

Grupo Diretivo do Centro de Inteligência

Nota Técnica – 7/2024

Assunto: Demandas de Superendividamento

Junho de 2024

Relatora: Cristiane Conde Chmatalik

Os Centros de Inteligência do Poder Judiciário surgiram na Justiça Federal e se expandiram para todos os tribunais e ramos da Justiça brasileiros a partir da Resolução CNJ nº 349/2020, que, em seu art. 2º, atribuiu-lhes funções como a de contribuir para a gestão adequada de conflitos e de litigância, inclusive repetitiva e de massa, “a partir da identificação das causas geradoras do litígio em âmbito nacional” e de “encaminhar aos Tribunais Superiores, de forma subsidiária, informações sobre a repercussão econômica, política, social ou jurídica de questões legais ou constitucionais que se repetem em processos judiciais”.

Assim, a missão dos Centros tem relação direta não apenas com o objeto específico da Lei Federal nº 14.181/2021, acerca do tratamento do superendividamento, mas também com a formação de entendimento unificado sobre determinado assunto.

O presente estudo se faz no sentido da pertinência de termos um tratamento adequado desses conflitos através da Conciliação no âmbito da 2ª Região diante da Nota Técnica n. 05/2023 do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro.

Foi-me dada a incumbência de analisar a Lei Federal n. 14.181/2021, que acrescentou o Capítulo VI-A, intitulado “Da Prevenção e do Tratamento do Superendividamento”, no Código de Defesa do Consumidor – CDC, dispendo sobre a prevenção ao superendividamento da pessoa natural, sobre o crédito responsável e sobre a educação financeira do consumidor. Além da instituição de mecanismos de prevenção e tratamento extrajudicial e judicial do superendividamento e de proteção ao consumidor pessoa natural (art. 5º, VI, CDC); e a instituição de núcleos de conciliação de conflitos oriundos de superendividamentos (art. 5º, VII, CDC).

Superendividamento é a impossibilidade manifesta de um consumidor, pessoa natural e de boa-fé, pagar todas as suas dívidas de consumo (contas de água, energia, crediários, empréstimos bancários etc.), vencidas ou vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial (art. 54-A, CDC; art. 2º, Decreto nº 11.150/2022) – i.e., o conjunto de bens materiais e imateriais indispensáveis para manter a subsistência digna da pessoa humana.

A Lei Federal n. 14.181/2021 cuidou de reorganização patrimonial do devedor pessoa física em decorrência de dívidas contraídas de boa-fé, bem como em possibilitar um pagamento possível sem prejuízo do mínimo existencial, excluindo algumas dívidas, como por exemplo, as provenientes de contratos de financiamento imobiliário.

A lei prevê a repactuação das dívidas (art. 104-A); o processo de revisão e integração dos contratos (art. 104-B), e quando frustrada a conciliação, o juiz elaborará um plano de pagamento compulsório; e o procedimento administrativo para a tentativa de solução consensual (art. 104-C), conduzidos pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.



No intuito de regulamentar a preservação e o não comprometimento do “mínimo existencial” para fins de prevenção, tratamento e conciliação do superendividamento, o art. 3º, caput, do Decreto nº 11.150/2022 tenta definir o que seria “mínimo existencial”, considerando-o, nos seus termos, a renda mensal do consumidor pessoa natural equivalente a vinte e cinco por cento do salário mínimo vigente na data de publicação do decreto – valor este que não sofrerá atualização anual e proporcional ao salário mínimo (§2º, art. 3º), uma vez que sua atualização dependerá do Conselho Monetário Nacional (§3º, art. 3º).

O processo de repactuação é inovador cabendo aos Tribunais disciplinar junto aos seus CEJUSC's, como o fez o TJRJ através da referida NT n.05/2023, pois prevê que sejam realizadas as audiências pelos próprios Centros de Conciliação, presididas por magistrados ou servidores habilitados para atuar.

O presente estudo se faz no sentido da pertinência de termos um tratamento adequado desses conflitos através da Conciliação no âmbito da 2ª Região diante da Nota Técnica n. 05/2023 do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro.

Essa Nota Técnica n. 05/2023 do TJRJ teve por escopo auxiliar no tratamento eficaz das demandas de superendividamento com recomendações que objetivam potencializar a utilizar do CEJUSC virtual especializado nos conflitos que versem sobre a matéria, a fim de evitar a judicialização.

Uma das conclusões da referida NT foi o encaminhamento desta aos Centros de Inteligência federais para ciência.

O superendividamento é uma realidade que a lei veio a disciplinar à luz de ordenamentos já existentes nos Estados Unidos, França, Itália para mencionar alguns países. O Banco Central em 2022 nos informa que havia quase 15 milhões de endividados no Brasil, e o SERASA aponta mais de 70 milhões de negativados. O Poder Judiciário é atingido diretamente por essa situação fática, pois recebe milhares de processos que refletem essa situação, sobretudo a Justiça Estadual que é impactada por essa litigância excessiva, por vezes de cunho predatório.

Na Justiça Federal, conforme Ofício da Corregedoria Ofício SIGA n. TRF2-OFI-2023/08216, nos auxilia com a resposta dos juízos acerca das demandas de cunho predatório em trâmite na JF, que em sua maioria dizem respeito a matéria de vícios construtivos no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação, o que afasta preliminarmente essa questão do superendividamento nos moldes do seu tratamento pela Justiça Estadual como litigância predatória ou excessiva.

Nessa linha, inclusive, já decidiu o Superior Tribunal de Justiça – STJ, que devido à competência da Justiça Federal a questão do superendividamento não está em nossa competência.

O STJ compreende que o julgamento de tais demandas é de competência da Justiça Estadual ou Distrital, ainda que a CEF seja parte. Abaixo, a jurisprudência atual sobre o tema daquele Tribunal, assim como notícia do sítio eletrônico do STJ que esclarece o tema:

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. PROCESSO CIVIL.  
ARTS. 104-A E 104-B DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. AÇÃO  
DE SUPERENDIVIDAMENTO. LEI N. 8.078/1990, COM A REDAÇÃO DA  
LEI N. 14.181/2021. NATUREZA CONCURSAL. FIXAÇÃO DE JUÍZO



UNIVERSAL. ENTE FEDERAL NO POLO PASSIVO DA DEMANDA. EXCEÇÃO AO ART. 109, I, DA CF/88. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM ESTADUAL OU DISTRITAL. 1. Considerando a natureza concursal, compete à Justiça estadual ou distrital conhecer do processo de superendividamento previsto nos arts. 104-A e 104-B do Código de Defesa do Consumidor, com a redação da Lei n. 14.181/2021, e julgá-lo, ainda que um ente federal integre o polo passivo, tratando-se de exceção ao art. 109, I, da Constituição Federal. 2. Conflito conhecido para se declarar a competência do Juízo suscitado. (CC n. 192.140/DF, relator Ministro João Otávio de Noronha, Segunda Seção, julgado em 10/5/2023, DJe de 16/5/2023.)

CONFLITO DE COMPETÊNCIA - CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR - AÇÃO DE REPACTUAÇÃO DE DÍVIDAS - SUPERENDIVIDAMENTO - CONCURSO DE CREDORES PREVISTO NOS ARTIGOS 104-A, B E C, DO CDC, NA REDAÇÃO CONFERIDA PELA LEI 14.181/21 - POLO PASSIVO COMPOSTO POR DIVERSOS CREDORES BANCÁRIOS, DENTRE ELAS, A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - EXCEÇÃO À REGRA DE COMPETÊNCIA PREVISTA NO ART. 109, I, DA CF/88 - EXEGESE DO COL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DEFINIDA EM REPERCUSSÃO GERAL - DECLARAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM DO DISTRITO FEDERAL. 1. O Superior Tribunal de Justiça é competente para o conhecimento e processamento do presente incidente, pois apresenta controvérsia acerca do exercício da jurisdição entre juízos vinculados a Tribunais diversos, nos termos do artigo 105, I, "d", da Constituição Federal. 2. A discussão subjacente ao conflito consiste na declaração do juízo competente para o processar e julgar ação de repactuação de dívidas decorrentes do superendividamento do consumidor, em que é parte, além de outras instituições financeiras privadas, a Caixa Econômica Federal. 3. A alteração promovida no Código de Defesa do Consumidor, por meio do normativo legal n.º 14.181/2021, de 1º de julho de 2021, supriu lacuna legislativa a fim de oferecer à pessoa física, em situação de vulnerabilidade (superendividamento), a possibilidade de, perante seus credores, rediscutir, repactuar e, finalmente, cumprir suas obrigações contratuais/financeiras. 4. Cabe à Justiça comum estadual e/ou distrital processar e julgar as demandas oriundas de ações de repactuação de dívidas decorrentes de superendividamento - ainda que exista interesse de ente federal - porquanto a exegese do art. 109, I, do texto maior, deve ser teleológica de forma a alcançar, na exceção da competência da Justiça Federal, as hipóteses em que existe o concurso de credores. 5. Conflito conhecido para declarar a competência do r. juízo comum do Distrito Federal e Territórios para processar e julgar a ação de repactuação de dívidas por superendividamento, recomendando-se ao respectivo juízo, ante à delicada condição de saúde do interessado, a máxima brevidade no



exame do feito. (CC n. 193.066/DF, relator Ministro Marco Buzzi, Segunda Seção, julgado em 22/3/2023, DJe de 31/3/2023.)<sup>1</sup>

Acresce-se à questão da competência já decidida pelo STJ outro ponto específico da regulamentação através do Decreto nº 11.150/2022, que em seu art. 4º, *caput* e parágrafo único, ainda restringiu a aplicabilidade da Lei de Superendividamento, afastando-a de situações anteriormente não previstas, desconsiderando despesas relevantes para verificação do mínimo existencial, sendo elas:

“(a) as dívidas e os limites de créditos não afetos ao consumo; (b) parcelas relativas a financiamento e refinanciamento imobiliário; (c) decorrentes de empréstimos e financiamentos com garantias reais; (d) decorrentes de contratos de crédito garantidos por meio de fiança ou com aval; (e) decorrentes de operações de crédito rural; (f) contratadas para o financiamento da atividade empreendedora ou produtiva, inclusive aquelas subsidiadas pelo BNDES; (g) de tributos e despesas condominiais vinculadas a imóveis e móveis de propriedade do consumidor; (h) **decorrentes de operação de crédito consignado regido por lei específica; (i) decorrentes de operações de crédito com antecipação, desconto e cessão, inclusive fiduciária, de saldos financeiros, de créditos e de direitos constituídos ou a constituir, inclusive por meio de endosso ou empenho de títulos ou outros instrumentos representativos; (j) os limites de crédito não utilizados associados à conta de pagamento pós-paga; e (k) os limites disponíveis não utilizados de cheque especial e de linhas de crédito pré-aprovadas.**”(grifei)

Destaca-se que a maioria das dívidas da Caixa Econômica Federal decorrem de empréstimos consignados o que afasta a possibilidade de negociação no âmbito da referida política pública. Sem adentrarmos no mérito dessa exclusão, o que tem ocorrido na prática é que as dívidas das instituições financeiras têm mecanismos mais ágeis para sua cobrança ou repactuação.

Em relação à União também a disciplina é diversa, a despeito do excessivo acervo de ações de execuções fiscais, com varas especializadas, por serem dívidas com a Fazenda Pública Federal têm disciplina própria e por lei privilegiada.

Em consideração a todos os argumentos expostos, o Centro Diretivo recomenda que, conforme Ofício da Corregedoria Ofício SIGA n. TRF2-OFI-2023/08216, haja tratamento adequado em relação às demandas apontadas pelos juízos como de cunho predatório em trâmite na JF, que em sua maioria dizem respeito a matéria de vícios construtivos no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação, e que se afaste preliminarmente essa questão do superendividamento nos moldes do seu tratamento pela Justiça Estadual como litigância predatória ou excessiva.

---

<sup>1</sup><https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/29032023- Presenca-de-entidade-federal-nao-afasta-competencia-da-Justica-estadual-em-casos-de-superendividamento.aspx>. Acesso em 07.03.2024.

