

SUPERENDIVIDAMENTO E ACESSO À JUSTIÇA: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DAS POLÍTICAS DE CONSENSUALIDADE

OVER-INDEBTEDNESS AND ACCESS TO JUSTICE: AN ANALYSIS
FROM THE PERSPECTIVE OF CONSENSUS POLICIES

Adailson Pinho de Araújo¹

José Albenes Bezerra Júnior²

Data de Submissão: 15/09/2022

Data de Aceite: 17/12/2022

Resumo: Este artigo tem por objetivo analisar o superendividamento e o acesso à justiça sob a perspectiva das políticas de consensualidade. O problema da pesquisa reside no fato das contribuições da recente Lei do Superendividamento para o acesso à justiça e as políticas de consensualidade, com destaque para a atual situação do quadro pandêmico da COVID-19. No capítulo inicial, é feita uma análise da defesa do consumidor à luz do superendividamento. Em seguida, é feita uma análise do acesso à justiça e as contribuições em matéria de superendividamento. Por fim, é feita a análise da Lei do Superendividamento à luz das políticas de consensualidade e suas contribuições para as relações de consumo. A pesquisa, quanto ao tipo, utilizou análise bibliográfica e documental, de caráter qualitativo, com natureza exploratória. Constata-se que o tema é de grande relevância acadêmica e prática em razão da importância das políticas de consensualidade para as relações consumeristas. Como resultados, percebeu-se que as políticas de consensualidade na seara consumerista são fundamentais, visto a necessidade de se buscar soluções adequadas para o público prejudicado pelos efeitos nocivos do superendividamento. A Lei do Superendi-

1 Graduando em Direito pela Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA). Rio Grande do Norte. O trabalho é inédito. Pesquisador do Grupo de Estudos em Conflito e Acesso à Justiça, GECAJ (CNPq/UFERSA). Monitor da disciplina de “Arbitragem e Mediação”. E-mail: adailson.araujo@alunos.ufersa.edu.br.

2 Doutor em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Professor do Curso de Direito da Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA). Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal Rural do Semiárido (PPGD/UFERSA). Rio Grande do Norte. Coordenador do Grupo de Estudos em Conflito e Acesso à Justiça, GECAJ (CNPq/UFERSA). E-mail: albenes@ufersa.edu.br.

vidamento é um avanço, contudo precisa vir acompanhada de práticas, de políticas preventivas que possam efetivar o acesso à justiça.

Palavras-chave: Acesso à justiça. Políticas de consensualidade. Superendividamento.

Abstract: This article aims to analyze over-indebtedness and access to justice from the perspective of consensual policies. The research problem lies in the fact of the contributions of the recent “Lei do Superendividamento” to access to justice and consensual policies, with emphasis on the current situation of the pandemic picture of COVID-19. In the initial chapter, an analysis is made of consumer protection in light of over-indebtedness. Then, an analysis is made of access to justice and the contributions in matters of over-indebtedness. Finally, an analysis is made of the “Lei do Superendividamento” in light of consensual policies and its contributions to consumer relations. The research, as to the type, used bibliographical and documental analysis, of a qualitative nature, with an exploratory nature. It was found that the theme is of great academic and practical relevance due to the importance of consensual policies for consumer relations. As a result, it was perceived that the policies of consensuality in the consumerist field are fundamental, given the need to seek appropriate solutions for the public harmed by the harmful effects of over-indebtedness. The “Lei do Superendividamento” is a breakthrough, but it needs to be accompanied by practices, by preventive policies that can make access to justice effective.

Keywords: Access to justice. Consensus policies. Over-indebtedness.

1. INTRODUÇÃO

O superendividamento é um assunto de relevância e destaque, em especial no período de pandemia da COVID-19, uma vez que a população ficou suscetível a fatores diversos de endividamento. Destaca-se, no entanto, que o fenômeno do superendividamento não está associado ao período pandêmico. Essa situação permanente de insuficiência no que se refere a adimplência dos débitos é de longo tempo. Esses fatores colocam em risco a própria subsistência humana.

A Lei do Superendividamento (Lei n. 14.181/2021³) foi aprovada com o intuito de aperfeiçoar a questão de crédito ao consumidor, bem como dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Entre as previsões normativas, inclui-se a previsão do mínimo existencial aos gastos de subsistência para manutenção e dos núcleos de conciliação de resolução de conflitos.

Diante desse cenário, surge a problemática relacionada às políticas de consensualidade. Como essas políticas oriundas da Lei do Superendividamento podem contribuir para o acesso à justiça e para uma regular relação de consumo? O objetivo é analisar o superendividamento e o acesso à justiça sob a perspectiva das políticas de consensualidade. O problema da pesquisa reside no fato das contribuições da recente Lei do Superendividamento para o acesso à justiça e as políticas de consensualidade, com destaque para a atual situação do quadro pandêmico da COVID-19.

Para isso, a pesquisa é dividida em três capítulos. No capítulo inicial, é feita uma análise da defesa do consumidor à luz do superendividamento. Em seguida, é elaborada uma análise do acesso à justiça e as contribuições em matéria de superendividamento. Por fim, é efetuada a análise da lei do superendividamento à luz das políticas de consensualidade e suas contribuições para as relações de consumo.

O presente trabalho consiste em uma pesquisa essencialmente descritiva, de cunho fortemente bibliográfico e documental (documentos jurídicos), de caráter qualitativo, com natureza exploratória. Entende-se que a análise do que foi proposto nos objetivos é alcançável por uma metodologia na qual os resultados e discussões obtidos não são, necessariamente, contabilizados em números exatos, daí a necessidade de uma abordagem qualitativa. Constata-se que o tema é de grande relevância acadêmica e prática em razão da importância das políticas de consensualidade para as relações consumeristas.

3 BRASIL. Lei nº 14.181, de 16 de março de 2015. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14181.htm. Acesso em: 06 jun. 2022.

2. A DEFESA DO CONSUMIDOR À LUZ DO FENÔMENO DO SUPERENDIVIDAMENTO

O Código de Defesa do Consumidor surge de expressa determinação constitucional (art. 48 do ADCT⁴, CFRB/1988⁵). A inserção do direito do consumidor como direito fundamental, art. 5º, XXXII⁶, calcado no princípio da ordem econômica, art. 170, V⁷, fortalece a identificação do consumidor, sujeito titular de um direito subjetivo. Essa referência à relação de consumo constitui uma trajetória legislativa que identifica esses sujeitos e determina-lhes proteção. Não seria, dessa forma, uma previsão constitucional de proteção do consumo, mas, de fato, do consumidor⁸.

O Código de Defesa do Consumidor, Lei n. 8.078/90⁹, passou a estabelecer em seu artigo 1º que se trata de lei de ordem pública e de interesse social. Esta característica tem fundamento na origem da norma, qual seja, o direito fundamental de uma ação normativa do Estado¹⁰.

O Código de Defesa do Consumidor é considerado uma lei principiológica. Como lei principiológica entende-se aquela que ingressa no sistema jurídico, fazendo um corte horizontal, indo, no caso do CDC, atingir toda e qualquer relação jurídica que possa ser caracterizada como de consumo e que esteja também regada por outra norma jurídica infraconstitucional.

Esse caráter principiológico específico do CDC é apenas e tão somente um momento de concretização dos princípios e garantias constitucionais vigentes desde a atual Constituição Federal (1988) como cláusulas pétreas. Com efeito, o que a lei consumerista faz é tornar explícitos, para as relações de consumo, os comandos

4 Art. 48. O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, elaborará código de defesa do consumidor.

5 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF.

6 Art. 5º (...) XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor.

7 Art. 170. 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.

8 MARQUES, Cláudia Lima. Direitos básicos do consumidor na sociedade pós-moderna de serviços: o aparecimento de um sujeito novo e a realização de seus direitos. **Revista de Direito do Consumidor**. v. 35. São Paulo: Revista dos Tribunais, jul.-set. 2000, p.67.

9 BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 21 jun. 2021.

10 MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 6ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p.68.

constitucionais. Dentre estes destacam-se os princípios fundamentais que norteiam todo o regime constitucional e os direitos e garantias fundamentais¹¹.

A abrangência do microsistema do direito do consumidor foi definida pelo legislador brasileiro a partir da definição dos sujeitos da relação de consumo-consumidor e fornecedor do seu objeto-produto ou serviço. A própria estrutura do CDC possui características de codificação, uma vez que dá tratamento abrangente àquela relação jurídica específica que elege para regular.

Estrutura-se a partir da identificação do âmbito de incidência da lei, seus princípios e direitos básicos do sujeito protegido, assim como os aspectos principais do direito material do consumidor (contratos e responsabilidade civil), direito processual (tutela especial do consumidor), direito administrativo (competências e sanções) e direito penal (crimes de consumo). Faz-se, portanto, um corte transversal em diversas disciplinas jurídicas, incorporando em uma só lei aspectos próprios de distintos ramos do direito vinculados logicamente pela ideia-força do CDC, de proteção do consumidor¹².

Contudo, essa ação positiva que o legislador fixou para o Estado brasileiro não pode ser fundada, de forma exclusiva, sob a perspectiva da norma, haja vista que, ao lado dessas conquistas importantes no plano jurídico, o Brasil observou nas últimas décadas uma das maiores ascensões socioeconômicas de sua história. A literatura¹³ aponta que na primeira década do novo século, cerca de 29 milhões de brasileiros passaram para a chamada “nova classe média” e boa parte desta camada¹⁴ obteve maior acesso e disponibilidade do crédito ao consumidor¹⁵.

Percebeu-se que a maior expansão e facilidade de acesso ao crédito provocou, igualmente, aumentos significativos de endividamento e, por vezes, superendividamento: “consumo e crédito são duas faces de uma mesma moeda: para con-

11 NUNES, Rizatto. **Curso de Direito do Consumidor**. 11ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p.142.

12 MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 6ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p.54.

13 SARAIVA, Luis Fernando de Oliveira et al. A “nova classe média”: Repercussões psicossociais em famílias brasileiras. **Revista de Psicologia da Universidade de São Paulo**. v. 26, n. 1, p. 52-61, abr. 2015.

14 SCALON, Celi; SALATA, André. Uma nova classe média no Brasil da última década?: o debate a partir da perspectiva sociológica. **Sociedade e Estado**, v. 27, n. 2, p. 387-407, ago. 2012.

15 MIRAGEM, Bruno. Fundamento e finalidade da aplicação do Código de Defesa do Consumidor as Instituições Financeiras. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 21, n. 82, p. 359-376, abr./jun. 2012, p. 362.

sumir muitas vezes necessita-se de crédito, se há crédito ao consumo, a produção aumenta e a economia ativa-se, há mais emprego e aumenta o ‘mercado’ de consumo brasileiro”¹⁶.

O endividamento ou a constituição de dívidas com determinados fornecedores, de forma periódica, para consumo de produtos e serviços, são aspectos fáticos comuns e inerentes à sociedade capitalista de consumo¹⁷. Embora o crédito se caracterize como uma das técnicas da referida “sociedade de consumo”¹⁸, é através dele que podem ocorrer abusos por parte dos adquirentes¹⁹, ocasionando o endividamento crônico.

2.1. ANÁLISE CONCEITUAL DO SUPERENDIVIDAMENTO

O superendividamento guarda correlação com a incapacidade econômica para a regular quitação das dívidas contraídas. Ele é observado como uma situação permanente, onde o consumidor não consegue adimplir seus débitos sem colocar em risco a própria subsistência²⁰. Segundo Marques,

[...] o superendividamento pode ser definido como impossibilidade global do devedor pessoa física, consumidor, leigo e de boa-fé, de pagar todas as suas dívidas atuais e futuras de consumo (excluídas as dívidas com Fisco, oriunda de delitos e de alimentos) em um tempo razoável com sua capacidade atual de rendas e patrimônio²¹.

O conceito apresentado é relevante na medida em que alcança, outrossim, o consumidor de boa-fé, aquele cujo propósito inicial era quitar os débitos, deixando

16 MARQUES, Cláudia Lima; LIMA, Clarissa Costa de; BERTONCELLO, Káren. **Prevenção e tratamento do superendividamento**. Brasília: DPDC/SDE, 2010. 178 p.

17 Ibidem.

18 Termo utilizado para designar o tipo de sociedade que se encontra numa avançada etapa de desenvolvimento industrial-capitalista. Caracteriza-se pelo consumo massivo de bens e serviços, disponíveis graças a elevada produção destes. TASHNER, Gisela. Cultura do Consumo, cidadania e movimentos sociais. **Revista de Ciências Sociais da Universidade Unisinos**, Vol. 46, n. 1, p. 47-52, janeiro a abril de 2010.

19 COSTA, Geraldo de Farias Martins da. **Superendividamento: a proteção do consumidor de crédito em direito comparado brasileiro e francês**. São Paulo: RT, 2002.

20 QUEIROZ, Sheyla Cristina Ferreira dos Santos. **Superendividamento do Consumidor: os contratos de crédito pessoal por idosos e a responsabilidade penal do fornecedor**. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016. p. 78

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

de adimpli-los por motivos imprevistos e alheios a sua vontade. Porquanto, pelas abordagens apresentadas, nota-se um aspecto comum entre elas: “quando superendividado, o consumidor encontra-se impossibilitado de adimplir as obrigações que contraiu”²².

De acordo com Marques *et al*,

O sobreendividamento, também designado por falência ou insolvência de consumidores, refere-se às situações em que o devedor se vê impossibilitado, de uma forma durável ou estrutural de pagar o conjunto das suas dívidas, ou mesmo quando existe uma ameaça séria de que o não possa fazer no momento em que elas se tornem exigíveis²³.

Extrai-se, com isso, a necessidade de entender que o fenômeno em análise é superior ao endividamento comum cotidiano, sendo superior a este no tocante a impossibilidade de, com os rendimentos mensais, equacionar ou equilibrar o saldo ante às dívidas contraídas e não adimplidas.

Para Pereira e Zaganelli,

[...] pode-se definir o superendividamento como a condição na qual o consumidor, pessoa física, encontra-se numa posição em que contraiu débitos superiores a sua capacidade de adimplemento, não podendo assim honrar com os pagamentos contemporâneos em que é devedor, como também comprometendo os pagamentos futuros referentes às obrigações diferidas que contraiu²⁴.

O conceito apresentado pelas autoras é importante na medida em que considera a situação pela qual o consumidor não pode adimplir os seus débitos atuais e também os vindouros, seja pela sua baixa capacidade financeira ou por motivos externos. Somado a isso, o superendividamento pode ser subdividido em ativo e passivo, categorias de classificação que são úteis ao entendimento do fenômeno jurídico-social. É o que se passa a analisar.

22 PEREIRA, Andressa; ZAGANELLI, Margareth Vetis. Superendividamento do consumidor: prevenção e tratamento sob o prisma da dignidade da pessoa humana. Revista Jurídica Cesumar - Mestrado, v. 19, n. 1, p. 89, 9 abr. 2019.

23 LEITÃO MARQUES, Maria Manuel; et al. **O endividamento dos consumidores**. Lisboa: Almeida, 2000, p. 02

24 PEREIRA, Andressa; ZAGANELLI, Margareth Vetis. Superendividamento do consumidor: prevenção e tratamento sob o prisma da dignidade da pessoa humana. Revista Jurídica Cesumar - Mestrado, v. 19, n. 1, p. 89, 9 abr. 2019.

2.2. SUPERENDIVIDAMENTO ATIVO E PASSIVO

Conforme já mencionado, a doutrina classifica dois tipos principais de sobreendividamento ou superendividamento²⁵: o ativo e o passivo.

De acordo com Marques,

O superendividado ativo é fruto de uma acumulação inconsiderada de dívidas, desde que de boa-fé, conhecido também como endividamento compulsório. Já o superendividamento passivo é aquele provocado por um imprevisto da vida moderna, ou seja, a dívida proveniente do desemprego, da doença que acomete uma pessoa da família, pela separação do casal, entre outros²⁶.

Observa-se que um superendividamento do tipo ativo ocorre quando o consumidor dá causa ao endividamento, sabendo que não terá condições financeiras para adimplir suas obrigações ou, ainda, por falta de controle das próprias finanças pessoais. Assim, tem-se que a causa do tipo em estudo acontece de forma ativa se o indivíduo é o próprio responsável por praticar as ações ou atos exacerbados.

Marques *et al*, ao tratarem do conceito de superendividamento ativo, encontram o elemento da boa-fé contratual para o subdividi-lo em consciente e inconsciente²⁷. No primeiro caso, a má-fé é a regra, uma vez que o consumidor realiza as dívidas e celebra contratos de forma consciente que não poderá quitá-las, sabendo que o credor não terá como cobrar-lhe a dívida²⁸. Da fórmula oposta, no subtipo do ativo inconsciente, o consumidor encontra-se sem controle dos próprios gastos – compulsório, na dicção de Marques²⁹ –, e finaliza assumindo mais compromissos financeiros que seus rendimentos mensais são capazes de suportar.

Kirchner discute que, nestes casos, o devedor superestima o seu rendimento por incapacidade de administrar seu orçamento ou por ceder às tentações do

25 Designação do superendividamento em Portugal.

26 MARQUES, Claudia Lima. Sugestões para uma Lei sobre o tratamento do superendividamento de pessoas físicas em contratos de crédito ao consumo: proposições com base em pesquisa empírica de 100 casos no Rio Grande do Sul. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n° 55, p. 11-52, jul./set. 2005.

27 LEITÃO MARQUES, Maria Manuel; et al. **O endividamento dos consumidores**. Lisboa: Almeida, 2000.

28 Ibidem.

29 MARQUES, Claudia Lima. Sugestões para uma Lei sobre o tratamento do superendividamento de pessoas físicas em contratos de crédito ao consumo: proposições com base em pesquisa empírica de 100 casos no Rio Grande do Sul. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo: Revista dos tribunais, n° 55, p. 11-52, jul./set. 2005.

consumo e da publicidade, na busca por um padrão de vida mais elevado, que ele próprio (psicológica e socialmente) se impõe³⁰.

Martins-Costa considera que os subtipos de superendividamento, quer seja ativo consciente, quer seja inconsciente, são o resultado da má-gestão do orçamento familiar pelo consumidor³¹. Ao seu turno, Pereira e Zaganelli afirmam que a noção de boa-fé é matéria fundamental para compreensão do superendividamento. Veja-se:

Quando se fala em superendividamento ativo consciente está sendo considerado o caso do consumidor que, sabendo que não possui condições financeiras de adimplir o débito contratado, escolhe mesmo assim concluir o negócio jurídico. Quando se fala em superendividamento ativo consciente está sendo considerado o caso do consumidor que, sabendo que não possui condições financeiras de adimplir o débito contratado, escolhe mesmo assim concluir o negócio jurídico. Situação diferente, contudo, é a do superendividado ativo inconsciente. Nesse caso, a situação do endividamento excessivo surge sem que o consumidor perceba que está contraindo débitos acima de suas capacidades, realizando, assim, seus contratos de boa-fé³².

No que se refere ao superendividamento passivo, cumpre mencionar algumas diferenças. O consumidor, neste tipo, é afetado por fatores externos, ao qual não deu causa de modo que deixa de possuir condições para o adimplemento das dívidas, assim, “observado por esse viés, pode-se dizer que a causa do endividamento excessivo não foi um mau gerenciamento por parte do consumidor dos débitos que contratou”³³. Conclui-se que o fato gerador do inadimplemento é deveras grave na medida que consegue desequilibrar as finanças do agente, recaindo sobre a capacidade financeira que ele antes tinha de honrar ou cumprir com as suas obrigações.

30 KIRCHNER, Felipe. Os novos fatores teóricos de imputação e concretização do tratamento do superendividamento de pessoas físicas. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 17, n. 65, p. 63-113, jan./mar. 2008.

31 MARTINS-COSTA, Judith. **A boa-fé no direito privado**: sistema e tópico no processo obrigacional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

32 PEREIRA, Andressa; ZAGANELLI, Margareth Vetis. Superendividamento do consumidor: prevenção e tratamento sob o prisma da dignidade da pessoa humana. **Revista Jurídica Cesumar - Mestrado**, v. 19, n. 1, p. 89, 9 abr. 2019, p. 07.

33 PEREIRA, Andressa; ZAGANELLI, Margareth Vetis. Superendividamento do consumidor: prevenção e tratamento sob o prisma da dignidade da pessoa humana. **Revista Jurídica Cesumar - Mestrado**, v. 19, n. 1, p. 89, 9 abr. 2019, p. 06.

Observa-se que o superendividamento passivo independe das atividades ou do agir por parte do agente, vez que a influência é alheia a sua vontade. Lucas Rafael Martins afirma que nesta classificação “não se analisa a boa ou má-fé do consumidor e nem sua má gestão em seu orçamento familiar, mas sim a potencialidade de fatores externos e imprevistos conduzir ao desequilíbrio contratual”³⁴. Com efeito, Marques, Lima e Bertoncello esclarecem, ao analisarem o direito comparado, que a doutrina europeia tende a considerar o superendividamento passivo quando o consumidor não contribui ativamente para dar-lhe causa, sendo que o ativo é caracterizado pelo abuso consciente da capacidade orçamentária pessoal.³⁵

Um fato recente que tem impactado (mais ainda) as discussões acerca do superendividamento é o da pandemia da COVID-19. O insuficiente conhecimento científico sobre o novo coronavírus, sua alta velocidade de disseminação e capacidade de provocar mortes em populações vulneráveis, geram incertezas sobre quais seriam as melhores estratégias a serem utilizadas para o enfrentamento da epidemia em diferentes partes do mundo. No Brasil, os desafios são ainda maiores, pois pouco se sabe sobre as características de transmissão da COVID-19 num contexto de grande desigualdade social, com populações vivendo em condições precárias de habitação, saneamento e em situação de aglomeração³⁶.

É possível, dessa forma, pontuar que os efeitos econômicos, sociais e financeiros oriundos da pandemia da COVID-19 podem agravar o sobreendividamento dos consumidores, haja vista a série de demissões concretizadas e os elevados números do desemprego. Segundo Daura,

As consequências econômicas e financeiras causadas pelo endividamento excessivo são evidentes, sobretudo porque o fenômeno começa a ganhar relevância quando uma parcela elevada de consumidores passa a simplesmente não ter mais condições de quitar as suas dívidas, atuais e futuras, além de ser um fator que potencializa o risco do crédito e conseqüentemente aumenta o seu custo. É justamente esta a conclusão que estudos realizados na Europa têm chegado, informando que as cri-

34 MARTINS, Lucas Rafael. **O Superendividamento do Consumidor de Crédito**: um estudo dos fatores desencadeadores do endividamento crônico e análise dos principais modelos de recuperação e do PL 283/2012. 2017. 65 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

35 MARQUES, Claudia Lima; LIMA, Clarissa Costa de; BERTONCELLO, Káren. **Prevenção e tratamento do superendividamento**. Brasília: DPDC/SDE, 2010. 178 p.

36 WERNECK, Guilhermer Loureiro; CARVALHO, Marília Sá. **A pandemia de COVID-19 no Brasil**: crônica de uma crise sanitária anunciada. Cadernos de Saúde Pública, v. 35, n. 5, maio 2020.

ses e recessões econômicas normalmente são precedidas por elevados índices de endividamento das famílias. Com a pandemia de Covid-19, o aumento do número de superendividados poderá ser um fator de agravamento da inevitável crise que já assola relevantes setores econômicos brasileiros, gerando números alarmantes de desemprego³⁷.

Feitas as observações acerca do superendividamento, bem como da atual crise sanitária e econômica que passou a evidenciar (mais ainda) a vulnerabilidade do consumidor superendividamento, mostra-se necessária a discussão sobre o acesso à justiça e as formas ou caminhos para a resolução dos conflitos. Dessa forma, passa-se ao estudo do acesso à justiça em matéria de superendividamento, partindo de premissa de que a autocomposição dos conflitos pode se apresentar como um caminho viável.

3. UMA ANÁLISE DO ACESSO À JUSTIÇA E AS CONTRIBUIÇÕES EM MATÉRIA DE SUPERENDIVIDAMENTO

O acesso à justiça, conteúdo de ordem constitucional, exige, para além de uma releitura, a necessidade de interpretação de que este seja um acesso à ordem jurídica justa. Compete ao Poder Judiciário o estabelecimento de medidas públicas de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade, de modo a organizar, em nível nacional, não apenas os serviços a serem prestados nos processos judiciais contenciosos, como também os que possam sê-lo mediante outros mecanismos de solução de conflitos, em especial dos consensuais, como a mediação e a conciliação³⁸.

Cappelletti e Garth³⁹ apontaram as enormes dificuldades na definição do conceito de acesso à justiça. Para os juristas, esta expressão é obviamente difícil de definir, mas ajuda a identificar dois propósitos fundamentais do sistema jurídico: um sistema pelo qual as pessoas possam fazer valer seus direitos e/ou resolver suas disputas sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente aces-

37 DAURA, Samir Alves. O Agravamento das Consequências do Superendividamento dos Consumidores Durante as crises geradas pela Pandemia da Covid-19: a boa-fé objetiva como norte para as dívidas de consumo. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 197-222, ago. 2020.

38 MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça**: Condicionantes legítimas e ilegítimas. 2ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 28.

39 CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 2002, p. 08.

sível a todos; segundo, deve produzir resultados que sejam pessoal e socialmente justos.

Esses autores oferecem soluções práticas para o problema do acesso à justiça, chamando-as de “ondas renovatórias”. A primeira solução de acesso, ou seja, a primeira onda desse movimento, foi a assistência jurídica. A segunda onda tem a ver com o respeito às reformas voltadas para a representação legal de interesses difusos, especialmente nas áreas de proteção ambiental e do consumidor. A terceira, por outro lado, foi simplesmente chamada de maior enfoque no acesso à justiça⁴⁰.

A terceira onda renovatória, que melhor guarda nexos com a pesquisa do artigo, está relacionada a uma concepção mais ampla de acesso à justiça, de um novo enfoque sobre a mesma. Essa onda inclui a advocacia, judicial ou extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos. Contudo ela vai além, uma vez que centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades. Esse é o novo enfoque do acesso à justiça⁴¹.

Esse movimento do acesso à justiça busca uma certa simplificação do Direito. Essa simplificação diz respeito à tentativa de tornar mais fácil e/ou acessível o entendimento acerca do conflito e das técnicas de resolução de conflito, permitindo a construção do diálogo. Cumpre destacar que essa ideia de simplificação não é nova. A conciliação e a mediação foram sempre elementos importantes em matéria de solução de conflitos. Entretanto, há um novo elemento que consiste em afirmar que os conflitos (e as pessoas) sejam inseridas nessa realidade. É importante acentuar que essas novas razões incluem a própria essência do movimento de acesso à justiça⁴².

A solução de um conflito nem sempre é alcançada pela sentença. A justiça tradicional, da busca pela sentença, se volta para o passado, enquanto a justiça informal se dirige ao futuro, da busca por meios consensuais de solução de conflitos. A primeira julga e sentencia; a segunda compõe, concilia, previne situações de tensões e rupturas, exatamente onde a coexistência é relevante elemento valorativo. Resulta daí que o método contencioso de solução de controvérsias não é o mais apropriado

40 Idem, p. 31.

41 Idem, p.67-68.

42 CAPPELLETTI, Mauro. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça. in WALD, Arnald. **Doutrinas Essenciais: Arbitragem e Mediação**. Vol. VI. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 289.

para todos os conflitos, em que se faz necessário atentar para os problemas sociais que estão à base da litigiosidade⁴³.

Essas sinalizações do acesso à justiça, por meio dos métodos consensuais de solução de conflitos, servem a evidenciar que, ao contrário do que a concepção errônea do acesso à justiça possa sugerir (da busca pela sentença), a prestação jurisdicional do Estado não mais pode se apresentar em registro monopolístico, nem tampouco como oferta imediata, sem um prévio estágio perante certos agentes, órgãos e instâncias com aptidão para resolvê-la em modo justo e tempestivo⁴⁴.

A mediação e a conciliação, vistas como métodos ou procedimentos adequados, não têm a finalidade de afastar a utilização do processo judicial e tampouco pretende-se enfocá-la como concorrente do mesmo. A mediação e a conciliação devem ser incentivadas e utilizadas ao lado do processo tradicional, funcionando como verdadeiro filtro. Somente quando as partes não conseguem chegar ao consenso por si sós, aí sim, deverão utilizar-se do processo⁴⁵.

A intenção, com a discussão acerca do acesso à justiça, não é privatizar a justiça. Contudo, é preciso ter a ciência de que os meios adequados não se aplicam a todos os casos, bem como não solucionarão todos os conflitos. Dois fatores justificam a utilização da mediação e da conciliação, quais sejam: 1) o de possibilitar uma outra porta ou caminho de solução para as partes e para o próprio Judiciário; e 2) o de que a solução é encontrada pelas próprias partes, ainda que sejam auxiliadas nesse sentido, e com a vantagem de ser uma solução não-adversarial⁴⁶.

No processo judicial, a solução é imposta pelo Estado-juiz. Trata-se de uma solução impositiva. Verifica-se, pois, uma ação de impor, de estabelecer, de obrigar. O resultado consubstancia-se numa determinação, numa ordem, numa injunção. O juiz, ao pronunciar uma decisão ou proferir um julgamento, ou acolherá ou rejeitará o pedido formulado pelo autor. Quando muito, poderá acolher e rejeitar em parte. Jamais terá, pela sistemática vigente, a possibilidade de julgar empatada a demanda⁴⁷.

43 MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, p.70-72.

44 MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça: Condicionantes legítimas e ilegítimas**. 2ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 358.

45 RUIZ, Ivan Aparecido. A mediação no direito de família e o acesso à justiça. In CASSELLA, Paulo Borba; SOUZA, Luciane Moessa de. **Mediação de conflitos: novo paradigma de acesso à justiça**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2015, p. 285-286.

46 Idem, p. 287.

47 Idem, p.287.

Percebe-se, assim, a necessidade de uma nova mentalidade. Ao se defrontar com uma controvérsia, deve o jurisdicionado, o gestor do sistema de justiça e o aplicador do Direito considerar, em termos amplos, qual é a melhor forma de trata-lo, cotejando não apenas as medidas judiciais cabíveis, mas concebendo também outros meios disponíveis para abordar a controvérsia, especialmente ante a possibilidade de superar resistências e obter algum tipo de consenso entre os envolvidos no conflito (ainda que sobre parte da controvérsia)⁴⁸.

Ao que se percebe, a solução dos conflitos pelos próprios interessados é o caminho a ser seguido, já que se reveste de maior importância, mormente levando-se em conta o aspecto da comunicação, do diálogo. A comunicação entre as pessoas é o caminho que, certamente, abrirá as oportunidades para uma adequada resolução de conflitos. É por motivos como esses que os métodos adequados, em especial a mediação e conciliação, vêm ganhando foros de destaque no cenário jurídico nacional e internacional⁴⁹.

O acesso à justiça, hoje, inspira uma certa crítica ao monopólio estatal de jurisdição pelo Judiciário, visto que, mais do que as recentes mudanças de ordem legal, há uma necessidade de busca por caminhos à dogmática jurídica e à teoria positiva do direito apostando numa extensa concepção de pluralismo jurídico que seja calcada no diálogo e na construção adequada e sadia de solução de conflitos, a exemplo da justiça conciliatória.

Com isso, vislumbra-se, dessa releitura do acesso à justiça, algumas contribuições em matéria de superendividamento. A primeira contribuição, ao invés das práticas constantes de judicialização dos conflitos, é a de estímulo às práticas auto-compositivas, a exemplo da conciliação. A segunda contribuição é a de necessidade de soluções adequadas, participativas e céleres quanto ao superendividamento, em especial nesses tempos de pandemia da COVID-19. As razões do superendividamento são múltiplas e exigem métodos participativos, ou seja, de resultados ou decisões que sejam fruto do diálogo entre as partes envolvidas. A outra contribuição é a de construção de políticas de consensualização de conflitos nas esferas extrajudiciais, permitindo, com isso, uma maior adesão das práticas conciliatórias.

Por fim, é importante destacar que possibilitar o acesso à justiça significa não somente disponibilizar os mecanismos indispensáveis para que as demandas

48 TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 2ed. São Paulo: Método, 2015, p. 46.

49 RUIZ, Ivan Aparecido. A mediação no direito de família e o acesso à justiça. In CASSELLA, Paulo Borba; SOUZA, Luciane Moessa de. **Mediação de conflitos: novo paradigma de acesso à justiça**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2015, p. 288.

possam ser judicialmente apreciadas, mas atuar de forma adequada para viabilizar a compreensão dos direitos, dos ritos, das despesas e dos riscos, bem como a construção do diálogo e de um sistema extrajudicial de resolução de conflitos capaz de auxiliar, nos termos da lei, a contenção dos litígios por intermédio de decisões e/ou acordos eficazes, ambos considerados adequados e exequíveis⁵⁰.

Esse mesmo conceito de acesso à justiça incorpora o debate sobre o aperfeiçoamento tanto do sistema processual civil, para uma visão além da instrumentalidade do processo, como da superação de obstáculos às demandas e/ou conflitos por meio de mecanismos adequados de resolução de conflitos em espaços outros.

4. A LEI DO SUPERENDIVIDAMENTO E AS POLÍTICAS DE CONSENSUALIDADE

Entrou em vigor, no dia 01 de julho de 2021, a Lei n. 14.181/21, conhecida por Lei do Superendividamento. A referida lei altera o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto do Idoso, para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento⁵¹.

A política nacional das relações de consumo passou a contar com novas contribuições normativas, uma vez que a referida lei acrescentou, entre os seus objetivos, o fomento de ações direcionadas à educação financeira/ambiental dos consumidores, bem como a prevenção e tratamento do superendividamento como forma de evitar a exclusão social do consumidor⁵².

Somado a isso, o legislador proporcionou novos instrumentos para a política nacional de relações de consumo, com o apoio do Poder Público. Entre os instrumentos estão (a) instituição de mecanismos de prevenção e tratamento extrajudicial e judicial no superendividamento e de proteção do consumidor pessoa natural; e (b) instituição dos núcleos de conciliação e mediação de conflitos oriundos do superendividamento⁵³.

50 MENDONÇA, J. J. Florentino dos Santos. **Acesso Equitativo ao Direito e à Justiça**. São Paulo: Almedina, 2016, p. 162.

51 BRASIL. Lei n° 14.181, de 16 de março de 2015. Altera a Lei n° 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei n° 10.741, de 1° de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14181.htm. Acesso em: 06 jun. 2022.

52 Idem.

53 Idem.

A referida lei em estudo acentuou a necessidade de se discutir políticas de consensualidade nas relações de consumo. Para além dos problemas observados ao longo do tempo, a pandemia da COVID-19 deixou mais evidente as questões de superendividamento. Visto o quadro pandêmico, algumas medidas de ordem sanitária precisaram ser executadas, visando a proteção da vida e a redução dos números de internamentos e óbitos.

Dessa forma, é importante a discussão e o debate acerca das políticas que devem ser desenvolvidas na esfera pública. Conceituando, a política pública pode ser considerada como um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos⁵⁴.

Seguindo essa mesma linha, a política pode ser compreendida como um conjunto de ações e diretrizes políticas empreendidas como função estatal por um governo, a fim de resolver questões gerais e específicas da sociedade, bem ainda como teoria dos fenômenos ligados à regulamentação e ao controle da vida humana⁵⁵.

No caso da pesquisa, a política visa mecanismos de prevenção e outras ações soluções ao fenômeno do superendividamento. Conforme mencionado em capítulos anteriores, a pandemia da COVID-19 acentuou esse fenômeno e, conseqüentemente, alargou o número de consumidores superendividados, seja superendividados ativos seja passivos.

A título de exemplo, segundo dados do SERASA, o nível de inadimplência no país ultrapassou, levando dados do último mês de fevereiro (2022), a marca de sessenta e cinco (65) milhões de pessoas. O número é superado nos dois últimos anos em apenas dois períodos: abril e maio de 2020, ambos, também, com reflexos da pandemia e dos picos de internamentos e mortes por COVID-19⁵⁶.

54 SARAIVA, Enrique. FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas Públicas**. Coletânea. v.1. Brasília: ENAP, 2006, p. 29.

55 HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análises**. Brasília: UnB, 2009, p. 28.

56 CNN BRASIL. **Inadimplência volta ao pico da pandemia, mas motores de endividamento são outros**. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/inadimplencia-retoma-pico-da-pandemia-mas-motores-de-endividamento-sao-outros/>. Acesso em: 02 jun. 2022.

Ainda que o atual cenário permita a retomada da economia com a reabertura de estabelecimentos e a retirada de medidas de restrição, alguns setores ainda permanecem em um elevado quadro de inadimplência e, conseqüentemente, de superendividamento, a exemplo dos bancos e cartões de crédito⁵⁷.

Entre as políticas estabelecidas pela Lei do Superendividamento, estão as políticas de consensualidade. Isso se deve ao estabelecimento ou criação de um capítulo ao Código de Defesa do Consumidor: Capítulo V (Da Conciliação no Superendividamento)⁵⁸.

Essa política de consensualidade, no Código de Defesa do Consumidor, passou a permitir que, a pedido do consumidor superendividado, o magistrado possa instaurar processo de repactuação de dívidas, com o intuito da realização de audiência de conciliação. Cabe, no entanto, destacar que nem todas as dívidas estão incluídas nesse processo de repactuação por meio da audiência de conciliação. Assim, estão excluídas as dívidas de relações de consumo oriundas de contratos celebrados de forma dolosa, sem propósito de realizar pagamento, bem como as dívidas provenientes de contratos de crédito com garantia real, de financiamentos imobiliários e de crédito rural⁵⁹.

Visto que a audiência de conciliação, calcada no princípio da autonomia da vontade das partes, não venha a lograr êxito no acordo ou consenso, estabeleceu-se a possibilidade do magistrado, a pedido do consumidor, instaurar processo por superendividamento para revisão e integração dos contratos e repactuação das dí-

57 Idem.

58 BRASIL. Lei nº 14.181, de 16 de março de 2015. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14181.htm. Acesso em: 06 jun. 2022.

59 Art. 104-A. A requerimento do consumidor superendividado pessoa natural, o juiz poderá instaurar processo de repactuação de dívidas, com vistas à realização de audiência conciliatória, presidida por ele ou por conciliador credenciado no juízo, com a presença de todos os credores de dívidas previstas no art. 54-A deste Código, na qual o consumidor apresentará proposta de plano de pagamento com prazo máximo de 5 (cinco) anos, preservados o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, e as garantias e as formas de pagamento originalmente pactuadas.

§ 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.

vidas remanescentes por meio de um plano judicial compulsório, procedendo pela citação dos credores que porventura não tenham integrado o acordo celebrado⁶⁰.

Observa-se, nessa política de consensualidade, uma espécie de segundo plano ou opção para os casos não exitosos das audiências de conciliação. Para além das ferramentas oferecidas, diga-se de passagem, louváveis, essa política precisa ser acompanhada de instrumentos de prevenção, conhecimento e colaboração. Os polos da relação de consumo nem sempre são iguais. A tendência é a de que o consumidor esteja numa relação de maior vulnerabilidade econômica e social. A legislação, por si só, não é capaz de oferecer esses resultados práticos. Daí a necessidade de se pensar em ações e parcerias tanto na esfera público como privada.

É imperioso fomentar a informação de que as conciliações podem ser realizadas tanto nas relações privadas ou particulares, como nas relações públicas, com a Administração Pública. O Código de Processo Civil, em seu artigo 174, prevê que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como: dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública; avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública; e promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta⁶¹.

Um caminho de fomento dessa política de consensualidade é vislumbrado na Recomendação n. 125, de 24 de dezembro de 2021, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). A referida Recomendação passou a dispor sobre os mecanismos de prevenção e tratamento do superendividamento e a instituição de Núcleos de Conciliação e Mediação de conflitos oriundos de superendividamento⁶².

60 Art. 104-B . Se não houver êxito na conciliação em relação a quaisquer credores, o juiz, a pedido do consumidor, instaurará processo por superendividamento para revisão e integração dos contratos e repactuação das dívidas remanescentes mediante plano judicial compulsório e procederá à citação de todos os credores cujos créditos não tenham integrado o acordo porventura celebrado.

61 BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 06 jun. 2022.

62 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação nº 125**. 2021. Dispõe sobre os mecanismos de prevenção e tratamento do superendividamento e a instituição de Núcleos de Conciliação e Mediação de conflitos oriundos de superendividamento, previstos na Lei n o 14.181/2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original-1456372022010761d854a59e2f5.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2022.

A recomendação aos tribunais é no sentido da implementação desses Núcleos, os quais poderão funcionar perante os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) já existentes, responsáveis principalmente pela realização dos procedimentos de conciliação previstos no Código de Defesa do Consumidor.

Somado a isso, recomenda-se que os tribunais unam esforços para celebrar os convênios necessários à consecução dos objetivos da Política Nacional das Relações de Consumo, em especial com os órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) e instituições financeiras, a fim de promoverem e facilitarem a solução de conflitos oriundos do superendividamento, e também oferecerem oficinas interdisciplinares de educação na área de finanças e preparação de proposta e plano de repactuação, além de prestar serviços de orientação, assistência social e acompanhamento psicológico dos consumidores superendividados, na medida das suas possibilidades econômico-financeiras⁶³.

Em março de 2022, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) promoveu uma nova atualização das Tabelas Processuais Unificadas (TPUs) para fins de mapeamento desse fenômeno do superendividamento no país. A criação dessa modalidade passa a permitir que as equipes dos tribunais identifiquem um processo judicial originado do superendividamento. Com isso, poderá ser calculado o número de ações que chegam ao Judiciário a cada ano, por exemplo. A atualização da TPU é um dos primeiros resultados do grupo de trabalho criado pelo CNJ em fevereiro para melhorar e facilitar a tramitação de ações judiciais relacionadas ao assunto⁶⁴.

Para além das políticas de consensualidade, observa-se um caminho que segue, a nosso ver, a linha da “jurisconstrução”, expressão utilizada pelos autores Morais e Spengler⁶⁵.

A “jurisconstrução” é calcada numa forma de se repensar o conceito de jurisdição. Para isso, é preciso ter ciência que, no debate acerca da crise da administração da justiça, além dos aspectos (infra)estruturais, deve-se ter presente que a complexidade contemporânea implica considerar interesses que têm características

63 Idem.

64 CONSULTOR JURÍDICO. **CNJ atualiza classificação de processos para mapear superendividamento**. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-01/cnj-atualiza-classificacao-acoes-mapear-superendividamento#:~:text=Em%20dezembro%2C%20o%20Plen%C3%A1rio%20aprovou,relativos%20a%20quest%C3%B5es%20de%20superendividamento>. Acesso em: 06 jun. 2022.

65 MORAIS, José Luís Bolzan de; SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação e Arbitragem: Alternativas à Jurisdição**. 4ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

totalmente diferenciadas, tais como as individuais e coletivas. Tal fato aprofunda ainda mais o hiato que se apresenta entre a busca de respostas jurídicas suficientes e eficientes para equacionar as demandas e as possibilidades que as fórmulas tradicionais de tratamento de conflitos dispõem para oportunizá-las⁶⁶.

Dessa forma, tais políticas consensuais de tratamento ou solução de conflitos na esfera das relações de consumo se apresentam como um caminho de efetivação da esfera do acesso à justiça, partindo da premissa que este conceito alberga a construção de formas de reivindicação de direitos, seja sob a perspectiva de uma esfera jurisdicional estatal ou não. Esse desenho, no entanto, se encontra numa fase inicial. É importante o acompanhamento contínuo dessas políticas de consensualidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao partir do pressuposto de analisar o superendividamento e o acesso à justiça sob a perspectiva das políticas de consensualidade, este estudo pautou-se na metodologia exploratória, comportando análise bibliográfica e documental, de caráter qualitativo, em busca de alusões e indicações dentre de outras pesquisas já realizadas.

Assim, para elucidar as considerações finais deste estudo resgatou-se a pergunta norteadora: como as políticas oriundas da Lei do Superendividamento podem contribuir para o acesso à justiça e para uma regular relação de consumo?

O estudo demonstrou que o tratamento do fenômeno do superendividamento exige uma coesão de institutos jurídicos, medidas, técnicas e atores interinstitucionais. Percebeu-se que o acesso ao crédito, quando concedido de forma temerária e consumido de forma indiscriminada, pode levar a aumentos de endividamento e mesmo ao superendividamento, nas formas ativa ou passiva, e a pandemia de COVID-19 ampliou este quadro.

Além disso, percebeu-se que o conceito de acesso à justiça, interpretado aqui como um acesso à ordem jurídica justa, aponta para os mecanismos de solução de conflito, em especial dos consensuais, a exemplo da conciliação. A Lei do Superendividamento classifica-se, assim, em nosso entender, como uma oportunidade de atenuar e contornar o fenômeno analisado, pois para além de ser uma norma programática e nominalista, esta lei tem o potencial de inserir a discussão das políticas de consensualidade nas relações de consumo e ainda é acompanhada por instrumentos eficazes de prevenção, conhecimento e colaboração ao superendividamento.

66 Idem, p. 119.

Considerando o cenário pandêmico que ainda se perpassa no Brasil, e, conseqüentemente o distanciamento social e o número reduzido de pessoal nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), este estudo trouxe algumas limitações, que poderiam ser melhores exploradas através de pesquisa com servidores e atendidos após a sanção da Lei do Superendividamento.

Indica-se, por fim, que estudos posteriores possam ser realizados de forma aplicada em CEJUSCs, investigando os modos e sistemáticas pelas quais a políticas de consensualidade ocorrem concretamente no cotidiano do Poder Judiciário, de forma a compreender com mais exatidão as medidas desta área.

Por fim, percebe-se que as políticas de consensualidade na seara consumista são fundamentais, visto a necessidade de se buscar soluções adequadas para o público prejudicado pelos efeitos nocivos do superendividamento. A Lei do Superendividamento é um avanço, contudo precisa vir acompanhada de práticas, de políticas preventivas que possam efetivar o acesso à justiça.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF.
- BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 06 jun. 2022.
- BRASIL. Lei nº 14.181, de 16 de março de 2015. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14181.htm. Acesso em: 06 jun. 2022.
- BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 21 jun. 2021.
- CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 2002.
- CAPPELLETTI, Mauro. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça. In WALD, Arnald. **Doutrinas Essenciais: Arbitragem e Mediação**. Vol. VI. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- CNN BRASIL. **Inadimplência volta ao pico da pandemia, mas motores de endividamento são outros**. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/inadimplencia-retoma-pico-da-pandemia-mas-motores-de-endividamento-sao-outros/>. Acesso em: 02 jun. 2022.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação nº 125**. 2021. Dispõe sobre os mecanismos de prevenção e tratamento do superendividamento e a instituição de Núcleos de Conciliação e Mediação de conflitos oriundos de superendividamento, previstos na Lei nº 14.181/2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1456372022010761d854a59e2f5.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2022.
- CONSULTOR JURÍDICO. **CNJ atualiza classificação de processos para mapear superendividamento**. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-01/cnj-atualiza-classificacao-acoes-mapear-superendividamento#:~:text=Em%20dezembro%2C%20o%20Plen%C3%A1rio%20aprovou,relativos%20a%20quest%C3%B5es%20de%20superendividamento>. Acesso em: 06 jun. 2022.
- COSTA, Geraldo de Farias Martins da. **Superendividamento: a proteção do consumidor de crédito em direito comparado brasileiro e francês**. São Paulo: RT, 2002.
- DAURA, Samir Alves. O Agravamento das Consequências do Superendividamento dos Consumidores Durante as crises geradas pela Pandemia da Covid-19: a boa-fé objetiva como norte para as dívidas de consumo. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 197-222, ago. 2020.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análises**. Brasília: UnB, 2009.

KIRCHNER, Felipe. Os novos fatores teóricos de imputação e concretização do tratamento do superendividamento de pessoas físicas. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 17, n. 65, p. 63-113, jan./mar. 2008.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça: Condicionantes legítimas e ilegítimas**. 2ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MARQUES, Cláudia Lima. Direitos básicos do consumidor na sociedade pós-moderna de serviços: o aparecimento de um sujeito novo e a realização de seus direitos. **Revista de Direito do Consumidor**. v. 35. São Paulo: Revista dos Tribunais, jul.-set. 2000.

MARQUES, Cláudia Lima. Sugestões para uma Lei sobre o tratamento do superendividamento de pessoas físicas em contratos de crédito ao consumo: proposições com base em pesquisa empírica de 100 casos no Rio Grande do Sul. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n° 55, p. 11-52, jul./set. 2005.

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

MARQUES, Cláudia Lima; LIMA, Clarissa Costa de; BERTONCELLO, Káren. **Prevenção e tratamento do superendividamento**. Brasília: DPDC/SDE, 2010. 178 p.

MARQUES, Maria Manuel Leitão; et al. **O endividamento dos consumidores**. Lisboa: Almeida, 2000.

MARTINS, Lucas Rafael. **O Superendividamento do Consumidor de Crédito: um estudo dos fatores desencadeadores do endividamento crônico e análise dos principais modelos de recuperação e do PL 283/2012**. 2017. 65 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

MARTINS-COSTA, Judith. **A boa fé no direito privado: sistema e tópica no processo obrigacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MENDONÇA, J. J. Florentino dos Santos. **Acesso Equitativo ao Direito e à Justiça**. São Paulo: Almedina, 2016.

MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 6ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MIRAGEM, Bruno. Fundamento e finalidade da aplicação do Código de Defesa do Consumidor as Instituições Financeiras. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 21, n. 82, p. 359-376, abr./jun. 2012.

MORAIS, José Luís Bolzan de; SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação e Arbitragem: Alternativas à Jurisdição**. 4ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

NUNES, Rizatto. **Curso de Direito do Consumidor**. 11ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

PEREIRA, Andressa; ZAGANELLI, Margareth Vetis. Superendividamento do consumidor: prevenção e tratamento sob o prisma da dignidade da pessoa humana. **Revista Jurídica Cesumar - Mestrado**, v. 19, n. 1, p. 89, 9 abr. 2019.

QUEIROZ, Sheyla Cristina Ferreira dos Santos. **Superendividamento do Consumidor: os contratos de crédito pessoal por idosos e a responsabilidade penal do fornecedor**. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016.

RUIZ, Ivan Aparecido. A mediação no direito de família e o acesso à justiça. In CASELLA, Paulo Borba; SOUZA, Luciane Moessa de. **Mediação de conflitos: novo paradigma de acesso à justiça**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2015.

SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas Públicas**. Coletânea. v.1. Brasília: ENAP, 2006.

SARAIVA, Luis Fernando de Oliveira et al. A “nova classe média”: Repercussões psicossociais em famílias brasileiras. **Revista de Psicologia da Universidade de São Paulo**. v. 26, n. 1, p. 52-61, abr. 2015.

SCALON, Celi; SALATA, André. Uma nova classe média no Brasil da última década?: o debate a partir da perspectiva sociológica. **Sociedade e Estado**, v. 27, n. 2, p. 387-407, ago. 2012.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 2ed. São Paulo: Método, 2015.

TASCHNER, Gisela. Cultura do Consumo, cidadania e movimentos sociais. **Revista de Ciências Sociais da Universidade Unisinos**, Vol. 46, n. 1, p. 47-52, janeiro a abril de 2010.

WERNECK, Guilhermer Loureiro; CARVALHO, Marília Sá. A pandemia de COVID-19 no Brasil: crônica de uma crise sanitária anunciada. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, n. 5, maio 2020.