

## CAPÍTULO XIV

### CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE O PLS 283/2012: A NECESSÁRIA PREVISÃO NORMATIVA DA PREVENÇÃO DO SUPERENDIVIDAMENTO

*Luiza Barreto Braga Fidalgo<sup>1</sup>*

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. Panorama teórico e conceito de superendividamento; 2.1 Princípios do Direito das Relações de Consumo e Superendividamento; 2.2 Direitos básicos dos consumidores e Superendividamento; 3. Práticas abusivas na concessão de crédito; 3.1 Importância normatizadora do PLS 283/2012 no cerceamento de práticas abusivas; 3.2 Discussão doutrinária, prevenção e conciliação do superendividamento previstas no PLS 283/12; 4. Conclusão

**RESUMO:** Esse artigo tem como principal escopo expor os objetivos que visa, os alicerces em que se baseia e as mudanças que poderão ocorrer caso venha a ser aprovado o Projeto de Lei nº 283, de 2012. A debatida proposta de alteração legislativa modificaria o Código de Defesa do Consumidor, Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990, e a Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003, conhecida como Estatuto do Idoso. Em ambos os casos, a *novatio legis* opera no sentido de ampliar a proteção consumerista para aprimorar a

---

<sup>1</sup> Graduando em Direito – Universidade Federal da Bahia. Integrante do Grupo de Pesquisa “SUPERENDIVIDAMENTO DOS CONSUMIDORES SOTEROPOLITANOS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS PRÁTICAS ABUSIVAS ADOTADAS NA CONCESSÃO DE CRÉDITO”. Técnica Judiciária do TRT – 5ª Região desde maio/2014. Foi estagiária do SAJU – UFBA de junho/2012 a fevereiro/2014, do Escritório de Advocacia “Rego, Nolasco e Lins” de janeiro/2014 a maio/2014 e é associada estudante da Associação Baiana de Defesa do Consumidor – ABDECON desde janeiro/2014. Foi Bolsista do Programa Jovens Talentos, no período de agosto/2012 a julho/2013, e do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Extensão Universitária (PIBIEX), no período janeiro/2014 a junho/2014. Endereço Eletrônico: fidalgoluiza@gmail.com.

disciplina do crédito ao consumidor e estabelecer diretrizes sobre a prevenção do superendividamento.

O aludido projeto está em trâmite nas Casas Legislativas pátrias desde 02 de agosto de 2012. Uma das prioridades desse artigo acadêmico é investigar por que razões as propostas inovadoras e, indubitavelmente, benéficas para os consumidores, constantes nesse documento, ainda estão em sede de debate na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania em 10 de dezembro de 2014, mais de dois anos após o início das discussões em âmbito oficial que lhe cercam.

Para cumprir esse intuito, nessa pesquisa acadêmica, utilizou-se o método indutivo, tendo sido observadas diversas situações singulares para que se delineasse a hipótese de que o exponencial crescimento casuístico de superendividamento no Brasil torna urgente a aprovação célere de dispositivos legais congruentes com os princípios constitucionais e com a proteção já prevista pelo diploma protetivo consumerista.

**PALAVRAS-CHAVES:** Superendividamento; Inovação; Prevenção; Repactuação; Proteção Consumerista.

**ABSTRACT:** This article has as main purpose to expose the objectives aimed at, the foundations on which it is based and the changes that may occur should it be approved Bill No. 283, 2012. The debated proposal to amend modify the Protection Code Consumer Law 8078 of September 11, 1990, and the Law 10.741, of October 1, 2003, known as the Elderly. In both cases, the legis novatian operate to expand the consumerist protection to enhance consumer credit discipline and to establish guidelines on the prevention of over-indebtedness.

The aforementioned project is pending in the Legislative Houses homelands since 02 August 2012. One of the priorities of this academic paper is to investigate the reasons why innovative proposals and undoubtedly beneficial for consumers, listed in that document are still thirst for debate the Committee on Constitution,

Justice and Citizenship at December 10, 2014, more than two years after the start of discussions at official level that surround him.

To meet that end, at this academic research, it has been used the inductive method, it has been observed several unique situations for which delineate the hypothesis that the casuistry exponential growth of debt distress in Brazil is urgent to the early adoption of legal provisions consistent with the principles constitutional and the protection already provided by the consumerist protective laws.

**KEY-WORDS:** Indebtedness; Innovation; Prevention; Refinancing; Consumerist Protection.

## 1. INTRODUÇÃO

O Código de Defesa do Consumidor, Lei aprovada em 1990, no âmbito do ordenamento jurídico nacional, é considerado um diploma revolucionário e extremamente protetivo dos direitos dos cidadãos. Essa concepção advém, *a priori*, do entendimento legal de consumidor como sendo um vulnerável do negócio jurídico que trava com o fornecedor.

Nessa seara, é cabível ressaltar que, ainda que essa vulnerabilidade seja evidente no campo do direito material, pela natureza do objeto da relação consumerista, ela não é a regra na esfera processual. Consoante trata o próprio CDC, em seu art. 6º, inciso VII, é direito básico do consumidor “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.”

Essa disposição normativa significa que não caberá a inversão do ônus da prova a favor do consumidor em qualquer relação consumerista, mas apenas quando atendidos os requisitos supratranscritos. No deslinde dessa questão, ingressa o debate sobre os alicerces e sobre os instrumentos de prevenção do superendividamento, visto que, quanto a essas inovações legislativas do PLS 283/2012, há uma presunção, sobretudo nessa matéria, de que o consumidor necessita da prestação de informações e de condições de repactuação da dívida diferenciadas.

Tal fator não desincumbe o autor de provar os fatos constitutivos de seu direito, mas amplia, em termos práticos, o rol de hipóteses em que o réu será obrigado a provar fato modificativo, extintivo ou impeditivo do direito da parte adversa, regra esta que advém de norma geral de direito processual civil. Devido ao aprofundamento teórico que essa discussão demanda, ressalte-se ter sido esse adendo feito para demonstrar o entendimento perfilhado nesse artigo acadêmico, contudo, não será essa específica temática pormenorizada.

Tecidas essas considerações preliminares, releve-se que o intuito desse artigo é focar o debate sobre as questões trazidas pelo Projeto de Lei nº 283, de 2012, de iniciativa do Senado, para que a população se familiarize com o tratamento dogmático da questão do superendividamento no sentido de este vir a propiciar amparo legal para o consumidor que se encontrar nessa delicada situação.

O crescimento exponencial do fenômeno do superendividamento em termos nacionais releva a necessidade de um arcabouço legislativo que salvguarde os direitos básicos dos consumidores também no que atine a este ponto. Outrossim, é essencial que os consumidores tenham conhecimento do quanto virá a ser normatizado para que possam cobrar de particulares e do poder público condutas que prezem pela observância dessas disposições normativas. Tendo em vista esse aspecto, foi utilizado nessa pesquisa acadêmica o método indutivo, pois o ponto de partida foi a análise de casos particulares para que apenas após a apurada observação deles fosse possível alcançar as conclusões nesse projeto apresentadas.

*En passant*, participarão desse debate acadêmico, ainda, as cláusulas e as práticas abusivas constantes no CDC, as noções teóricas de prevenção do superendividamento trazidas pela doutrina e os mecanismos de prevenção do superendividamento estabelecidos de forma inédita no PLS 283/12.

## **2. PANORAMA TEÓRICO E CONCEITO DE SUPERENDIVIDAMENTO**

Na conjuntura nacional, é evidente o crescimento exponencial de um problema que acomete cidadãos, consumidores, de diversas faixas etárias e também da maioria dos níveis socioeconômicos. Trata-se do superendividamento, fenômeno atual que, segundo a Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor

(PROCON) de São Paulo, pode ser conceituado como “a situação da pessoa física de boa fé, que se vê impossibilitada de pagar com o seu rendimento mensal todas as suas dívidas, atuais e futuras, sem comprometer o próprio sustento ou de sua família.”<sup>2</sup>

Para José Geraldo Brito Filomeno (2005), o acesso indiscriminado e superestimulado aos bens e objetos de consumo de modo genérico, bem como de serviços, fomentados pelo comércio globalizado e por incentivos publicitários, especialmente em face da “concessão de “direito de plástico” – cartões de crédito – e cheques especiais, tem levado a uma situação de desespero os consumidores mais açodados e consumistas.” (FILOMENO, 2005, p. 102)

Segundo as autoras Heloísa Carpena e Rosangela Lunardelli Cavallazzi (2006), o primeiro aspecto a se destacar no conceito de superendividamento é “a incapacidade do consumidor de pagar suas dívidas, considerando o montante do débito em relação à sua renda e patrimônio pessoais.” (MARQUES E CAVALLAZZI, 2006, p. 329). Ou seja, o consumidor endividado é um indivíduo marcado pela circunstância de quem possui um passivo (dívidas) superior ao seu ativo (renda e patrimônio pessoal), de modo que necessita de ajuda para reestabelecer sua vida econômico-financeira. Complementam as supracitadas autoras que o superendividado é sempre um

---

2 Matéria “Programa de Apoio ao Superendividado - PAS - Conceitos” da Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado de São Paulo, disponível no sítio eletrônico <<http://www.procon.sp.gov.br/categoria.asp?id=1041>> Acesso em 10 dez. 2014.

consumidor, relevando-se a restrição que se impõe para o conceito estabelecido no CDC, tendo em vista que não é concedida uma tutela ao consumidor pessoa jurídica.

Seria, então, o superendividado a pessoa física que pactua com outro sujeito a concessão de um crédito que visa ao atendimento de necessidade pessoal, vedando-se que seja esta uma necessidade profissional do adquirente. Assim, a característica essencial do superendividado se refere à condição pessoal do consumidor, que deve prezar por uma conduta eivada de boa-fé. (MARQUES E CAVALLAZZI, 2006, p. 329).

Heloísa Carpena e Rosângela Lunardelli Cavallazzi (2006) comungam com a ideia de José Geraldo Brito Filomeno (2005), com a de Geraldo de Faria Martins da Costa (2002) e com a de Cláudia Lima Marques (2006), na esteira da doutrina europeia, sobre a necessária distinção entre superendividamento ativo e passivo. Para eles, ocorre o superendividamento ativo quando o devedor voluntariamente contribui para se colocar em circunstâncias de impossibilidade de pagamento ou, passivo, quando condições imprevisíveis (desemprego, precarização de emprego, divórcio, doença ou morte de um familiar, acidente etc) afetam gravemente a sua capacidade de adimplemento da dívida.

No cotidiano popular, é possível constatar o superendividamento como um efeito natural da ampliação de um acesso ao crédito que hoje ocorre de maneira mais facilitada. Essa

democratização do crédito se deu como alicerce e, ao mesmo tempo, como viabilizadora do pagamento dos bens de consumo almejados através de incontáveis prestações; sem que houvesse, todavia, a concomitante educação econômica do consumidor, o qual ficou a mercê de seus próprios conhecimentos e planejamentos econômicos para lidar com a explosão abundante de tentadoras ofertas.

## **2.1 PRINCÍPIOS DO DIREITO DAS RELAÇÕES DE CONSUMO E SUPERENDIVIDAMENTO**

A Constituição Federal de 1988 albergou, em seu art. 5º, inciso XXXII, a proteção da defesa do consumidor como um dos direitos fundamentais expressamente previstos, proteção esta que se daria na forma da lei. No campo infraconstitucional, o principal diploma legislativo de tutela consumerista é justamente o Código de Defesa do Consumidor, Lei 8078, de 11 de setembro de 1990.

Rizzatto Nunes (2013, p. 119) lembra ser a própria Lei 8078/90 dotada de caráter de norma jurídica principiológica, o que significa dizer que é apta ela a afastar “toda e qualquer norma jurídica da mesma hierarquia que com ela conflite.” Complementa o referido autor que “a outra não é revogada, mas é deixada de lado da incidência do caso concreto, sendo substituída pelos princípios e regras da lei consumerista.” (NUNES, 2013, p. 119)

Tecida essa consideração inicial, passa-se a identificação dos princípios gerais do direito do consumidor. Para Bruno Miragem

(2010), são eles o Princípio da Vulnerabilidade, com ênfase para as vulnerabilidades agravadas dos consumidores criança e idoso; o Princípio da Solidariedade; o Princípio da Boa-fé; o Princípio do Equilíbrio; o Princípio da Intervenção do Estado; o Princípio da Efetividade e o Princípio da Harmonia das Relações de Consumo. É possível perceber que, destes, embasam um reforço da proteção jurídica do consumidor no que tange à prevenção do superendividamento especialmente os princípios da vulnerabilidade, da boa-fé e da harmonia das relações de consumo.

Sendo a vulnerabilidade do consumidor uma presunção legal absoluta, resta necessário destacar que ela se destringe em vulnerabilidade a) técnica; b) jurídica e c) fática, como traz o supracitado autor Bruno Miragem (2010, p. 67). Essas três espécies estão intimamente relacionadas com o conceito de superendividamento, visto que o desconhecimento do consumidor notadamente quanto a seus direitos e deveres no plano legal e quanto a suas condições financeiras no plano fático-econômico colabora para o descontrolado aumento de seu passivo (qual seja, suas dívidas) sem que haja correlato crescimento de seu ativo (seu patrimônio, que pode advir, por exemplo, de seu salário ou de qualquer outra fonte que lhe sirva de renda).

No que atine ao princípio da boa-fé, a priori, vale relembrar ser este o valor que representa a boa-fé objetiva e que se espera onipresente nas relações cíveis *lato sensu*. Quanto às relações de

consumo que envolvem problemas devido ao nascimento e/ou a permanência de situações de superendividamento, mister se faz relevar o compromisso para que os fornecedores ajam de maneira proba e leal com os consumidores, principalmente tendo em vista serem estes hipossuficientes em comparação aos produtores e fornecedores em termos de acesso às informações de serviços e produtos que estão adquirindo.

Quanto aos princípios da solidariedade e da boa-fé e as relações que eles estabelecem com o fenômeno do superendividamento, pontua Geraldo de Faria Martins da Costa (MARQUES E CAVALLAZZI, 2006, p. 239) que a obrigação de aconselhar e a de informar se lastreiam “na confiança necessária que o consumidor deposita no profissional que detém os conhecimentos técnicos da operação de crédito ofertada.” Nesse sentido, prossegue asseverando o referido autor que a veracidade e a lealdade são características que “marcam o correto cumprimento desses deveres anexos da boa-fé.” (MARQUES E CAVALLAZZI, 2006, p. 239)

Entrementes, o princípio da harmonia das relações de consumo é concretizado quando os interesses de consumidores e fornecedores não se contrapõem, mas se complementam, de modo que haja a satisfação para as duas partes que integram esse negócio jurídico. Analisando esse princípio sob a ótica do superendividamento, é preciso esclarecer que o fato de o consumidor parecer momentaneamente satisfeito devido à aquisição de um novo

produto não significa que o fornecedor prestou adequadamente seu dever de informação quanto aos riscos e as vantagens daquela compra. Ademais, como face dessa mesma moeda, sobressai a responsabilidade que tem o fornecedor de esclarecer o consumidor quanto aos seus compromissos pré e pós contratuais, além da necessidade de que haja consenso das partes quanto ao modo e as condições de pagamento pactuados.

## **2.2 DIREITOS BÁSICOS DOS CONSUMIDORES E SUPERENDIVIDAMENTO**

Foi previsto na Lei 8078/90, Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 6º, um rol de direitos básicos dos consumidores. Fazendo uma análise sistemática sobre o conteúdo dos incisos do aludido artigo, na esteira de Cláudia Lima Marques (BENJAMIN, 2010, p. 67), é possível perceber que a tutela consumerista incidiu sobre a) vida, saúde e segurança; b) liberdade de escolha; c) informação; d) transparência e boa-fé (combate ao abuso); e) proteção contratual (a revisão por onerosidade excessiva); f) prevenção e reparação de danos morais e materiais (a desconsideração da personalidade jurídica); g) acesso à justiça e inversão do ônus da prova; h) serviços públicos adequados e eficazes.

Não sendo o intuito desse trabalho acadêmico se debruçar sobre o arcabouço teórico desses direitos básicos em si, mas sobre a

relação deles com o superendividamento, cabe destacar, a priori, a inovação que prevê o PLS 283/2012 quanto ao supramencionado art. 6º do CDC e também quanto ao art. 5º do mesmo diploma legal.

O Projeto, que visa ampliar a tutela do consumidor através de um aperfeiçoamento da disciplina de crédito e de uma prevenção do superendividamento, pretende introduzir um novo inciso no art. 5º do CDC, artigo este que trata dos instrumentos que terá em mãos o poder público para executar a Política Nacional das Relações de Consumo. Aprovado o texto do PLS 283/2012 do modo como foi elaborado, o art. 5º ganharia a seguinte disposição “VI- instituição de mecanismos de prevenção e tratamento extrajudicial e judicial do superendividamento e de proteção do consumidor pessoa física, visando a garantir o mínimo existencial e a dignidade humana.”<sup>3</sup>

No que toca ao já citado art. 6º do CDC, que trata dos direitos básicos dos consumidores, o PLS 283/2012 prevê a introdução de um décimo primeiro inciso, o qual teria a seguinte redação “XI – a garantia de práticas de crédito responsável, de educação financeira, de prevenção e tratamento das situações de

---

<sup>3</sup> BRASIL. *Projeto de Lei do Senado Federal nº 283, de 2012*. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=112479&tp=1>> . Acesso em 10 dez. 2014.

superendividamento, preservando o mínimo existencial, por meio da revisão e repactuação da dívida, entre outras medidas.”<sup>4</sup>

Cabe trazer à baila o entendimento das autoras Heloísa Carpena e Rosângela Cavallazzi quanto à importância da garantia desse “mínimo existencial” para os superendividados. Consoante doutrina das supracitadas autoras (MARQUES E CAVALLAZZI, 2006, p. 331), a efetivação das medidas de tratamento da situação de superendividamento tem como escopo preservar os meios essenciais de sobrevivência do consumidor, salvaguardando o chamado “reste à vivre”, ou, em outras palavras, o mínimo essencial à sua existência, tendo em vista a sua renda e o montante dos débitos vencidos e a vencer.

Ante o exposto, torna-se clara a percepção de que os acréscimos legislativos intentados por meio da elaboração do PLS 283/12 somente ampliam o rol de direitos básicos dos consumidores, que passariam a expressamente contar com a emergencial proteção do consumidor superendividado ou em vias de se endividar. A nova forma de tutela prevista representa, ainda, uma concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, na medida em que o cidadão-consumidor que enfrenta problemas devido ao

---

<sup>4</sup> BRASIL. *Projeto de Lei do Senado Federal nº 283, de 2012*. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=112479&tp=1>> . Acesso em 10 dez. 2014.

superendividamento encontra-se, não raro, em situação de risco a sua subsistência e a de sua própria família.

### 3. PRÁTICAS ABUSIVAS NA CONCESSÃO DE CRÉDITO

Inicialmente, cumpre esclarecer que práticas abusivas são um gênero do qual as cláusulas e a publicidade abusivas são espécies. Segundo doutrina de Antônio Herman V. Benjamin (2010, p. 251), prática abusiva, *lato sensu*, “é a desconformidade com os padrões mercadológicos de boa conduta em relação ao consumidor.” Sendo este um conceito “fluido e flexível” (BENJAMIN, 2010, p. 251), como aponta o supracitado autor, o legislador e os magistrados têm tido mais facilidade em tratar com o conceito de enganosidade do que com o de abusividade.

O CDC, em seu art. 51, prevê um rol de cláusulas abusivas, enumeração esta, segundo assevera Leonardo Medeiros de Garcia (2011, p. 344), meramente exemplificativa (*numerus apertus*). Paralelamente, há, no art. 37, caput, do CDC, a vedação de que ocorra publicidade enganosa ou abusiva. No parágrafo segundo desse mesmo art. 37, fica explícito o caráter exemplificativo da ideia de publicidade abusiva normatizada nesse diploma através da expressão “dentre outras”, constante em sua redação. *Ipse literis*, assim dispõe o referido enunciado normativo:

Art. 37, § 2º É abusiva, **dentre outras** a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeita valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança. (*grifo nosso*)<sup>5</sup>

Relembra Antônio Herman Benjamin (2010, p. 253) que seria faticamente impossível que o legislador pátrio houvesse listado exhaustivamente as práticas abusivas, tendo em vista o dinamismo das relações de consumo e o descompasso premente entre a velocidade dos fatos e os momentos de produção do direito.

Havendo previsto no art. 39 do CDC algumas das práticas abusivas possíveis de configuração, tais como o condicionamento do fornecimento de produto ou serviço (art. 39, inciso I, CDC), a recusa de atendimento à demanda do consumidor (art. 39, inciso II, CDC) e a exigência de vantagem excessiva (art. 39, inciso V, CDC), vale destacar a importância normatizadora constante no Projeto de Lei do Senado nº 283 de 2012, a qual será debatida no tópico que segue.

---

<sup>5</sup> BRASIL. LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990. Código de Defesa do Consumidor. Diário Oficial da União. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm)> Acesso em 11 dez. 2014.

### **3.1 IMPORTÂNCIA NORMATIZADORA DO PLS 283/2012 NO CERCEAMENTO DE PRÁTICAS ABUSIVAS**

O Projeto de Lei nº 283/2012 prevê a introdução de enunciados normativos que instrumentalizam a possibilidade de uma tutela efetiva do consumidor endividado.

Além das já referidas inovações mediante os acréscimos de um inciso VI ao atual art. 5º e de um inciso XI ao art. 6º do CDC, há a introdução do art. 27-A, no plano do direito material, o qual, em seu caput, estabelece que “Art.27-A As pretensões dos consumidores não reguladas nesta seção prescrevem em dez anos, se a lei não estabelecer prazo mais favorável ao sujeito vulnerável.”<sup>6</sup>

Grande ênfase conferida pelo PLS 283/2012, todavia, concentra-se na tentativa de coibição da ocorrência de práticas abusivas para que se viabilize uma verídica prevenção do fenômeno do superendividamento. Caso não sejam retirados do projeto elaborado, por exemplo, o parágrafo terceiro do art. 54-B e o art. 54-F do mesmo PLS 283/12, serão ampliadas, respectivamente, as hipóteses configuradoras de publicidade abusiva, previstas no art. 37, e as de outras práticas abusivas presentes no art. 39, ambos artigos já supramencionados.

---

<sup>6</sup> BRASIL. *Projeto de Lei do Senado Federal nº 283, de 2012*. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=112479&tp=1>>. Acesso em 11 dez. 2014.

A fim de proteger o consumidor visto em sua esfera de vulnerabilidade fática, notadamente quanto a seu planejamento financeiro, dispõe o parágrafo terceiro do art. 54-B do PLS 283/12<sup>7</sup> que “§ 3º Sem prejuízo do disposto no art. 37, a publicidade de crédito ao consumidor e de vendas a prazo deve indicar, no mínimo, o custo efetivo total, o agente financiador e a soma total a pagar, com e sem financiamento.”

Já no que toca à necessária, e já citada, preservação do mínimo existencial do consumidor endividado, o PLS 283/12<sup>8</sup> pretende introduzir no CDC o art. 54-D, que terá a seguinte redação:

Art. 54-D Nos contratos em que o modo de pagamento da dívida envolva autorização prévia do consumidor pessoa física para débito direto em conta bancária oriundo de outorga de crédito ou financiamento, consignação em folha de pagamento ou de qualquer forma que implique cessão ou reserva de parte de sua remuneração, a soma das parcelas reservadas para pagamento de dívidas não poderá ser superior a trinta por cento da sua remuneração mensal líquida, para preservar o **mínimo existencial**. (*grifo nosso*)

Pontua Rizzatto Nunes (2013, p. 726) que as cláusulas abusivas previstas no contemporâneo rol do art. 51 do CDC são nulas de pleno direito, ou seja, eivadas de nulidade absoluta. Cuidou o art.

---

<sup>7</sup> BRASIL. *Projeto de Lei do Senado Federal nº 283, de 2012*. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=112479&tp=1>>. Acesso em 11 dez. 2014.

<sup>8</sup> BRASIL. *Projeto de Lei do Senado Federal nº 283, de 2012*. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=112479&tp=1>>. Acesso em 11 dez. 2014.

54-G do PLS 283/12 de esclarecer que sua previsão não revoga as disposições do art. 51 da Lei 8078/90, complementando que “Art. 54-G (...) são também absolutamente nulas e assim devem ser **declaradas de ofício**, pela Administração Pública e pelo Poder Judiciário, em qualquer grau de jurisdição, garantido o contraditório, as cláusulas contratuais que (...)” (*grifo nosso*). Ou seja, o art. 54-G cuidou de explicitar uma faculdade notória, mas não expressamente prevista no art. 51, a de que os representantes do Poder Público, independentemente da esfera a que pertençam, têm o poder-dever de declarar *ex officio* a nulidade absoluta das cláusulas abusivas.

Enfatiza-se, assim, a relevância da aprovação desse inovador projeto que amplia a tutela consumerista através de uma concretização de garantias básicas aos direitos dos consumidores.

### **3.2 DISCUSSÃO DOUTRINÁRIA, PREVENÇÃO E CONCILIAÇÃO DO SUPERNEDEDIVIDAMENTO PREVISTAS NO PLS 283/2012**

Antecipando-se à edição do PLS 283/12, notáveis doutrinadores nacionais contribuíram para a discussão sobre as bases e os instrumentos para a prevenção e para o tratamento do superendividamento dos consumidores no Brasil.

Dentre eles, destaca-se Cláudia Lima Marques (2006, p.265-309), a qual pontuou deveres cuja observância se fazia essencial para o regramento do tema proposto. Destacam-se, para a referida autora,

a) “o dever de cooperação para evitar o superendividamento dos consumidores em contratos cativos de longa duração” e b) “dos deveres de boa-fé prevenindo o superendividamento: informação, controle da publicidade, dos abusos nas cláusulas, do equilíbrio contratual”.

O próprio art. 54-A<sup>9</sup> do PLS 283/12 já enuncia que a Seção IV do Capítulo VI:

Art. 54-A (...) tem a finalidade de prevenir o superendividamento da pessoa física, promover o acesso ao crédito responsável e à educação financeira do consumidor, de forma a evitar a sua exclusão social e o comprometimento de seu mínimo existencial, sempre com base nos princípios da boa-fé, da função social do crédito ao consumidor e da dignidade da pessoa humana.

Em consonância com a ampliação da tutela consumerista continuamente pontuada, José Geraldo Brito Filomeno (2005, p. 102) acentua quais os instrumentos que, em sua opinião, existem na lei francesa e seriam desejáveis no ordenamento jurídico pátrio. Seriam eles: a) o prazo especial de reflexão (que conteria sete dias, em se tratando de financiamento de bens móveis, adquiridos por qualquer modo, e de dez dias, em se tratando de bem imóvel); b) o vínculo entre o contrato de consumo principal e o contrato acessório de crédito; c) o regramento especial das garantias pessoais; e d) o

---

<sup>9</sup> BRASIL. *Projeto de Lei do Senado Federal nº 283, de 2012*. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=112479&tp=1>> Acesso em 12/12/2014.

regime especial de tratamento de situações em que tenha se configurado o superendividamento.

Mediante realização de pesquisa de campo em que se investigou o perfil dos superendividados no Rio Grande do Sul, Rosângela Cavallazzi (2006, p. 390) constatou que “as causas do superendividamento indicam majoritariamente o endividamento passivo (73%), ou seja, proveniente de evento extraordinário.” Sob esse prisma, é possível vislumbrar que a maioria dos consumidores que hoje se encontram superendividados não se conduziram voluntariamente a essa situação, mas passaram por casos fortuitos ou imprevistos que lhes impulsionaram ao acúmulo de dívidas que, posteriormente, não tiveram como quitar.

Tendo em vista essa realidade, o PLS 283/12 prevê a introdução de dispositivos que protejam os direitos do consumidor superendividado também nos casos em que esse superendividamento não proveio de uma conduta voluntária sua, mas da álea. Evidencia o tratamento dessa questão, por exemplo, o parágrafo terceiro do art. 54-D<sup>10</sup>, o qual abre margem para que o consumidor, em sete dias, desista da contratação de crédito consignado de que trata o caput do art. 54-D, “a contar da data da celebração ou do recebimento de cópia do contrato, **sem necessidade de indicar o motivo.**”(grifo

---

<sup>10</sup> BRASIL. *Projeto de Lei do Senado Federal nº 283, de 2012*. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=112479&tp=1>>. Acesso em 12/12/2014.

*nosso*) Ou seja, caso o fato imprevisível que tenha acometido o consumidor lhe cause constrangimento ou vergonha, tal como poderia ocorrer com o advento de desemprego ou de dada doença familiar, não precisará ele expor para o fornecedor a razão da sua desistência em relação ao objeto do contrato.

Na esteira protetiva do quanto exposto, o PLS 283/12<sup>11</sup> também pretende acrescentar ao CDC o art. 54-C, que, em seu projeto original, possuía a seguinte redação:

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

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

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

(....)

Tratando dos contratos conexos, coligados ou interdependentes, o PLS 283/12 prevê a introdução do art. 54-E, o qual estipula, em seus incisos, esses tipos de relações entre o contrato principal de fornecimento de produtos e serviços e os acessórios de

---

<sup>11</sup> BRASIL. *Projeto de Lei do Senado Federal nº 283, de 2012*. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=112479&tp=1>>. Acesso em 12/12/2014.

crédito que lhe garantem o financiamento. O parágrafo primeiro desse art. 54-E dispõe que “§ 1º O exercício dos direitos de arrependimento previstos neste Código, seja no contrato principal ou no de crédito, implica a resolução de pleno direito do contrato que lhe seja conexo.” Ou seja, novamente, o PLS supracitado privilegia o direito de arrependimento do consumidor, tratado também no art. 54-D, facilitando que haja inclusive o término do contrato conexo ao que o adquirente resolveu resolver.

Mister é a importância da introdução do art. 104-A, constante no PLS 283/12, no vigente CDC, visto que, hoje, a conciliação do superendividamento ainda carece de mecanismos e parâmetros de controle que estejam positivados. No caput desse artigo, ficou estabelecido que “Art. 104-A A requerimento do consumidor endividado pessoa física, o juiz poderá instaurar processo de repactuação de dívidas (...) em que o consumidor apresentará proposta de pagamento com prazo máximo de cinco anos, preservado o mínimo existencial”<sup>12</sup> Mais uma vez, clarividente se mostrou a atenção legislativa com a preservação do mínimo existencial do cidadão-consumidor, em busca da garantia da concretização do princípio da dignidade da pessoa humana.

No parágrafo primeiro desse mesmo art. 104-A, fica traçado um conceito legal de superendividamento, segundo o qual:

---

<sup>12</sup> BRASIL. *Projeto de Lei do Senado Federal nº 283, de 2012*. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=112479&tp=1>> Acesso em 01/01/2015.

§ 1º Entende-se por superendividamento o comprometimento de **mais de trinta por cento** da renda líquida mensal do consumidor com o pagamento do conjunto de suas dívidas não profissionais, exigíveis e vincendas, **excluído o financiamento para aquisição de casa para a moradia**, e desde que **inexistentes bens livres e suficientes** para **liquidação do total do passivo**. (*grifos nossos*)

Prosseguindo na valorização da criação de moldes para a repactuação de dívidas dos superendividados, o parágrafo quinto do art. 104-A estabelece que “§ 5º O pedido do consumidor a que se refere o caput deste artigo não importa em declaração de insolvência civil e poderá ser repetido somente após decorrido o prazo de dois anos, contados da liquidação das obrigações previstas no plano de pagamento homologado, sem prejuízo de eventual repactuação.” Através desse enunciado normativo, consagrou-se uma tutela consciente do superendividado, pois uma facilitação indiscriminada da repactuação de dívidas não serviria à essencial reeducação do consumidor no sentido de fazê-lo aprender os equívocos advindos de possíveis excessos de consumo.

Além das já citadas mudanças legislativas que o PLS 283/12 pretende que ocorram no CDC, através da introdução de um inciso VI ao atual art. 5º, de um inciso XI ao art. 6º e dos arts. 27-A, 54-A, 54-B, 54-C, 54-D, 54-E, 54-F, 54-G, 104-A, também prevê o PLS o acréscimo de um parágrafo terceiro ao art. 96 do Estatuto do Idoso, Lei 10.741 de 2003.

Segundo o referido parágrafo, que constará nessa legislação esparsa, “§ 3º Não constitui crime a negativa de crédito motivada por superendividamento do idoso.” A relevância desse enunciado normativo se deve à dupla proteção que ele possibilita; tanto restará salvaguardado o direito do superendividado idoso, que, adquirindo um novo empréstimo, agrava sua crise econômica, quanto o da financiadora, que poderá efetuar a negativa da concessão de crédito a esse consumidor sem que se configure, devido a esta prática, uma infração penal.

O PLS 283/12 possui, direta ou indiretamente, em todos os seus artigos, o intuito de prever mecanismos de combate ao superendividamento mediante políticas de incentivo a uma utilização do crédito de forma responsável. Sob esse prisma, o seu amplo debate em termos sociais e a sua adequada tramitação e aprovação em âmbito legislativo sobreleva-se como uma necessidade emergencial da população brasileira, em que se assiste cotidianamente a uma explosão do fenômeno do superendividamento.

#### **4. CONCLUSÃO**

É indiscutível o crescimento do fenômeno do superendividamento no Brasil. A carência no que se refere ao desconhecimento de uma utilização do crédito de maneira responsável tem sido um dos maiores entraves para a superação

desse problema. Doutrinariamente, o tema tem sido discutido há alguns anos, porém, em termos práticos, a maioria da população é desinformada mesmo sobre seus direitos básicos previstos no CDC, pouco ou nada sabendo sobre o que tem se debatido em termos legislativos para a regulação do superendividamento.

O Projeto de Lei nº 283, de 2012, de iniciativa do Senado, amplia as garantias fundamentais dos consumidores e instrumentaliza o CDC de mecanismos efetivos de prevenção e combate ao superendividamento. Todavia, não é possível prever quando nem se esse Projeto será aprovado, muito menos se permanecerá com sua redação originária, de modo que se torna imperioso o planejamento de uma educação financeira da população que ocorra concomitantemente a esse trâmite legislativo e contribua para a redução do superendividamento.

Além da necessária resolução das dificuldades em que se encontram os atualmente superendividados, faz-se mister que ocorra uma política de prevenção do superendividamento através de ensinamentos e incentivos para que os consumidores se conscientizem sobre de que modo deve ser utilizado o crédito que lhes é ofertado. Outrossim, os procedimentos e os parâmetros para a repactuação de dívidas previstos no PLS 283/12 operam no sentido de viabilizar uma conciliação entre o fornecedor e o consumidor superendividado para que o débito entre eles seja quitado, atentando-se para a preservação do mínimo existencial do consumidor e para o

advento somente dos prejuízos inevitáveis, devido à natureza do próprio negócio, para ambas as partes.

É indubitável e, por diversas razões, louvável, o aumento de acesso ao crédito que ocorreu nas últimas décadas. Não é possível que se admita, contudo, que perdurem impunes publicidades falaciosas que induzam o consumidor a erro e o levem a contratar valores que excedem o que ele é capaz de adimplir.

## REFERÊNCIAS

BENJAMIN, Antônio Herman V. Manual de direito do consumidor / Antônio Herman V. Benjamin, Claudia Lima Marques, Leonardo Roscoe Bessa. – 3ª. Ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2010.

BENJAMIN, MARQUES e MIRAGEM. Antônio Herman V., Cláudia Lima Marques e Bruno. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor** - 4ª Ed: rev., atual. Ampl: Editora Revista dos Tribunais, 2013

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da União. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em 10 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **LEI Nº 8.078**, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990. Código de Defesa do Consumidor. Diário Oficial da União. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm)> Acesso em 10 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **LEI Nº 10.741**, DE 1º DE OUTUBRO DE 2003. Estatuto do Idoso. Diário Oficial da União. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm)> Acesso em 10 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei do Senado Federal nº 283, de 2012.**

Disponível

em <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=112479&tp=1>> Acesso em 10 de dez. 2014.

CONJUR. Revista **Consultor Jurídico**. MUDANÇAS NO CDC. Projetos de atualização do CDC começam a tramitar. Matéria de 3 de agosto de 2012, 15h15 *.Net*. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2012-ago-03/projetos-lei-atualizacao-cdc-comecam-tramitar-senado>> Acesso em 10 dez. 2014.

COSTA. Geraldo de Faria Martins da. O direito do consumidor endividado e a técnica do prazo da reflexão. **Revista de Direito do Consumidor** 43/261, São Paulo: RT, jul.-set. 2002.

FEDERAL. Senado. Secretaria-Geral da Mesa, Atividade Legislativa, Tramitação de Matérias. Projeto de Lei nº 283, de 2012. *.Net*. Disponível em <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/servlet/PDFMateServlet?m=106773&s=http://www.senado.leg.br/atividade/materia/MateFO.xml&o=ASC&o2=A&a=0>>. Acesso em 10 dez. 2014.

FILOMENO, José Geraldo Brito. **Manual de direitos do consumidor**. 8ª. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GARCIA. Leonardo de Medeiros. **Direitos do consumidor: código comentado, jurisprudência, doutrina, Decreto nº 2.181/1997**. 7ª. Ed. rev., ampl. E atual. pela Lei nº 12.291/2010, pela MP nº 518/2010, que trata sobre o Cadastro Positivo, e pelas novas Súmulas do STF e do STJ / - Niterói: Impetus, 2011.

GRINOVER, BENJAMIN, FINK, FILOMENO, WATANABE, JÚNIOR e DENARI. Ada Pellegrini, Antonio Herman de Vasconcellos, Daniel Roberto, José Geraldo Brito, Kazuo, Nelson Nery e Zelmo. **CÓDIGO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR**

**Comentado pelos autores do Anteprojeto. Direito Material ( Arts 1º. Ao 80 e 105 a 108) - Vol. I - 10ª Ed. – 2011. Editora: Forense.**

JÚNIOR, Humberto Theodoro. **Direitos do Consumidor** - 8ª Ed: revista, atualizada e ampliada: Forense, 2013.

MARQUES, Claudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. Repensando o direito do consumidor: balanço do código de defesa do consumidor e o necessário diálogo das fontes na perspectiva de consolidação normativa do direito do consumidor. *.Net, Rev. Jur.*, Brasília, v. 10, n. 90, Ed. Esp., p.01-38, abr./maio, 2008 Disponível em <[www.planalto.gov.br/revistajuridica](http://www.planalto.gov.br/revistajuridica)> Acesso em 11 dez. 2014.

---

**Direitos do Consumidor Superendividado Superendividamento e crédito.** São Paulo: Ed. RT, 2006.

MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor** – 2ª.Ed ver., atual. e amp. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2010

NUNES, Luis Antonio Rizzato. **Curso de Direito do Consumidor** – 8ª. Ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2013.

PROCON-SP, Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado de São Paulo. Programa de Apoio ao Superendividado - PAS – Conceitos. *.Net.* Disponível em <<http://www.procon.sp.gov.br/categoria.asp?id=1041>> Acesso em 10 dez. 2014.

---

. PL 283 superendividamento, Organizações de defesa do consumidor pedem a aprovação. *.Net.* Disponível em <<http://www.procon.sp.gov.br/noticia.asp?id=3887>> Acesso em 12 dez. 2014.