



ADESÃO AO PROJETO CONCILIAR É LEGAL – CNJ
PROJETO-PILOTO: “TRATAMENTO DAS SITUAÇÕES DE
SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR”¹
RELATÓRIO GERAL -ANO 2007

Káren Rick Danilevicz Bertoncello² e Clarissa Costa de Lima³

Os resultados integrantes do presente relatório incluem as principais atividades realizadas ao longo do corrente ano na divulgação, execução e análise dos resultados do Projeto Piloto de Tratamento do Superendividamento dos Consumidores.

A ausência de tutela legal destinada ao tratamento das situações de superendividamento no Brasil e o aumento do número de indivíduos e de núcleos familiares acometidos por este fator de exclusão social, à exemplo dos resultados obtidos pela pesquisa realizada no Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sob a coordenação da Prof. Dra. Cláudia Lima Marques, justificaram a instauração de Projeto-Piloto de Tratamento das Situações de Superendividamento do Consumidor em duas Comarcas do Estado do Rio Grande do Sul (Charqueadas e Sapucaia do Sul) em desenvolvimento desde 2006.

Este projeto-piloto objetiva a reinserção social do consumidor superendividado, através da conciliação paraprocessual ou processual, obtida em audiências de renegociação com a

¹ Agradecemos a Professora Dra. Cláudia Lima Marques pela constante orientação, bem como pela formação e coordenação do núcleo de pesquisa sobre o superendividamento, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, determinantes para o desenvolvimento deste trabalho.

² Juíza de Direito no Rio Grande do Sul (2ª Vara da Comarca de Sapiranga), especialista em Direito Civil pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, mestre em Direito Privado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, integrante do Núcleo de Pesquisa sobre Superendividamento, coordenado pela Prof. Dra. Cláudia Lima Marques, co-coordenadora do Departamento de Direito do Consumidor no Centro de Estudos da AJURIS.

³ Juíza de Direito no Rio Grande do Sul (Comarca de Sapucaia do Sul), especialista em Direito do Consumidor pela Universidade de Coimbra, mestre em Direito Privado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, integrante do Núcleo de Pesquisa sobre Superendividamento, coordenado pela Prof. Dra. Cláudia Lima Marques, co-coordenadora do Departamento de Direito do Consumidor no Centro de Estudos da AJURIS, Diretora da Comissão Permanente do Consumidor de Crédito (BRASILCON).



totalidade de seus credores. As audiências são presididas pelo Juiz de Direito, que propõe a renegociação com cada credor, na mesma solenidade, a partir das condições pessoais do superendividado e respeitando a preservação de seu mínimo vital.

Ressalvadas as peculiaridades sociais, políticas, econômicas e culturais, o superendividamento também está presente em países desenvolvidos em razão da forte expansão do crédito ocorrido há décadas. Países como Estados Unidos, Inglaterra, País de Gales, Irlanda, Japão, Coreia, China, África do Sul, Holanda, Áustria, Canadá, França, Bélgica, Finlândia, Alemanha, Luxemburgo, Suécia, já dispõem de lei destinada ao tratamento do superendividamento, sendo que vários deles enviaram representantes para o Congresso Internacional da Law and Society, realizado em Berlim no mês de julho do corrente ano. A motivação do evento foi a discussão sobre os diferentes modelos legais de tratamento do superendividamento, pois a existência do fenômeno e a necessidade de enfrentá-lo era consenso entre os participantes. Na mesma ocasião, tivemos a oportunidade de apresentar o Projeto Piloto de Tratamento do Superendividamento que coordenamos nas Comarcas citadas a fim de submeter à análise dos estudiosos mais experientes.

Estes estudos tiveram prosseguimento no “Congresso regional econômico de integração e proteção do consumidor nas Américas e na Europa”, realizado em Montreal, no mês de outubro de 2007, oportunidade em que apresentamos o projeto – piloto e igualmente recebemos as contribuições dos demais participantes. Como resultado do intercâmbio e da troca de experiências, foi-nos solicitada a utilização da Cartilha de prevenção do superendividamento no Peru, já estando em circulação.

Foram realizados dois eventos em Porto Alegre (RS), sendo um organizado pela Escola da Magistratura do Rio Grande do Sul (Ajuris) e o segundo pelo PROCON (RS), onde o projeto-piloto foi divulgado, especialmente em razão da recente parceria firmada com o Procon Estadual, através da sua representante Dra. Adriana Burger, para execução na Comarca de Porto Alegre, nas dependências do Posto do Juizado Especial Cível, situado no prédio da Escola da Ajuris, sob a coordenação do Juiz Presidente, Dr. José Vinicius Jappur, e Professora da Escola, Dra. Maria Augusta Dall’Agnol. A parceria consiste no atendimento e



preenchimento do formulário do superendividado pelo Procon para a realização das audiências de renegociação pelos alunos do último nível da Escola da Ajuris.

Merece registro, outrossim, que os temas do crédito e do superendividamento são objeto de estudo no Centro de Pesquisa de Direito do Consumidor que coordenamos na Ajuris, sob a direção geral do Min. Ruy Rosado de Aguiar Júnior e que o trabalho desenvolvido gerou a inclusão da disciplina do superendividamento no currículo da Escola Superior da Magistratura, pelo seu atual Diretor, Des. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, institucionalizando a relevância do tema também na academia e na formação de futuros magistrados.

Atualmente, o Centro de Pesquisa, área de Direito do Consumidor, é integrado por magistrados, advogados, mestrandos e doutorandos. Foram realizados dois encontros ao longo do segundo semestre de 2007, sendo distribuídos temas para aprofundamento e debate dentro da linha de pesquisa Crédito ao Consumo. Da mesma forma, restou avençado o final do mês de março de 2008 para a apresentação de todos os artigos resultantes da pesquisa efetivada pelos integrantes do Centro, no intuito de posterior publicação da respectiva produção.

Por oportuno, salientamos que o projeto-piloto em apreço é objeto de estudo por alguns dos integrantes do Centro de Pesquisa da Escola da Ajuris, sob diversos enfoques, tendo em vista o necessário aprimoramento científico identificado a partir dos resultados de sua execução nas diferentes Comarcas.

Neste semestre, o projeto – piloto foi expandido para as Comarcas de Canoas e de Sapiranga, em virtude da divulgação e do apoio promovidos pela Corregedoria – Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, através da Corregedora da 10ª região, Dra. Vera Lúcia F. Feijó.

Além disso, consignamos o fato de que a pesquisa acadêmica e a execução do projeto-piloto podem contribuir como subsídio para o enfrentamento deste fenômeno de exclusão social que já repercute em nossos Tribunais, cuja jurisprudência tem se revelado bastante



consciente e preocupada com o excessivo endividamento da população mais vulnerável, em especial os idosos e as pessoas de baixa renda. Neste sentido, colacionamos os precedentes infra:

“Apelação cível. Revisão de contrato de empréstimo bancário. Relação de consumo. Subsunção à Lei 8.078/90. Superendividamento. Consignação facultativa de prestações em folha de pagamento de funcionário público. Impossibilidade de pagar o vulnerável o empréstimo na forma contratada sem prejuízo de sua subsistência e vida digna. CDC que sendo lei de ordem pública impõe a proteção do consumidor hipossuficiente na forma preconizada pelo novo direito fundamental inserido no art. 5º inc. XXXII CF/88. Intervenção do Estado-Juiz no contrato para rever a onerosidade excessiva. Inteligência dos arts. 6º V CDC e 421 e 478 NCC. Possibilidade. Consignação em folha de pagamento que por si só não representa a princípio a desvantagem exagerada. Má-fé do apelado que malgrado as condições do autor lhe oferece outros empréstimos e a própria renovação que o autor inicialmente pleiteava. Prestações consignadas que se reparcelam. Inteligência do §5º do art. 84 CDC. Efetividade e celeridade da prestação jurisdicional. Ofício expedido à Secretaria de Administração do Estado. Reforma da sentença. Provimento parcial do apelo. Sucumbência rateada.” (TJRJ, 2ª Câmara Cível, Ap. Cível 2007.001.47947, DES. CRISTINA TEREZA GAULIA - Julgamento: 19/09/2007)

“PROCESSUAL CIVIL – DIREITO DO CONSUMIDOR – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – CONTRATOS DE EMPRÉSTIMO PESSOAL CONSIGNADO – APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO INSS - ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA PARCIALMENTE CONCEDIDA “INAUDITA ALTERA PARS” – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO – INEXISTÊNCIA - PROVIDÊNCIAS NO SENTIDO DE ADEQUAR OS CONTRATOS AOS TIPOS DE CARACTERES INDICADOS PELO MANUAL DE REDAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, VISANDO TORNAR ACESSÍVEL AO TOMADOR A CIÊNCIA E CONHECIMENTO PRECISO DAS OBRIGAÇÕES E REPERCUSSÕES EM SEU PATRIMÔNIO – INSERÇÃO DE INFORMAÇÕES ADEQUADAS SOB OS RISCOS DO NEGÓCIO PARA FINS DE CONTRATAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS – ART. 273 DO CPC - REQUISITOS PREENCHIDOS - PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO - DILATAÇÃO.

1. Sabe-se que a antecipação de tutela, assim como as medidas liminares, tem exame célere, dada a urgência natural da demanda, prescindindo, pois, de prévia oitiva da parte contrária. Precedentes.
2. A r. decisão agravada apenas compeliu o Banco recorrente a cumprir seu dever de informar adequadamente o consumidor acerca dos serviços prestados. Nos contratos bancários, aplicável que é o Código de Defesa do Consumidor, há de se reconhecer a sua vinculação ao princípio da transparência (informação clara e correta e a lealdade sobre as cláusulas



contratuais ajustadas), bem como de que as regras impostas devem ser interpretadas com o objetivo de atendimento às necessidades dos consumidores, sem afetar a sua segurança jurídica, saúde e dignidade, levando-se em consideração, “in casu”, a vulnerabilidade do aposentado e pensionista, frisando-se que os princípios da boa-fé e da equidade devem prevalecer na formação de qualquer contrato.

3. Dilata-se o prazo concedido pelo MM. Juiz monocrático para cumprimento das determinações impugnadas, eis que exíguo.

4. A matéria posta “sub judice” não pode ser exaurida em sede de Agravo de Instrumento que, sabidamente, não se presta a tal fim, sob pena de supressão de instância, eis que imprescindível ampla instrução probatória nos autos originários.

5. Agravo de Instrumento conhecido e parcialmente provido.” (Terceira Turma Cível do TJDF, Agravo de Instrumento Nº 2006 00 2 012026-6 , Agravante Bradesco , Agravado Assistência Judiciária do Distrito Federal e Ministério Público do Distrito Federal.

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. DESCONTO EM FOLHA DE PAGAMENTO. LIMITAÇÃO. SUPERENDIVIDAMENTO. PRESERVAÇÃO DO MÍNIMO EXISTENCIAL. Pedido formulado por servidor estadual de cancelamento dos descontos em folha de pagamento das parcelas relativas a empréstimos intermediados por associação de classe. Revisão da posição do relator, diante do novo entendimento jurisprudencial majoritário do 2º Grupo Cível, reconhecendo a validade da cláusula de autorização dos descontos direto em folha de pagamento, mas limitando a sua eficácia ao percentual máximo de 30% sobre os vencimentos brutos do servidor, aplicando analogicamente a legislação estadual acerca do tema. Preservação do mínimo existencial, evitando que o superendividamento coloque em risco a subsistência do servidor e de sua família, ferindo o princípio da dignidade da pessoa humana. Doutrina e jurisprudência. PROVERAM PARCIALMENTE O RECURSO POR MAIORIA. DECISÃO MODIFICADA.” (Agravo de Instrumento Nº 70019038611, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Julgado em 31/05/2007)

As primeiras estatísticas abrangem as audiências de renegociação realizadas com os superendividados, nas Comarcas de Charqueadas e de Sapucaia do Sul, até os meses de outubro e novembro de 2007, respectivamente. Foram atendidos 68 consumidores superendividados na Comarca de Charqueadas e 90 na Comarca de Sapucaia do Sul.

No que pertine ao perfil do superendividado, observamos que a maioria é do sexo masculino (54%), com idade entre 31 a 40 anos (33%) e entre 21 a 30 anos (28%), de profissão na iniciativa privada (46%), sendo casados (38%) e conviventes (23%), com um dependente (34%) ou dois (27%), com renda individual mensal é de até 1 salário mínimo



(42%) e entre 2 a 3 salários mínimos (42%), com renda mensal familiar entre 2 a 3 salários mínimos (45%) e até 2 salários mínimos (23%).

Quanto às despesas mensais correntes, consideradas aquelas de subsistência como água, luz, aluguel, condomínio, alimentação, medicamentos, educação, observamos que o valor total supera R\$ 500,00 mensais (69%), o que compromete demasiadamente a renda dos consumidores que percebem, em sua maioria, entre 1 a 3 salários mínimos.

No que diz com as dívidas decorrentes de contrato de crédito ao consumo e que foram objeto das audiências de renegociação coletiva, a maior parte (44%) superam o valor total de R\$ 3.000,00, sendo que em 23% dos casos, o valor da dívida oscila entre R\$ 1.001,00 a R\$ 2.000,00.

A maioria das dívidas foi contraída com um único credor (56%), em segundo lugar, com mais de 3 credores (16%), em terceiro, com 2 credores (15%) e, em quarto lugar, com 3 credores (13%). Tais dados demonstram que os consumidores que recorreram ao projeto estavam mais suscetíveis ao superendividamento, na medida em que as obrigações contraídas com um único credor foram suficientes para conduzi-lo a uma situação de insolvência e de exclusão social. Com isso, há indícios de que o superendividamento desses consumidores está mais relacionado com a insuficiência de renda, do que com a má-gestão do orçamento familiar.

A causa preponderante das dívidas foi o desemprego (29%), seguida da separação/divórcio (20%), gasto maior do que a renda (19%), doença ou morte (17%) e redução de renda (8%). A partir daí, identificamos a prevalência do superendividado passivo no projeto, caracterizado doutrinariamente como aquele que se superendividou em razão de “acidente da vida”, ou seja, situações involuntárias.

Dentre os superendividados, 80% estavam inscritos em cadastros de inadimplentes, o que, segundo relatado nas audiências, atua como fator impeditivo de reinserção no mercado de



trabalho, uma vez que os empregadores têm recorrido à consulta prévia destes cadastros quando da seleção dos candidatos.

Quanto ao índice de conciliações, atingimos o percentual de 27,66% de êxito com as financeiras, de 34,12% com os bancos, de 64,89% com lojas e de 62% com prestadoras de serviço.

A conclusão inelutável que podemos extrair dos primeiros resultados e percentuais apurados é de que a democratização e o apelo ao crédito na atual sociedade de endividamento requerem a imediata aprovação de uma lei especial para a prevenção e tratamento do superendividamento dos consumidores brasileiros. Corroboramos, pois, a conclusão da Professora Cláudia Lima Marques⁴, cuja orientação foi decisiva para a obtenção dos avanços neste primeiro ano de execução do projeto-piloto, no sentido de que

“...a expansão do crédito ao consumo sem uma legislação forte que acompanhasse essa massificação, a não ser o Código de Defesa do Consumidor e o princípio geral de boa-fé, criou uma profunda crise de solvência e confiança no País, não só na classe média, como nas classes mais baixas, de um lado, aumentando fortemente o lucro dos bancos e promovendo a inclusão no sistema bancário de milhões de aposentados e consumidores de baixa renda, mas de outro multiplicando as ações individuais de pessoas física endividadas, em especial as revisionais no Judiciário, muitas sem sucesso, aumentando o risco e como um todo a conflitualidade e os abusos nas relações de crédito, multiplicando as reclamações nos órgãos de defesa dos consumidores e associações, e o sentimento de impunidade e de insatisfação com o sistema financeiro e com o direito do consumidor.”

Destarte, o legislador brasileiro não deve permanecer alheio à necessidade de inclusão social dos consumidores excessivamente endividados, tendo em vista as repercussões

⁴ “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”. *Direitos do Consumidor Endividado*. São Paulo: RT, 2006, p. 255 a 309.



negativas do fenômeno. Esta foi a preocupação que moveu o legislador francês conforme se extrai do art. 1º da Lei de 29.07.1998 ao dispor que “ *A presente lei visa garantir, no território nacional, o acesso efetivo a todos os direitos fundamentais no domínio do emprego, da moradia, da proteção da saúde, da justiça, da educação, da formação e da cultura, da proteção da família e da infância*”.

Não obstante a necessidade da elaboração de legislação especial sobre o tema, como forma de complementação do trabalho já desenvolvido no projeto-piloto, atuando como reforço à prevenção do superendividamento e considerado o caráter interdisciplinar do fenômeno, propomos a criação de oficinas de educação para o crédito, haja vista que adotamos o modelo europeu da reeducação, porquanto tem como ênfase seu aspecto pedagógico como forma de prevenção e de tratamento do superendividamento. Entendemos que no caso brasileiro este é o modelo mais adequado para atender os princípios da Política Nacional de Relações de Consumo, estabelecidos no artigo 4º do Código de Defesa do Consumidor, especialmente àquele constante no inciso IV, a respeito da educação e da informação de fornecedores e consumidores quanto aos seus direitos e deveres no contexto da sociedade com vistas à melhoria do mercado de consumo.

Ademais, a educação do consumidor recebeu contornos especiais - como política de defesa da cidadania - no novo plano de segurança nacional denominado de “Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci)” que prevê a articulação de medidas de repressão com medidas voltadas para problemas sociais visando a reinserção do cidadão na sua comunidade. Assim, o Departamento de Defesa do Consumidor integrou o programa, pois conforme seu diretor, Ricardo Morishita “ *o acesso pleno aos direitos do consumidor garante cidadania ao brasileiro, que se vê como parte de uma sociedade e acolhido pelo Estado, que o respeita individualmente.*⁵”

⁵ Confira o artigo Acesso aos direitos do consumidor contribui na diminuição da violência no <http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ7E3E5AAEITEMID1300279F4852429CB3D07998597D7E0BPTBRIE.htm>



Destarte, parece-nos imprescindível que o Poder Judiciário também assuma uma postura pró-ativa na área do direito à educação do consumidor, ao lado de outras esferas do Poder Público, visando possibilitar o pleno exercício da cidadania.

Por isso, a 2ª fase do projeto-piloto contempla a criação de oficinas de educação para o crédito a serem realizadas através de parceria entre o Centro de Pesquisa de Direito do Consumidor da AJURIS, coordenado pelas autoras deste relatório e o Núcleo de Pesquisa sobre o Superendividamento do PPG-DIR da UFRGS, coordenado pela Professora Cláudia Lima Marques que foi a responsável pelas primeiras pesquisas empíricas sobre o tema no Brasil e cujo resultado inspirou a criação deste procedimento específico para o enfrentamento do problema ainda antes da aprovação de legislação.

A oficina terá caráter interdisciplinar porque envolverá as áreas do direito, educação, informática, psicologia, economia, serviço social e terá como público alvo os consumidores que recorreram ao tratamento do superendividamento bem como seus familiares e lideranças comunitárias a fim de prevenir os efeitos nefastos deste fenômeno de exclusão social e, ainda, capacitá-los como “agentes de consumo consciente”.

A oficina proposta abordará dois aspectos principais:

A) Educação em matéria de contratos de crédito e endividamento: Noções sobre os principais direitos e deveres relacionados aos serviços financeiros e as regras existentes sobre contratos de crédito. Além disso, serão capacitados a comparar preços, exigir o cumprimento de seus direitos no que tange às informações dos bancos, como resistir aos estímulos enganosos da publicidade, onde encontrar apoio em caso de dificuldades financeiras além de aprendizado sobre a elaboração de orçamento familiar e gestão financeira.

B) Estratégias de Enfrentamento dos Momentos de Crise: Estudos de Direito Comparado já comprovaram que o superendividamento é um fenômeno que afeta de modo profundo a auto-estima e a confiança do consumidor na sua capacidade de gerir e controlar sua vida pessoal e familiar. O isolamento, os estados depressivos, os desentendimentos conjugais e o confronto com os filhos são reações que emergem com frequência e criam a desestruturação da vida



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO

destes sujeitos. O oficina pretende apoiar estes hipervulneráveis ensinando-lhes a administrar esses sentimentos e, sobretudo, construir em conjunto alternativas viáveis e fundamentadas juridicamente para resolver a grave condição econômico-financeira superando preconceito moral via de regra presente nestas circunstâncias.

Karen Rick Danilevich Bertoncello
Juíza de Direito

Clarissa Costa de Lima
Juíza de Direito