupõe a aplicação *ex officio* das regras do Código de Defesa do Consumidor em caso de superendividamento do consumidor pessoa natural (Art. 4º, X e Art. 5º, VI do CDC), superando a Súmula 381 do Superior Tribunal de Justiça. Autora: Profa. Dra. Dr. h. c. Claudia Lima Marques.<sup>171</sup>

Nessa esteira, após a revisão ou integração dos contratos e eventual aplicação de sanções, o juiz deverá passar à última fase que é a elaboração do plano judicial de pagamento, o qual pode ser considerado o ponto alto de todo o procedimento.

No plano, deverá ser estabelecida a ordem de pagamento de todos os credores, o valor a ser pago a cada um deles, com a estipulação de parcelamentos ou redução de encargos, de forma que seja possível o cumprimento por parte do consumidor.

Na fase judicial de “revisão, integração e repactuação das dívidas remanescentes”, os contratos serão apreciados pelo magistrado competente em consonância com os deveres relacionados à concessão responsável do crédito, conforme disposto no art. 54-D, do Código de Defesa do Consumidor.

A propósito, na Cartilha do Superendividamento elaborada pelo Conselho Nacional de Justiça restou assentada a possibilidade de redução do débito a ser pago, com o desconto de eventuais encargos. Nesse ponto, a Cartilha é bem contundente:

De acordo com o disposto no parágrafo único do artigo 54-D do Código de Defesa do Consumidor, o descumprimento dos deveres de boa-fé e a concessão irresponsável de crédito, à luz das normas consumeristas, poderá acarretar judicialmente a redução dos juros, dos encargos ou de qualquer acréscimo ao principal e a dilação do prazo de pagamento previsto no contrato original, conforme a gravidade da conduta do fornecedor e as possibilidades financeiras do consumidor, sem prejuízo de outras sanções e de indenização por perdas e danos, patrimoniais e morais, ao consumidor.<sup>172</sup>

<sup>171</sup> Enunciados da I Jornada de Pesquisa do CDEA – UFRGS e UFRJ. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-ago-26/jornada-aprova-enunciados-lei-superendividamento>>. Acesso em: 13 dez. 22.

<sup>172</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Cartilha sobre o Tratamento do Superendividamento do Consumidor**. 2022, p. 24. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/cartilha-superendividamento.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2022.

De outro lado, a Lei nº 14.181/2021 estabeleceu no art. 104-B, parágrafo quarto, do Código de Defesa do Consumidor, os limites que devem ser respeitados na elaboração do plano, quais sejam, deve ser assegurado aos credores, no mínimo, o valor principal da dívida corrigido monetariamente por índices oficiais de preço.

O pagamento do débito deve dar-se no prazo máximo de cinco anos, contados após a quitação do plano de pagamento consensual. Além disso, a primeira parcela da dívida deve ser paga no prazo máximo de cento e oitenta dias contado de sua homologação judicial e o restante do débito quitado em parcelas iguais e sucessivas.

Também é importante o comprometimento do consumidor com o cumprimento do plano, sem contrair novos débitos capazes de inviabilizar os pagamentos a serem feitos e agravar sua situação de endividamento.

Ao estabelecer a ordem de pagamentos, o juiz não estará adstrito a observar a estrita igualdade entre os credores, pois poderá escalonar os pagamentos, levando em conta os rendimentos do consumidor, bem como o comportamento de cada credor.

Nessa senda, vale reproduzir as considerações de Antônio Herman Benjamin, Cláudia Lima Marques, Clarissa Costa de Lima e Sophia Martini Vial:

No que se refere à ordem dos pagamentos, a lei não determinou o tratamento igualitário dos credores e nem poderia já que o escalonamento dos reembolsos será necessário em grande parte dos casos para se ajustar à renda disponível do consumidor. Ao estabelecer a ordem dos pagamentos, o juiz deverá considerar a conduta de cada credor no momento da celebração do contrato, ou seja, se concedeu o crédito com cautela e exame prévio das condições de crédito do consumidor. Assim, como reforço ao princípio do crédito responsável, aqueles credores que contribuíram para a situação de superendividamento do consumidor, deixando de informá-lo ou aconselhá-lo, serão reembolsados somente após os demais. A colaboração dos credores na fase da conciliação também poderá ser levada em consideração, ou seja, credores que compareceram à conciliação com propostas de acordo, mostrando disposição para a redução de juros e encargos, poderão ser contemplados com reembolsos antes daqueles ausentes ou que tenham se mostrado irredutíveis na renegociação.<sup>173</sup>

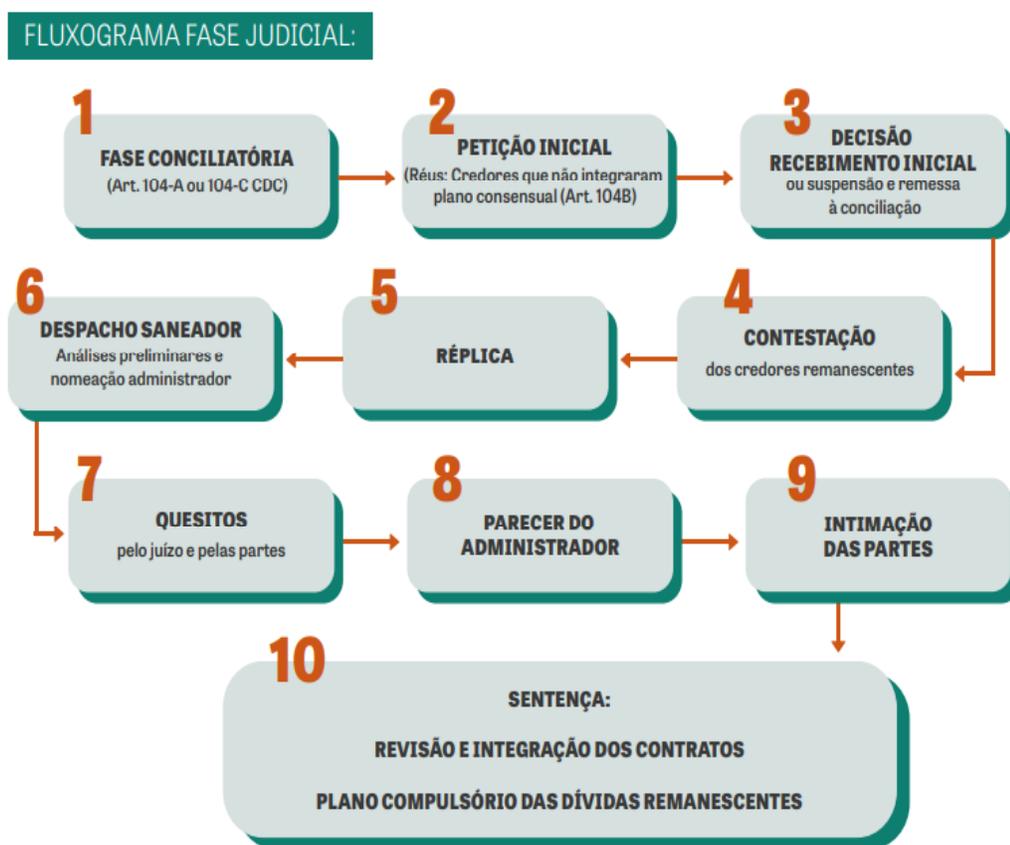
Vale reproduzir o fluxograma constante da Cartilha elaborada pelo Conselho Nacional de Justiça:<sup>174</sup>

---

<sup>173</sup> BENJAMIN, A. H. *et al.* **Comentários à Lei 14.181/2021**: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 336-337.

<sup>174</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Cartilha sobre o Tratamento do Superendividamento do Consumidor**. 2022, p. 30. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/cartilha-superendividamento.pdf>>. Acesso em :25 nov. 2022.

Figura 8 – Fluxograma fase judicial



Fonte: Conselho Nacional de Justiça

Na cartilha elaborada pelo Conselho Nacional de Justiça restou explicitada a importância da fase judicial para que seja atingido o objetivo de reinserção do consumidor superendividado:

O objetivo geral desta fase do tratamento é evoluir da “cultura da dívida” e da “exclusão” da sociedade de consumo (pessoas com o nome “sujo”, nos cadastros e bancos de dados negativos, excluídos do consumo possuem dificuldades até para conseguir emprego) para uma cultura do adimplemento, de cooperação e repactuação das dívidas. O plano de pagamento com a preservação do mínimo existencial permite o consumidor prover sua família, retornar à sociedade ativa e o fomento da confiança e do empreendedorismo no país.<sup>175</sup>

<sup>175</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Cartilha sobre o Tratamento do Superendividamento do Consumidor**. 2022, p. 24. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/cartilha-superendividamento.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2022.

Assim, é importante que o juiz proceda à análise individualizada dos contratos para proceder à devida integração, revisão ou eventual aplicação de multa. Além disso, deve ter pleno conhecimento da situação econômica do consumidor, com vistas a elaborar um plano possível de ser cumprido, sem sacrifício do mínimo existencial.

Importante observar que a fase judicial não configura uma fase para mera cobrança do consumidor, mas tem como escopo restabelecer a saúde financeira do consumidor. Embora a presente pesquisa e a própria Lei nº 14.181/2021 tenha como foco a conciliação, é certo que a previsão de atuação judicial firme garante aos consumidores ainda mais segurança e efetividade no tratamento de sua situação de endividamento crônico.

## **6 O TRATAMENTO EXTRAJUDICIAL DO SUPERENDIVIDAMENTO ATRAVÉS DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO**

A presente tese tem como escopo principal estudar alternativas extrajudiciais para o enfrentamento e combate do superendividamento dos consumidores brasileiros, alargando o sistema multiportas de acesso à justiça por parte dos consumidores endividados. A via administrativa de acesso prevista pela Lei nº 14.181/2021 limitou o tratamento aos órgãos componentes do SNDC, o que dificulta sobremaneira o acesso à justiça dos consumidores domiciliados em locais não atendidos por aludidos órgãos ou nos quais os PROCONs existentes não ofereçam o serviço de tratamento.

Nesse contexto, os serviços notariais e de registro surgem como alternativa tanto para a realização do efetivo tratamento quanto para a realização de medidas prévias capazes de solucionar a situação de endividamento crônico.

Por essa razão, serão estudadas as características gerais dos serviços delegados, a aptidão desses profissionais do direito para contribuírem com o movimento de desjudicialização, bem como a realização de conciliações e mediações nas serventias extrajudiciais.

Assim, busca-se demonstrar que os serviços notariais e de registro são a melhor porta de acesso para que os consumidores brasileiros possam enfrentar e combater a “doença” do superendividamento.

### **6.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS DOS SERVIÇOS DE NOTAS E DE REGISTRO**

A busca por maior estabilidade nas relações jurídicas impulsionou o surgimento dos serviços notariais e de registro. Na pré-história, os negócios eram formalizados em uma festa,

durante à qual publicizava-se o negócio entabulado e os próprios convidados se tornavam testemunhas do acordo.<sup>176</sup>

Com efeito, a busca por certeza e segurança resultou na necessidade de haver um agente capaz de perpetuar no tempo os negócios privados, garantindo publicidade e eficácia às avenças e direitos. O desenvolvimento do direito notarial e registral acompanhou as fases da história humana, nas quais se valorizou menos ou mais a estabilidade nas relações jurídicas entre as pessoas.

No Brasil, a Constituição da República de 1988 sedimentou a relevância social e econômica das atividades notariais e de registro para o sistema jurídico brasileiro. Em seu artigo 236<sup>177</sup>, ao mesmo tempo em que prevê que o exercício da função notarial e registral se dará em caráter privado, pontifica sua natureza pública.

A propósito, vale repisar que as delegações são concedidas pelo Estado a agentes públicos delegados, aprovados em rigoroso concurso público de provas e títulos, aos quais incumbe lavrar e registrar fatos, declarações e negócios jurídicos dos interessados para que gerem seus regulares efeitos e sejam publicizados.

Nesse ponto, Cintia Maria Scheid ressalta a importância dos concursos públicos de provas e títulos para a eficiente prestação dos serviços delegados:

Com efeito, tratando-se de prestação de serviço de natureza pública, sob a forma privada, é essencial que a seleção para a prestação desses serviços ocorra de forma idônea e isonômica, com vistas a selecionar a pessoa melhor capacitada para a prestação de serviço tão caro à estabilidade das relações sociais. Nesse cenário, o concurso público é o meio adequado para alcançar tais fins e atender aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, corolários da administração pública de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, consoante o disposto no artigo 37 da Constituição Federal.<sup>178</sup>

<sup>176</sup> BUSTAMANTE, Nathalia. **Como Fazíamos Sem – Cartório**. A evolução dos registros de documentos. Artigo. 2016. Disponível em: <<https://www.cartorioserra.com.br/artigos,711,como-faziamos-sem-cartorio-evolucao-registros-documentos.html>>. Acesso em: 04 jan. 2023.

<sup>177</sup> “Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público. 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.”

<sup>178</sup> SCHEID, Cintia Maria. **Protesto Extrajudicial e Função Social**: instrumento para a atividade satisfativa do crédito. Tese de Doutorado em Direito. Faculdade Autônoma de Direito (FADISP), São Paulo, 2019, p. 55.

A exigência de aprovação em concurso público de provas e títulos operou uma mudança de paradigma e foi essencial para concretizar o princípio republicano às atividades notariais e de registro. Com efeito, após a edição da Constituição da República de 1988, em caso de vacância da serventia, o preenchimento apenas se dará através de concurso público, seja de ingresso, seja de remoção, com etapas de provas e títulos.

Nesse contexto, Luís Paulo Aliende Ribeiro ensina que, por determinação constitucional, as atividades extrajudiciais não perdem o caráter público por se submeterem a uma gestão privada:

[...] são peculiares e exclusivos os contornos da função pública notarial e de registros no Brasil. A atividade apresenta uma face pública, inerente à função pública e por tal razão regada pelo direito público (administrativo), que convive, sem antagonismo, com uma parcela privada, correspondente ao objeto privado do direito notarial e registral e ao gerenciamento de cada unidade de serviço, face esta regada pelo direito privado.<sup>179</sup>

A par disso, o caráter público das atividades notariais e de registro determina a observância de todos os princípios que regem a Administração Pública, destacando-se a supremacia e indisponibilidade do interesse público, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A propósito, os delegatários extrajudiciais, definitivamente, não são servidores públicos<sup>180</sup>, mas agentes públicos, particulares em colaboração com o Estado, que exercem

<sup>179</sup> RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da Função Pública Notarial e de Registro**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 181.

<sup>180</sup> Ayres Britto, há muito, destaca a diferenciação entre notários e funcionários públicos: *Se o exercício dos cargos públicos efetivos é remunerado diretamente pelos cofres do Estado, o exercício das atividades notariais e de registro é pago pelas pessoas naturais ou pelas pessoas coletivas que deles se utilizam; se ao conjunto dos titulares de cargo efetivo se aplica um estatuto ou regime jurídico funcional comum, ditado por lei de cada qual das pessoas federadas a que o servidor se vincule, o que recai sobre cada um dos titulares de serventia extrajudicial é um ato unilateral de delegação de atividades, expedidos de conformidade com a lei específica de cada Estado-Membro ou do Distrito Federal, respeitadas as normas gerais que se vinculem por lei da União acerca dos registros públicos e da fixação dos sobreditos emolumentos (inciso XXV do art. 22 e parágrafos 1.º e 2.º do art. 236 da Carta de Outubro, um pouco mais acima transcritos); se as pessoas investidas em cargo público efetivo se estabilizam no serviço do Estado, vencido com êxito o que se denomina 'estágio probatório', e ainda são aquinhoadas com a aposentadoria do tipo estatutário, pensão igualmente estatutária para os seus dependentes econômicos, possibilidade de greve, direito à sindicalização do tipo profissional (não da espécie econômica) e mais uma cláusula constitucional de irredutibilidade de ganhos incorporáveis aos respectivos vencimentos ou subsídios, nada disso é extensível aos titulares de serventia extraforense, jungidos que ficam os notários aos termos de uma delegação administrativa que passa ao largo do estatuto jurídico de cada qual dos conjuntos de servidores da União, dos Estado, do Distrito Federal e dos Municípios. Enfim, as marcantes diferenciações pululam a partir do próprio texto da Magna Carta Federal, permitindo-nos a serena enunciação*

função pública, com responsabilidade administrativa, cível e criminal pelos atos que praticam<sup>181</sup>.

Celso Antônio Bandeira de Mello também destaca essa diferenciação em parecer elaborado:

A questão proposta é de extrema singeleza. Não há a mais remota possibilidade de se confundir titular de Tabelionato ou Cartório não oficializado com funcionário público. A disceptação entre ambos é sobremodo evidente. Basta consultar a legislação definidora de funcionário público para se perceber que titulares de serventia não oficializada são agentes inequivocamente distintos do que, no Direito brasileiro, se considera funcionário.<sup>182</sup>

No mesmo sentido, não há confundir notários e registradores com concessionários e permissionários de serviços públicos, uma vez que estes são remunerados através de preços públicos, ao passo que aqueles recebem taxas. Os agentes delegados estão sujeitos à fiscalização do Poder Judiciário e os concessionários e permissionários são fiscalizados pelo Poder Executivo.<sup>183</sup>

---

*de que as atividades notariais e de registro nem se traduzem em serviços públicos nem tampouco em cargos públicos efetivos. (...). BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.602/MG. Relator: Ministro Joaquim Barbosa, Brasília, DJ, 31 mar. 2006. **Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266859>>. Acesso em: 06 jan. 2023.*

<sup>181</sup> Luiz Guilherme Loureiro assim ensina: “Os notários e registradores são agentes públicos, mas não são considerados funcionários públicos em sentido estrito. São particulares em colaboração com a Administração, pessoas alheias ao aparelho estatal, mas que compõem uma terceira categoria de agentes públicos, ao lado dos agentes políticos e dos funcionários públicos. Para fins do direito penal, por outro lado, os tabeliães e registradores são considerados funcionários públicos em sentido amplo.” LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática**. 5. ed. São Paulo: Método, 2014, p. 1.

<sup>182</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Serventias não Oficializadas**. Parecer. São Paulo, 1983. Disponível em: <<https://www.irib.org.br/files/obra/ServentiasNaoOficializadas.doc>>. Acesso em: 6 jan. 2023.

<sup>183</sup> A jurisprudência é assente nessa posição: *Regime jurídico dos servidores notariais e de registro. Trata-se de atividades jurídicas que são próprias do Estado, Constituição e o Supremo, porém exercidas por particulares mediante delegação. Exercidas ou traspassadas, mas não por conduto da concessão ou da permissão, normadas pelo caput do art. 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do exercício dessa atividade material (não jurídica) em que se constituem os serviços públicos. A delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais. A sua delegação somente pode recair sobre pessoa natural, e não sobre uma empresa ou pessoa mercantil, visto que de empresa ou pessoa mercantil é que versa a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público. Para se tornar delegatária do Poder Público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação em concurso público de provas e títulos, e não por adjudicação em processo licitatório, regrado, este, pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão ou de permissão para o desempenho de serviço público. Cuida-se ainda de atividades estatais cujo exercício privado jaz sob a exclusiva fiscalização do Poder Judiciário, e não sob órgão ou entidade do Poder Executivo, sabido que por órgão ou entidade do Poder Executivo é que se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Por órgãos do Poder Judiciário é que se marca a presença do Estado para conferir certeza e liquidez jurídica às relações inter-partes, com esta conhecida diferença: o modo usual de atuação do Poder Judiciário se dá sob o signo da contenciosidade, enquanto o invariável modo de atuação das serventias extraforenses não adentra essa delicada esfera da litigiosidade entre sujeitos de direito.* BRASIL. Supremo Tribunal Federal.

Os tabeliães e registradores, no desempenho de suas funções, sempre devem resguardar a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos. A publicidade significa a notoriedade de ou ato ou negócio jurídico e pode ser visto em duas facetas, uma ampla e outra restrita.

Em sentido amplo, a publicidade representa a cognoscibilidade do ato notarial ou registral, o que significa que qualquer pessoa pode conhecer o teor do ato, desde que solicite uma certidão à serventia, pressupondo, pois, uma postura ativa e uma manifestação de vontade do interessado. De outro lado, a publicidade em sentido estrito, conceituada como “publicidade jurídica”, consiste na finalidade de produção de efeitos jurídicos.<sup>184</sup>

Marcelo Guimarães Rodrigues ainda classifica a publicidade em ativa e passiva. A ativa é típica dos ofícios de registro e a passiva característica dos tabeliães de notas. De acordo com aludido autor, a publicidade dos serviços notariais e registrais representa a “*divulgação de ato ou fato jurídico relevante, por meio físico ou eletrônico admitido em lei, indicando o agente respectivo, o direito e o bem ou objeto mencionado*”.<sup>185</sup>

A autenticidade pode ser definida como a presunção relativa de veracidade que ostentam os atos provenientes dos serviços notariais e registrais, pois são praticados por profissionais do Direito dotados de fé pública. De fato, os atos notariais ou o direito registrado são presumidamente verdadeiros e podem ser oponíveis a terceiros. Não obstante, são passíveis de serem anulados ou retificados caso não exprimam a verdade.

A perenidade e confiança dos negócios jurídicos entabulados são expressões da segurança jurídica que provém dos atos notariais e registrais, o qual se afigura como princípio informador de toda a atividade.

A fim de cumprir o mandamento constitucional do artigo 236, parágrafo primeiro, da Constituição Federal, foi editada, no ano de 1994, a Lei Federal nº 8.935<sup>186</sup>, também denominada Lei dos Notários e Registradores ou Lei dos Cartórios, a qual, de forma genérica,

---

ADI 2.415/SP. Relator: Ministro Ayres Britto, DJe, 09 fev. 2012. **Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1718027>>. Acesso em: 6 jan. 2023.

<sup>184</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática**. 5. ed. São Paulo: Método, 2014, p. 22.

<sup>185</sup> RODRIGUES, Marcelo. **Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registros do Estado de Minas Gerais – Provimento CGJ 260/2013 – Comentado**. Belo Horizonte: SERJUS – ANOREG/MG, 2016, p. 25.

<sup>186</sup> BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispendo sobre serviços notariais e de registro.

regulamenta a atividade e o funcionamento das serventias, disciplinando os direitos e deveres desses profissionais do direito.

No que concerne aos emolumentos, os quais têm natureza de taxa remuneratória do serviço público, foi editada a Lei nº 10.169/2000<sup>187</sup>, a qual estabelece normas gerais de fixação dos emolumentos e é o diploma legal referido no parágrafo segundo do supracitado art. 236. Os valores específicos de cada ato serão fixados pelos Estados e pelo Distrito Federal. Mais adiante será enfrentada a forma de remuneração dos delegatários pelos serviços concernentes ao tratamento do superendividamento.

Para confirmar a viabilidade jurídica da tese ora proposta, mister demonstrar a capacidade de os notários e registradores oferecerem acessibilidade e segurança jurídica ao consumidor superendividado, o qual necessita da preservação do mínimo existencial.

## 6.2 OS NOTÁRIOS E REGISTRADORES COMO PROTAGONISTAS NO PROCESSO DE DESJUDICIALIZAÇÃO

Nos dias atuais, observa-se uma tendência nacional, ou melhor, mundial, de se desenvolver medidas efetivas e eficientes que sejam aptas a promover a desjudicialização, principalmente em situações em que seja possível resolver o conflito sem a movimentação da máquina judiciária e, ao mesmo tempo, concretizar o acesso à justiça por parte dos cidadãos.

O princípio do Acesso à Justiça consiste em direito fundamental de primeira geração, previsto no artigo 5º, inciso XXXV<sup>188</sup>, da Constituição da República, imprescindível à garantia de regular o exercício dos demais direitos. Conforme destacam Cappelletti e Garth<sup>189</sup>,

<sup>187</sup> BRASIL. **Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000**. Regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

<sup>188</sup> “Art. 5º. [...] XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; [...]”.

<sup>189</sup> Mauro Cappelletti e Bryant Garth produziram trabalho clássico sobre o tema “acesso à justiça”, através do projeto de pesquisa “Projeto Florença de acesso à Justiça”, no qual investigaram a experiência de inúmeros países. Como assinala Daniela Olímpio de Oliveira, “esses autores, também, já de antemão, estabeleceram que a expressão ‘acesso à Justiça’ é de difícil definição, podendo ser usada, num primeiro sentido, para designar: i) o sistema estatal de resolução de controvérsias igualmente acessível a todos; ou, num segundo entendimento, ii) que produza resultados justos. A primeira ideia está muito mais ligada ao Judiciário, enquanto que, na segunda visão, o acesso à Justiça já é examinado em relação aos resultados, à efetividade, independentemente do *locus operandi*. Sobre uma ou ambas as concepções, o princípio do acesso à Justiça é elevado à categoria de um direito fundamental, haja vista se prestar à realização do direito material assegurado na ordem constitucional e infraconstitucional, tudo a partir de uma relação entre técnica e efetividade dos meios.” OLIVEIRA, Daniela Olímpio de. **Desjudicialização, Acesso à Justiça e Teoria Geral do Processo**. 2. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2015, p. 23-24.

acesso à justiça é termo de difícil definição, mas que essencialmente abarca duas finalidades básicas do sistema jurídico, vale dizer, a de possibilitar que os cidadãos reivindiquem seus direitos e/ou solucionem seus litígios sob os auspícios do poder estatal.

Aludidos estudiosos identificaram que, a partir de 1965, três ondas de acesso à justiça marcaram os países ocidentais. A primeira onda consiste na necessidade de prestação de assistência judiciária para pessoas que não tenham condições de suportar as despesas do processo e os honorários de advogado. É o reflexo das desigualdades sociais e econômicas e uma tentativa de superar essa dificuldade de acesso, de forma a intensificar a prestação de assistência jurídica por advogados custeadas pelo Estado, como é o caso das Defensorias Públicas.

Mais adiante, a segunda onda de acesso à justiça está relacionada à tutela dos direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos, de modo que representantes dos interessados possam atuar judicialmente em benefício de determinado grupo e a decisão seja aplicável a todos os integrantes, ainda que não tenham efetivamente participado do processo específico.

A terceira onda, por sua vez, que se relaciona diretamente com a presente pesquisa, refere-se à conjugação da solução de conflitos judiciais com métodos extrajudiciais de composição de interesses, como se observa na conciliação, mediação e arbitragem.

Com efeito, essa terceira onda implica em reformas que ultrapassam os limites da representação judicial e implicam modificações nas formas de procedimentos, mudanças na estrutura dos tribunais, alterações no direito material com o objetivo de evitar litígios ou facilitar a resolução dos mesmos, representando, pois, uma mudança estrutural. Nesse sentido, explanam os autores:

O recente despertar de interesse em torno do efetivo acesso à Justiça levou a três posições básicas, ao menos nos países do Mundo Ocidental. Tendo início em 1965, estes posicionamentos emergiram mais ou menos em sequência cronológica. Podemos afirmar que a primeira solução para o acesso – a primeira “onda” desse movimento novo foi a assistência judiciária; a segunda dizia respeito às reformas tendentes a proporcionar representação jurídica para os interesses “difusos”, especialmente nas áreas de proteção ambiental e do consumidor; e o terceiro – e mais recente – é que nos propomos a chamar simplesmente de “ênfase de acesso à justiça” porque inclui os posicionamentos anteriores, mas vai muito além deles, representando, desta forma,

uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo.<sup>190</sup>

Nesse contexto, Daniela Olímpio de Oliveira revela a importância da terceira onda para suprir a dificuldade do Poder Judiciário em solucionar todas as ações ajuizadas:

A terceira onda de acesso à justiça surgiu em decorrência da insuficiência do Processo Judicial para a solução de determinados litígios, acrescentando-se, então, os mecanismos alternativos e coexistenciais de solução de controvérsias. Aqui, a busca é pela adequação do Processo Civil ao tipo de litígio, utilizando-se da técnica, atores e instituições judiciais e até mesmo extrajudiciais para a composição da lide.

Ressalta-se, em especial neste último obstáculo, a sugestão dos meios extrajudiciais. A referência a mecanismos extrajudiciais e até coexistenciais, com o aprofundamento dos seus contornos e seus limites, bem como da própria técnica adotada em procedimentos judiciais, com vistas à sua efetividade, representa o aspecto fundamental dessa terceira onda de acesso à Justiça.<sup>191</sup>

Avançando no estudo do tema, Kim Economides identificou uma quarta onda, consistente na esmerada formação dos profissionais do direito e humanização.<sup>192</sup> Essa quarta onda está intrinsecamente relacionada à justiça em si, preocupando-se com a efetiva justiça. Por isso, é necessário dotar os atores processuais de conhecimentos não apenas jurídicos, mas também culturais, sociológicos e econômicos, de forma que compreendam que o exercício da função a ser desempenhada não é mera conquista pessoal, mas deve ser direcionada à pacificação social.

Assim é inconteste que a conciliação e a mediação consistem em formas alternativas de resolução de conflitos capazes de garantir o acesso à justiça ao alcançar a paz social, uma vez que para sua ocorrência é necessária a comunhão de vontades entre as partes.

Outros obstáculos ao acesso à justiça são os custos processuais, os honorários advocatícios e periciais, bem como outras despesas que o procedimento demanda. O tempo também é apontado por Cappelletti também como outro dificultador, pois as partes, na maioria

---

<sup>190</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 31.

<sup>191</sup> OLIVEIRA, Daniela Olímpio de. **Desjudicialização, Acesso à Justiça e Teoria Geral do Processo**. 2. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2015, p. 24.

<sup>192</sup> MONTINEGRO, Monaliza. **O Acesso à Justiça Depende da Humanização dos Profissionais do Direito**. Disponível em: <<http://www.justificando.com/2016/04/25/o-acesso-a-justica-depende-da-humanizacao-dos-profissionais-de-direito/#:~:text=A%20quarta%20onda%2C%20portanto%2C%20C3%A9,busca%20de%20uma%20justi%C3%A7a%20efetiva.>>. Acesso em: 02 set. 2020.

das vezes, não podem aguardar o longo tempo em que os processos rotineiramente tramitam<sup>193</sup>. Além disso, a inflação que se opera durante o curso da demanda pode resultar na diminuição do valor da demanda.

A inaptidão de parcela significativa dos cidadãos para reconhecer um direito e propor a respectiva ação judicial também é outro dificultador. Vários cidadãos nem têm consciência de que seus direitos foram lesados e não sabem sequer qual o procedimento adequado para discutir judicialmente a lesão. O formalismo e a complexidade dos procedimentos judiciais muitas vezes impedem a compreensão plena do jurisdicionado quanto aos atos processuais a serem praticados.<sup>194</sup>

A diferença de atuação entre o litigante habitual e o eventual também é outro entrave, uma vez que aquele possui extensa experiência judicial, domina os meandros processuais e está mais familiarizado com os procedimentos, conforme ocorre com algumas empresas detentoras de grande passivo decorrente da frequente infringência da legislação aplicável.

Nessa esteira, não resta outra alternativa senão enfrentar com coragem aludidos entraves e dificultadores do acesso à justiça:

Os juristas precisam, agora, reconhecer que as técnicas processuais servem a funções sociais; que as cortes não são a única forma de solução de conflitos a ser considerada; e que qualquer regulamentação processual, inclusive a criação ou o encorajamento de alternativas ao sistema judiciário formal tem um efeito importante sobre a forma como opera a lei substantiva.<sup>195</sup>

É certo que não se admite conceber, hoje, o Poder Judiciário como exclusivo meio de acesso à justiça. O princípio do acesso à justiça deve ser lido à luz do intenso estímulo à desjudicialização de procedimentos e ao desenvolvimento de técnicas de solução pacífica de controvérsias. Daniela Olímpio de Oliveira assim destaca:

---

<sup>193</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 20.

<sup>194</sup> Como exemplificam Cappelletti e Garth: “Num primeiro nível está a questão de reconhecer a existência de um direito juridicamente exigível. Essa barreira fundamental é especialmente séria para os despossuídos, mas não afeta apenas os pobres. (...) Mesmo consumidores bem informados, por exemplo, só raramente se dão conta de que sua assinatura num contrato não significa que precisem, obrigatoriamente, sujeitar-se a seus termos, em quaisquer circunstâncias. Falta-lhes o conhecimento jurídico básico não apenas para fazer objeção a esses contratos, mas até mesmo para perceber que sejam passíveis de objeção CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 22-23.

<sup>195</sup> *Ibid.*, p. 12.

Considerando um movimento contemporâneo de desjudicialização de processos e instituições, com o fortalecimento de alternativas extrajudiciais de solução de controvérsias (não considerando apenas as tradicionalmente já conhecidas – mediação e arbitragem), como também o fortalecimento de procedimentos cartorários extrajudiciais e da processualidade administrativa nas esferas públicas de poder, evidencia-se que o Estado contemporâneo é policêntrico, e o princípio do acesso à Justiça recompõe-se numa polissemia, na medida em que se presta a funções variadas para toda a grandeza do devido processo legal.

Em qualquer aspecto, o acesso à Justiça, para que seja afirmada a sua realização, merece ser analisado pelos seus desdobramentos – *acessibilidade, operosidade, utilidade e proporcionalidade*.<sup>196</sup>

Rodolfo de Camargo Mancuso aponta a necessidade de uma leitura atual e contextualizada do princípio previsto no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição da República:

O inc. XXXV do art. 5º da vigente CF/1988, dispendo que a lei não pode subtrair à apreciação judicial históricos de lesão sofrida ou temida, tem merecido, ao longo do tempo, uma leitura que a descolou da realidade judiciária contemporânea, tomando ares tão ufanistas como irrealistas. Com isso, daquele singelo enunciado se têm extraído premissas, garantias, deveres, direitos, enfim, proposições diversas, contando-se, dentre essas ilações exacerbadas: a garantia de acesso à Justiça, a universalidade da jurisdição, a ubiquidade da justiça, tudo, ao fim e ao cabo, estimulando o demandismo judiciário e por pouco não convertendo o direito de ação em... *dever de ação*.<sup>197</sup>

De fato, no que tange à acessibilidade, vale considerar que os mecanismos alternativos de solução de controvérsias são absolutamente compatíveis com o princípio mencionado. A sociedade plural e as variadas realidades econômicas, sociais e culturais presentes exigem o alargamento dos meios de resolução dos mais variados conflitos. O Poder Judiciário, por óbvio, deve se manter sempre vigilante e responsável pela defesa e guarda substantiva dos direitos, não como órgão único ou primeiro, mas como órgão último do resguardo dos princípios fundamentais dos cidadãos.

Flávio Galdino elucida as características atuais do direito ao acesso à justiça:

O direito de acesso à justiça: I – tem como base as ideias de isonomia material e efetividade do processo; II – contempla a relação processual propriamente dita e não

<sup>196</sup> OLIVEIRA, Daniela Olímpio de. **Desjudicialização, Acesso à Justiça e Teoria Geral do Processo**. 2. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2015, p. 31.

<sup>197</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 194.

as relações entre o Poder Judiciário e os demais poderes; III – está dirigido à efetividade da tutela jurisdicional, que passa a ocupar lugar de centralidade na teoria jurídica processual; IV – ainda assim, permanece dirigido fundamentalmente ao legislador; V – promove a implementação de meios alternativos de solução de controvérsias.<sup>198</sup>

Assim, o princípio do acesso à justiça exige uma leitura de acordo com a realidade do sistema judiciário, através do incentivo de medidas idôneas ao processo de desjudicialização, que sejam aptas a contribuir para o desafogo do Judiciário sem se descuidar, ao mesmo tempo, dos direitos dos cidadãos. O acesso à justiça relaciona-se ao resultado da prestação jurisdicional, administrativa ou conciliatória. Tem-se como escopo a realização do Direito não apenas pelo órgão jurisdicional estatal, mas por outros meios também eficientes e idôneos.

Nesse contexto de desjudicialização e acesso à justiça, emerge a importância dos serviços notariais e de registro, que são atividades estatais exercida em caráter privado por agentes públicos regularmente aprovados em concurso público de provas e títulos, dotados de fé pública e que ostentam potencial de contribuir com o tratamento do superendividamento do consumidor e outras questões.

O movimento de desjudicialização exige coragem e maior ousadia por parte dos agentes políticos e operadores do direito. O congestionamento do Poder Judiciário requer o abandono de métodos e sistemas ultrapassados de resolução de conflitos que já mostraram fracasso ou ineficiência.

Os serviços delegados hoje extremamente modernos, tecnológicos e acessíveis, exsurtem como via inteligente e eficaz para a solução das variadas controvérsias que acentuam o gargalo do Judiciário. O princípio fundamental do acesso à justiça e o aumento da litigância exigem um aparato estatal suficiente a atender à multiplicidade de controvérsias que surgem na sociedade contemporânea.

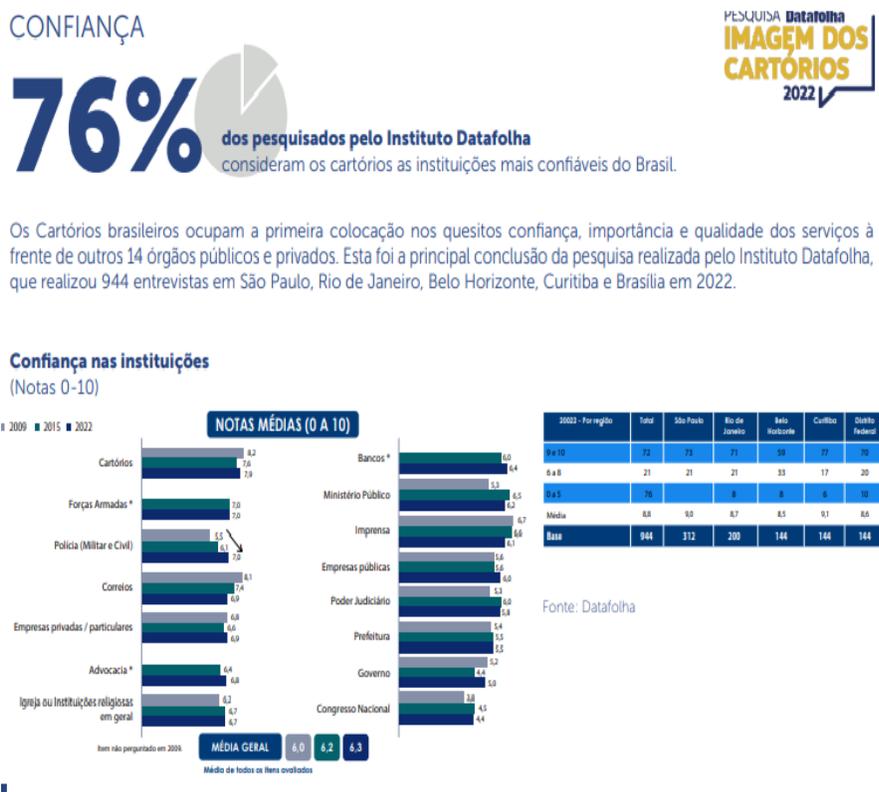
De fato, o que se observa é que os serviços notariais e de registro vêm assumindo especial protagonismo no processo de desjudicialização, destacando-se como opção do legislador em várias situações em que urge o desafogo de Judiciário. Em pesquisa Datafolha

---

<sup>198</sup> GALDINO, Flávio. A Evolução das Ideias de Acesso à Justiça. **Revista Autônoma de Processo**, n. 3, Curitiba, abr.-jun. 2007, p. 81.

divulgada em dezembro de 2022, os cartórios despontaram como a instituição mais confiável no cenário brasileiro:<sup>199</sup>

Figura 09: Confiança – Pesquisa Datafolha



Fonte: Datafolha

A recente pesquisa também atestou a aprovação e eficiência dos serviços prestados pelas serventias extrajudiciais quando comparados com outros serviços públicos, incluídos aqueles prestados pelas prefeituras municipais, em cuja estrutura encontram-se os PROCONs municipais.<sup>200</sup>

<sup>199</sup> Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG BR. **Cartórios em Números**. 4. ed., 2022, p. 4. disponível em: < <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2022/12/Cartórios-em-Números-Edição-2022.pdf> >. Acesso em: 03 jan. 2023.

<sup>200</sup> Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG BR. **Cartórios em Números**. 4. ed., p. 5. disponível em < <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2022/12/Cartórios-em-Números-Edição-2022.pdf> > acesso em 03 jan. 2023.

Figura 10 – Avaliação do serviço prestado



Cartórios se mantêm como o serviço mais bem avaliado, sendo seguido pelos Correios. Prefeitura, empresas de telefonia e INSS têm aprovação relativamente menores.

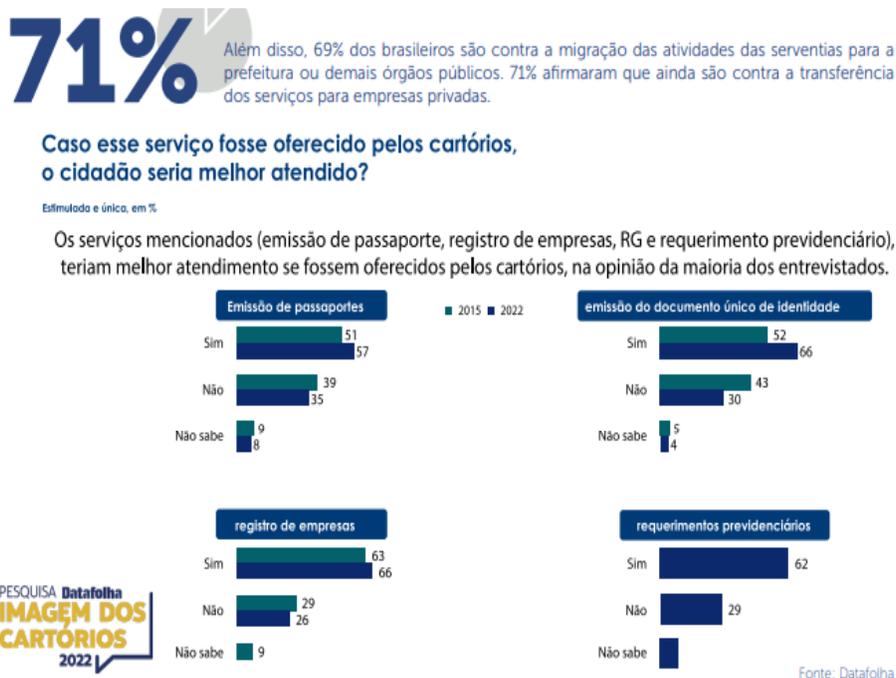
Comparando com 2015, Correios teve queda na aprovação, enquanto Bancos, Construtoras de imóveis, empresas de internet, concessionárias de estradas, prefeitura, empresas de telefonia e INSS melhoraram seus resultados.

Fonte: Datafolha

Além disso, corroborando o escopo do presente trabalho, parcela significativa dos entrevistados, mais especificamente 71% (setenta e um por cento) deles são contra a migração dos serviços prestados pelas serventias para outros órgãos públicos, como as prefeituras, ou outros órgãos privados. E mais, manifestaram-se no sentido de que vários serviços seriam melhores prestados se fossem oferecidos pelos notários e registradores brasileiros.<sup>201</sup>

<sup>201</sup> Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG BR. **Cartórios em Números**. 4. ed., 2022, p. 8. disponível em: < <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2022/12/Cartórios-em-Números-Edição-2022.pdf> >. Acesso em: 03 jan. 2023.

Figura 11 – Caso os serviços fossem prestados pelos cartórios.



Fonte: Datafolha

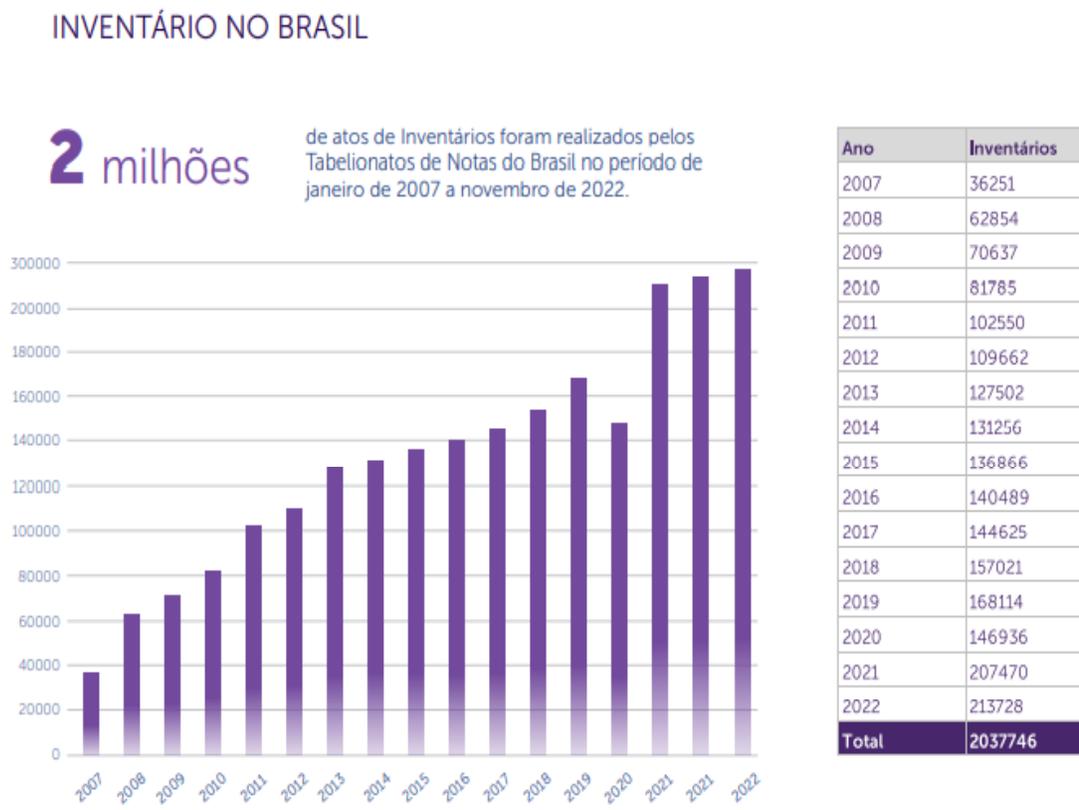
Nesse contexto de maior prestígio dos serviços notariais e registrais, impende destacar que os tabeliães de notas promoveram, desde o ano de 2007, vários divórcios, separações e inventários na esfera extrajudicial. De igual forma, os registradores imobiliários desempenham de forma eficiente inúmeras retificações e usucapiões na via administrativa.

As alienações fiduciárias encontraram meio eficiente e desburocratizado nos escritórios de registro de imóveis e registro de títulos e documentos. As apostas do legislador nos delegatários tem se mostrado tão positivas que recentemente a Lei nº 14.382/2022<sup>202</sup> ampliou os serviços prestados pelos oficiais de registro, destacando-se a adjudicação compulsória extrajudicial, com participação dos tabeliães de notas e oficiais de registro.

<sup>202</sup> Art. 216-B. Sem prejuízo da via jurisdicional, a adjudicação compulsória de imóvel objeto de promessa de venda ou de cessão poderá ser efetivada extrajudicialmente no serviço de registro de imóveis da situação do imóvel, nos termos deste artigo.

A título exemplificativo, é sintomático o aumento progressivo de inventários extrajudiciais nos tabelionatos de notas brasileiros, os quais não mais demandaram a movimentação de toda a estrutura do Poder Judiciário.<sup>203</sup>

Figura 12 – Inventário no Brasil



Fonte: Datafolha

De forma sistemática, os dados da pesquisa “Cartório em Números – edição 2022” comprovam a economia de tempo e recursos com a prestação dos serviços notariais e de registro, no movimento de desjudicialização.<sup>204</sup>

<sup>203</sup> Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG BR. **Cartórios em Números**. 4. ed., 2022, p. 8. disponível em: < <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2022/12/Cartórios-em-Números-Edição-2022.pdf> >. Acesso em: 03 jan. 2023.

<sup>204</sup> Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG BR. **Cartórios em Números**. 4. ed., 2022, p. 50. disponível em: < <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2022/12/Cartórios-em-Números-Edição-2022.pdf> >. Acesso em: 03 jan. 2023.

Figura 13 – Desjudicialização – Lei 11.441/2007



Fonte: ANOREG BR

De igual forma, desde a previsão de processamento de usucapiões extrajudiciais, é assente o aumento das práticas desses atos nos cartórios de imóveis brasileiros, em evidente desafogo da máquina judiciária. De fato, desde a regulamentação desse ato na via extrajudicial, cerca de 9.040 (nove mil e quarenta) processos deram entrada nas serventias do Estado de São Paulo, dos quais cerca de 2.900 (dois mil e novecentos) estão em tramitação.<sup>205</sup>

No mesmo sentido, acompanhando a atuação efetiva dos tabelionatos de protesto na recuperação dos créditos privados, os entes públicos e respectivas autarquias das esferas federal, estadual e municipal, têm apresentado constantemente várias certidões de dívida ativa a protesto, em razão da celeridade, eficiência e segurança jurídica proporcionada pelos tabeliães

<sup>205</sup> ANOREG BR. Associação dos Notários e Registradores do Brasil. **Cartórios em Números**. 4. ed., 2022, p. 120. disponível em: < <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2022/12/Cartórios-em-Números-Edição-2022.pdf> >. Acesso em: 03 jan. 2023.

de protesto brasileiros. A propósito, sem considerar a significativa economia para os cofres públicos, os índices de recuperação do crédito público com a utilização do protesto extrajudicial são superiores à utilização da via judicial, sem necessidade de qualquer despesa direta com o serviço de protesto e nem movimentação do Poder Judiciário.

Tradicionalmente, o protesto é definido como o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida. Com a evolução dos serviços de protesto e da jurisprudência relacionada, pode-se afirmar que o protesto atualmente não se limita a meio de prova, mas desempenha importante papel legítimo de coerção ao pagamento de dívidas, afigurando-se como verdadeiro meio alternativo de cobrança de obrigações certas, líquidas e exigíveis, à disposição dos credores.

Nesse sentido, elucidam Rafael Gouveia Bueno e Sérgio José Luiz Bueno:

O procedimento para protesto, como visto, tem hoje a predominante finalidade de recuperação de crédito, sem prejuízo, naturalmente, da função probatória do ato de protesto, sobretudo quando necessário para o ajuizamento de ação ou execução. Inegavelmente, na grande maioria dos casos, o fim almejado é de obtenção de satisfação de obrigações. Quanto mais dívidas são pagas nos tabelionatos de protesto, menos ações aportam no Judiciário. E, ainda, se já ajuizada a ação, quanto mais pagamentos se obtém nos tabelionatos de protesto, mais ações “deixam” o judiciário. Hoje é unísono esse pensamento.<sup>206</sup>

No acórdão que julgou improcedente a ADI 5.135 e declarou constitucional o protesto de certidão de dívida ativa, o Supremo Tribunal Federal bem elucidou a importância e eficiência do protesto como meio alternativo de cobrança e recuperação do crédito público, afastando a tese de que sua utilização pelos entes públicos consistiria em sanção política. Alguns desses fundamentos merecem ser reproduzidos:

Em segundo lugar, o dispositivo legal impugnado não viola o princípio da proporcionalidade. A medida é adequada, pois confere maior publicidade ao descumprimento das obrigações tributárias e serve como importante mecanismo extrajudicial de cobrança, que estimula a adimplência, incrementa a arrecadação e promove a justiça fiscal. A medida é necessária, pois permite alcançar os fins pretendidos de modo menos gravoso para o contribuinte (já que não envolve penhora, custas, honorários, etc.) e mais eficiente para a arrecadação tributária em relação ao executivo fiscal (que apresenta alto custo, reduzido índice de recuperação dos créditos públicos e contribui para o congestionamento do Poder Judiciário). A medida é proporcional em sentido estrito, uma vez que os eventuais custos do protesto de CDA

---

<sup>206</sup> BUENO, Rafael Gouveia; BUENO, Sérgio Luiz José. **Protesto de Sentença e outras Decisões Judiciais**. Indaiatuba: Editora Foco, 2020, p. 37.

(limitações creditícias) são compensados largamente pelos seus benefícios, a saber: (i) a maior eficiência e economicidade na recuperação dos créditos tributários, (ii) a garantia da livre concorrência, evitando-se que agentes possam extrair vantagens competitivas indevidas da sonegação de tributos, e (iii) o alívio da sobrecarga de processos do Judiciário, em prol da razoável duração do processo.<sup>207</sup>

No tocante ao protesto como meio efetivo de estímulo ao pagamento, Christian Gavalda e Jean Stoufflet enfatizam que:

A utilidade do protesto é múltipla. Em primeiro lugar, prova indiscutivelmente, sendo a escritura lavrada por funcionário público, que o portador apresentou o título na data correta e é obrigado a fazê-lo em relação aos fiadores. Então, seu estabelecimento oferece ao sacado, solenemente avisado, uma última chance de se libertar. Por fim, é um meio de pressão tanto mais eficaz quanto passível de publicidade.<sup>208</sup> (Tradução livre)

Nesse ponto, os números confirmam a extrema capacidade de recuperação de crédito por parte das serventias de protesto<sup>209</sup>:

Figura 14 – Recuperação de crédito

<sup>207</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5.135/DF. Relator: Ministro Roberto Barroso. 2016. Julgamento: 09/11/2016. DJe-022, 07/02/2018. **Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/772497388/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-5135-df-distrito-federal-9959963-7520141000000/inteiro-teor-772497418>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

<sup>208</sup> “L’utilité du protêt est multiple. D’abord il prouve d’une manière indiscutable puisque l’acte est dressé par un officier public, que le porteur a présenté l’effet à bonne date ainsi qu’il y est tenu à l’égard des garants. Ensuite, son établissement offre au tiré, solennellement averti, une dernière chance de se libérer. Il est, enfin, un moyen de pression d’autant plus efficace qu’il est soumis à publicité.” GAVALDA, Christian; STOUFFLET, Jean. **Instruments de Paiement et de Crédit**: effets de commerce; chèque, carte de paiement, transfert de fond. 7ème ed. Paris: Lexis Nexis Litec, 2009, p. 141.

<sup>209</sup> Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG BR. **Cartórios em Números**. 4. ed., 2022, p. 100. disponível em <<https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2022/12/Cartórios-em-Números-Edição-2022.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2023

## RECUPERAÇÃO DE CRÉDITO

### • Títulos Recuperados

**351.441 mil** de títulos públicos foram recuperados pelos Cartórios de Protesto nos últimos 30 meses



\*Até 30 de novembro de 2022

Fonte: ANOREG BR

A capilaridade dos serviços de protesto também é algo que merece destaque, já que em todas as comarcas do Brasil existem, pelo menos, um tabelião de protesto, o que facilita sobremaneira o acesso de todos que precisam se valer do serviço para recebimento de seus créditos. Nas comarcas maiores, mais unidades existem para atender a população. Ademais, os serviços de protesto em todo o país são altamente tecnológicos e desburocratizados, dispondo de Central Eletrônica (Cenprot) que possibilita o protocolo e recebimento eletrônico de títulos, o cancelamento eletrônico de títulos, bem como consulta gratuita de protestos lavrados e ativos em todo o território nacional.

Não bastasse, o Provimento 86 do Conselho Nacional de Justiça, editado em 29 de agosto de 2019, permite que pessoas físicas e jurídicas, incluindo bancos e instituições financeiras, apresentem gratuitamente títulos nos diversos tabelionatos do país. Essa gratuidade já era garantida aos entes públicos, os quais há muito se valem dos serviços sem adiantar quaisquer emolumentos ou despesas.

Com a edição do aludido provimento, promoveu-se uma verdadeira revolução nos serviços de protesto de títulos, já que corrige antiga injustiça e atribui apenas ao devedor o ônus de pagar as custas e despesas com o serviço extrajudicial. Na prática, o CNJ estendeu a todo o território nacional a postergação já verificada no estado de São Paulo, transformando o protesto

de títulos no meio mais célere, seguro, eficiente e econômico para cobrança de dívidas certas, líquidas e exigíveis.

Na prática, a postergação genérica implantada pelo Provimento nº 86/2019 do CNJ resultou em maior apresentação de dívidas objeto de relações de consumo nos tabelionatos de protesto brasileiros. A ausência de qualquer ônus para o credor estimulou a apresentação de títulos nas serventias, dentre as quais muitas delas objeto de relação de consumo.

O procedimento de protesto, desde a apresentação do título no tabelionato até a solução completa, vale dizer, o pagamento, a desistência ou o efetivo protesto, dura, em média, 6 (seis) dias úteis, com custo zero para o credor em caso de lavratura do registro de protesto. Logo, a celeridade e acessibilidade é algo ínsito ao procedimento extrajudicial.

A segurança jurídica também é algo inerente aos serviços notariais e de registro. No caso do protesto de títulos, em particular, cada tabelionato apenas pode receber títulos pagáveis na respectiva comarca, os quais passarão por rigorosa qualificação por parte do respectivo tabelião, o qual, considerando apto o título, intimará pessoalmente o devedor para que, no tríduo legal, quite o débito. Não satisfeita a obrigação, o tabelião lavrará e registrará em seus livros o respectivo protesto, extraíndo do mesmo o instrumento.

Desde a edição da Lei nº 9492/97, o rol de títulos protestáveis tem sido ampliado consideravelmente. Em seu artigo primeiro, a supracitada lei ampliou o rol de títulos protestáveis, antes restrito aos títulos de crédito. Atualmente, além dos títulos de crédito, também são protestáveis outros documentos de dívida, como contratos em geral, despesas condominiais, honorários advocatícios, dentre outros.

Certo é que, diante do inadimplemento de uma dívida consubstanciada em documento certo, líquido e exigível, resta ao credor que deseja a satisfação de seu crédito algumas alternativas, quais seja, cobrar judicialmente o crédito; negativar diretamente o devedor nos órgãos de proteção ao crédito (SPC/SERASA) ou apresentar o título no tabelionato de protesto competente.

Diante das opções possíveis, o protesto, por si só, já representa importante instrumento de desjudicialização, uma vez que tem o potencial de resolver o conflito de crédito totalmente na via extrajudicial, sem qualquer necessidade de movimentação da máquina judiciária. O protesto extrajudicial, hoje extremamente moderno, tecnológico e acessível, exsurge como via inteligente e eficaz para a solução dos intermináveis conflitos de crédito, os quais hoje representam o gargalo do acervo judiciário.

De fato, seria contraproducente e desarrazoado que todo credor de título certo, líquido e exigível tivesse que inicialmente acionar o Poder Judiciário para ter a satisfação de seu crédito. Se as milhares de dívidas diariamente apresentadas a protesto, sejam de consumo ou não, desaguassem inicialmente no Poder Judiciário, certamente o colapso desse poder seria inevitável. Logo, a relevância e importância do correto funcionamento dos tabelionatos de protesto é imprescindível para a economicidade e garantia de direitos de credores e devedores.

Merecem destaque as considerações de Emanuel Macabu Moraes acerca da importante atuação do tabelião de protesto na prevenção de litígios e na promoção da segurança jurídica na seara econômica:

Os tabeliões de protesto premeem os litígios econômicos porque dão autoridade, confiabilidade e segurança ao ato lavrado, acompanhados da presunção de legitimidade e legalidade inerentes aos atos emanados da fé pública outorgada pelo poder público, afastando a incerteza que podem gerar os atos particulares e coibindo possíveis questionamentos acerca da validade do ato, eliminando demandas e conflitos a desembocarem desnecessariamente no Poder Judiciário.<sup>210</sup>

Aliada a essa importante função de ser meio alternativo de cobrança e estímulo ao cumprimento da obrigação por parte do devedor, o protesto ainda promove o equilíbrio econômico e de mercado, evitando o aumento da inadimplência e as nefastas consequências que dela advêm.<sup>211</sup>

Diariamente, o tabelião fornece certidões em forma de relação às entidades representativas da indústria e do comércio ou àquelas vinculadas à proteção do crédito que as solicitarem, contendo todos os protestos lavrados e cancelamentos efetuados.

---

<sup>210</sup> MORAES, Emanuel Macabu. **Protesto Notarial**: títulos de crédito e documentos de dívida. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 32.

<sup>211</sup> Ao analisar as funções do protesto, Lucas Macedo e Gustavo Azevedo destacam a importância do protesto para a segurança nas relações negociais: “Em suma, visualizamos três funções atuais do ato de protesto: (1) a função probatória, uma vez que comprova o descumprimento de alguma obrigação certificada em título de crédito ou algum documento de dívida; (2) a função conservatória do direito do credor, em virtude de determinados efeitos jurídicos, a exemplo da interrupção da prescrição e da constituição em mora do devedor; e (3) a função informativa, pois “informa aos demais integrantes de uma relação cambial a inadimplência de um obrigado e também informa ao mercado de crédito em geral sobre a recalcitrância de um devedor”. Essa última função vem se tornando um poderoso instrumento em favor do credor. O cadastro do devedor do título protestado em lista de inadimplentes, dificultando sobremaneira o acesso ao crédito, acabou por se revelar uma medida dotada de forte efetividade, notadamente porque o mercado é atualmente fundado de maneira proeminente no crédito, que se tornou essencial para o funcionamento de muitas empresas e para a manutenção de pessoas naturais. Portanto, a ameaça de negativização, e a consequente perda do crédito, torna-se uma medida coercitiva para o adimplemento da obrigação.” MACÊDO, Lucas Buri; AZEVEDO, Gustavo Henrique Trajano. Protesto de Decisão Judicial. **Revista de Processo**. São Paulo, Editora RT, vol. 244/2015, p. 323 – 344, jun. 2015.

Essas entidades de proteção ao crédito são usuárias dos serviços de tabelionatos de protesto como qualquer outra pessoa jurídica, sem qualquer interdependência ou ingerência recíproca. Cumpre ao tabelionato emitir e enviar diariamente as devidas certidões de protestos lavrados e cancelamentos efetuados, responsabilizando-se aquelas entidades pela inclusão ou exclusão de dados em seus cadastros.

Leonardo Roscoe Bessa destaca a diferença entre o procedimento criterioso do tabelião de protesto e o tratamento nem sempre seguro de tais entidades:

Os bancos de dados de proteção ao crédito permitem a inclusão das chamadas restrições comerciais por meio de preenchimento de formulário próprio ou pela Internet. A solicitação e o registro baseiam-se apenas na afirmação do fornecedor: não se exige, a priori, qualquer comprovação do débito. Ressalta-se que as entidades arquivistas têm permitido que o fornecedor efetue diretamente o registro de restrições comerciais, utilizando-se da internet ou outra via eletrônica. Com esse mecanismo, os fornecedores passam a ter acesso direto aos bancos de dados da entidade arquivista, com a possibilidade de inclusão e exclusão do registro, sem qualquer interferência da entidade de proteção ao crédito. Na hipótese, não há propriamente uma solicitação do registro, pois se delegam ao fornecedor todos os procedimentos necessários à inscrição da dívida.<sup>212</sup>

Na prática, os bancos de dados das entidades de proteção ao crédito são frequentemente acessados por empresários e sociedades empresárias, gerando sérias restrições creditícias àqueles cujos nomes estão ali inscritos, sendo muitas dessas restrições oriundas de dívidas consumeristas.

A negatificação direta do consumidor tem o grave inconveniente de não oportunizar que haja a prévia quitação do débito. De outro lado, o prévio protesto oportuniza ao devedor prazo legal de três dias úteis para quitação ou até mesmo a possibilidade de ingressar com medida judicial para sustar o procedimento. Assim, resta confirmada mais uma vantagem de utilização do protesto na solução do conflito de crédito.

Todas essas vantagens corroboram a aptidão dos tabeliões de contribuírem com outras atividades que possam promover a desjudicialização e que não especificamente se tratam de atos notariais e registrais em sentido estrito.

Com efeito, há intenso debate relativo à desjudicialização total da ação de execução civil. Está em trâmite no Senado Federal o Projeto de Lei nº 6.204/19, de autoria da senadora Soraya Thronicke, o qual, em síntese, propõe a delegação aos tabeliões de protesto da função

---

<sup>212</sup> BESSA, Leonardo Roscoe. **O Consumidor e os Limites dos Bancos de Dados de Proteção ao Crédito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 37.

de execução dos títulos executivos. A proposta é inspirada no modelo português de privatização da atividade executiva e a proposta visa atribuir aos tabeliães a função de agente de execução, remanescendo ao Poder Judiciário a função fiscalizatória. Flávia Pereira Ribeiro, que elaborou tese de referência para a formulação da aludida proposta legislativa, assevera que:

Além de desjudicializar, Portugal fez uma opção política pela privatização da realização da atividade executiva, de forma a evitar que o Estado assumisse o investimento no recrutamento de mais funcionários públicos. Carlos Manoel Ferreira da Silva informa que o Estado português procurava minimizar seus custos e encontrou a solução em arquétipo de sucesso em outros países da mesma família jurídica. Nesses termos, Portugal delegou ao agente de execução, por meio de lei, parcela de poder que outrora competia exclusivamente ao juiz, razão pela qual se pode afirmar que a atuação desse ente privado é legítima. (...) Propõe-se que no Brasil ao tabelião de protesto seja delegada a função pública de execução dos títulos executivos, por meio de outorga a um profissional de direito devidamente concursado, e que a sua remuneração seja realizada de acordo com os emolumentos fixados por lei, cobrada do devedor somente ao final do procedimento executivo. A fiscalização será realizada pelo Poder Judiciário – corregedorias estaduais. A delegação é o regime jurídico sugerido para a execução desjudicializada no país, pois é um regime constitucionalmente previsto, bastando regulamentação legal para a nova atividade.<sup>213</sup>

O que se sugere com o mencionado projeto de lei é que seja conferida aos tabeliães, com exclusividade, a função de agente de execução, incumbindo-lhes a prática de diversas atividades que atualmente são desenvolvidas por juízes e servidores, dentre as quais destacam-se: análise dos requisitos do título executivo, ocorrência de prescrição e decadência, citação do executado, efetivação de atos de expropriação, como a penhora, suspensão e extinção da execução.

Os atos decisórios permanecem a cargo do magistrado, mas os atos materiais serão praticados pelo tabelião. A atuação dos juízes permanece indispensável para, por exemplo, julgamento de embargos à execução ou de impugnação ao cumprimento de sentença; aplicação de medidas coercitivas ou de força; resposta a consultas do agente da execução sobre questões relativas ao título exequendo ou ao procedimento de execução; bem como julgamento de suscitações de dúvida apresentadas pelos interessados relativamente às decisões dos agentes da execução.<sup>214</sup>

---

<sup>213</sup> PEREIRA, Flávia Ribeiro. **Desjudicialização da Execução Civil**. 2 ed. Curitiba: Editora Juruá, 2019, p. 38-39.

<sup>214</sup> No intuito de contrapor as críticas formuladas pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), que apontou suposta ofensa ao art. 5º, XXXV, da CR/88 e alegou que os atos executivos constituem reserva de jurisdição, Flávia Pereira Ribeiro e Renata Cortez ressaltaram que:

“i) Um primeiro aspecto a ser referido é a necessidade de desmitificar a ideia de que a jurisdição é monopólio do Poder Judiciário. A função jurisdicional é típica, mas não exclusiva do Judiciário. Se efetivamente há

Nesse contexto, urge que o serviço de protesto de títulos contribua ainda mais com o processo de desjudicialização e seja utilizado como ferramenta para a solução de conflitos de crédito e, no contexto da presente pesquisa, como serviço disponível ao consumidor que pretende superar a situação de endividamento crônico.

A criação do Conselho Nacional de Justiça<sup>215</sup> foi fundamental para que os números do Poder Judiciário sejam mais transparentes e a realidade do sistema de justiça pátrio mais conhecida dos brasileiros, o que viabiliza estudos mais aprofundados e a identificação dos principais entraves ao acesso à justiça.

De acordo com a pesquisa “Justiça em Números” publicada pelo Conselho em setembro de 2021<sup>216</sup>, relativo aos dados do ano de 2020, a taxa de congestionamento total do Judiciário em 2020 foi de 73% (setenta e três por cento), vale dizer, a cada 100 (cem) processos que tramitaram em 2020, 73 (setenta e três) restaram pendentes. No ano de 2020, ficaram pendentes 75,4 milhões de processos. Em razão da pandemia da COVID-19, houve diminuição do número de processos em 2,1 milhões. 25,8 milhões de novos casos ingressaram no Judiciário em 12 meses.

De acordo com a mesma pesquisa, no tocante à força de trabalho do Poder Judiciário, esta é formada por 433.575 pessoas, das quais 17.988 são magistrados, 267.613 são

---

monopólio da função jurisdicional, este é do Estado, que pode atribuir/delegar, por meio da própria Constituição ou por meio de Lei específica, o seu exercício a órgãos e autoridades de outros Poderes (inclusive do Executivo e do Legislativo) e também a entes privados, como no caso da arbitragem.

Ademais, a denominada cláusula constitucional de reserva de jurisdição, que importaria reconhecer que a prática de determinados atos somente poderia emanar do juiz, e não de terceiros, não se aplica, no entender das autoras, aos atos processuais executivos, sequer aos expropriatórios. Isso porque não há qualquer dispositivo constitucional que, de modo expresse, imponha a prática desses atos exclusivamente por juízes de direito. (...)

ii) Do mesmo modo, o PL 6.204/19 não viola o art. 5º, inciso XXXV da CF, que consagra o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, cuja releitura vem sendo proposta por diversos doutrinadores. (...)

A jurisdição, portanto, deve ser vista como a função de declarar e satisfazer os direitos, atividade a ser realizada por um terceiro imparcial, independente e equidistante das partes, devidamente investido para tanto, que pode ser um magistrado ou um particular.

Assim, afigura-se admissível o exercício da função jurisdicional e, bem assim, a prática de atos executivos e expropriatórios por órgãos e entes não integrantes do Poder Judiciário, inclusive privados, sem que isso represente violação ao art. 5º, XXXV, da Constituição.

Ademais, a intervenção judicial não seria afastada de modo absoluto no processo executivo extrajudicial previsto no PL 6.204/2019. (...)” RIBEIRO, Flávia Pereira; CORTEZ, Renata. Primeiros Contrapontos à Nota Técnica da AMB Contrária ao PL 6.204/19. Artigo. 2020. **Migalhas**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/331995/primeiros-contrapontos-a-nota-tecnica-da-amb-contraria-ao-pl-6204-19>>. Acesso em: 17 ago. 2020.

<sup>215</sup> Criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

<sup>216</sup> Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2021**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>>. Acesso em: 05 out. 21.

servidores, 71.295 terceirizados, 57.579 estagiários e 19.100 são conciliadores, juízes leigos e voluntários. O primeiro grau de jurisdição é o mais robusto, concentrando 82% dos servidores judiciários e 18% dos administrativos, além de 77% dos cargos e funções comissionadas.

Além disso, os números apontam que a despesa total foi de R\$100,1 bilhões, o que corresponde a 1,3% do Produto Interno Bruto (PIB). A justiça arrecadou R\$62,39 bilhões, dos quais R\$40,2 bilhões correspondem a valores arrecadados com execuções fiscais<sup>217</sup>.

Logo, os números revelam a necessidade de serem desenvolvidos instrumentos extrajudiciais efetivos e econômicos capazes de contribuir para o desafogo da estrutura do Poder Judiciário. É inegável que este Poder deve ostentar uma estrutura robusta capaz de responder com eficiência às demandas que lhe são apresentadas, mas é necessária a criação de mecanismos que possibilitem aos cidadãos satisfazerem seus direitos sem, necessariamente, ter que movimentar toda a máquina de justiça.

É de se reconhecer que historicamente, o direito processual direcionou a judicialização dos conflitos. O Código de Processo Civil de 1973, com bases no individualismo e patrimonialismo, teve como mote a concentração da solução das controvérsias na seara jurisdicional.

De outro lado, o aumento vertiginoso da litigância e o abarrotamento do Judiciário, aliados à limitação de recursos públicos, impuseram uma revisão deste sistema de intensa judicialização, de modo a desestimular o demandismo e estimular o desenvolvimento de mecanismos seguros e eficazes aptos a solucionar as controvérsias.

A desjudicialização é, pois, o movimento de desafogo do Judiciário, a qual, em sentido amplo, congrega todo o contexto de vias alternativas à solução de controvérsias. De outro lado, em sentido estrito, a desjudicialização significa sair do Poder Judiciário, subtraindo,

---

<sup>217</sup> No relatório de 2020, relativo a 2019, as despesas também seguiram patamares elevados como destaca Luis Fernando Tomasi Keppen: “Os números de 2019, retratados no Relatório de 2020, dão conta que as despesas totais do Poder Judiciário alcançaram a elevada cifra de R\$100 bilhões, 3,1% maior do que no ano anterior, devido ao crescimento vegetativo da folha de pagamento, ante a ausência de aumentos salariais. As receitas, em que pese a renúncia fiscal das custas nos juizados especiais e das hipóteses de justiça gratuita, e este é um dado muito positivo, subiram 25,5% e alcançaram R\$ 76 bilhões, a indicar que, de fato, o custo do Poder Judiciário para o contribuinte é de cerca de R\$ 24 bilhões, absolutamente compatível com os fins a que se destina este Poder, mormente se dividirmos este valor pela população brasileira, 209 milhões, o que equivale a, aproximadamente, R\$114,00 per capita. Em termos orçamentários, o Poder Judiciário precisa avançar. O pagamento destinado a pessoal consome 90,6% do seu orçamento e cerca de 18% das despesas totais são destinadas aos aposentados. O gasto excessivo com pessoal se deve ao uso ainda incipiente de inteligência artificial e ferramentas de Business Intelligence e administração de 27% de acervo físico de processos.” KEPPEN, Luis Fernando Tomasi. **A Justiça Brasileira em Números**. Disponível em: <<https://editorajc.com.br/a-justica-brasileira-em-numeros/>>. Acesso em: 03 jan. 2023.

pois, de sua apreciação questões que antes eram de sua competência exclusiva, passando o processamento para outros atores, como se dá na arbitragem, por exemplo.<sup>218</sup>

Assim, impende reconhecer que as propostas ora desenvolvidas estão em perfeita sintonia com o movimento atual de desjudicialização e contribuirá sobremaneira para o desafogo do Poder Judiciário, pois além do Poder Judiciário e dos órgãos componentes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, o consumidor endividado poderá, em qualquer município brasileiro, se valer da atuação dos delegatários no tratamento administrativo do superendividamento.

Como já repisado, esse fenômeno legislativo da desjudicialização é sintomático nos procedimentos que foram concorrentemente atribuídos aos notários e registradores, como divórcios, inventários e usucapião<sup>219</sup>. Busca-se, assim, evitar a intervenção judicial em situações que essa atuação não se faz necessária.

O que se observa atualmente é uma de reservar ao Poder Judiciário apenas as pretensões resistidas, sem solução na via extrajudicial. A desjudicialização já é intensificada nas situações em que as partes são concordes, os interesses disponíveis, e o ordenamento jurídico autoriza a solução extrajudicial.

A Lei 14.181/2021, de forma inovadora no sistema jurídico brasileiro, inaugurou a regulamentação do tratamento do superendividamento do consumidor e, por essa razão, é necessário que as portas de acesso a esse tratamento sejam as mais amplas e acessíveis possíveis, de forma a possibilitar que qualquer consumidor brasileiro, seja domiciliado em grandes centros ou pequenos e longínquos municípios, tenham a oportunidade de superar a situação de ruína e endividamento crônico.

Assim, mesmo que a inovação legal seja recente, urge que o acesso à justiça pelo consumidor seja ampliado, consistindo os notários e registradores profissionais do direito

---

<sup>218</sup> OLIVEIRA, Daniela Olímpio de. **Desjudicialização, Acesso à Justiça e Teoria Geral do Processo**. 2. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2015, p. 57.

<sup>219</sup> Conforme destaca Daniela Olímpio, “estes mecanismos têm de especial o fato de buscarem, assim como é realizado pela jurisdição estatal, a resolução de uma lide. Identifica-se, portanto, um conflito jurídico, e, ao invés de se buscar o Poder Judiciário para seu julgamento, as partes em controvérsia elegem outras vias, de natureza particular. Essa especificidade particulariza a arbitragem e a mediação em relação aos mecanismos de desjudicialização acima apontados. Observa-se que a desjudicialização que vem se operando no ordenamento jurídico pátrio busca simplificar o processo de realização da tutela jurídica, proporcionando maior concentração da atividade judicial. Com efeito, o Poder Judiciário tende a concentrar-se em processos de jurisdição contenciosa, com etapa probatória e julgamento. As questões de jurisdição voluntário, como visto, tendem à desjudicialização.” OLIVEIRA, Daniela Olímpio de. **Desjudicialização, Acesso à Justiça e Teoria Geral do Processo**. 2. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2015, p. 216.

capazes de muito contribuir para a concretização e efetividade de todo o avanço legislativo, principalmente através da conciliação e mediação extrajudiciais.

### 6.3. A CONCILIAÇÃO E A MEDIAÇÃO PERANTE OS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO

Na atualidade, um dos maiores desafios dos operadores do direito é oferecer uma resposta efetiva, rápida e segura aos conflitos apresentados à justiça brasileira, já que é patente o verdadeiro déficit operacional no sistema jurídico brasileiro. O Poder Judiciário, embora esteja em constante aperfeiçoamento, não consegue abarcar a resolução de todas as controvérsias que lhe são apresentadas, bem como dispõe de estrutura e recursos limitados.

A propósito, o processo judicial não pode e não deve ser a única forma de resolução de conflitos, sendo premente o desenvolvimento e estímulo de formas alternativas que possam satisfazer as pretensões dos jurisdicionados. É patente a necessidade de consolidação de políticas públicas que incentivem e incrementem permanentemente os mecanismos de solução de litígios, tais como a conciliação e a mediação.

Martha El Debs, Renata El Debs e Thiago Silveira assim destacam:

(...) a conciliação e a mediação se apresentam como instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de conflitos, e a sua apropriada disciplina em programas já implementados no país tem reduzido a excessiva judicialização de interesses conflitantes, a quantidade de recursos e de execuções de sentenças. Há um novo paradigma social, que começa a ser disseminado, onde a busca por uma sentença judicial passa a ser desmotivada em detrimento de autocomposição de interesses. (...) com a solução rápida e efetiva dos conflitos baseados em direitos patrimoniais disponíveis e até em direitos indisponíveis, haverá o aumento da circulação de riqueza, proporcionando assim desenvolvimento econômico que é um princípio constitucional assegurado pelo Constituinte Originário.<sup>220</sup>

O estímulo à conciliação e mediação como formas alternativas de solução de conflitos intensificou-se principalmente a partir da edição da Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça, a qual criou uma Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses.

---

<sup>220</sup> DEBS, Martha El; DEBS, Renata El; SILVEIRA, Thiago. **Sistema Multiportas** – a mediação e a conciliação nos cartórios como instrumento de pacificação social e dignidade humana. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 11-17.

O objetivo de tal ato normativo foi efetivar o princípio constitucional do Acesso à Justiça (art. 5º, XXXV, Constituição da República) como acesso à ordem jurídica justa. Busca, portanto, dar efetividade ao princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário, segundo a qual é direito de todos ver apreciada pelo Poder Judiciário lesão ou ameaça de lesão a direito seu, o que corrobora e inspira a máxima de que todos têm direito a uma tutela efetiva.

Kazuo Watanabe compreende a Política Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses como forma efetiva de enfrentar a “crise de desempenho e a consequente perda de credibilidade” pelo Poder Judiciário decorrentes da sobrecarga excessiva que pesa sobre sua estrutura:

O mecanismo predominantemente utilizado pelo nosso Judiciário é o da solução adjudicada dos conflitos, que se dá por meio de sentença do juiz. E a predominância desse critério vem gerando a chamada “cultura da sentença”, que traz como consequência o aumento cada vez maior da quantidade de recursos, o que explica o congestionamento não somente das instâncias ordinárias, como também dos Tribunais Superiores e até mesmo da Suprema Corte. Mais do que isso, vem aumentando também a quantidade de execuções judiciais, que sabidamente é morosa e ineficaz, e constitui o calcanhar de Aquiles da Justiça.<sup>221</sup>

Destarte, a conciliação e mediação são mecanismos bastante incentivados nos tribunais pátrios em razão dos resultados positivos que produzem, dentre os quais destacam-se o desenvolvimento da cultura voltada à paz social.<sup>222</sup>

Não bastasse, efetivamente, são capazes de reduzir a judicialização dos conflitos, diminuindo consideravelmente o volume de processos que se acumulam nos fóruns e tribunais brasileiros. Urge que se abandone a cultura do litígio que infelizmente ainda impera no Brasil.<sup>223</sup>

---

<sup>221</sup> WATANABE, Kazuo. **Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses**: utilização dos meios alternativos de resolução de controvérsias. 40 anos da teoria geral do processo no Brasil: passado, presente e futuro. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 14.

<sup>222</sup> Nos próprios “considerandos” da Resolução nº 125 do CNJ, esta aptidão da conciliação e mediação é realçada: “CONSIDERANDO que a conciliação e a mediação são instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios, e que a sua apropriada disciplina em programas já implementados nos país tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças;”

<sup>223</sup> Martha El Debs, Renata El Debs e Thiago Silveira ressaltam a importância de ser superada essa cultura do litígio: “No Brasil, ainda impera a cultura do litígio. Na nossa sociedade está habituada a levar seus conflitos para os tribunais em busca da prestação jurisdicional (a chamada judicialização), por acreditar que o Poder Judiciário seja a única fonte de acesso à Justiça. Essa cultura do litígio que culminou com a crise do Judiciário e o abarrotou de processos, com processos desnecessários, e que poderiam ser evitados, pois facilmente seriam resolvidos em outras esferas, de forma mais rápida, mais econômica e também de forma segura e eficiente.” DEBS, Martha El; DEBS, Renata El; SILVEIRA, Thiago. **Sistema Multiportas** – a mediação e a conciliação nos cartórios como instrumento de pacificação social e dignidade humana. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 16.

Some-se a isso a economia de tempo, pois, ao conciliar, satisfaz-se de forma imediata as pretensões das partes e ainda se verifica o efeito mediato de redução de demandas a serem apreciadas pelo judiciário, favorecendo, assim, o acesso à justiça aos demais jurisdicionados e resguardando a estrutura do Poder Judiciário para os inúmeros conflitos que exijam sua imprescindível atuação.

A diretriz a ser seguida, portanto, de acordo com a Resolução mencionada e potencializada pelo Código de Processo Civil de 2015, é a de incentivar a autocomposição dos litígios, devendo os tribunais “*desenvolver conteúdo programático mínimo e ações voltadas à capacitação em métodos consensuais de solução de conflitos, para servidores, mediadores, conciliadores e demais facilitadores da solução consensual de controvérsias*” (Resolução 125 do CNJ).

De fato, impende reconhecer que a conciliação é forma alternativa bastante eficiente na solução de controvérsias, uma vez que quando as partes chegam a um ponto comum, elas são capazes de dirimir a lide em seus diversos aspectos, como, por exemplo, nos âmbitos jurídico, sociológico e psicológico.

Assim, ao resolver a lide em todas as suas esferas, alcança a conciliação um patamar de pacificação social inatingível pelos demais meios de solução de conflitos, principalmente pela imposição unilateral da sentença.

De acordo com José Roberto Freire Pimenta, a conciliação atua, concomitantemente, no plano qualitativo, por recuperar faixas contenciosas não alcançadas por outras formas de resolução de conflitos, efetivando, assim, a tutela jurisdicional, e no plano quantitativo, ao atenuar o número de processos judiciais, reduzindo o tempo médio de tramitação dos demais processos por estarem os órgãos judiciais menos assoberbados.<sup>224</sup>

Nessa esteira, Cândido Rangel Dinamarco destaca os escopos sociais, políticos e jurídicos presentes na conciliação. No tocante ao escopo social, há a pretensão de pacificação social mediante a eliminação de conflitos com critérios calcados na Justiça, e, como consequência, a conscientização dos jurisdicionados de modo que seja capaz de identificar e buscar seus direitos confiando no Poder Judiciário.

---

<sup>224</sup> PIMENTA, José Roberto Freire. **A Conciliação Judicial na Justiça do Trabalho após a Emenda Constitucional n. 24/99**: aspectos de direito comparado e o novo papel do juiz do trabalho. São Paulo: Revista LTr, vol. 65, no. 02, fevereiro de 2001, p.155.

O escopo político consiste na “afirmação da capacidade estatal de decidir imperativamente (jurisdição-poder)”. Finalmente, o escopo jurídico consubstanciado no cumprimento do preceito legal ao efetivar o direito material.

No tocante ao escopo social, vale ressaltar que para o acesso à justiça ser completo não basta a resolução adequada do conflito garantida pelo judiciário, pois é imprescindível que o jurisdicionado tenha ciência do direito que pleiteia, os riscos envolvidos na demanda e o resultado obtido. Logo, não é suficiente uma resposta célere e efetiva das varas e tribunais, pois imperioso que o cidadão entenda cabalmente seu direito e o que lhe está sendo garantido naquele ato processual.

Por outro lado, a conciliação se mostra capaz de alcançar também as finalidades política e jurídica, uma vez que a solução encontrada confere credibilidade ao Estado, incentiva os jurisdicionados a pleitearem seus direitos e, ao mesmo tempo, fortalece o direito por torná-lo efetivo e célere.

Diante dos inúmeros benefícios da solução dos conflitos através da conciliação, o Conselho Nacional de Justiça desenvolveu a campanha “Conciliar é legal” com o objetivo de estimular novos métodos e nova mentalidade no tratamento das controvérsias em todos os tribunais do país, o que indubitavelmente contribui sobremaneira para a o descongestionamento do Poder Judiciário.

No âmbito da mencionada campanha, é concedido o Prêmio Conciliar é Legal para projetos que representem boas práticas da Justiça na busca de solução do litígio por decisão consensual das partes.<sup>225</sup>

Assim, ao efetivar os três escopos acima identificados, atinge a conciliação o seu objetivo precípua de garantir aos jurisdicionados o acesso material à Justiça, obtendo uma resposta célere e hábil a pacificar com justiça.

A conciliação e a mediação se aproximam na medida em que constituem importantes formas alternativas de solução de conflitos e se distinguem na medida em que na conciliação o terceiro apresenta uma postura ativa, de sugerir propostas que podem ou não ser aceitas pelas partes, ao passo que o mediador teve apenas intermediar o diálogo, sem, contudo, propor qualquer alternativa para o conflito.

---

<sup>225</sup> O Regulamento do Prêmio Conciliar é Legal do ano de 2022. Disponível em: < <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4668>>. Acesso em: 6 dez. 22.

A mediação, assim como a conciliação, é reconhecida como importante instrumento de pacificação social, pois cumpre todos os misteres acima destacados:

Na atualidade a mediação começa a ser um mecanismo mais comum nos programas de resolução alternativa das disputas, uma opção democrática e pedagógica para a intervenção de terceiros nos conflitos. Mas para entender bem a mediação é preciso elaborar uma clara compreensão do que entende por conflito. Qualquer teoria da mediação resta inadequada e insuficiente se não tem por base uma explícita teoria do conflito. (TRENTIN, 2011)

A mediação se dá quando um terceiro, mediador, estimula os litigantes ao diálogo, de forma que possam chegar a um acordo, construindo soluções em conjunto. O mediador facilita o restabelecimento da comunicação para que as próprias partes identifiquem soluções consensuais que atendam os interesses de ambas. A mediação é mais comumente verificada nas hipóteses em que já exista algum vínculo entre os envolvidos, como nas relações de família, sociedades, associações e condomínios.<sup>226</sup>

De outro lado, na conciliação, o conciliador atua de forma mais propositiva, em conflitos pessoais, sugerindo acordos e soluções. O conciliador fomenta o acordo de vontade das partes, com nítida feição negocial. Por essa razão, a conciliação é mais adequada para hipóteses em que não exista qualquer relacionamento anterior entre as partes. É por essa razão, especialmente para os fins da presente pesquisa, que a conciliação é a técnica mais adequada para a solução de conflitos que envolvem as relações de consumo.

A mediação e conciliação podem ocorrer no âmbito judicial ou extrajudicial. No âmbito judicial se dá após a propositura da demanda, quando as partes tentam entabular o acordo com a facilitação de um mediador ou conciliador. Já extrajudicialmente, as partes optam por tentar resolver o conflito antes de ingressarem na via judicial.

A edição do Código de Processo Civil de 2015 e da Lei Federal nº 13.140/2015 contribuíram sobremaneira para a regulamentação mais minuciosa da mediação e da conciliação, valorizando-as como formas alternativas de solução de controvérsias.<sup>227</sup>

---

<sup>226</sup> A Lei nº 13.140/2015, em seu art. 1º, parágrafo único, define a mediação: “Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia.”

<sup>227</sup> O Art. 3º, parágrafo 3º do CPC/2015 assim estabelece: “Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

(...)

Aludidos diplomas normativos enfatizaram a prevalência da solução heterocompositiva para a solução autocompositiva dos conflitos.

Na esteira dessa tendência de valorizar a conciliação e a mediação como meios de solução pacífica de controvérsias, a Lei nº 14.181/21 erigiu a conciliação em bloco como a principal forma de tratamento do superendividamento do consumidor. A ideia encampada pela nova lei foi reunir todos os credores do consumidor endividado para que, de forma global, possam estabelecer um plano de pagamento, que seja possível de ser adimplido e, ao mesmo tempo, preserve o mínimo existencial do consumidor.

Nesse sentido, destacam Antônio Herman Benjamin, Cláudia Lima Marques, Clarissa Costa de Lima e Sophia Martini Vial:

A conciliação em bloco permite que todos os credores tenham a mesma chance de serem reembolsados pelo superendividado, evitando-se que credores mais ágeis e bem estruturados, valendo-se do seu poderio econômico, se antecipem na renegociação exclusivamente do seu crédito em prejuízo dos demais. Outra grande vantagem da conciliação em bloco é o fato de permitir a construção de um plano coletivo que não prejudique a subsistência do devedor, reforçando a dimensão social e de combate à exclusão do Código de Defesa do Consumidor. A preservação do mínimo existencial é o ponto nodal para uma conciliação bem-sucedida. Há que se ter muita cautela para não comprometer excessivamente a renda do consumidor no acordo, do contrário, o plano de pagamento está fadado ao descumprimento.<sup>228</sup>

De fato, a tentativa de conciliação de cada dívida isoladamente poderia ter o inconveniente de privilegiar um ou alguns dos credores em detrimento de outros e, ao mesmo tempo, dificultaria a avaliação da capacidade do consumidor em honrar todos os compromissos sem comprometer sua subsistência.

Nesse contexto de valorização da conciliação e mediação como métodos efetivos de solução de controvérsias, é importante ressaltar a necessidade de aperfeiçoamento do sistema de justiça e da habilitação dos operadores do direito para o satisfatório desempenho de tais atividades, que exigem capacitação e técnica.

No tocante ao tratamento do superendividamento, a necessidade de plena capacitação dos conciliadores é ainda mais evidente, uma vez que geralmente os consumidores

---

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.”

<sup>228</sup> BENJAMIN, A. H. *et al.* **Comentários à Lei 14.181/2021**: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 323.

envolvidos são pessoas humildes e muitas das vezes estão psicologicamente afetados pelas inúmeras dívidas que têm para saldar.

Os resultados positivos apresentados pela conciliação e mediação na solução de inúmeros e variados tipos de conflitos, inspirou o legislador a alçar a conciliação global como principal forma de tratamento extrajudicial do superendividamento do consumidor. A novel previsão legal é deveras louvável e um dos objetivos da presente pesquisa é incluir os notários e registradores como agentes públicos capazes de atuar nesse tratamento e, assim, oferecer uma alternativa viável, acessível e eficiente aos consumidores.

Nesse contexto, propõe-se que os notários e registradores aptos a realizar o tratamento do superendividamento sejam capacitados em curso específico, no qual sejam apresentadas as características e nuances específicas do fenômeno do endividamento crônico do consumidor, bem como as particularidades do plano global de pagamento e necessidade de preservação do mínimo existencial.

De fato, qualquer conciliador e mediador que participe do tratamento do superendividamento deve estar devidamente capacitado para enfrentar as particularidades envolvidas nesse conflito, cuja condução e solução difere sobremaneira de lides individuais.

Com efeito, alternativa inteligente do legislador foi incluir expressamente, no art. 42 da Lei nº 13.140/15, os notários e registradores, profissionais do direito, como possíveis conciliadores e mediadores, desde que capacitados em curso autorizado e cadastrados junto ao tribunal estadual<sup>229</sup>.

Com efeito, na esteira da tendência de desjudicialização, a incorporação das serventias extrajudiciais ao sistema multiportas revela-se como importante medida a ser implementada para garantir amplo acesso à população aos meios rápidos e eficazes de resolução de conflitos.

Como bem destacam Martha El Debs, Renata El Debs e Thiago Silveira, a realização da conciliação e mediação está intrinsecamente relacionada às atribuições legais dos notários:

O artigo 6º da Lei 8.935, de 18 de novembro de 1994, em seu Capítulo II, delimita as atribuições e competências dos notários e no seu inciso I encontramos a determinação

---

<sup>229</sup> A Lei nº 13.140/15 foi expressa em relação às serventias extrajudiciais: “Art. 42. Aplica-se esta Lei, no que couber, às outras formas consensuais de resolução de conflitos, tais como mediações comunitárias e escolares, e **àquelas levadas a efeito nas serventias extrajudiciais**, desde que no âmbito de suas competências.” (g. n.)

de que aos Notários competem formalizar juridicamente a vontade das partes. Ao fazermos uma análise do significado da mediação, podemos entender que nada mais é do que a formalização da vontade das partes. A função de mediador de conflitos, de preventor de litígios, é inerente à atividade. Assim, a mediação extrajudicial está no DNA da atividade notarial e registral. (...) Conforme dito anteriormente, o princípio da boa-fé rege as atividades humanas, devendo assim se esperar uma conduta proba, moral e ética principalmente do Notário e do Registrador. O artigo 30 da Lei 8.935/94, em seu inciso II, determina que é dever do notário e dos oficiais de registro atender as partes com eficiência, urbanidade e presteza. Desta forma, pode-se notar a enorme similitude entre as duas profissões, corroborando com o entendimento que o Notário e Registrador está apto a conciliar.<sup>230</sup>

De fato, a inclusão desses profissionais como mediadores e conciliadores se devem à qualificação técnica e jurídica dos delegatários; a celeridade com que exercem suas funções; o melhor custo-benefício tanto para o usuário como para o Poder Público; a segurança jurídica; a economia de verbas públicas e a inegável capilaridade das serventias extrajudiciais.

Antes mesmo da previsão legal expressa, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), de forma pioneira, havia editado o Provimento 17/2013, o qual autorizava notários e registradores realizarem conciliação e mediação em casos envolvendo direitos patrimoniais disponíveis.

É certo que o CNJ, logo depois, determinou a suspensão do provimento, sob o principal argumento de ausência de lei autorizativa<sup>231</sup>. Todavia, a previsão expressa da Lei nº 13.140/15 espancou qualquer dúvida sobre a legitimidade dos notários e registradores para a realização dessas atividades. Nesse contexto, bem destaca Fernanda Tartuce:

Desde o início da cogitação sobre tal possibilidade, o tema gerou polêmicas e desconfianças – sobretudo porque haveria interesse precipuamente econômico na gestão de meios consensuais. Ora, sob o prisma da evolução do sistema multiportas, a resposta é positiva: os cartórios têm uma excelente dispersão geográfica. Soa

<sup>230</sup> DEBS, Martha El; DEBS, Renata El; SILVEIRA, Thiago. **Sistema Multiportas – a mediação e a conciliação nos cartórios como instrumento de pacificação social e dignidade humana**. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 18-19.

<sup>231</sup> O Conselho Federal da Ordem dos Advogados da Seccional de São Paulo, no Pedido de Providências nº 0003397.43.2013.2.00.0000, requereu ao Conselho Nacional de Justiça a suspensão dos efeitos do Provimento 17/2013 da Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo, que permitia aos cartórios do Estado realizar a mediação e a conciliação. Em um primeiro momento, o relator Conselheiro Jorge Hélio negou a liminar do pedido de suspensão, por não vislumbrar a urgência do requerimento. Inconformada, a OAB/SP apresentou pedido de reconsideração e a nova relatora do feito Conselheira Gisela Gondim Ramos reconsiderou a decisão anterior e determinou a suspensão da entrada em vigor do Provimento nº 17 do TJSP, sob o argumento da necessidade de lei autorizativa para que notários e registradores pudessem exercer a conciliação e mediação. A Conselheira argumentou ainda que o Provimento ignorou a necessidade de participação de advogado e que a competência para legislar sobre Registros Públicos é privativa da União. Ademais, a decisão sustentara que a Corregedoria Geral de Justiça é o órgão competente para fiscalizar, orientar, disciplinar e aprimorar os serviços extrajudiciais, mas não poderia legislar sobre o assunto, alegando ainda que estar-se-ia criando um mecanismo paralelo e privado aos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) instituídos pelo mesmo CNJ.

infundada a resistência com relação aos cartórios, já que tais serventias são referências tradicionais de informação e regularização de situações jurídicas. A existência de interesse econômico é natural e permeia todos os que exercem atividades na seara privada.<sup>232</sup>

Com o escopo de regulamentar o disposto no art. 42 da Lei nº 13.140/15, o CNJ editou, em 2018, o Provimento nº 67, estabelecendo as balizas para o exercício da conciliação e mediação nos serviços notariais e de registro do Brasil.

Aludido Provimento estabeleceu a observância estrita princípios e regras previstos na Lei nº 13.140/15, no art. 166 do CPC/15 e no Código de Ética de Conciliadores e Mediadores, previsto no Anexo III da Resolução CNJ nº 125/2010<sup>233</sup>. Previu ainda a necessária fiscalização pela Corregedoria Geral de Justiça e pelo juiz coordenador do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) da respectiva jurisdição<sup>234</sup>; a obrigatoriedade de capacitação em curso específico<sup>235</sup>; a confidencialidade<sup>236</sup>; a sujeição dos conciliadores e mediadores às regras de impedimento e suspeição processuais<sup>237</sup> e a possibilidade de as partes serem assistidas por advogados ou defensores públicos<sup>238</sup>.

Conforme previsto no art. 12 do supracitado ato normativo, tanto direitos disponíveis quanto indisponíveis que admitam transação podem ser objeto de conciliação e mediação, ressalvando-se a necessidade de homologação judicial na última hipótese.

A partir do art. 13, o Provimento nº 67 regulamenta minuciosamente o procedimento perante a ser observado pelos notários e registradores, bem como a forma de escrituração dos atos e parâmetros para remuneração dos serviços.

No contexto do presente estudo, a regulamentação prevista no supracitado ato normativo corrobora a aptidão e a legitimidade dos notários e registradores para serem

<sup>232</sup> TARTUCE, Fernanda. **Mediação dos Conflitos Civis**. 5. ed. São Paulo: Método, 2019, p. 317.

<sup>233</sup> Art. 7º O conciliador e o mediador observarão os princípios e regras previstos na Lei n. 13.140/2015, no art. 166 do CPC e no Código de Ética de Conciliadores e Mediadores (Anexo III da Resolução CNJ n. 125/2010).

<sup>234</sup> Art. 5º Os procedimentos de conciliação e de mediação serão fiscalizados pela CGJ e pelo juiz coordenador do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) da jurisdição a que estejam vinculados os serviços notariais e de registro.

<sup>235</sup> Art. 6º Somente poderão atuar como conciliadores ou mediadores aqueles que forem formados em curso para o desempenho das funções, observadas as diretrizes curriculares estabelecidas no Anexo I da Resolução CNJ n. 125/2010, com a redação dada pela Emenda n. 2, de 8 de março de 2016.

<sup>236</sup> Art. 8º Toda e qualquer informação revelada na sessão de conciliação ou mediação será confidencial, salvo as hipóteses do art. 30 da Lei n. 13.140/2015.

<sup>237</sup> Art. 9º Aos que atuarem como conciliadores e mediadores aplicar-se-ão as regras de impedimento e suspeição, nos termos do disposto nos arts. 148, II, 167, § 5º, 172 e 173 do CPC e 5º a 8º da Lei n. 11.340/2015, devendo, quando constatadas essas circunstâncias, ser informadas aos envolvidos, interrompendo-se a sessão.

<sup>238</sup> Art. 11. As partes poderão ser assistidas por advogados ou defensores públicos munidos de instrumento de mandato com poderes especiais para o ato.

protagonistas no tratamento do superendividamento do consumidor. Nesse contexto, destaca Milton Lamanauskas e Regina Pedroso:

A par do aspecto estritamente legal, a praxe tanto da atividade notarial quanto da registral tem demonstrado que os profissionais, tabeliães e oficiais de registro, atuam no seu dia a dia de forma conciliadora, pois buscam fornecer a melhor orientação para os usuários, sem relegar o aspecto da segurança jurídica.<sup>239</sup>

A fim de corroborar o incentivo da atuação de notários e registradores no âmbito da conciliação e mediação bem como consolidar a política pública permanente de incremento e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios, o Conselho Nacional de Justiça editou a Recomendação nº 28/2018, recomendando aos tribunais de justiça a celebração de convênios com notários e registradores, a fim de serem instalados centros judiciários de solução de conflitos e cidadania nos locais em que ainda não tenham sido implantados.<sup>240</sup>

Corresponde a uma verdadeira aposta do CNJ na capacidade de os serviços notariais e de registro assumirem protagonismo na desjudicialização através da conciliação e mediação, em prestígio à capilaridade que possuem e segurança jurídica com que os notários e registradores exercem suas funções.

Nesse sentido, destaca Celso Belmiro:

Trata-se de mais uma iniciativa para a utilização dos serviços extrajudiciais de notas e de registros como polos difusores da cultura da solução consensualizada dos conflitos, desta vez com a instalação de CEJUSCs nas dependências desses serviços, em virtude de convênio celebrado entre o Poder Judiciário e Notários e Registradores. Por óbvio, o funcionamento de CEJUSCs nesta condição está sujeito às rígidas normas de controle do Poder Judiciário, desde o estudo preliminar, que envolve a viabilidade jurídica, técnica e financeira do serviço para que possa ser celebrado o convênio, passando pela manutenção em seu site de listagem pública dos CEJUSCs instalados através desse convênio e chegando na fiscalização, pela Corregedoria-Geral da Justiça e pelo juiz coordenador do CEJUSC de todos os procedimentos de conciliação e mediação realizados nos parâmetros fixados na Recomendação. Mais uma vez vislumbra-se, com a iniciativa, uma clara intenção do Conselho Nacional de Justiça

---

<sup>239</sup> LAMANAUSKAS, Milton Fernando; PEDROSO, Regina. **Direito Notarial e Registral Atual**. 2. ed. São Paulo: Método, 2019, p. 87.

<sup>240</sup> A Recomendação nº 28/2018 assim dispôs: “Art. 1º. Recomendar aos tribunais de justiça dos Estados e do Distrito Federal, por intermédio de seus Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos, a celebração de convênios com notários e registradores do Brasil para a instalação de centros judiciários de solução de conflitos e cidadania nos locais em que ainda não tenham sido implantados.”

de apostar na difusão dos meios adequados de solução dos conflitos através dos serviços notariais e de registro espalhados por todo o território nacional.<sup>241</sup>

A atribuição das funções de conciliação e mediação aos notários e registradores é fruto da eficiência demonstrada por aludidos profissionais no desempenho de funções antes exclusivas do Poder Judiciário.

Com efeito, o processo de desjudicialização exige coragem por parte dos atores políticos e operadores do direito. O abarrotamento do Judiciário exige mudanças na realidade jurídica e abandono de métodos e sistemas ultrapassados de resolução de conflitos que já mostraram fracasso ou ineficiência.

Como a presente pesquisa aposta na capacidade dos delegatários de exercerem o protagonismo no tratamento extrajudicial do superendividamento do consumidor, imperioso destacar que desde a edição da Constituição Federal de 1988 o ingresso nos serviços notariais e de registral depende de aprovação em rigoroso concurso público de provas e títulos.

O CNJ editou a Resolução nº 81/2009, a qual padronizou os certames para outorgas de delegações de notas e de registro. Assim, para ser delegatário, o candidato se submete a concorrido concurso público, devendo ser aprovado em etapas objetiva, discursiva e orais, além de exame de títulos e exame de personalidade. A qualificação dos atuais notários e registradores pode ser confirmada pela qualidade e segurança com que os serviços são prestados.

A Lei nº 14.181/2021 representou significativo avanço na regulamentação do tratamento do superendividamento do consumidor. É evidente a preocupação com a facilitação do acesso à justiça por parte do consumidor endividado, oferecendo caminhos variados e efetivos para que possa renegociar de forma global com seus credores, garantindo seu mínimo existencial.

É nítido que a nova lei valoriza e incentiva o incremento de meios extrajudiciais à disposição do consumidor endividado. A propósito, a fim de tentar a conciliação com seus credores, o consumidor tanto pode recorrer aos CEJUSCs (art. 104-A) ou aos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (art. 104-C).

---

<sup>241</sup>BELMIRO, Celso. Aspectos Processuais e Estruturais da Conciliação e Mediação. In DEBS, Martha El; FERRO JÚNIOR, Izaías Gomes (Coord.). **O Novo Protesto de Títulos e Documentos de Dívida**. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 68.

Atualmente, a conciliação e a mediação desbordaram do caráter de mero meio “alternativo” para pontificar-se como meio “adequado” de solução de controvérsias. Nesse sentido asseveram Martha El Debs, Renata El Debs e Thiago Silveira:

(...) não é mais adequado referir-se à mediação e à conciliação como mecanismos ‘alternativos’ à solução sentencial, devendo ser considerado como meio ‘adequado’ de resolução de controvérsias. Esta nova regra processual vem assegurar um novo sistema multiportas na busca da pacificação dos conflitos a fim de que outros meios alternativos ao Poder Judiciário, como a mediação e a conciliação, sejam buscados pelos operadores do Direito, antes de instaurar uma demanda que verse sobre direitos transigíveis. Estes métodos se caracterizam, basicamente, por serem autocompositivos, ou seja, não se busca num terceiro a solução do conflito, ao contrário, devolve-se as partes o diálogo e o poder de negociação, através do estímulo e do auxílio dos mediadores e conciliadores, profissionais dotados de neutralidade e capacitados para favorecer a busca do consenso. (...) Outro fator de Desenvolvimento proporcionado pela Resolução 125/2010 do CNJ é a transformação da sociedade brasileira, com o prevalecimento da cultura da pacificação, em vez da hoje dominante cultura da sentença. É certo que essa nova mudança de paradigma, ao criar essa cultura da pacificação, irá desafogar o sistema judiciário, que refletirá automaticamente na economia do país, uma vez que toda demanda levada ao judiciário tem seu valor econômico agregado. Sendo assim, o acesso à Justiça proporcionado pelo novo sistema de resolução de conflitos implementado pelo CNJ, além de assegurar um direito Humano essencial que se traduz na aproximação do cidadão à justiça, traduz também Direito ao Desenvolvimento e ao Desenvolvimento econômico do país fazendo a economia girar com mais fluidez.<sup>242</sup>

Nesse contexto, na esteira da necessidade de maior proteção do consumidor, a presente tese propõe a inserção de notários e registradores como profissionais habilitados ao tratamento do superendividamento do consumidor. Busca-se demonstrar os benefícios advindos da inclusão de notários e registradores como agentes públicos aptos a contribuir e concretizar o tão almejado tratamento do superendividamento, representando opção fácil e acessível à disposição do consumidor.

#### 6.4 OS NOTÁRIOS E REGISTRADORES COMO NOVA PORTA DE ACESSO À JUSTIÇA AOS CONSUMIDORES SUPERENDIVIDADOS

O tratamento do superendividamento do consumidor regulamentado pela Lei nº 14.181/2021 foi fortemente inspirado na legislação francesa, a qual, conforme já mencionado

---

<sup>242</sup> DEBS, Martha El; DEBS, Renata El; SILVEIRA, Thiago. **Sistema Multiportas** – a mediação e a conciliação nos cartórios como instrumento de pacificação social e dignidade humana. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 62-63.

no bojo da presente pesquisa, estabelece a conciliação das dívidas por uma comissão administrativa. As disposições dos arts. 104-A, 104-B e 104-C representam uma verdadeira adaptação à realidade brasileira, impondo aos credores um dever de boa-fé e cooperação para que o consumidor logre quitar seus débitos.

Destarte, em homenagem às vantagens e eficiência da autocomposição, a conciliação é fase inicial e obrigatória do procedimento de renegociação dos débitos, o que inclusive prestigia o movimento de incentivo à desjudicialização.

É nesse contexto que a supracitada lei facultou ao consumidor requerer a conciliação das dívidas de consumo perante o Poder Judiciário (art. 104-A) ou perante os órgãos que compõem o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (art. 104-C). Nesse sentido, destacam Antônio Herman Benjamin, Cláudia Lima Marques, Clarissa Costa de Lima e Sophia Martini Vial:

A escolha caberá ao consumidor já que a competência para a conciliação é concorrente, de modo que a conciliação administrativa não poderá ser exigida como condição ou forma de limitação ao acesso do consumidor ao Poder Judiciário, o que, aliás, afrontaria o princípio constitucional fundamental da inafastabilidade da jurisdição. Releva destacar que a conciliação do art. 104-A foi idealizada para ocorrer, de forma pré-processual, nos Núcleos de Conciliação e Mediação, a fim de contribuir para a desjudicialização dos conflitos, tal como já acontecia em alguns tribunais que, mesmo na ausência de previsão legal, utilizaram-se dos métodos consensuais de resolução dos conflitos e da principiologia do microsistema para possibilitar a renegociação consensual e global das dívidas de consumo.<sup>243</sup>

Facilmente se percebe que o legislador visou que o tratamento do superendividamento do consumidor se desse perante órgãos especializados e comprometidos com a proteção dos direitos básicos do consumidor, que é quem merece total atenção para que possa de forma digna retornar ao mercado de consumo.

Foi nesse contexto que aludida lei expressamente previu, no art. 5º, inc. VII, do CDC, a instituição de núcleos de conciliação e mediação especializados na solução de conflitos oriundos do superendividamento. Esses “núcleos” atuam ao lado das Delegacias de Polícia Especializadas, das Promotorias de Justiça, dos Juizados Especiais e têm como escopo atuar de forma especializada nos conflitos do superendividamento, abrangendo, além da função de conciliação, as funções jurídicas, financeiras, psicológicas e sociais. Ao abordar as

---

<sup>243</sup> BENJAMIN *et. al.* **Comentários à Lei 14.181/2021**: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 318-319.

competências dos aludidos núcleos, Antônio Herman Benjamin, Cláudia Lima Marques, Clarissa Costa de Lima e Sophia Martini Vial enumeram:

I – atender e entrevistar o superendividado para o preenchimento de formulário-padrão com os seus dados socioeconômicos, identificação dos credores, valor das dívidas, entre outros; II – oficiar os credores, quando necessário, requisitando cópia do contrato; III – promover, em parceria com instituições de ensino públicas ou privadas ou o SNDC – Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, oficinas interdisciplinares de educação financeira e preparação de proposta e plano de repactuação, além de prestar assistência social e acompanhamento psicológico dos consumidores superendividados, na medida das possibilidades; IV – realizar audiência/sessão de conciliação global com todos os credores para a elaboração do plano de pagamento.<sup>244</sup>

Nesse sentido, o Conselho Nacional de Justiça editou a Recomendação nº 125, na qual, em seu art. 1º, recomendou *aos tribunais brasileiros a implementação de Núcleos de Conciliação e Mediação de Conflitos oriundos de superendividamento, os quais poderão funcionar perante aos CEJUSCs já existentes, responsáveis principalmente pela realização do procedimento previsto no art. 104-A, do Código de Defesa do Consumidor.*

No bojo da “Cartilha Sobre o Tratamento do Superendividamento do Consumidor”, editada em agosto de 2022, o próprio CNJ, atento às dificuldades estruturais e orçamentárias dos tribunais brasileiros, previu a possibilidade de aludidos núcleos funcionarem junto aos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs).<sup>245</sup>

A criação dos núcleos especializados indubitavelmente demandará investimento financeiro e pessoal por parte dos tribunais e, embora represente importante mecanismo de otimização do tratamento do superendividamento, é possível que a sua não criação por algum ou alguns tribunais represente enfraquecimento da sistemática prevista.

É certo que, na falta dos núcleos, os tribunais deverão viabilizar dentro de sua estrutura alguma forma de atendimento pré-processual para atendimento do devedor

<sup>244</sup> Ibid., p. 319.

<sup>245</sup> Consta expressamente da Cartilha do CNJ: “Os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), previstos na Resolução n. 125 do CNJ, de 29 de novembro de 2010, são unidades do Poder Judiciário que compete, preferencialmente, a realização das sessões e audiências de conciliação e de mediação a cargo de conciliadores e mediadores, bem como o atendimento e a orientação aos cidadãos. Conforme Relatório do Programa Justiça em Números 2021, a Justiça Estadual conta com 1.382 Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) instalados, cujas estruturas podem ser utilizadas para o funcionamento dos Núcleos anteriormente referidos, sem maiores ônus aos cofres públicos.” BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Cartilha Sobre o Tratamento do Superendividamento do Consumidor**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/cartilha-superendividamento.pdf>> p. 19, acesso em 09.11.2022.)

superendividado. Todavia, se em algum tribunal inexistir esse atendimento prévio, ao consumidor restará a possibilidade de ajuizar o “processo de repactuação por dívidas” previsto no art. 104-A, hipótese em que demandará capacidade postulatória. E mesmo que devidamente criados esses núcleos, a criação de novas vias de acesso ao consumidor se faz imperiosa para a concretização dos nobres objetivos da Lei.

A par disso, a Lei nº 14.181/21 conferiu competência concorrente aos órgãos públicos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor para realizarem as conciliações em bloco e se organizarem em forma de Núcleos de Conciliação e Mediação, conforme previsto no art. 5º, VII, do CDC. Logo, os PROCONs, o Ministério Público e as Defensorias Públicas, se desejarem, poderão atuar tanto na prevenção, como no tratamento do superendividamento dos consumidores.

Não obstante a relevância do engajamento de todos os órgãos mencionados, reafirma-se a importância do escopo da presente tese de alçar os notários e registradores como atores aptos a tratar extrajudicialmente o superendividamento do consumidor. É que, enquanto não criados aludidos núcleos ou mesmo que estes existam e estejam em perfeito funcionamento, a previsão de uma nova via, acessível, econômica e capilarizada vai ao encontro de todo o novo regramento, que buscou facilitar ao máximo o acesso à justiça pelo consumidor de boa-fé que clama do Estado meios legítimos para renegociar seus débitos consumeristas de forma global e retornar ao mercado de consumo.

O número de unidades de PROCONs espalhados no território nacional é significativamente menor que o número de serventias extrajudiciais. De fato, o Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor – SINDEC é integrado por 675 (seiscentos e setenta e cinco) unidades de PROCONs<sup>246</sup>, ao passo que o número de cartórios em 2022 é de nada menos que 13.440 (treze mil quatrocentos e quarenta) unidades extrajudiciais<sup>247</sup>, espalhados nos 5.568 (cinco mil quinhentos e sessenta e oito) municípios brasileiros<sup>248</sup>. A existência de 7.800 (sete mil e oitocentos) unidades de registro civil as pessoas naturais<sup>249</sup> já

---

<sup>246</sup> Dados do Ministério da Justiça disponíveis em: < <https://dados.mj.gov.br/dataset/cadastro-nacional-de-reclamacoes-fundamentadas-procons-sindec#:~:text=Como%20v%C3%A1rios%20desses%20Procons%20contam,espalhadas%20por%20448%20cidades%20brasileiras>>. Acesso em: 20 dez. 2022.

<sup>247</sup> Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG BR. **Cartórios em Números**. 4. ed., 2022, p. 12. disponível em: < <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2022/12/Cartórios-em-Números-Edição-2022.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2023.

<sup>248</sup> Dados do IBGE disponíveis em: < <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?=&t=acesso-ao-produto>>. Acesso em: 20 dez. 2022.

<sup>249</sup> ANOREG BR *op. cit.* Acesso em: 03 jan. 2023.

confirma a maior proximidade dos serviços notariais e registrais com os cidadãos, principalmente os residentes nas localidades mais longínquas.

Nesse cenário, a tabela seguinte, elaborada a partir dos dados supracitados, confirma a maior capilaridade e acessibilidades das serventias extrajudiciais em relação aos PROCONS, em todos os estados da federação:

LOCALIDADE	Nº DE MUNICÍPIOS	Nº DE PROCONS <sup>250</sup>	Nº DE CARTÓRIOS <sup>251</sup>	Nº DE CARTÓRIOS DE RCPN <sup>252</sup>
BRASIL	5.568	1.012	13.440	7.800
ACRE	22	1	31	24
ALAGOAS	102	1	242	135
AMAPÁ	16	1	22	19
AMAZONAS	62	2	97	87
BAHIA	417	19	1155	685
CEARÁ	184	7	628	493
DISTRITO FEDERAL	-	1	37	14
ESPÍRITO SANTO	78	36	332	220
GOIÁS	246	45	507	285
MARANHÃO	217	37	292	220

<sup>250</sup> Procons mantidos pela Secretaria Nacional do Consumidor – Senacom/MJ, conforme dados disponíveis em <<https://dados.mj.gov.br/dataset/unidades-dos-procons>> acesso em 20 dez. 2022.

<sup>251</sup> Dados do Conselho Nacional de Justiça disponíveis em <[https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica\\_aberta/?](https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/?)> acesso em 20 dez. 2022.

<sup>252</sup> Dados disponíveis em <<https://transparencia.registrocivil.org.br/cartorios>> acesso em 20 dez. 2022.

MATO GROSSO	141	51	254	168
MATO GROSSO DO SUL	79	31	173	185
MINAS GERAIS	853	123	3018	1455
PARANÁ	399	60	1065	518
PARAÍBA	223	19	429	297
PARÁ	144	25	351	284
PERNAMBUCO	184	38	547	298
PIAUI	224	6	146	123
RIO GRANDE DO NORTE	167	16	205	171
RIO GRANDE DO SUL	497	81	771	422
RIO DE JANEIRO	92	33	391	175
RONDÔNIA	52	10	109	67
RORAIMA	15	1	10	9
SANTA CATARINA	295	91	578	331
SERGIPE	75	1	95	93
SÃO PAULO	645	308	1546	817
TOCANTINS	139	10	263	146

Os números confirmam que principalmente nas unidades federativas com economia mais fraca o número de PROCONs é significativamente menor que o número de cartórios, confirmando a maior proximidade e acessibilidade das serventias extrajudiciais.

É certo que apenas os notários e registradores que se capacitarem e adaptarem suas serventias para a realização do tratamento extrajudicial do superendividamento é que estarão aptos a prestar o serviço, mas a presença massiva e distribuída no território nacional corrobora a aptidão desses profissionais do direito para a contribuição com a concretização do escopo da Lei nº 14.181/2021.

Acrescente-se que, em pesquisa de campo promovida para fins da presente tese, observa-se que a maioria dos Procons, além de não ostentarem estrutura suficiente, muitos ainda não realizam o tratamento do superendividamento, mesmo em cidades grandes ou médias, como em Campinas/SP, Niterói/RJ ou Poços de Caldas/MG. Este último remete a solicitação dos consumidores ao CEJUSC local, mas não realiza a audiência.

Assim, urge a criação de novas vias administrativas de acesso ao consumidor superendividado, que necessita de acesso facilitado para superar a situação de endividamento crônico e otimizar a efetivação da Lei nº 14.181/2021.

De fato, as funções exercidas pelos notários e registradores inegavelmente contribuem para a pacificação social, prevenção de litígios, desburocratização e até mesmo auxilia o Poder Público no combate à lavagem de capitais<sup>253</sup>.

Nem todos os municípios brasileiros dispõem de PROCONs ou outro órgão componente do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, principalmente as menores e mais longínquas cidades. De outro lado, em todos os municípios brasileiros há, pelo menos, um Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais. Os maiores municípios e aqueles sede de comarca são providos de mais serventias, confirmando a vertiginosa capilaridade dos serviços notariais e de registro.

Na esteira da regulamentação da atividade notarial e registral prevista na Lei nº 8.935/94, Martha El Debs, Renata El Debs e Thiago Silveira destacam as importantes funções de aludidos profissionais do direito:

---

<sup>253</sup> O Provimento nº 88 do CNJ regulamentou a política, os procedimentos e os controles a serem adotados pelos notários e registradores visando à prevenção dos crimes de lavagem de dinheiro, previstos na Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998, e do financiamento do terrorismo, previsto na Lei n. 13.260, de 16 de março de 2016.

No Brasil, os delegatários exercem o papel de: a) **consultor jurídico**, porque assessoram as partes, imparcialmente, para que suas vontades se traduzam em possibilidades jurídicas; b) **polícia jurídica**, fazendo a prevenção de litígios; e c) **redator qualificado**, pois reveste de forma jurídica e adequada a vontade das partes. Promove-se assim assistência jurídica, com vistas à segurança jurídica preventiva. E conforme já exposto, a Constituição Federal, seguida da Lei Federal 8.935/1994 e posteriormente da Resolução 81/2009 do Conselho Nacional de Justiça, exige qualificação para o exercício da atividade.<sup>254</sup>

Conforme já abordado, a autorização para notários e registradores realizarem conciliações e mediações, em geral, é prevista na Resolução 67 do CNJ. No tocante ao tratamento do superendividamento do consumidor, a Lei nº 14.181/21 não previu os notários e registradores como profissionais aptos a receber e processar o requerimento do consumidor endividado e, ato contínuo, realizar a audiência global com os credores.

De acordo com aludida lei, o consumidor pode optar apenas entre o Poder Judiciário e os órgãos componentes do SNDC. Por essa razão, propõe-se a inclusão de previsão legal no CDC, para incluir expressamente os notários e registradores como profissionais aptos a processar, concorrentemente, o requerimento do consumidor endividado e dar sequência ao tratamento extrajudicial do superendividamento, nos moldes previstos no art. 104-A e seguintes da aludida lei.

Registre-se que não se objetiva diminuir a importância dos órgãos judiciários ou dos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, mas potencializar as vias possíveis e aptas a serem acessadas pelos consumidores, de forma concorrente. Não se pode olvidar que os consumidores superendividados, em sua maioria, compõem a classe mais vulnerável da população brasileira, muitas das vezes desprovidas de recursos ou até mesmo conhecimento. Logo, é dever constitucional do legislador e dos agentes públicos envidarem todos os esforços para facilitar o acesso à justiça por parte dos consumidores.

No próprio relatório geral da Comissão de Juristas de Atualização do Código de Defesa do Consumidor restou consignado o dever de propiciar ao consumidor mecanismos eficazes para fins de tratamento do superendividamento:

Depois de 20 anos de vigência, o CDC não deixa, como qualquer lei, de ser prisioneiro de seu tempo. Apesar de normas visionárias, não havia como prever em 1990 o crescimento exponencial das técnicas de contratação a distância, as transformações tecnológicas e o crescente comércio eletrônico de consumo, assim como imaginar a verdadeira democratização do crédito, fenômeno que amplia as facilidades de acesso

---

<sup>254</sup> DEBS, Martha El; DEBS, Renata El; SILVEIRA, Thiago. **Sistema Multiportas** – a mediação e a conciliação nos cartórios como instrumento de pacificação social e dignidade humana. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 163.

a produtos e serviços, superando esquemas elitistas e popularizando sofisticados contratos financeiros e de crédito. Esta nova realidade brasileira coloca a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos existentes de poio aos consumidores, especialmente os preventivos, com o intuito de reduzir conflitos, sobretudo no terreno do superendividamento. Com este objetivo, o Senado Federal nomeou uma Comissão de Juristas para atualizar o CDC nestes dois temas relevantíssimos e desafiadores, o comércio eletrônico e o superendividamento dos consumidores, bem como no acesso à Justiça. O objetivo é evoluir (nunca retroceder) a defesa do consumidor e, respeitando a sua estrutura principiológica, tratar estes novos e essenciais temas no corpo do Código, a evitar guetos normativos dissociados do espírito protetivo do CDC.<sup>255</sup>

É dever constitucional do legislador ordinário facilitar a defesa dos direitos do consumidor e o escopo da presente tese concretiza esse dever, na medida em que propõe alternativas efetivas e seguras para que o consumidor endividado possa tentar superar sua situação de ruína.

A par dos avanços proporcionados pela Lei nº 14.181/2021, a inclusão dos delegatários no tratamento do superendividamento representará vantagens aos consumidores, credores e ainda contribuirá com a desjudicialização.

No aspecto prático, há milhares de municípios brasileiros pouco populosos que não sejam sede de comarca e tampouco possuem órgãos do SNDC, mas certamente contam um cartório de registro civil das pessoas naturais, hoje concebido legalmente como ofício da cidadania, que é capaz de acolher o requerimento do consumidor, realizar a audiência conciliatória com seus credores e dar sequência ao tratamento extrajudicial do superendividamento.

Não se pode ignorar que a ampliação do rol de atribuições de notários e registradores, nos últimos tempos, se deve aos bons e efetivos resultados apresentados por tais profissionais no processo de desjudicialização.

A ampliação do acesso à justiça através das serventias extrajudiciais é confirmada pelo vertiginoso aumento da prática de atos que antes eram privativos do Poder Judiciário, tais como inventários, separações, divórcios, usucapião extrajudicial, retificações de área, cobrança extrajudicial de dívidas através dos tabelionatos de protesto, dentre outros.

---

<sup>255</sup> BENJAMIN, A. H. *et al.* Senado Federal. **Relatório final:** Comissão de Juristas de Atualização do Código de Defesa do Consumidor. 2012. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4181787&disposition=inline>>. Acesso em: 13 dez. 22.

O Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal Marco Aurélio Mello bem pontuou a capacidade dos notários e registradores de realizar as importantes atividades que lhes são incumbidas:

Cartórios de notas e de registro são para mim verdadeiras oficinas da segurança jurídica. Digo, em primeiro lugar, que se implemente nos cartórios um serviço público da maior graduação e, em segundo lugar que nós, servidores, lidamos com a coisa alheia e ao fazê-lo devemos ter um cuidado maior do que teríamos se tratássemos de coisas particulares.<sup>256</sup>

De acordo com a Resolução nº 67 do CNJ, para que possam atuar como conciliadores ou mediadores os notários e registradores devem ser formados em curso para o desempenho das funções, observadas as diretrizes curriculares estabelecidas no Anexo I da Resolução CNJ nº 125/2010, com redação dada pela Emenda nº 2, de 8 de março de 2016. Além disso, a cada 2 (dois) anos, devem realizar curso de aperfeiçoamento.

O tratamento do superendividamento do consumidor é tema ainda mais sensível e complexo, que exige uma formação mais aprofundada por parte dos conciliadores, sejam notários ou não. Nesse ponto, a presente pesquisa também tem como espoco realçar a necessidade dessa formação específica, comprometida com uma capacitação capaz de revelar o abalo psicológico que acomete o consumidor endividado, a natureza das dívidas, a tendência de maior interesse no acordo por parte da maioria dos credores.

Por envolver vários credores e um único consumidor endividado, é necessário que o conciliador desenvolva habilidades específicas capazes de incentivar a criação de um plano de pagamento viável aos credores e que proteja sobremaneira o mínimo existencial do consumidor, sempre comprometido com a preservação da dignidade da pessoa humana.

Dessa forma, propõe-se que, após a realização do curso genérico para a conciliação e mediação, os conciliadores responsáveis pelo tratamento extrajudicial do superendividamento cursem módulo específico que trate das especificidades envolvidas nas dívidas consumeristas e que os habilitem a viabilizar um acordo coletivo na audiência conjunta.

---

<sup>256</sup> MELLO, Marco Aurélio. “Cartórios de notas e de registro são para mim verdadeiras oficinas da segurança jurídica”. **Revista Cartórios com Você**, Anoreg/SP e Sinoreg/SP, ano 1, 6 ed., Novembro/2016-Fevereiro/2017, p. 6-7. Entrevista concedida à Revista Cartórios com Você. Disponível em: <[http://sinoregsp.org.br/wp-content/uploads/2017/06/cartorios\\_com\\_voce\\_6.pdf](http://sinoregsp.org.br/wp-content/uploads/2017/06/cartorios_com_voce_6.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2020.

A importância dessa formação específica pode ser compreendida a partir de uma simples comparação entre o processo de recuperação judicial e uma ação ordinária de cobrança. É inegável que a recuperação judicial por envolver vários credores possui uma complexidade maior e exige mais conhecimento e habilidade dos profissionais do direito que uma simples ação de cobrança isolada. A habilidade jurídica e negocial certamente deve ser significativamente maior no âmbito da recuperação judicial do que em uma ação judicial simples.

Assim, não só os notários e registradores, mas todos aqueles conciliadores imbuídos no tratamento do superendividamento do consumidor devem se submeter a um treinamento especializado acerca de todas as particularidades que envolvem as relações consumeristas e a situação financeira ruínosa do consumidor superendividado.

Se não houver essa capacitação específica, é provável que muitas audiências de conciliação global restem frustradas por inabilidade dos conciliadores para identificar as especificidades que envolvem um consumidor vulnerável e endividado e vários credores, cada um com interesse específico mas todos cientes de que deverão fazer concessões para recebimento de seus créditos.

Imperioso ressaltar que serão elaborados pelos notários e registradores planos voluntários de natureza administrativa ou para-judicial assinados pelo consumidor e seus credores, sem necessidade de submissão ou homologação pelo Poder Judiciário. Os documentos de transação produzidos pelos notários e registradores são documentos públicos dotados de fé pública e obrigam as partes, constituindo título executivo extrajudicial, nos termos no art. 784, incisos II e IV, do CPC.

Acrescente-se que é possível que seja entabulado acordo com vários credores e um ou alguns deles não estejam de acordo com o plano, vale dizer, não se logrou a conciliação com determinados credores. Nessa hipótese, será produzido o plano global em relação aos credores concordes e, por iniciativa do consumidor, conforme previsto no art. 104-B do CDC, será instaurado um processo especial, de forma a recorrer a um juiz do superendividamento.

Nesse caso, instaurar-se-á um “processo por superendividamento para revisão e integração dos contratos e repactuação das dívidas remanescentes” (art. 104-B), a qual tem duas fases, quais sejam, revisão ou integração das dívidas e plano de pagamento compulsório.

No tocante ao procedimento a ser adotado pelos notários e registradores no tratamento extrajudicial do superendividamento, impende destacar que o Provimento nº 67 do CNJ estabelece o rito a ser adotado pelos delegatários nas conciliações e mediações, em geral.

Todavia, propõe-se que, ao tratarem o superendividamento do consumidor, os notários adotem as especificidades do procedimento previstos no Código de Defesa do Consumidor, além das diretrizes estabelecidas pelo CNJ na “Cartilha sobre o Tratamento do Superendividamento do Consumidor”.

Vale repisar que todos os credores devem ser devidamente notificados e advertidos pelo delegatário de que sua ausência na audiência de conciliação implicará as sérias consequências previstas no art. 104-A, parágrafo segundo, do CDC, quais sejam, a suspensão da exigibilidade de sua dívida e a interrupção dos encargos da mora, além da sujeição compulsória ao plano de pagamento no caso de o valor devido ser certo e conhecido pelo consumidor, devendo o pagamento do credor ausente ser efetivado apenas após o pagamento dos credores presentes à audiência de conciliação.

Conforme já repisado, os serviços notariais e de registro, de acordo com o art. 5º da Lei nº 8.935/94 são compostos pelos tabeliães de notas; tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos; tabeliães de protesto de títulos; oficiais de registro de imóveis; oficiais de registro de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas; oficiais de registro civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas e oficiais de registro de distribuição. Todos os aludidos agentes públicos são profissionais do direito e exercem a função após aprovação em rigoroso concurso público de provas e títulos, o que comprova a capacidade de jurídica dos mesmos em exercer as funções que ora se propõe.

Nesse sentido e com o escopo de ampliar os profissionais aptos a exercerem a conciliação, propomos que todas as especialidades de atividades notariais sejam habilitadas a exercer o tratamento extrajudicial do superendividamento, desde que os profissionais se capacitem em curso específico para essa atividade.

No tocante à capacidade dos notários de exercerem com êxito a conciliação, Érica Barbosa e Silva destaca:

Notários e Registradores devem exercer essa nova atribuição relacionada à aplicação específica dessas técnicas, atuando como facilitadores da comunicação e, pela investigação das suas razões, favorecendo a resolução do conflito. Dessa forma, é evidente que não está atrelada a nenhuma especialidade cartorial, tanto que o provimento não fala em distinção por atribuição. Aliás, foi nesse sentido o

fundamento do Parecer 178/2013, dado pelo juiz Gustavo Henrique Bretas Marzagão, na qualidade de assessor da Corregedoria paulista, em 27 de maio de 2013, no Processo 2012/56888, que posteriormente resultou no Provimento 17/2013. (...) É certo que essa interpretação favorece a população, pois as Serventias Extrajudiciais estão espalhadas por todo o território e estão presentes até mesmo nos locais mais longínquos. Sem essas restrições, haverá grande ampliação das arenas de solução consensual de conflitos, favorecendo o desenvolvimento da Justiça colaborativa.<sup>257</sup>

A propósito, as Normas de Serviço da Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça de São Paulo, no item 2.2. do Capítulo XVI, do TOMO II, expressamente preveem que a função pública notarial exige o assessoramento por parte do delegatário comprometido com a garantia do equilíbrio substancial nas relações jurídicas, principalmente em relação aos grupos vulneráveis, dentre os quais incluem-se os consumidores:

Item 2.2. A consultoria e o assessoramento jurídicos devem ser prestados por meio de informações e de esclarecimentos objetivos, particularmente sobre o melhor meio jurídico de alcançar os fins desejados pelas partes, os efeitos e consequências dos fatos, atos e negócios jurídicos a serem documentados, e visar à tutela da autonomia privada e ao equilíbrio substancial da relação jurídica, de modo a minimizar as desigualdades materiais e a proteger os hipossuficientes e os vulneráveis, tais como as crianças e os adolescentes, os idosos, os consumidores, as pessoas com deficiência e as futuras gerações.<sup>258</sup>

Propomos também que os oficiais de registro civis das pessoas naturais de todas os municípios e distritos brasileiros obrigatoriamente prestem aludido serviço em suas serventias. Tal obrigatoriedade vai ao encontro do objetivo da presente tese de conferir maior acessibilidade aos consumidores brasileiros e, ao mesmo tempo, prestigia os registros como ofícios da cidadania.

Com efeito, dentre as especialidades de notas e de registros, a que ostenta maior capilaridade e acessibilidade são os ofícios de registro civil das pessoas naturais, presentes praticamente em todos os municípios brasileiros.

---

<sup>257</sup> SILVA, Érica Barbosa e. **Conciliação e Mediação nas Serventias Extrajudiciais**. 2018. Disponível em: <<https://recivil.com.br/conciliacao-e-mediacao-nas-serventias-extrajudiciais/>>. Acesso em: 27 dez. 22.

<sup>258</sup> Normas de Serviço da Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo, Tomo II, Capítulo XVI, item 2.2. Disponível em: <<https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=138285>>. Acesso em: 27 dez. 22.

A propósito, no ano de 2020, o Brasil contava com 5.770 municípios<sup>259</sup> e 13.210 cartórios<sup>260</sup>, sendo 7.674 ofícios de registro civil das pessoas naturais<sup>261</sup>, o que corrobora essas serventias como um dos serviços públicos mais acessível em um país de dimensão continental.

A capilaridade das serventias extrajudiciais e principalmente dos ofícios de registro civis das pessoas naturais é confirmada pela pesquisa recentemente publicada pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG-BR), que demonstrou, em números, serem os cartórios o serviço público mais presente no território brasileiro, a frente das loterias, correios e até igrejas:<sup>262</sup>

#### Figura 15 - Capilaridade

---

<sup>259</sup> Disponível em <<https://censo2022.ibge.gov.br/sobre/numeros-do-censo.html>>. Acesso em: 27 dez. 22.

<sup>260</sup> Disponível em <<https://portal.mj.gov.br/CartorioInterConsulta/>>. Acesso em: 27 dez. 22.

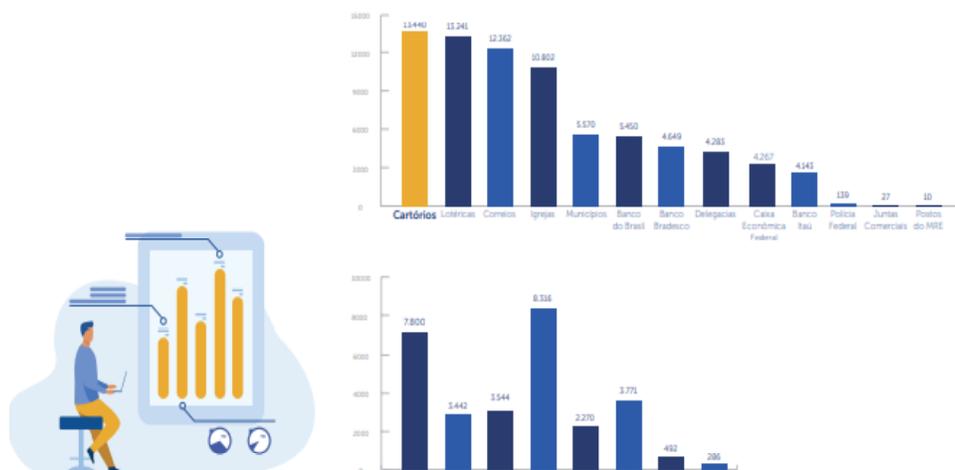
<sup>261</sup> Disponível em <<https://transparencia.registrocivil.org.br/cartorios>>. Acesso em: 27 dez. 22.

<sup>262</sup> Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG BR. **Cartórios em Números**. 4. ed., 2022, p. 12. disponível em <<https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2022/12/Cartórios-em-Números-Edição-2022.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2023.

## CAPILARIDADE

**13.440**

é o número de Cartórios distribuídos pelos 5.570 municípios brasileiros que, obrigatoriamente, conforme determina a Lei nº 6.015/1973, devem ter ao menos uma unidade de Registro Civil instalada para a execução dos atos de nascimentos, casamentos e óbitos.



Fonte: Datafolha

Em razão dessas características positivas, foi editada a Lei nº 13.484/2017, a qual alterou a Lei nº 6.015/1973<sup>263</sup> e alçou os serviços de Registro Civil das Pessoas Naturais em *Ofícios da Cidadania*<sup>264</sup>, ampliando a gama de serviços e atribuições exercidas por essas serventias, que são altamente capilarizadas. A importância dessa previsão é realçada por Cássia Proença Dahlke:

Ao tornar-se *Ofício de Cidadania*, o Cartório de Registro Civil passa a poder emitir documentos que antes eram feitos apenas em órgãos públicos, como Registro Geral (RG), Cadastro de Pessoa Física (CPF), Carteira Nacional de Habilitação (CNH), Carteira de Trabalho, entre outros que venham a ser conveniados. A atuação do Registro Civil como *Ofícios da Cidadania* se faz notar inclusive na solução das demandas surgidas em função da pandemia de CoVid-19: as irregularidades no Cadastro de Pessoa Física que dificultavam o acesso aos benefícios de caráter emergencial (prejuízo ao gozo da cidadania) passaram a poder ser resolvidas diretamente nos cartórios a partir de julho de 2020, primeiramente no Estado de São Paulo e posteriormente com previsão de expansão para as demais unidades da.

A criação dos *Ofícios da Cidadania* transformou a percepção da população do sistema notarial e registral. O indivíduo que percebia os "cartórios" como instituições

<sup>263</sup> Art. 29, parágrafo terceiro, da Lei nº 6.015/73: Os ofícios do registro civil das pessoas naturais são considerados ofícios da cidadania e estão autorizados a prestar outros serviços remunerados, na forma prevista em convênio, em credenciamento ou em matrícula com órgãos públicos e entidades interessadas.

<sup>264</sup> Ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5855, o Supremo Tribunal Federal considerou constitucional a previsão dos ofícios de registro civil como *Ofício da Cidadania*, autorizando a prestação de outros serviços públicos por esses cartórios, desde que os convênios celebrados sejam homologados pelo respectivo juízo correedor.

burocráticas e ultrapassadas, hoje os percebe como uma solução simples e extrajudicial para resolução de óbices que anteriormente lhes pareciam insolúveis.<sup>265</sup>

Essa ampliação das atribuições das serventias extrajudiciais corrobora os argumentos expostos na presente tese de que os notários e registradores são agentes públicos que muito podem contribuir para o tratamento administrativo do superendividamento do consumidor. Além disso, reforça a necessidade de que os oficiais de registro civil das pessoas naturais obrigatoriamente estejam aptos a prestar tal tratamento, desde que requerido expressamente por consumidor domiciliado na respectiva circunscrição.

Em relação ao potencial dos oficiais de registro civil para a realização de conciliações e mediações, André Machado de Souza e Gustavo Triandafelides Balthazar asseveram:

De se destacar que essa capilaridade do Registro Civil das Pessoas Naturais (presente em quase todos municípios da federação) justifica sobremaneira a não limitação da competência, inclusive porque em muitos municípios o Registrador das Pessoas Naturais é o único operador do direito que a população tem acesso. Ignorá-los traz duas grandes consequências, o fechamento de uma porta para solução dos conflitos e a imposição do deslocamento ao município vizinho para buscar o apoio do Poder Judiciário.<sup>266</sup>

A presente tese também deve enfrentar a questão da remuneração dos notários e registradores que realizarem o tratamento extrajudicial do superendividamento do consumidor.

Com efeito, os emolumentos são a retribuição devida aos delegatários extrajudiciais pelos serviços prestados e ostentam natureza de tributo, cuja espécie é de taxa, como já pontificara o Supremo Tribunal Federal.<sup>267</sup> O art. 236, parágrafo segundo, da Constituição Federal estabeleceu que caberia à lei federal estabelecer as normas gerais em relação aos emolumentos, o que originou a Lei nº 10.169/2000.

---

<sup>265</sup> DAHLKE, Cássia Proença. **O Registro Civil e o Bem Jurídico Fundamental da Cidadania Sob o Viés Contemporâneo**. 2021. Disponível em: <[https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/349576/o-registro-civil-e-o-bem-juridico-fundamental-da-cidadaniaonciliação\\_e\\_mediação\\_nas\\_serventias\\_extrajudiciais](https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/349576/o-registro-civil-e-o-bem-juridico-fundamental-da-cidadaniaonciliação_e_mediação_nas_serventias_extrajudiciais)>. Acesso em: 27 dez. 22.

<sup>266</sup> SOUZA, André Machado de; BALTHAZAR, Gustavo Triandafelides. **Análise Crítica Sobre Conciliação e Mediação nas Serventias Extrajudiciais**. 2022. Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/58084/anlise-crtica-sobre-concilio-e-mediao-nas-serventias-extrajudiciais>>. Acesso em: 8 jan. 23.

<sup>267</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.378/ES**, Rel. Celso de Mello, DJ 30.05.1997. Disponível em: <<https://bit.ly/2Uh8gys>>. Acesso em: 7 dez. 2022.

De acordo com a supracitada Lei, os emolumentos devem ser fixados em valores que correspondam ao efetivo custo e à adequada remuneração dos serviços prestados. Destarte, atento ao fato de que a natureza pública das atividades notariais e registras está relacionada ao dever do Estado de garantir meios mais econômicos necessários ao exercício das funções com garantia de eficiência e qualidade, o Conselho Nacional de Justiça, ao editar o Provimento nº 67/2018, estabeleceu no art. 36, que os emolumentos para conciliações e mediações devem corresponder ao menor valor cobrado na lavratura e escritura pública sem valor econômico, determinando ainda que, em caso de arquivamento do requerimento antes da sessão de conciliação ou mediação, 75% (setenta e cinco por cento) do valor devido deve ser restituído.

Defendemos a aplicação dos aludidos parâmetros também às sessões de conciliação em relação ao superendividamento, destacando que a função de assessoramento aos usuários é intrínseca às funções exercidas pelos delegatários, logo não devem cobrar qualquer valor excedente pelos esclarecimentos e orientações que solicitarem ou houverem de serem repassados ao consumidor superendividamento, o qual certamente necessitará de assessoramento para elaboração de um plano de pagamento passível de ser cumprido e que respeite o mínimo existencial.

Vale ressaltar a possibilidade de ser concedida gratuidade ao consumidor requerente. De fato, de acordo com o artigo 39, parágrafo único, do Provimento nº 67/2018, do Conselho Nacional de Justiça, restou determinado que poderão realizar sessões não remuneradas em percentual a ser fixado pelos tribunais não inferior a 10% (dez por cento) do total de sessões semestrais.

Não há como ignorar que a quase totalidade dos consumidores superendividados não terão condições de arcar com emolumentos ou eventuais custos decorrentes do tratamento da situação de endividamento crônico.

Assim, propomos que os custos com as sessões respeitem os patamares fixados pelo Conselho Nacional de Justiça e sejam utilizados os recursos do Fundo de Direitos Difusos, criado pela Lei nº 7.347/85 e regulamentado pelo Decreto 1306/1994, os quais devem ser aplicados também em prol da garantia dos direitos dos consumidores.

Ao defender a utilização dos aludidos recursos para o custeio de eventual administrador nomeado no tratamento do superendividamento, Antônio Herman Benjamin, Cláudia Lima Marques, Clarissa Costa de Lima e Sophia Martini Vial destacam:

O Fundo de Direitos Difusos foi regulamentado pelo Decreto 1306/94 que prevê competir ao Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos aprovar convênios e contratos, a serem firmados pela Secretaria Executiva do Conselho, objetivando atender ao disposto no Código de Defesa do Consumidor (art. 6, incisos I e II). Neste sentido, podem ser firmados convênios com utilização dos recursos do FDD para remunerar os administradores dos processos de tratamento do superendividamento para dar concretude ao direito básico do consumidor de acesso à justiça (art. 6, VII, do CDC).<sup>268</sup>

Não bastasse, na esteira do disposto no art. 8º da Lei de Emolumentos nº 10.169/2000<sup>269</sup> devem os Estados e o Distrito Federal estabelecer a forma de remuneração dos notários e registradores pelos atos gratuitos praticados, sem qualquer ônus para o Poder Público. Na prática, os Estados estabeleceram fundos de compensação capazes de remunerar os delegatários pelos atos isentos praticados.

Assim, resta sedimentada a viabilidade e efetividade de alçar os notários e registradores como profissionais do direito competentes para a realização do tratamento extrajudicial do superendividamento, de forma a erigi-los como órgãos aptos a tal mister ao lado dos órgãos que compõem o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, ampliando e concretizando o Direito Fundamental de Acesso à Justiça dos consumidores, principalmente aqueles residentes em localidades desprovidas de órgãos do SNDC ou nos quais tais órgãos não estejam aptos a realizar tal tratamento.

A efetivação da proposta objeto deste estudo tornará viável a solução do problema do consumidor na fase administrativa de conciliação, o que representa vantagens para todos os envolvidos, vale dizer, consumidor, credores e o Poder Judiciário, que não terá sua estrutura sobrecarregada.

Além de propor que o tratamento extrajudicial do superendividamento do consumidor possa ser conduzido pelos notários e registradores, a presente tese, imbuída no propósito de efetivar concretamente a superação da ruína do consumidor, também sugere a faculdade de o consumidor requerer perante os delegatários medidas extrajudiciais prévias à conciliação global, com o intuito de que o sucesso dessas medidas facilite o acordo global posterior e seja mais uma via à disposição do consumidor.

---

<sup>268</sup> BENJAMIN, A. H. *et al.* **Comentários à Lei 14.181/2021**: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 345.

<sup>269</sup> Art. 8º: Os Estados e o Distrito Federal, no âmbito de sua competência, respeitado o prazo estabelecido no art. 9º desta Lei, estabelecerão forma de compensação aos registradores civis das pessoas naturais pelos atos gratuitos, por eles praticados, conforme estabelecido em lei federal.  
Parágrafo único. O disposto no caput não poderá gerar ônus para o Poder Público.

Tal assunto e suas vantagens serão detalhadas no item seguinte. Por ora, importante antecipar que diante da maior exigência para que se alcance um consenso global com todos os credores em uma audiência de conciliação global, as medidas prévias e facultativas podem “abrir caminho” para o sucesso da conciliação global.

Assim, além de alçar os notários e registradores como profissionais aptos a tratar extrajudicialmente o superendividamento do consumidor, a presente tese tem como escopo propor medidas prévias à conciliação a serem realizadas também pelos notários e registradores, conforme adiante estudado.

## 6.5 SUGESTÃO DE MEDIDAS EXTRAJUDICIAIS PRÉVIAS À CONCILIAÇÃO GLOBAL NO TRATAMENTO DO SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR

A opção legislativa na edição da Lei nº 14.181/21 foi a previsão de um sistema de conciliação em bloco das dívidas da pessoa física com a preservação do mínimo existencial. Com efeito, a conciliação “universal tem como objetivo oportunizar uma solução compartilhada por todos os credores na superação da ruína de devedor comum”.<sup>270</sup> As vantagens da conciliação em bloco são apontadas por Antônio Herman Benjamin, Cláudia Lima Marques, Clarissa Costa de Lima e Sophia Martini Vial:

A conciliação em bloco permite que todos os credores tenham a mesma chance de serem reembolsados pelo superendividado, evitando-se que credores mais ágeis e bem estruturados, valendo-se do seu poderio econômico, se antecipem na renegociação exclusivamente do seu crédito em prejuízo dos demais. Outra grande vantagem da conciliação em bloco é o fato de permitir a construção de um plano coletivo que não prejudique a subsistência do devedor, reforçando a dimensão social e de combate à exclusão do Código de Defesa do Consumidor. A preservação do mínimo existencial é o ponto nodal para uma conciliação bem-sucedida. Há que se ter muita cautela para não comprometer excessivamente a renda do consumidor no acordo, do contrário, o plano de pagamento está fadado ao descumprimento.<sup>271</sup>

<sup>270</sup> Karen Bertoncetto destaca que o ponto fulcral dessa audiência global é a “possibilidade de coleta simultânea e/ou sucessiva das propostas na mesma sessão, permitindo que o consumidor superendividado possa escolher, se for o caso, a ordem dos pagamentos, conforme critérios pessoais de capacidade de reembolso ou, até mesmo, da natureza da dívida. Com isso, o conciliador exercerá o papel determinante na renegociação das dívidas e respectivo resgate da saúde financeira do superendividado, na medida em que facilitará essa aproximação com os credores e, acima de tudo, será o veículo pacificador e redutor da frequente confusão mental que o devedor se encontra quando acometido da condição de superendividado.” BERTONCELLO, Karen. **Superendividamento do Consumidor: mínimo existencial – casos concretos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 122.

<sup>271</sup> BENJAMIN, A. H. *et al.* **Comentários à Lei 14.181/2021: a atualização do CDC em matéria de superendividamento**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 323.

De fato, são várias as vantagens de uma exitosa audiência de conciliação global em que todos os credores acordem no ato com o plano de pagamento proposto pelo consumidor. Todavia, não se pode ignorar a dificuldade de reunir todos esses credores e mais ainda a dificuldade de que, no ato, se alcance uma conciliação em relação a todas as dívidas que, embora ostentem natureza consumerista, são independentes e absolutamente desvinculadas uma das outras.

Por essa razão, e na intenção de potencializar a efetividade do tratamento extrajudicial do superendividamento dos consumidores, propõe-se que sejam previstas medidas preparativas prévias e facultativas à conciliação, capazes de propiciar acordo entre devedor e seus respectivos credores antes de ser requerida a conciliação global.

Assim, ao consumidor será facultado requer tais medidas prévias aos notários e registradores da localidade de seu domicílio.

De acordo com o regramento da Lei nº 14.181/2021, após a apresentação do requerimento do consumidor, serão os credores intimados a comparecer à audiência de conciliação. O aperfeiçoamento que se sugere é que, antes da audiência, seja possibilitado ao consumidor apresentar o plano de pagamento por ele elaborado para que o tabelião notifique antecipadamente cada um dos credores, o que possibilitará um acordo antecipado independentemente da audiência.

Além disso, essas tratativas poderão ser ponderadas e amadurecidas pelo conjunto de credores, de forma otimizar o andamento e possibilitar o sucesso da audiência global.

Repise-se que não se busca impedir o consumidor de requerer de plano a conciliação global ou acorrer-se ao Poder Judiciário imediatamente, mas visa-se facultar-lhe o requerimento de medidas prévias capazes de amadurecer o consenso em relação ao plano global, de forma a resolver sua situação de ruína pessoal, com preservação do mínimo existencial, que é o grande objetivo da novel previsão legislativa.

Importante reconhecer que o Código de Defesa do Consumidor previu a possibilidade de revisão ou repactuação das dívidas de forma consensual ou obrigatória, sempre visando à reorganização do orçamento familiar do consumidor. Assim, compete ao legislador e operadores do direito, impulsionarem mecanismos capazes de facilitar a readequação das dívidas do consumidor e a superação da situação de endividamento que se encontra.

A proposta que ora se elabora é inspirada na regulamentação editada pelo Conselho Nacional de Justiça no Provimento nº 72, o qual dispõe sobre medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas nos tabelionatos de protesto do Brasil.

É certo que o provimento citado hoje aplica-se apenas às dívidas efetivamente protestadas nos tabelionatos e não foi elaborado com foco no tratamento do superendividamento do consumidor. Todavia, tem relação íntima com as novidades legislativas implementadas pela Lei nº 14.181/2021 e merece ser objeto de estudo e adaptação para fins de se fornecer mais um caminho para que o consumidor de boa-fé supere a situação crônica de endividamento.

Sugere-se inclusive, no bojo da presente pesquisa, que essas medidas prévias sejam mecanismos expressamente inseridos no bojo do Código de Defesa do Consumidor, como mais uma alternativa para o consumidor.

Para que se possa compreender a possibilidade de adoção do regramento e adaptação para o escopo da presente pesquisa, mister compreender como se dão as medidas prévias de incentivo à quitação de dívidas protestadas perante os tabelionatos de protesto do Brasil.

Com efeito, muitas dívidas consumeristas são encaminhadas pelos credores aos tabeliões de protesto para que esses profissionais, à luz dos princípios da legalidade, publicidade, autenticidade, eficácia e segurança jurídica, possam intimar os obrigados a cumprirem as obrigações estampadas em títulos de crédito e outros documentos de dívida.

O procedimento de protesto dura em média seis dias úteis, desde a protocolização até o ato de liquidação, desistência ou efetivo protesto. O resultado mais desejado é que o devedor, uma vez intimado, efetue o pagamento junto ao credor ou ao tabelionato, dentro do tríduo legal. Caso assim não o faça e não haja qualquer sustação judicial, o protesto será lavrado e encaminhada aludida informação aos órgãos de proteção ao crédito, que assim o solicitarem. A partir desse momento, o devedor terá o nome negativado e passara a sofrer as consequências como restrição de crédito, impossibilidade de celebrar contratos públicos ou participar de concursos públicos.

Com efeito, diariamente, o tabelião fornece certidões em forma de relação às entidades representativas da indústria e do comércio ou àquelas vinculadas à proteção do crédito que as solicitarem, contendo todos os protestos lavrados e cancelamentos efetuados. Ressalte-

se que aludidas entidades não podem publicar tais informações na imprensa, nem mesmo de forma parcial.<sup>272</sup>

Tais entidades de proteção ao crédito, dentre as quais se destacam a Serasa Experian e a Boa Vista Serviços SCPC, no setor privado, e Cadastro de Emitentes de Cheques sem Fundo (CCF), sob responsabilidade do Banco Central, no setor público, são usuárias dos serviços de tabelionatos de protesto como qualquer outra pessoa jurídica, sem qualquer interdependência ou ingerência recíproca.

Cumpra ao tabelionato emitir e enviar diariamente as devidas certidões de protestos lavrados e cancelamentos efetuados, responsabilizando-se aquelas entidades pela inclusão ou exclusão de dados em seus cadastros.<sup>273</sup>

Na prática, os devedores protestados necessitam quitar seus débitos e retirar a negativação e restrições que pendem sobre si. Esse devedor pode contatar diretamente seu credor, pagar o débito e após isso cancelar o protesto. Ocorre que, muitas vezes, o devedor em situação econômica delicada precisa celebrar um acordo com seus credores para viabilizar o pagamento da dívida e, ato contínuo, cancelar o protesto.

Com o objetivo de facilitar o acordo entre devedor e credor, o Conselho Nacional de Justiça editou o Provimento nº 72/2018, no qual regulamentou medidas de incentivo à quitação de dívidas protestadas e a realização de sessões conciliação ou mediação perante os

---

<sup>272</sup> Lei nº 9.492/97: “Art. 29. Os cartórios fornecerão às entidades representativas da indústria e do comércio ou àquelas vinculadas à proteção do crédito, quando solicitada, certidão diária, em forma de relação, dos protestos tirados e dos cancelamentos efetuados, com a nota de se cuidar de informação reservada, da qual não se poderá dar publicidade pela imprensa, nem mesmo parcialmente.

§ 1º O fornecimento da certidão será suspenso caso se desatenda ao disposto no caput ou se forneçam informações de protestos cancelados.

§ 2º Dos cadastros ou bancos de dados das entidades referidas no caput somente serão prestadas informações restritivas de crédito oriundas de títulos ou documentos de dívidas regularmente protestados cujos registros não foram cancelados.”

<sup>273</sup> É importante observar que tais serviços de proteção ao crédito não se confundem, em absoluto, com os serviços públicos de protesto de títulos. Dentre outras diferenças, o protesto é um serviço público, tem fé pública, é fiscalizado pelo Poder Judiciário, há qualificação jurídica realizada por profissional do direito, interrompe a prescrição, intima pessoalmente o devedor para cumprir sua obrigação antes de ser lavrado o protesto, o serviço é gratuito ao credor e a consulta é gratuita a qualquer pessoa. De outro lado, a negativação direta, em regra, é serviço privado desempenhado por birôs de crédito que não têm fé pública e são serviços pagos pelo credor, não é fiscalizado pelo Poder Judiciário, não interrompe o prazo prescricional, a consulta e o serviço são pagos pelos usuários, não há qualquer qualificação jurídica e o devedor não tem qualquer oportunidade de cumprir sua obrigação antes da negativação. Domingo Rintondo ainda destaca que “*cabe, por fim, ressaltar a diminuta incidência de ações judiciais contra Tabelionatos de Protesto de Títulos e Documentos de Dívida, em comparação com as que são propostas contra Entidades de Proteção ao Crédito, e verificar empiricamente a segurança jurídica que as Serventias Extrajudiciais são capazes de conferir aos atos por elas praticados*”. RITONDO, Domingo Pietrangelo. **Protesto Extrajudicial**. 1. ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2015, p. 158.

tabelionatos de protesto, em franco reconhecimento à aptidão desses profissionais na solução pacífica dos conflitos de crédito.

Como elucida Celso Belmiro, o CNJ implementou nos tabelionatos de protesto uma atuação mais específica e ousada na solução extrajudicial do conflito de crédito:

Por derradeiro, em 27 de junho de 2018, o CNJ, através de sua Corregedoria Nacional de Justiça, para além da consensualidade buscada através de conciliações e mediações *stricto sensu*, criou a possibilidade de que, especificamente os tabelionatos de protesto do país, procedam às chamadas *medidas de incentivo à quitação ou renegociação de dívidas protestadas*, dispondo que são medidas prévias e facultativas aos procedimentos de conciliação e mediação. (...) E a conclusão inequívoca é de que a capilaridade de que são dotados os serviços extrajudiciais pode ser um elemento decisivo para a mudança – premente – no imaginário coletivo de que a solução para um conflito de interesses é a sua imediata judicialização, abrindo-se um nova a promissora possibilidade, feitos os devidos ajustes, de um grande giro estratégico na prestação jurisdicional com a adesão e efetivo funcionamento desses serviços delegados como unidades de conciliação e mediação de conflitos.<sup>274</sup>

No contexto do presente estudo, a edição do supracitado provimento corrobora a integral capacidade dos tabelionatos e escritórios de registro brasileiros contribuírem sobremaneira com o tratamento extrajudicial do superendividamento do consumidor. O procedimento previsto em tal ato normativo, inclusive, pode servir de parâmetro a ser seguido em caso de omissões ou dificuldades na sistemática prevista pela Lei nº 14.181/2021.

No tocante ao procedimento em si, o Provimento 72/2018 do CNJ estabeleceu, em síntese, que, mediante requerimento do credor ou devedor, o tabelião intimará a outra parte para que se manifeste sobre a proposta de pagamento da dívida já protestada. Previu ademais que, também a requerimento de qualquer das partes, o tabelião pode realizar audiência de conciliação e mediação, na tentativa de que as partes celebrem acordo quanto ao pagamento do débito protesto.<sup>275</sup>

<sup>274</sup> BELMIRO, Celso. Aspectos Processuais e Estruturais da Conciliação e Mediação. In DEBS, Martha El; FERRO JÚNIOR, Izaías Gomes (Coord.). **O Novo Protesto de Títulos e Documentos de Dívida**. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 68-71.

<sup>275</sup> Provimento nº 72/2018 CNJ: “Art. 2º As medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas nos tabelionatos de protesto serão medidas prévias e facultativas aos procedimentos de conciliação e mediação e deverão observar os requisitos previstos neste provimento. [...] Art. 4º As medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas nos tabelionatos de protesto serão consideradas fase antecedente à possível instauração de procedimento de conciliação ou de mediação. [...] Art. 5º O procedimento de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas terá início mediante requerimento do credor ou do devedor, pessoalmente no tabelionato onde foi lavrado o protesto; por meio eletrônico; ou por intermédio da central eletrônica mantida pelas entidades representativas de classe. [...]”

O Provimento, ao mesmo tempo que corrobora a aptidão dos tabeliães de protesto para a solução extrajudicial do conflito de crédito, tem como escopo facilitar e preparar a renegociação tanto para o credor como para o devedor. A propósito, tanto credor como devedor podem requerer o início do procedimento, pessoalmente ou pela via eletrônica.

Se o requerimento for apresentado pelo credor, deverá este definir o valor atualizado do débito e eventuais condições especiais de pagamento, como abatimento parcial ou parcelamento, autorizando o tabelião de protesto a dar quitação ao devedor e efetivar o consequente cancelamento do protesto. O devedor, por sua vez, pode formular sua proposta de pagamento do débito, hipótese em que o tabelião de protesto a encaminhará ao respectivo credor.

Faculta-se, ademais, que credor ou devedor requeiram a designação de sessão de conciliação ou mediação, aplicando-se, nesse caso, as disposições do Provimento 67/2018 do Conselho Nacional de Justiça. A fim de viabilizar o procedimento, deve o requerente indicar meios idôneos de notificação da outra parte e a apresentação da proposta de renegociação da dívida.

Vale destacar a relevante previsão no que tange às certidões de dívida ativa (CDAs) emitidas pelos entes públicos e respectivas autarquias, inclusive os conselhos de classe, dentre as quais é possível estar presentes dívidas de consumo. Nessas hipóteses, o art. 11 do Provimento 72/2018 autoriza a celebração de convênio entre os tabelionatos de protestos e as pessoas jurídicas supracitadas para facilitar e viabilizar a adoção das medidas de incentivo à quitação das dívidas.

No tocante à remuneração pelos serviços, o supracitado Provimento prevê a possibilidade de os Estados fixarem os valores dos emolumentos devidos. Enquanto não o fizerem aplica-se o menor valor de uma certidão de protesto.<sup>276</sup>

---

Art. 9º A qualquer tempo, o devedor poderá formular proposta de pagamento ao credor, caso em que será expedido aviso ao credor acerca das condições da proposta, arcando o interessado com a eventual despesa respectiva.

Art. 10. O credor ou o devedor poderão requerer a designação de sessão de conciliação ou de mediação, aplicando-se as disposições previstas no Provimento CN-CNJ n. 67/2018.”

<sup>276</sup> Art. 14. Enquanto não editadas, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, normas específicas relativas aos emolumentos, observadas as diretrizes previstas pela Lei n. 10.169, de 29 de dezembro de 2000, aplicar-se-á às medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas a tabela referente ao menor valor de uma certidão individual de protesto; às conciliações e às mediações extrajudiciais, a tabela referente ao menor valor cobrado na lavratura de escritura pública sem valor econômico, incidindo as disposições previstas na Seção VII do Provimento CN-CNJ n. 67/2018.

A regulamentação pelo CNJ da conciliação e mediação perante os tabelionatos de protesto representa o reconhecimento da efetividade do serviço desempenhado pelos tabeliães de protesto que, sem gerar qualquer ônus para o Poder Público, têm capilaridade e capacidade de solucionar conflitos envolvendo dívidas protestadas, sem necessidade de movimentação da máquina judiciária.

Martha El Debs, Renata El Debs e Thiago Silveira reiteram a importância das medidas prévias e facultativas à conciliação previstas no Provimento nº 72/2018 do CNJ, bem como realçam a atuação positiva dos tabeliães:

(...) vê-se que, por este provimento, o tabelião de protesto avocou importante papel antecedente à conciliação e mediação para fomentar a solução extrajudicial do conflito, vez que as medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas nos tabelionatos de protesto serão consideradas fase antecedente à possível instauração de procedimento de conciliação ou de mediação. (...)

Diante do exposto, conclui-se que o Provimento 72/2018 do CNJ permitiu a flexibilização das dívidas protestadas em cartório. De acordo com a normativa, os tabeliães podem mediar as negociações entre os credores e os devedores. É uma maneira de agilizar o pagamento dos débitos. Com isso, ganham os credores, que recebem os valores devidos, e os devedores, que além de poder ter o nome retirado da lista de inadimplentes dos órgãos de proteção ao crédito também não se sujeitarão aos demais efeitos do protesto.<sup>277</sup>

No que tange ao escopo da presente pesquisa de tornar os notários e registradores protagonistas no tratamento do superendividamento do consumidor, a edição do Provimento nº 72 do CNJ corrobora a viabilidade dos tabeliães exercerem com excelência essa função.

É certo que o normativo é direcionado à solução de um débito individualmente considerado, mas nada impede que, na esteira do objetivo desta tese, os tabeliães sejam habilitados a tratar a ruína econômica global do consumidor, de forma eficiente, célere e desburocratizada.

Nessa esteira, os notários e registradores têm aptidão para organizar um plano de pagamento para que o consumidor possa saldar seus débitos, protestados ou não, restabelecer

---

§ 1º O pagamento dos emolumentos pelas medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas e pelas conciliações e mediações extrajudiciais não dispensará o pagamento de emolumentos devidos pelo eventual cancelamento do protesto.

§ 2º Será vedado aos tabelionatos de protesto receber das partes qualquer vantagem referente às medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas e às sessões de conciliação e de mediação, exceto os valores previstos no art. 8º, II, deste provimento, os emolumentos previstos no caput deste artigo e as despesas de notificação.

<sup>277</sup> DEBS, Martha El; DEBS, Renata El; SILVEIRA, Thiago. **Sistema Multiportas** – a mediação e a conciliação nos cartórios como instrumento de pacificação social e dignidade humana. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 194-199.

seu nome no mercado de voltar a consumir, além de preservar o mínimo existencial e concretizar a dignidade da pessoa humana.

Some-se a esse contexto que os serviços notariais e de registro, postos constituam funções públicas, são exercidos em caráter privado, sem qualquer gasto por parte do Poder Público. Além de extremamente capilarizados, dispõe de estrutura física e acessibilidade ampla por parte da população brasileira, de modo que a utilização de toda essa estrutura representa economia de recursos públicos, já que desnecessário novos gastos com a implementação de novos núcleos de conciliação e mediação ou incremento da estrutura dos PROCONs, que necessitam permanecer hígidos para a proteção dos demais direitos dos consumidores.

É certo que a Lei nº 14.181/2021 previu a instituição de núcleos especiais de conciliação e mediação especiais do superendividamento. Todavia, em homenagem à economicidade e eficiência, as atribuições de tratamento da ruína do consumidor podem ser realizadas de forma efetiva nos tabelionatos brasileiros, sem necessidade de maiores gastos pelo Poder Público.

O pronto fulcral da presente tese é alçar os notários e registradores como profissionais do direito aptos a tratar extrajudicialmente o superendividamento do consumidor, alargando os entes capazes de contribuir sobremaneira no exercício de aludida função, uma vez que a Lei nº 14.818/2021, no tocante à conciliação global, apenas autorizou os órgãos públicos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

A restrição legal tem como razão a necessidade de proteção dos direitos dos consumidores. Não obstante, é certo que os tabeliães, enquanto profissionais do direito e sujeitos às normas e princípios que regem a administração pública têm condições de desempenhar aludido papel com observância dos direitos e prerrogativas dos consumidores.

Além disso, propõe-se que o processo extrajudicial de repactuação de dívidas também possa, no âmbito dos serviços notariais e de registro, ser realizado de forma análoga ao procedimento previsto no Provimento nº 72 do CNJ, com adaptações, pois o estudo ora formulado desborda dos contornos da atividade de protesto. De início, as dívidas que são objeto de protesto sempre devem estar vencidas, pois isso é ínsito à sua exigibilidade, ao passo que que no tratamento extrajudicial inclui-se dívidas vencidas ou não, pois impõe-se a interpretação de superendividamento da forma mais extensiva possível.

O que se propõe é que, além da possibilidade de realização da audiência conciliatória global prevista no art. 104-A e 104-C do CDC, o consumidor tenha a opção de

apresentar ao notário de seu domicílio a proposta de plano de pagamento com prazo máximo de 5 (cinco) anos, elencando todos os credores e respectivos endereços, físicos e eletrônicos. Ato contínuo, a requerimento do consumidor, o tabelião notificará cada credor para que, no prazo de 15 (quinze) dias apresente resposta ou contraproposta. Neste caso, a contraproposta será comunicada ao consumidor para avaliar a viabilidade de sua aceitação.

É possível que o consumidor solicite ao delegatário assessoramento na elaboração de seu plano de pagamento global. Nesse caso, o profissional deverá orientar o consumidor acerca do regramento do superendividamento, das dívidas que se submetem ao procedimento, do trâmite legal, da necessidade de cumprimento do plano e da preservação do mínimo existencial. Nessa hipótese, pode ser agendada sessão específica para que tais esclarecimentos sejam prestados ao consumidor, a fim de auxiliá-lo na elaboração do plano global de pagamento.

O procedimento prévio que ora se propõe não pode se desvincular da ideia de conciliação “global” prevista na Lei nº 14.181/2021, razão pela qual, ao notificar determinador credor, deve o tabelião ressaltar que a proposta insere-se no tratamento do Superendividamento e é extraída do plano global elaborado pelo consumidor e que fica condicionada à viabilidade das respostas e negociações junto aos demais credores, podendo ou não ser mantida a proposta pelo consumidor, a depender do resultado das tratativas com os demais credores. Essa ressalva resguardará o consumidor, caso haja aceitação por parte de um credor, mas, em relação a outros as tratativas não caminhem a contento e a execução do plano reste inviável, de forma que prejudicaria ainda mais o consumidor.

Assim, repise-se o compromisso da presente tese com a preservação dos interesses do consumidor superendividado e da preservação do seu mínimo existencial, pois de nada adiantaria o acordo isolado com um ou alguns credores e a situação de ruína econômica não ser superada. Nesse contexto, mesmo nessa etapa prévia e facultativa, as negociações com os credores não podem estar desvinculadas do plano global elaborado pelo consumidor.

Em caso de acordo com qualquer credor e confirmada sua viabilidade junto ao plano, o tabelião lavrará termo de transação com descrição do plano de pagamento da dívida, a qual ostentará eficácia de título executivo extrajudicial<sup>278</sup>. Aludido termo será instruído com a

---

<sup>278</sup> Art. 784, IV, do CPC: São títulos executivos extrajudiciais: (...) II – A escritura pública ou outro documento público assinado pelo devedor; (...) IV – o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela Advocacia Pública, pelos advogados dos transatores ou por conciliador ou mediador credenciado por tribunal; (...).

proposta do devedor e a aceitação do credor, podendo, em caso de inadimplemento do quanto acordado, ser executado pelo credor.

Repise-se que, mesmo havendo aceitação por determinado credor, importante será informar ao consumidor que ele não estará obrigado a entrar em acordo com apenas um ou algum dos credores, se não souber a posição dos demais, ou se, em virtude de não aceitação de algum deles, tornar-se inviável a execução do plano.

Cada credor, ao ser notificado pelo tabelião com a ressalva de que a proposta é feita dentro do plano global de tratamento extrajudicial do superendividamento do consumidor, terá o prazo de 15 dias para se manifestar, concordando ou apresentando contraproposta. A concessão de um prazo razoável para que cada credor reflita acerca da proposta pode ser positivo para a formação do consenso e evitar a frustração da apresentação imediata da proposta em audiência, sem prazo individual para que cada credor possa ponderar e, se for o caso, apresentar contraproposta razoável. Repise-se que remanesce a credor ou devedor a faculdade de solicitar a realização de audiência de conciliação e mediação perante o respectivo tabelião.

Com efeito, nas pesquisas de campo realizadas, as queixas dos conciliadores são no sentido de que vários credores comparecem nas audiências sem interesse em formalizar acordo ou através de prepostos despreparados. A adoção das medidas prévias poderão ser importante instrumento para que os credores se inteirem melhor da situação econômica do consumidor e possam de antemão refletir sobre a conveniência de celebrar o acordo.

Impende reconhecer a racionalização dessa proposta de procedimento, uma vez que independe da presença física de qualquer credor ou do próprio devedor consumidor na serventia. Cada credor terá oportunidade de negociar individualmente seu crédito, mas dentro do procedimento coletivo de superação da ruína do consumidor, cabendo aos notários resguardar os direitos do consumidor, notadamente a preservação do mínimo existencial.

A proposta ora engendrada, conquanto faculte a tratativa com cada credor individualmente, preserva o caráter universal do tratamento da ruína do consumidor, pois todos os atos se darão dentro do procedimento global iniciado pelo consumidor, com ciência de todos os credores de que se trata de tratamento extrajudicial do superendividamento do consumidor, permanecendo o tabelião atento à preservação dos direitos básicos do consumidor, notadamente o mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana.

Acrescente-se que os delegatários, enquanto profissionais do direito e devidamente habilitados em cursos de capacitação específicos do superendividamento, terão o dever de

orientar o consumidor acerca da contrapropostas eventualmente apresentadas, esclarecendo suas condições e sua exequibilidade junto ao plano inicialmente apresentado.

Impende observar que o Provimento nº 72 do CNJ estabeleceu aos tabeliães uma atuação bem mais contida, ao passo que a proposta ora formulada impõe uma atuação propositiva e atenta à preservação dos direitos do consumidor, notadamente o mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana.

Diante da flexibilidade do procedimento, é possível que o consumidor ou qualquer credor solicite a realização de audiência de conciliação. Assim, sem se afastar do plano global de pagamento, é possível que o delegatário realize audiência de conciliação individual, se o consumidor assim estiver de acordo. O importante é que todas as partes estejam sempre cientes que as tratativas estão incluídas dentro do plano global e o que o objetivo é a solução da situação de superendividamento do consumidor e não apenas a satisfação de determinada obrigação isoladamente considerada.

Ademais, o objeto das tratativas são dívidas de consumo, as quais podem ou não estar protestadas. É possível, inclusive, que estejam protestadas em tabelionato de comarca diversa. Logo, importante reiterar que, ao contrário do objeto do Provimento nº 72/2018 do CNJ, que são as dívidas protestadas, a proposta ora formulada abrange todas as dívidas consumeristas passíveis de serem objeto de tratamento nos moldes da Lei nº 14.181/2021.

## 7 PROPOSTAS DE INCLUSÕES E ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS

O presente trabalho tem como escopo contribuir com o aperfeiçoamento do tratamento extrajudicial do superendividamento do consumidor. É incontestável os avanços implementados pela Lei nº 14.181/21, que é mais um marco no direito brasileiro no tocante à proteção dos direitos dos consumidores. Nesse sentido elabora-se as seguintes propostas de *lege ferenda*.

No Código de Defesa do Consumidor, sugere-se a inclusão do parágrafo terceiro no artigo 104-C:

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

**§3º A competência concorrente e facultativa prevista no *caput* também é atribuída aos serviços notariais de registro do domicílio do consumidor, desde que sejam capacitados em curso específico, devendo os Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais de todas as localidades exercerem obrigatoriamente tal função.**

De igual forma, também a inclusão do artigo 104-D no Código de Defesa do Consumidor para tratar das medidas extrajudiciais prévias à conciliação global:

Art. 104-D. Os serviços notariais e de registro habilitados nos termos do parágrafo terceiro do artigo 104-C, a requerimento do consumidor, adotarão medidas extrajudiciais prévias e facultativas à conciliação global.

**§1º O consumidor apresentará ao delegatário extrajudicial de sua localidade plano de pagamento global e requererá a intimação de seus credores, para que se manifestem no prazo de 15 dias sobre o plano, podendo apresentar contraposta em relação às dívidas das quais é credor.**

**§2º Se todos os credores e respectivo devedor consumidor forem expressamente concordes com o plano proposto e eventuais contrapropostas e, desde que preservado o mínimo existencial do consumidor, o delegatário, independentemente da realização da audiência, lavrará o termo de acordo, o qual, instruído com os respectivos documentos, consistirá em título executivo extrajudicial.**

**§3º Se não houver concordância entre as partes ou se as contrapropostas não respeitarem o mínimo existencial do consumidor, o delegatário, a requerimento do consumidor, poderá realizar a audiência de conciliação global e o procedimento previsto no art. 104-C.**

**§4º A requerimento do consumidor, deverá o delegatário realizar audiência individual para instruí-lo e orientá-lo a construir o plano de pagamento global, com respeito ao mínimo existencial.**

A fim de inserir o tratamento do superendividamento como um dos deveres dos notários e registradores, sugere-se a inclusão do artigo 41-A e respectivo parágrafo único na Lei nº 8.935/94:

**Art. 41-A. A requerimento do consumidor domiciliado na respectiva circunscrição territorial, incumbirá aos notários e registradores devidamente habilitados realizar o tratamento extrajudicial do superendividamento do consumidor, conforme previsto na Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor).**

**Parágrafo Único. Os escritórios de registro civil das pessoas naturais, enquanto escritórios da cidadania, obrigatoriamente deverão prestar e disponibilizar tal serviço aos consumidores domiciliados nas respectivas circunscrições territoriais.**

De igual forma, sugere-se a inclusão do parágrafo quinto no artigo 29 da Lei nº 6.015/73, Lei dos Registros Públicos:

Art. 29. Serão registrados no registro civil de pessoas naturais: (...)

§ 3º Os escritórios do registro civil das pessoas naturais são considerados escritórios da cidadania e estão autorizados a prestar outros serviços remunerados, na forma prevista em convênio, em credenciamento ou em matrícula com órgãos públicos e entidades interessadas.

§ 4º O convênio referido no § 3o deste artigo independe de homologação e será firmado pela entidade de classe dos registradores civis de pessoas naturais de mesma abrangência territorial do órgão ou da entidade interessada.

**§5º Os escritórios do registro civil das pessoas naturais, enquanto escritórios da cidadania, deverão promover o tratamento do superendividamento do consumidor domiciliado em sua circunscrição, conforme previsto na Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor).**

Em razão da necessidade de adequação do valor do mínimo existencial a ser preservado, sugere-se a majoração do percentual previsto no art. 3º do Decreto Federal nº 11.150/2022 para metade do salário mínimo:

Art. 3º No âmbito da prevenção, do tratamento e da conciliação administrativa ou judicial das situações de superendividamento, considera-se mínimo existencial a renda mensal do consumidor pessoa natural equivalente a **cinquenta** por cento do salário mínimo vigente na data de publicação deste Decreto.

Note-se que, com as alterações e inclusões propostas, o tratamento do superendividamento do consumidor foi otimizado e ampliado o acesso à justiça por parte dos consumidores brasileiros endividados. Os notários e registradores serão mais uma porta de acesso e deverão exercer mais essa atribuição legal com eficiência e segurança jurídica, contribuindo a solução pacífica dos conflitos e com o movimento de desjudicialização.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como principal escopo demonstrar as vantagens, aptidão e viabilidade jurídica de alçar os serviços notariais e de registro brasileiros como agentes públicos capazes de enfrentar e tratar extrajudicialmente o superendividamento do consumidor, além de serem investigadas e propostas medidas aptas a otimizar e aperfeiçoar o sistema extrajudicial de combate ao endividamento crônico introduzido no ordenamento jurídico pátrio pela Lei nº 14.181/2021, sempre com vistas a contribuir para que o enfrentamento e superação da ruína econômica com preservação do mínimo existencial do consumidor sejam, finalmente, concretizados.

A Constituição Federal, em boa hora, alçou os direitos dos consumidores ao status de direito fundamental, o que impõe ao Poder Público ações concretas e políticas públicas voltadas à garantia dos direitos e ao equilíbrio das relações consumeristas. Ora, sem a intervenção estatal, certamente o consumidor estará sujeito a lesões aos seus direitos, uma vez que a capacidade econômica, técnica e jurídica dos fornecedores são maiores. O endividamento exacerbado do consumidor, muitas vezes, é resultado do desequilíbrio existente nessa relação de consumo.

Com efeito, o superendividamento dos consumidores é um dos principais problemas enfrentados pelos cidadãos de todas as classes sociais do Brasil e demais países, o que merecem atenção especial do ordenamento jurídico e dos profissionais do direito, ainda mais quando se considera que os mais afetados são os vulneráveis econômica e socialmente.

O consumismo é marca do sistema capitalista e tem sido cada vez mais estimulado pela rapidez e desenvolvimento das novas tecnologias. A disseminação da publicidade e marketing nas redes sociais, smartphones e demais aparelhos eletrônicos cada dia mais instiga o consumidor a adquirir produtos para a realização de desejos e sonhos, mesmo que não sejam necessários, úteis ou condizentes com sua situação financeira. A busca por “ter” e pela inclusão social acaba por estimular os cidadãos a se endividarem.

A reboque do aumento do consumo desenfreado está a maior concessão de crédito por parte de instituições financeiras, *factorings* e bancos públicos e privados criando um “ciclo

vicioso” capaz de desordenar as contas do consumidor e endividá-lo de forma crônica. Os transtornos pessoais, familiares e de saúde gerados pela pandemia da COVID-19 agravou ainda mais esse cenário, que muitas das vezes contou com práticas predatórias por parte de muitos fornecedores de produtos, serviços e crédito.

O resultado desse cenário é o superendividamento de grande parte dos consumidores brasileiros, que muitas vezes não foi agiram com má-fé ou descuido, mas foram alvos de um sistema permanentemente abusivo de estímulo ao consumo e concessão de crédito. Soma-se a isso a carência de políticas públicas educativas e que sejam comprometidas com a prevenção e tratamento do problema.

O superendividamento consiste na impossibilidade de o consumidor, pessoa física, leigo e de boa-fé, quitar todas as suas dívidas atuais e futuras de consumo de forma global sem sacrificar a subsistência ou o mínimo existencial. O que interessa para fins do CDC é o superendividamento passivo, vale dizer, aquele resultante de adversidades externas que afetam substancialmente o equilíbrio financeiro do consumidor, sem relação direta com culpa ou má-fé, mas falta de educação financeira, estrutura psicológica ou capacidade para lidar com o crédito fácil ou o consumismo da sociedade atual.

As causas do superendividamento são variadas, destacando-se o desemprego, doenças graves, divórcio ou mortes na família, problemas ainda mais agravados pela pandemia da COVID-19. Com efeito, o cenário pandêmico exigiu ainda mais uma resposta legislativa ao enfrentamento do problema, o que culminou na edição da Lei nº 14.181/2021, que atualizou o CDC no tema, prevendo, de forma vanguardista e positiva a prevenção e o tratamento do endividamento crônico dos consumidores brasileiros.

A importância da supracitada lei foi que ela inaugurou um novo marco na superação da situação de ruína do consumidor, pois diversamente do que ocorre no inadimplemento ou dificuldades de solubilidade de uma dívida em especial, o que se considera, para os fins da lei, é a ruína global do consumidor, vale dizer, um conjunto de adversidades, débitos e dificuldades que comprometem a dignidade e a subsistência da pessoa natural, ameaçando o indivíduo e sua família, além do potencial de alijá-lo da sociedade de consumo.

Embora a prevenção do superendividamento esteja alinhada aos escopos da presente pesquisa, o foco do trabalho é o tratamento do problema, mais especificamente no âmbito extrajudicial, de forma a ampliar o acesso à justiça multiportas do consumidor brasileiro.

Independente das razões e causas do endividamento do consumidor, certo é que o cidadão nessa situação está condenado à exclusão social, com abalos psicológicos capazes de prejudicar a vida pessoal e familiar, em franca violação à dignidade da pessoa humana. Essa deplorável situação dificulta até mesmo a obtenção de emprego para tentar superar o endividamento crônico. Assim, imperioso o desenvolvimento de vias efetivas capazes de “recuperar” o consumidor e retorná-lo à convivência social e familiar digna e ao mercado de consumo.

Com efeito, o acesso à justiça é direito constitucional fundamental imprescindível ao regular exercício dos demais direitos e não se pode conceber o Poder Judiciário como único meio de acesso à justiça. A sociedade plural e as variadas realidades econômicas, sociais e culturais presentes no país exigem o alargamento dos meios de resolução dos mais diversos conflitos. O Poder Judiciário, por óbvio, deve sempre se manter hígido e vigilante na garantia e proteção de direitos, mas não como órgão único ou sempre primeiro

A Lei nº 14.181/2021 instituiu o sistema binário de tratamento extrajudicial e judicial do superendividamento, composto pela fase prévia, consistente em uma tentativa de conciliação em bloco, por meio de uma audiência global de conciliação única que deve reunir todos os credores do consumidor, a fim de, através da renegociação das dívidas, celebrem um “acordo” sobre um “plano de pagamento” de natureza pré ou extrajudicial. Essa audiência global, inspirada na regulamentação francesa, é a grande novidade cujo sucesso deve ser buscado, pois afasta a solução isolada de determinada dívida para colocar a situação do consumidor no centro do problema, de forma a prestigiar a superação total da ruína econômica que enfrenta de forma global.

A lei supera o cenário de renegociações isoladas ou individuais das dívidas e estabelece um tratamento global do problema do consumidor superendividado, de forma que seja construído um plano de pagamento para que a pessoa física possa quitar todas as suas dívidas consumeristas, garantindo seu mínimo existencial, culminando no restabelecimento de seu nome no mercado e retorno à sociedade de consumo.

Por ser um problema global, o superendividamento é objeto de várias legislações espalhadas pelo globo. Assim, a título de estudo do direito comparado, serão investigadas mais especificamente os dois sistemas que se destacam no tratamento do tema, quais sejam, o norte-americano e o francês, os quais são modelos seguidos por outros países que possuem legislação a respeito do tema.

Com efeito, o sistema dos Estados Unidos é denominado *fresh start*, que significa “começar de novo”, o qual, em síntese, aplica a sistemática da falência para a pessoa física, admitindo sua reinclusão na sociedade de consumo após a alienação de seu patrimônio e perdão da dívida restante. Esse sistema não teve influência decisiva na regulamentação brasileira.

De outro lado, o sistema francês, inspirou profundamente a edição da nova lei, pois é baseada na reeducação do consumidor e propõe uma etapa anterior de conciliação global prévia, seguida do pagamento também global dos débitos. Esse sistema prevê uma etapa prévia obrigatória no âmbito administrativo e, em caso de insucesso, uma etapa posterior no âmbito judicial, que deverá culminar com um plano de pagamento. O sistema brasileiro não adotou integralmente todas as nuances do ordenamento francês, mas prestigiou a atuação administrativa, a conciliação global e a preocupação com a preservação do mínimo existencial do consumidor.

A conciliação global, a propósito, foi a aposta do legislador para a solução do problema, de forma que a primeira fase conciliatória é obrigatória e pode ser realizada judicial ou extrajudicialmente. No âmbito judicial, pode se dar perante os CEJUSCs ou perante o próprio juiz, ao passo que, no âmbito extrajudicial, deve se dar perante os órgãos públicos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), não tendo a lei atribuído competência concorrente a outros órgãos, ponto que foi enfrentado diretamente pela pesquisa.

É louvável o prestígio conferido pela lei à solução da questão através da conciliação, uma vez que o processo contencioso judicial não pode e não deve ser a única ou preferencial forma de resolução de conflitos, sendo premente o desenvolvimento e estímulo de formas alternativas que possam satisfazer as pretensões dos jurisdicionados. É patente a necessidade de consolidação de políticas públicas que incentivem e incrementem permanentemente os mecanismos de solução de litígios, tais como a conciliação e a mediação.

Essas formas de solução de conflitos são e devem ser bastante incentivadas em homenagem aos resultados positivos que produzem, dentre os quais destacam-se o desenvolvimento da cultura voltada à paz social. Além disso, contribuem para a redução da judicialização dos conflitos, diminuindo consideravelmente a carga processual que se acumulam nos fóruns e tribunais brasileiros. Por esse motivo, a novel legislação, ao valorizar a conciliação, vai ao encontro dos propósitos da Política Nacional Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses.

Nesse contexto, os notários e registradores, em homenagem à eficiência com que desempenham suas atribuições, são hoje agente públicos habilitados a realizar a conciliação e mediação dos mais diversos conflitos. De fato, de forma geral, as funções exercidas pelos notários e registradores inegavelmente contribuem para a pacificação social, prevenção de litígios, desburocratização e até mesmo auxilia o Poder Público no combate à lavagem de capitais.

Some-se a isso que nem todos os municípios brasileiros dispõem de PROCONs ou outro órgão componente do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, principalmente as menores e mais longínquas cidades. De igual forma, ainda não foram criados números suficientes de núcleos judiciais especializados no superendividamento. De outro lado, em todos os municípios brasileiros há, pelo menos, um Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, hoje considerados Ofícios da Cidadania. Os maiores municípios e aqueles sede de comarca são providos de mais serventias, confirmando a vertiginosa capilaridade dos serviços notariais e de registro.

Assim, restou sedimentada a viabilidade e efetividade de alçar os notários e registradores como profissionais do direito competentes para a realização do tratamento extrajudicial do superendividamento, de forma a erigi-los como órgãos competentes a tal mister ao lado dos órgãos que compõem o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, ampliando e concretizando o Direito Fundamental de Acesso à Justiça dos consumidores, principalmente aqueles residentes em localidades desprovidas de órgãos do SNDC ou nos quais tais órgãos não estejam aptos a realizar tal tratamento.

A proposta vai ao encontro do escopo introduzido pela Lei nº 14.181/2021, a qual visou estimular a solução extrajudicial e conciliatória da questão e, para isso que isso seja concretizado, é necessário que o consumidor, de fato, tenha acesso a esse serviço de forma facilitada na seara administrativa. Não se pode admitir insuficiência da via extrajudicial e a presente tese demonstrou os gargalos hoje existentes nos órgãos do SNDC.

A efetivação da proposta objeto deste estudo tornará viável a solução do problema do consumidor na fase administrativa de conciliação, o que representa vantagens para todos os envolvidos, vale dizer, consumidor, credores e o Poder Judiciário, que não terá sua estrutura sobrecarregada, em evidente contribuição a todo o movimento atual e necessário de desjudicialização.

No tocante ao escopo do presente trabalho de aperfeiçoar, potencializar, efetivar e otimizar o tratamento extrajudicial do superendividamento do consumidor, foram propostas medidas preparatórias prévias à conciliação, capazes de propiciar ou preparar acordo entre devedor e seus respectivos credores antes de ser requerida a conciliação global. Assim, ao consumidor será facultado requerer tais medidas prévias aos notários e registradores da localidade de seu domicílio, que atuarão orientando o consumidor acerca da elaboração do plano e preservação do mínimo existencial e notificarão previamente os credores, sempre com o escopo de amadurecer o consenso ou já o atingir de pronto. Tais medidas, além de serem mais uma via à disposição do consumidor, ainda facilitarão o acordo global posterior.

Restou consignado que não se busca impedir o consumidor de requerer de plano a conciliação global, mas visa facultar-lhe o requerimento de medidas prévias capazes de amadurecer o consenso em relação ao plano global, de forma a resolver sua situação de ruína pessoal, sempre com preservação do mínimo existencial, que é o grande objetivo da novel previsão legislativa.

A garantia do mínimo existencial é preocupação latente da Lei nº 14.181/2021, a qual se inspirou no “*réstre a vivre*” francês, uma vez que é imprescindível que a conciliação a ser construída preserve recursos mínimos para que o consumidor consiga cumprir o plano e, ao mesmo tempo, ter garantido recursos patrimoniais mínimos capazes de garantir sua subsistência digna e de sua família, bem como evitar a frustração dos pagamentos acordados em razão da necessidade de contrair outras dívidas para as necessidades básicas.

Assim, no bojo do presente estudo, que visa aperfeiçoar o sistema de tratamento do superendividamento estabelecido pela supracitada lei, restou demonstrada a insuficiência do percentual previsto no Decreto Federal nº 11.150/2022, sugerindo a majoração para que o cumprimento do plano por parte do consumidor seja viabilizado e não frustrado pela necessidade de arcar com despesas básicas. A fixação de um mínimo existencial razoável é medida essencial para o sucesso no cumprimento do plano de pagamento global.

Assim, em prestígio aos avanços e escopos da Lei nº 14.181/2021, restou sedimentada a aptidão e necessidade de alçar os serviços notariais como agentes públicos habilitados a enfrentar e tratar extrajudicialmente o superendividamento do consumidor, alargando o sistema multiportas de acesso à justiça dos cidadãos que necessitam e desejam superar a situação de ruína pessoal e econômica. As propostas de criação de medidas prévias e facultativas à conciliação também terão o potencial de otimizar o procedimento e viabilizar de forma amadurecida a conciliação.

Finalmente, todo o estudo e as propostas estiveram intrinsecamente relacionados à garantia do mínimo existencial e à dignidade da pessoa humana, buscando sempre tornar real e acessível o tratamento extrajudicial, de modo que seja possível atingir a “cura” da moléstia do superendividamento, que tanto aflige os cidadãos brasileiros.

## REFERÊNCIAS

- ANOREG BR. Associação dos Notários e Registradores do Brasil. **Cartórios em Números**. 4. ed., 2022. Disponível em: < <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2022/12/Cartórios-em-Números-Edição-2022.pdf> >. Acesso em: 03 jan. 2023.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Serventias não Oficializadas**. Parecer. São Paulo, 1983. Disponível em: <<https://www.irib.org.br/files/obra/ServentiasNaoOficializadas.doc>>. Acesso em: 6 jan. 2023.
- BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001, p. 77-82.
- \_\_\_\_\_. **Vida para o Consumo: a transformação das pessoas em mercadoria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008, p. 60.
- BELMIRO, Celso. Aspectos Processuais e Estruturais da Conciliação e Mediação. In DEBS, Martha El; FERRO JÚNIOR, Izafas Gomes (Coord.). **O Novo Protesto de Títulos e Documentos de Dívida**. Salvador: JusPodivm, 2020.
- BENJAMIN, A. H. *et al.* **Comentários à Lei 14.181/2021: a atualização do CDC em matéria de superendividamento**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.
- BERTONCELLO, Karen. **Superendividamento do Consumidor: mínimo existencial – casos concretos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.
- BESSA, Leonardo Roscoe. **O Consumidor e os Limites dos Bancos de Dados de Proteção ao Crédito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- BRASIL Conselho Nacional de Justiça. **Cartilha sobre o Tratamento do Superendividamento do Consumidor**. 2022, p. 14-18. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/cartilha-superendividamento.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2022.
- \_\_\_\_\_. BENJAMIN, A. H. *et al.* Senado Federal. **Relatório final: Comissão de Juristas de Atualização do Código de Defesa do Consumidor**. 2012. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4181787&disposition=inline>>. Acesso em: 13 dez. 22.
- \_\_\_\_\_. **Código de Defesa do Consumidor**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm)>. Acesso em: 22 ago. 2022.
- \_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2021**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>>. Acesso em: 05 out. 21.
- \_\_\_\_\_. **Diário do Senado Federal**, setembro de 2015, quarta-feira 9, p. 102-103. Parecer nº 698/2015, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre os projetos de Lei do Senado nºs 281 e 283/2012, p. 97 a 140. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4182463&disposition=inline>>. Acesso em: 30 nov. 22.

\_\_\_\_\_. **IBGE**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?=&t=acesso-ao-produto>>. Acesso em: 20 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000**. Regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/110169.htm#:~:text=LEI%20No%2010.169%2C%20DE%2029%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202000.&text=Regula%20o%20C%27A7%20o,servi%C3%A7os%20notariais%20e%20de%20registro.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110169.htm#:~:text=LEI%20No%2010.169%2C%20DE%2029%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202000.&text=Regula%20o%20C%27A7%20o,servi%C3%A7os%20notariais%20e%20de%20registro.)> Acesso em: 20 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18935.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18935.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Disponível em: <<https://dados.mj.gov.br/dataset/cadastro-nacional-de-reclamacoes-fundamentadas-procons-sindec#:~:text=Como%20v%C3%A1rios%20desses%20Procons%20contam,espalhadas%20por%20448%20cidades%20brasileiras>>. Acesso em: 20 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Especialistas Discutem Causas e Formas de Controlar o Superendividamento**. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2022/21112022-Espe%20cia%20listas-discutem-causas-e-formas-de-controlar-o-superendividamento.aspx>>. Acesso em: 18 dez. 22.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.378/ES, Rel. Celso de Mello, DJ 30.05.1997. Disponível em: <<https://bit.ly/2Uh8gys>>. Acesso em: 7 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.415/SP. Relator: Ministro Ayres Britto, DJe, 09 fev. 2012. **Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1718027>>. Acesso em: 6 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI 5.135/DF. Relator: Ministro Roberto Barroso. 2016. Julgamento: 09/11/2016. DJe-022, 07/02/2018. **Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/772497388/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-5135-df-distrito-federal-9959963-7520141000000/inteiro-teor-772497418>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

BUENO, Rafael Gouveia; BUENO, Sérgio Luiz José. **Protesto de Sentença e outras Decisões Judiciais**. Indaiatuba: Editora Foco, 2020.

BUSTAMANTE, Nathalia. **Como Fazíamos Sem – Cartório. A Evolução dos Registros de Documentos**. Artigo. 2016. Disponível em: <<https://www.cartorioserra.com.br/artigos,711,como-faziamos-sem-cartorio-evolucao-registros-documentos.html>>. Acesso em: 04 jan. 2023.

CALAIS-AULOY, Jean; STEINMETZ, Frank. **Droit de la Consommation**. 4. ed. Paris: Dalloz, 1996.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARPENA, Heloísa, CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. Superendividamento: proposta para um estudo empírico e perspectiva de regulação. *In* CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. MARQUES, Cláudia Lima (Org.). **Direitos do Consumidor Endividado: superendividamento e crédito**. São Paulo: RT, 2006.

CARVALHO, Diógenes Faria; SILVA, Frederico Oliveira. Superendividamento e mínimo existência: Restre à Vivre. **Revista de Direito do Consumidor**. vol. 118, ano 27, p. 363-386. São Paulo: Ed. RT, jul.-ago., 2018.

CHATAIN, Pierre-Laurent, FERRIÈRE, Frédéric. **Surendettement des Particuliers**. Paris: Dalloz, 2000.

CHINI, Alexandre, CARVALHO, Diógenes de Faria, SILVA, Frederico Oliveira. Superendividamento: Sugestões para Atuação do Judiciário Brasileiro à Luz das Recentes Atualizações do Code de la Consommation. **Revista Direito em Movimento**. Rio de Janeiro, v. 16 - n. 1, p. 15-41, 1º sem. 2018

COSTA, Dominik Manuel Bouza da. **Das Existenzminimum im Zivilrecht**. Hamburgo: Kovac, 2018.

COSTA, Geraldo de Faria Martins da. **Superendividamento: a proteção do consumidor de crédito em direito comparado brasileiro e francês**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

DAHLKE, Cássia Proença. **O Registro Civil e o Bem Jurídico Fundamental da Cidadania Sob o Viés Contemporâneo**. 2021. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/349576/o-registro-civil-e-o-bem-juridico-fundamental-da-cidadania>> conciliação e mediação nas serventias extrajudiciais >. Acesso em: 27 dez. 22.

DEBS, Martha El; DEBS, Renata El; SILVEIRA, Thiago. **Sistema Multiportas – a mediação e a conciliação nos cartórios como instrumento de pacificação social e dignidade humana**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

DICKERSON, Mechele. O Superendividamento do Consumidor: uma perspectiva a partir dos EUA no ano de 2007. **Revista de Direito do Consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 80, out. 2011, p. 153.

EFING, Antônio Carlos. **Fundamentos do Direito das Relações de Consumo**. 2. ed., Juruá: Curitiba, 2004.

FACHIN, Luiz Edson. **Estatuto Jurídico do Patrimônio Mínimo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

FARIA, Gentil de; LUCCA, Marcelo de; ABDO, Natan Della Valle Abdo. **Dever de Mitigar o Prejuízo e o Superendividamento Bancário**. Leme: JH Mizuno, 2020.

FILOMENO, José Geraldo Brito, *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini. **Código de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto: direito material e processo coletivo**. 12 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2019

FIORENTIN, Renata Angelis Jamardo. **Sociedade de Consumo e o Superendividamento: prevenção e tratamento jurídico do consumidor brasileiro superendividado na perspectiva da dignidade humana.** Curitiba: Editora CRV, 2020.

FLORES, Philippe. A Prevenção do Superendividamento pelo Código de Consumo. **Revista de Direito do Consumidor.** Vol. 78, abril/2011, p. 67.

GALDINO, Flávio. A Evolução das Ideias de Acesso à Justiça. **Revista Autônoma de Processo,** n. 3, Curitiba, abr.-jun. 2007.

GAVALDA, Christian; STOUFFLET, Jean. **Instruments de Paiement et de Crédit: effets de commerce; chèque, carte de paiement, transfert de fond.** 7ème ed. Paris: Lexis Nexis Litec, 2009.

GODOY, Cláudio Luiz Bueno; AMORIM, José Roberto Neves. **Código Civil Comentado: doutrina e jurisprudência.** PELUSO, Cezar Peluso (Coord.). 16. ed. ver. e atual. Barueri: Manole, 2022.

GREMAUD, Amaury Patrick. **Economia Brasileira Contemporânea.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Código de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto: direito material e processo coletivo.** 12 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2019.

HAN, Byung-Chul. **Sociedade do Cansaço.** Petrópolis: Vozes, 2017.

HARARI, Yuval Noah. **Homo Deus: uma breve história do amanhã.** São Paulo: Companhia das Letras, 2016,

\_\_\_\_\_. **Sapiens: uma breve história da Humanidade.** Porto Alegre: L&PM, 2018, p. 357.

KEPPEN, Luis Fernando Tomasi. **A Justiça Brasileira em Números.** Disponível em: <<https://editorajc.com.br/a-justica-brasileira-em-numeros/>>. Acesso em: 03 jan. 2023.

LAMANAUSKAS, Milton Fernando; PEDROSO, Regina. **Direito Notarial e Registral Atual.** 2. ed. São Paulo: Método, 2019, p. 87.

LEITE, Gisele. **Modernidade Líquida e Incertezas Sólidas.** 2017. Disponível em: <<https://professoragiseleite.jusbrasil.com.br/artigos/418478790/modernidade-liquida-e-incertezas-solidas>>. Acesso em: 17 nov. 2022.

LIMA, Clarissa Costa de. **O Tratamento do Superendividamento e o Direito de Recomeçar dos Consumidores.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LIPOVETSKY, Gilles. **A Sociedade da Sedução: democracia e narcisismo na hipermodernidade liberal.** Barueri: Manole, 2020.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática.** 5. ed. São Paulo: Método, 2014.

LUKIC, Melina Rocha. Impacto da carga tributária sobre o endividamento das famílias. In: **Superendividamento no Brasil**. Org. Antônio José Maristrello Porto, Cássio Cavali, Melina de Souza Rocha Lukic, Patrícia Regina Pinheiro Sampaio. Curitiba: Juruá, 2015, p. 188-189.

MACÊDO, Lucas Buril; AZEVEDO, Gustavo Henrique Trajano. Protesto de decisão judicial. **Revista de Processo**. Editora RT, vol. 244/2015, p. 323 – 344, jun. 2015.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MARQUES, Cláudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli (Org.). **Direitos do Consumidor Endividado**: superendividamento e crédito. São Paulo: Editora RT, 2006.

MARQUES, Cláudia Lima; LIMA, Clarissa Costa; BERTONCELLO, káren. **Caderno de Investigação Científica**: prevenção e o tratamento do superendividamento. Brasília: Ministério da Justiça, vol. 1, 2010.

MELLO, Marco Aurélio. “Cartórios de notas e de registro são para mim verdadeiras oficinas da segurança jurídica”. **Revista Cartórios com Você**. Anoreg/SP e Sinoreg/SP, ano 1, 6 ed., Novembro/2016-Fevereiro/2017, p. 6-7. Entrevista concedida à Revista Cartórios com Você. Disponível em: <[http://sinoregsp.org.br/wp-content/uploads/2017/06/cartorios\\_com\\_voce\\_6.pdf](http://sinoregsp.org.br/wp-content/uploads/2017/06/cartorios_com_voce_6.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2020.

MENDONÇA, Michele Silveira. **Consumidor Superendividado**: visão sociológica, jurídica e instrumentos de proteção. Rio de Janeiro, 2017. Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade Estácio de Sá. Disponível em: <<https://portal.estacio.br/media/3727890/michele-silveira-mendon%C3%A7a.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2022.

MIRAGEM, Bruno. **A Lei do Crédito Responsável Altera o Código de Defesa do Consumidor**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-contratuais/348157/a-lei-do-credito-responsavel-altera-o-codigo-de-defesa-do-consumidor>>. Acesso em: 24 nov. 2022.

MIRAGEM, Bruno. **Direito do Consumidor**: fundamentos do direito do consumidor; direito material e processual do consumidor; proteção administrativa do consumidor; direito penal do consumidor. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MONTINEGRO, Monaliza. **O Acesso à Justiça Depende da Humanização dos Profissionais do Direito**. Disponível em: <<http://www.justificando.com/2016/04/25/o-acesso-a-justica-depender-da-humanizacao-dos-profissionais-de-direito/#:~:text=A%20quarta%20onda%2C%20portanto%2C%20C3%A9,busca%20de%20uma%20justi%C3%A7a%20efetiva.>>. Acesso em: 02 set. 2020.

MORA, Mônica. **A Evolução do Crédito no Brasil entre 2002 e 2010**. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

\_\_\_\_\_. **A Evolução do Crédito no Brasil entre 2003 e 2010**, IPEA. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3537/1/td2022.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2023.

MORAES, Emanuel Macabu. **Protesto Notarial**: títulos de crédito e documentos de dívida. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

- NERY JÚNIOR, Nelson. *In* GRINOVER, Ada Pellegrini. **Código de Defesa do Consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto: direito material e processo coletivo. 12 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- NORAT, Markus; CARVALHO, Leandro; MARINHO, Rosilene. **Superendividamento do Consumidor**. João Pessoa: Markus Samuel Leite Norat, 2019.
- OLIVEIRA, Daniela Olímpio de. **Desjudicialização, Acesso à Justiça e Teoria Geral do Processo**. 2. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2015.
- PAISANT, Gilles. El Tratamiento de las Situaciones de Sobreendeudamiento de los Consumidores en Derecho Frances. **Revista de Direito do Consumidor**. Vol. 42. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 9-25.
- \_\_\_\_\_. Surendettment des particuliers. **Appréciation des Comportements Exclusifs de la Bonne Foi**. RTD com, Paris: Dalloz, n. 51, vol 4. out-dez 1991, p. 652.
- PELLEGRINO, Fabiana Andrea de Almeida Oliveira. **Tutela Jurídica do Superendividamento**. 2. ed. Salvador: Jus Podivm, 2016.
- PEREIRA, Flávia Ribeiro. **Desjudicialização da Execução Civil**. 2. ed. Curitiba: Editora Juruá, 2019.
- PIMENTA, José Roberto Freire. **A Conciliação Judicial na Justiça do Trabalho após a Emenda Constitucional n. 24/99**: aspectos de direito comparado e o novo papel do juiz do trabalho. São Paulo: Revista LTr, vol. 65, no. 02, fevereiro de 2001.
- PINHEIRO, Rosalice Fidalgo; DETROZ, Derlayne. A Hipervulnerabilidade e os Direitos Fundamentais do Consumidor Idoso no Direito Brasileiro. **Revista LTr**, São Paulo, vol. 65, nº 02, fev de 2001, p. 137-139.
- PORTO, Antônio José Maristrello; BUTELLI, Pedro Henrique. O superendividado brasileiro: uma análise introdutória e uma nova base de dados. **Superendividamento no Brasil**. Org. Antônio José Maristrello Porto, Cássio Cavali, Melina de Souza Rocha Lukic, Patrícia Regina Pinheiro Sampaio. Curitiba: Juruá, 2015.
- RAMSAY, Lain. **Personal Insolvency in the 21 Century**: A comparative analysis of the US and Europe. Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017.
- RAWLS, John. **O Direito dos Povos**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- REICH, Robert. **Supercapitalismo**: como o capitalismo tem transformado os negócios, a democracia e o cotidiano. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- RIBEIRO, Flávia Pereira; CORTEZ, Renata. Primeiros contrapontos à nota técnica da AMB contrária ao PL 6.204/19. Artigo. 2020. **Migalhas**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/331995/primeiros-contrapontos-a-nota-tecnica-da-amb-contraria-ao-pl-6204-19>>. Acesso em: 17 ago. 2020.
- RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da Função Pública Notarial e de Registro**. São Paulo: Saraiva, 2009.

RITONDO, Domingo Pietrangelo. **Protesto Extrajudicial**. 1. ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

RODRIGUES, Marcelo. **Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registros do Estado de Minas Gerais – Provimento CGJ 260/2013 – Comentado**. Belo Horizonte: SERJUS – ANOREG/MG, 2016.

SALEILLES, Raymond. *Apud* HAURIOU, Maurice. **L'ordre Social, la Justice et le Droit**. RTD Civ., Paris, vol. XXVI, 1927.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos Fundamentais Sociais, Mínimo Existencial e Direito Privado. **Revista de Direito do Consumidor**. São Paulo, v. 61, jan-mar/ 2007, p. 90-125.

SCHEID, Cintia Maria. **Protesto Extrajudicial e Função Social**: instrumento para a atividade satisfativa do crédito. Tese de Doutorado em Direito. Faculdade Autônoma de Direito (FADISP), São Paulo, 2019.

SERASA S.A. **Pesquisa: Perfil e Comportamento do Endividamento Brasileiro 2022**. Disponível em: <<https://www.serasa.com.br/imprensa/pesquisa-de-endividamento-2022/>>. Acesso em: 21 nov. 2022/ 07 jul. 2022.

SILVA, Altino Conceição da. **A Proteção Constitucional do Consumidor e sua Densificação Normativa**. Disponível em <<https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/43677/a-protECAo-constitucional-do-consumidor-e-sua-densificacao-normativa>> acesso em 15 fev. 2023

SILVA, Érica Barbosa e. **Conciliação e Mediação nas Serventias Extrajudiciais**. 2018. Disponível em: <<https://recivil.com.br/conciliacao-e-mediacao-nas-serventias-extra-judiciais/>>. Acesso em: 27 dez. 22.

SLATER, Don. **Cultura do Consumo & Modernidade**. São Paulo: Nobel, 2002.

SOARES, Ardyllis Alves. Conclusões do Relatório do Banco Mundial sobre o Tratamento do Superendividamento e Insolvência da Pessoa Física. **Revista de Direito do Consumidor**. Vol. 89/2013, São Paulo: Thomson Reuters Brasil, Set – Out 2013, p. 435-450.

SOUZA, André Machado de; BALTHAZAR, Gustavo Triandafelides. **Análise Crítica Sobre Conciliação e Mediação nas Serventias Extrajudiciais**. 2022. Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/58084/anlise-critica-sobre-concilio-e-mediao-nas-serventias-extrajudiciais>>. Acesso em: 8 jan. 23.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação dos Conflitos Cíveis**. 5. ed. São Paulo: Método, 2019.

TORRES, Ricardo Lôbo. O Mínimo Existencial e os Direitos Fundamentais. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 177, jul. set. 1989, p. 32.

VIEIRA, Lara Fernandes. **A Dignidade do Consumidor Superendividado**: Estudo à Luz da Lei do Superendividamento. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2022, p. 203-204. Disponível em: <<https://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/66642>>. Acesso em: 14 jan. 2023.

VIVAS, Alessandra Bentes Teixeira; DAVIDOVICH, Larissa Ellias Guimarães; TAVARES, Patrícia Cardoso Maciel. Vivências da Comissão de Proteção ao Consumidor Superendividado da Defensoria Pública. **Superendividamento no Brasil**. Org. Antônio José Maristrello Porto, Cássio Cavali, Melina de Souza Rocha Lukic, Patrícia Regina Pinheiro Sampaio. Curitiba: Juruá, 2015.

WATANABE, Kazuo. **Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses**: utilização dos meios alternativos de resolução de controvérsias. 40 anos da teoria geral do processo no Brasil: passado, presente e futuro. São Paulo: Malheiros, 2013.

WATANABE, Kazuo. Controle Jurisdicional das Políticas Públicas, Mínimo Existencial e Demais Direitos Fundamentais Imediatamente Judicializáveis. **Revista de Processo**, vol. 193, mar/2011.

WODTKE, Guilherme Domingos Gonçalves. **O Superendividamento do Consumidor**: as possíveis previsões legais para o seu tratamento. Disponível em: < [https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2018/09/guilherme\\_wodtke\\_2014\\_2.pdf](https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2018/09/guilherme_wodtke_2014_2.pdf)>. Acesso em: 18 dez. 22.

**ANEXO 01**

**ANEXO 01 - RESPOSTA DO PROCON MUNICIPAL DE POÇOS DE CALDAS/MG**

PREFEITURA MUNICIPAL DE POÇOS DE CALDAS  
COORDENADORIA DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR  
PROCON

Ilustríssimo Senhor Ronan Cardoso Naves Neto

Em resposta ao requerimento que nos foi encaminhado por V. Sr<sup>a</sup>., passamos a esclarecer o que nos foi solicitado.

Desde a edição da Lei nº 14.181/2021 foram apresentados ao PROCON Municipal de Poços de Caldas/MG, até o presente momento, 32 (trinta e dois) formulários relativos ao superendividamento.

Em consulta realizada junto ao PJe (Processo Judicial Eletrônico) verificou-se que, dos 32 (trinta e dois) formulários apresentados, todos foram encaminhados para a realização de audiência de conciliação/pré-processual junto ao CEJUSC da Comarca de Poços de Caldas/MG.

Insta salientar que, das audiências realizadas, 12 (doze) lograram êxito, seja através de parcelamento da dívida, apresentação de propostas para pagamento à vista ou negociação, ou seja, foi firmado acordo entre as partes.

A fim de complementar as informações solicitadas salientamos que: em 12 (doze) casos as partes não firmaram acordo; em 02 (dois)

Rua Pernambuco, nº 562, Centro, Poços de Caldas/MG, CEP 37701-021  
Telefones (35) 3697-2260 / 3697-2385 / 3697-2631  
E-mail: procon@pocosdecaldas.mg.gov.br



PREFEITURA MUNICIPAL DE POÇOS DE CALDAS  
COORDENADORIA DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR  
PROCON

casos houve ausência da parte reclamante; 01 (um) caso foi reagendado e, por fim, 05 (cinco) casos estão agendados.

O PROCON Municipal de Poços de Caldas não possui espaço físico para a realização das audiências. Sendo assim, o consumidor é devidamente intimado do ato e orientado a fornecer endereço de E-mail/WhatsApp para que seja enviado o link para participação virtual ou, caso prefira, dirigir-se até o CEJUSC onde as audiências são realizadas. Importante esclarecer que, o Assessor Jurídico do presente órgão, bem como prepostos ou representantes dos credores sempre participam de modo virtual.

Por fim, cumpre esclarecer que, dentre as dificuldades para o tratamento do superendividamento podemos citar a falta de interesse das Empresas Reclamadas em apresentar propostas para a conciliação, tendo em vista que se trata de um ato pré-processual. No mesmo norte, citamos a questão de falta de espaço físico e número reduzido de funcionários para acompanhar as demandas. Contudo, tais circunstâncias não são empecilhos para o bom desempenho da parceria adorada entre PROCON e CEJUSC da Comarca de Poços de Caldas, sendo certo que, todo esforço é dispensado a fim de que os consumidores sejam atendidos e seus pleitos solucionados.

Rua Pernambuco, nº 562, Centro, Poços de Caldas/MG, CEP 37701-021  
Telefones (35) 3697-2260 / 3697-2385 / 3697-2631  
E-mail: procon@pocosdecaldas.mg.gov.br



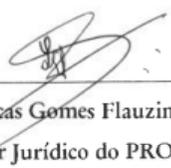
PREFEITURA MUNICIPAL DE POÇOS DE CALDAS  
COORDENADORIA DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR  
PROCON

Sendo o que nos competia, encontramos-nos à disposição para eventuais esclarecimentos.

Aproveitamos a oportunidade para apresentar-lhe os protestos da mais alta estima e distinta consideração.

Poços de Caldas, 06 de fevereiro de 2023.

  
\_\_\_\_\_  
Fernanda Cristina Soares Anastácio  
Coordenadora Geral do PROCON

  
\_\_\_\_\_  
Lucas Gomes Flauzino  
Assessor Jurídico do PROCON