



NOTA TÉCNICA

**12**

2024



CENTRO DE  
INTELIGÊNCIA

TJDFT

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	5
1 DO OBJETO DA NOTA TÉCNICA .....	5
2 INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS PARA ELABORAÇÃO DA NOTA TÉCNICA..	9
2.1 Grupo de Trabalho.....	9
2.2 Pesquisa diagnóstica .....	10
3 CONCEITO E BREVE HISTÓRICO SOBRE O SUPERENDIVIDAMENTO .....	10
4 MÍNIMO EXISTENCIAL.....	15
5 A EXPERIÊNCIA DO TJDFE NO TRATAMENTO E A PREVENÇÃO DO SUPERENDIVIDAMENTO .....	23
6 A EXPERIÊNCIA DE OUTROS TRIBUNAIS NO TRATAMENTO E NA PREVENÇÃO DO SUPERENDIVIDAMENTO APÓS O ADVENTO DA LEI 14.181/2021.....	26
7 REFLEXÕES SOBRE O TRATAMENTO DO SUPERENDIVIDAMENTO .....	30
7.1 Unidade especializada no tratamento e na prevenção do superendividamento – CEJUSC- SUPER.....	30
7.2 Fluxo pré-processual (fase conciliatória ou consensual – art. 104-A do CDC) .....	32
7.2.1 Monitoramento dos resultados de autocomposição e celebração de termos de parceria com instituições financeiras e afins .....	41
7.3 Fluxo processual (fase contenciosa).....	42
7.3.1 Recebimento/indeferimento da petição inicial .....	41
7.3.2 Cumulação de pedidos: repactuação de dívidas e revisão de cláusulas contratuais.....	44
7.3.3 Plano de pagamento voluntário (art. 104-A do CDC).....	50
7.3.4 Contestação ou impugnação .....	52
7.3.5 Produção de provas .....	54

7.3.6 Plano de pagamento compulsório.....	56
7.3.7 Competência para processar e julgar casos em que for parte a CEF.....	61
8 MEDIDAS ADMINISTRATIVAS .....	62
8.1 Cadastramento adequado do assunto no PJe .....	62
8.2 Definição do perfil do administrador judicial e cadastramento dos profissionais.....	60
8.3 Monitoramento do impacto da distribuição das ações de superendividamento nas circunscrições judiciais.....	66
CONCLUSÃO.....	63
DIRETRIZES .....	71
REFERÊNCIAS .....	74
ANEXOS .....	78

**PROCESSO CIVIL. CONSUMIDOR. TRATAMENTO DO SUPERENDIVIDAMENTO DA PESSOA NATURAL. LEI 14.181/2021. ARTIGOS 104-A E 104-B DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. PROCESSO DE REPACTUAÇÃO DE DÍVIDAS. PROCESSO POR SUPERENDIVIDAMENTO PARA REVISÃO E INTEGRAÇÃO DOS CONTRATOS E REPACTUAÇÃO DAS DÍVIDAS REMANESCENTES. PESQUISA REALIZADA COM OS MAGISTRADOS DAS VARAS CÍVEIS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. MÍNIMO EXISTENCIAL. FLUXOGRAMAS. FASE CONCILIATÓRIA (EXTRAJUDICIAL) E FASE JUDICIAL.**

1. A presente nota técnica foi elaborada a partir da análise dos dados obtidos por meio de pesquisa bibliográfica, jurisprudencial e empírica acerca das inovações trazidas pela Lei 14.181/2021, que dispõe sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento.
2. O superendividamento, segundo a doutrina, pode ser definido como a “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 o fisco, oriundas de delitos e de alimentos) em um tempo razoável com a sua capacidade atual de rendas e patrimônio” (MARQUES, Cláudia Lima. 2010, p. 21). 2.1. Necessidade de discussão sobre o conceito de mínimo existencial e os seus impactos para as demandas de superendividamento.
3. A aplicação da Lei 14.181/2021 tem-se mostrado desafiadora aos magistrados, notadamente porque não houve previsão pormenorizada de todos os atos processuais que integram o procedimento de repactuação de dívidas do superendividado (arts. 104-A e 104-B do CDC), fato que tem ensejado a prolatação de decisões não uniformes.
4. Necessidade de uniformização dos fluxos procedimentais pré-processual (art. 104-A do CDC) e processual (art. 104-B do CDC), com a finalidade de gerar mais segurança jurídica e eficiência da norma que trata do superendividamento. 4.1. Esta nota técnica teve por escopo verificar esse fluxo e propor soluções de uniformização.
5. Proposição de medidas administrativas e judiciais que podem tornar mais eficiente a prestação jurisdicional relacionada às demandas de superendividamento. 5.1. Necessidade de ampliação do debate, monitoramento das demandas ajuizadas e realização de novos estudos sobre a temática.

## **APRESENTAÇÃO**

Conforme o disposto na Portaria Conjunta 140 de 5 de dezembro de 2022, compete ao Centro de Inteligência da Justiça do Distrito Federal – CIJDF emitir notas técnicas sobre demandas estratégicas, repetitivas e de massa a serem encaminhadas aos magistrados da Justiça do Distrito Federal.

Por se tratar de órgão administrativo, o Centro de Inteligência não pretende se imiscuir em questões submetidas à apreciação judicial e que ainda estejam pendentes de manifestação pelos magistrados desta Corte, mas tão apenas apresentar macroestratégias de tratamento adequado de conflitos, conferindo, assim, mais racionalidade e eficiência ao Sistema de Justiça.

As diretrizes apontadas nesta nota técnica têm natureza de mera recomendação e cunho informativo. Busca-se, de forma colaborativa, com a participação de diversos setores do Tribunal, contribuir para uma prestação jurisdicional de excelência, com objetivos alinhados àqueles definidos na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas – ONU, em particular os relacionados ao desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis – ODS 16.

### **1 DO OBJETO DA NOTA TÉCNICA**

A questão do superendividamento antecede o advento da Lei 14.181, de 1º de julho de 2021, que alterou o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto do Idoso, a fim de “aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento”, pois se trata de problema que atinge parcela considerável da sociedade e tem demandado cada vez mais atenção do Poder Judiciário.

De acordo com as informações apresentadas na Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor – PEIC, divulgada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo –CNC, em junho de 2023 78,5% dos núcleos familiares do país tinham dívidas, sendo esse o mais alto índice desde o início da série histórica, em 2010 (Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo. Resultados Anuais de 2023 da Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor –PEIC com perfis de endividados e inadimplentes, 2023). É importante destacar que esse problema não é apenas econômico, pois seus reflexos atingem também o Sistema de Justiça.

Com efeito, o Relatório Justiça em Números 2023, feito com dados referentes ao ano-base 2022, demonstra que, entre os assuntos mais demandados em sede recursal, o tema direito do consumidor (contratos de consumo/bancários) aparece em terceiro lugar (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números 2023, 2023, p. 276-278). É inconteste que demandas de consumo correspondem a expressivo percentual do acervo das varas cíveis do Distrito Federal e, entre essas, encontram-se as ações judiciais sobre superendividamento.

De acordo com os levantamentos realizados no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios pela Coordenadoria de Sistemas e de Estatística da Primeira Instância –COSIST, em 2022 foram distribuídos 443 processos com o assunto superendividamento (Código 15048). De janeiro de 2023 a fevereiro de 2024, constatou-se expressivo aumento, sendo distribuídos 1.015 processos sobre o tema. Verifica-se que nos dois anos anteriores (2020 e 2021) a distribuição foi inexpressiva, fator que indica o grande impacto da nova lei no cenário litigioso, conforme gráfico abaixo:

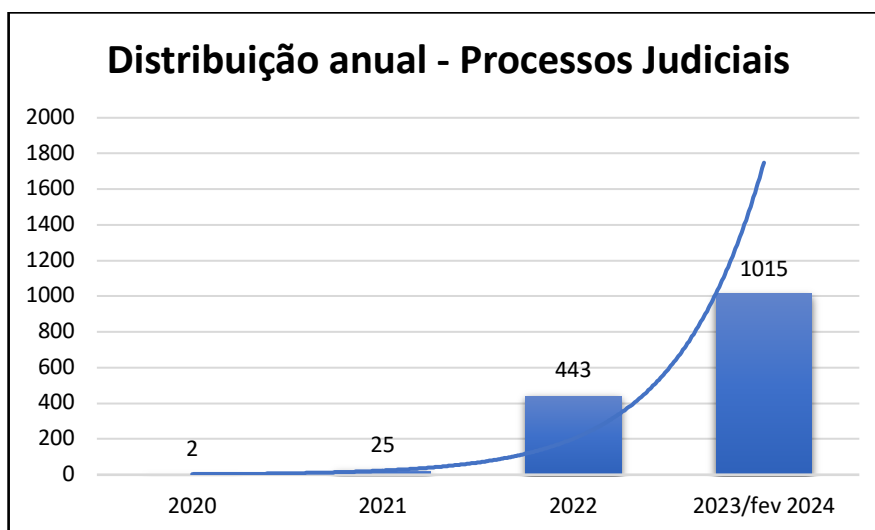


Gráfico 1. Fonte: COCIJDF/TJDFT. Elaboração: NUGICI/TJDFT

Acrescente-se ainda que os dados supramencionados não refletem a totalidade das ações sobre a temática, pois é notória a existência de considerável número de ações em que o processo é cadastrado de forma equivocada (classe e assunto), de modo que, recentemente, a Corregedoria disponibilizou o Comunicado 01/2024, do Núcleo Permanente das Tabelas Processuais Unificadas da Primeira Instância – NUTPU, destinado ao esclarecimento da correta classificação das ações ajuizadas com fundamento nos arts. 104-A e 104-B do CDC.

Nessa perspectiva, ponderando a existência de processos sobre superendividamento cadastrados de forma inadequada no Sistema PJe e, à míngua de dados seguros sobre o

percentual desse tipo de equívoco, o Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação – NUPEMEC, vinculado à Segunda Vice-Presidência, estimou que esses cadastros equivocados representariam algo em torno de 50%, o que levaria a uma média estimada de cerca de 150 demandas distribuídas por mês sobre o assunto superendividamento<sup>1</sup>.

Diante das inovações trazidas pela novel legislação, surgiram desafios no âmbito do direito material e procedimental que demandam urgência na busca de soluções para garantir efetividade no tratamento desses litígios e consequente aplicação da lei. Isso porque, os arts. 104-A e 104-B, ambos do CDC, únicos que disciplinam o procedimento de repactuação de dívidas, bem como o de revisão e integração dos contratos, respectivamente, não trazem o detalhamento necessário para o desenvolvimento do processo.

Atento à necessidade de adoção pelos tribunais estaduais de procedimento uniforme e lastreado em boas práticas, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ editou a Recomendação 125, de 24 de dezembro de 2021, bem como publicou a “Cartilha sobre o Tratamento do Superendividamento do Consumidor” para orientar tribunais e magistrados quanto à aplicação das regras da Lei 14.181/2021.

No documento foram apresentadas orientações essenciais à uniformização de procedimentos, além da indicação de instrumentos para operacionalizar convênios e termos de cooperação entre o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e demais instituições envolvidas, “a fim de otimizar fluxos de trabalho e os eixos de enfrentamento e prevenção do superendividamento” (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Cartilha sobre o tratamento do superendividamento do consumidor, 2022, p. 8-9).

Contudo, as diretrizes e o conteúdo apresentados na cartilha necessitam de detalhamento, tendo em vista a realidade e as dificuldades encontradas pelos magistrados de cada tribunal, que precisam solucionar os conflitos à luz do novo procedimento.

Nessa perspectiva, justifica-se a atuação do Centro de Inteligência da Justiça do Distrito Federal – CIJDF para que, conjuntamente com as demais unidades da Administração Superior, elabore proposta de tratamento uniformizado da questão, prestigiando-se, assim, a segurança jurídica e a isonomia dos consumidores superendividados que buscam a prestação jurisdicional

---

<sup>1</sup> Informação apresentada pelo NUPEMEC no Grupo de Trabalho para o estudo do fenômeno do superendividamento, instituído por meio da Portaria Conjunta 70 de 9 de junho de 2023.

e colhendo, por conseguinte, os benefícios da redução do tempo de tramitação do processo judicial e a redução da quantidade de recursos interpostos.

Cumpre esclarecer que essa nota técnica não visa resolver, com pretensão de definitividade ou hierarquia, questões polêmicas e ainda não sedimentadas pela doutrina e pela jurisprudência sobre a lei que tratou do superendividamento e da repactuação de dívidas. Porém, não é possível aguardar o tempo necessário para construção jurídica sólida, antes de aplicar a lei que se encontra em vigor, mesmo porque ela versa sobre um dos aspectos do direito fundamental da dignidade da pessoa humana, no caso, a preservação de seu mínimo existencial.

Desse modo, a presente nota técnica se apresenta como um dos produtos oriundos do Grupo de Trabalho acima referido, mas também seu aprofundamento, principalmente em questões envolvendo o direito material correspondente, por meio da qual serão divulgadas as análises, levantamentos técnicos e estratégias de tratamento procedimental das demandas relativas aos superendividados no âmbito do TJDF.

É nesse contexto que se insere o presente estudo, em que, além de tratar de pontos omissos da Lei 14.181/2021, com apresentação das principais posições adotadas e as consequências de adoção de cada entendimento, se almeja:

- a) abordar o histórico do tratamento jurídico do superendividamento;
- b) abordar o histórico do tratamento do superendividamento no âmbito do TJDF, bem como elencar as iniciativas adotadas em outros tribunais após o advento da Lei 14.181/2021;
- c) apresentar análise sistêmica dos instrumentos de pesquisa utilizados pelo CIJDF para a construção dos fluxos pré-processual e processual para o tratamento do superendividamento do consumidor;
- d) trazer à discussão pontos controvertidos na aplicação da Lei 14.181/2021, a fim de auxiliar a prática jurisdicional.

Destaca-se que os estudos e as análises de dados referentes ao tema estão consubstanciados nos Processos SEI 0021125/2022 e 0014082/2022.

## **2 INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS PARA ELABORAÇÃO DA NOTA TÉCNICA**

A nota técnica em epígrafe foi construída com base nos resultados de Grupo de Trabalho, bem como na análise de dados obtidos por meio de pesquisa bibliográfica e empírica, realizada com parte dos magistrados do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios; pesquisa jurisprudencial; além das percepções colhidas em diálogos com estudiosos de renome no cenário nacional, especialistas em direito do consumidor: os desembargadores do TJDFT Hector Valverde Santanna, Leonardo Roscoe Bessa e Roberto Freitas Filho; as juízas de direito Marília de Ávila e Silva Sampaio –TJDFT e Káren Rick Danilevicz Bertoncello –TJRS; e o procurador do Estado do Espírito Santo, Leonardo Garcia, aos quais se agradece a contribuição.

## **2.1 Grupo de trabalho**

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, atento à necessidade de desenvolvimento de medidas aptas a viabilizar a aplicação prática da norma vigente, instituiu, por meio da Portaria Conjunta 70 de 9 de junho de 2023, “grupo de trabalho para o estudo do fenômeno do superendividamento previsto na Lei 14.181/2021, de 1º de julho de 2021, com base em pesquisa empírica, doutrina e estudo da legislação em vigor”.

Destaca-se que os objetivos estabelecidos para o Grupo de Trabalho foram: 1) formular proposta de tratamento uniformizado das demandas relacionadas ao superendividamento nas etapas pré-processual e processual; 2) definir, de acordo com a proposta, as atribuições das unidades administrativas e judiciais responsáveis pelo tratamento das solicitações referentes ao superendividamento; e 3) estimar, em termos de estrutura e recursos, as necessidades para implementação da proposta de padronização do atendimento às demandas relacionadas ao superendividamento nas etapas pré-processual e processual.

## **2.2 Pesquisa diagnóstica**

Os magistrados de primeiro grau não podem, muitas vezes, contar com legislação completa e nem mesmo possuem tempo hábil para aguardar a consolidação de aplicação de instituto novo pela jurisprudência. É dever do Poder Judiciário aplicar a lei em vigor, independentemente do amadurecimento da aplicação dos institutos jurídicos. Nesse aspecto, para a constatação mais fidedigna da realidade no âmbito do TJDFT, o CIJDF organizou pesquisa nos juízos de primeira instância para compreender como tem sido aplicada a referida lei, especialmente em relação aos seus pontos mais polêmicos ou de lacuna legislativa.

Referida pesquisa, de adesão voluntária, foi disponibilizada para as 54 varas cíveis do TJDF, via formulário eletrônico, com questionário previamente preenchido e respostas semiestruturadas. Nesses termos, o público-alvo foi 100% das varas que poderiam de alguma forma julgar questões atinentes ao processo previsto na Lei 14.181/2021.

Ao final do prazo estipulado para o preenchimento, verificou-se que 39 magistrados responderam às 24 perguntas que permitiram averiguar, entre outros aspectos, a percepção dos juízes sobre o cadastramento das ações sobre superendividamento ajuizadas nas suas respectivas varas; a adoção – ou não – de fluxo processual predeterminado; a exigência de plano de pagamento para a instauração do processo de repactuação de dívidas etc.

### **3 CONCEITO E BREVE HISTÓRICO SOBRE O SUPERENDIVIDAMENTO**

O endividamento não pode ser considerado, de forma abstrata, algo negativo. Tomar crédito pode possibilitar investimentos para a pessoa natural ou jurídica e, se bem gerida a dívida, trazer resultados muito positivos<sup>2</sup>. Por outro lado, a vida financeira estável e saudável pode transformar-se em superendividamento, principalmente quando o endividamento é classificado como de risco.

O Banco Central considera endividado de risco aquele devedor de crédito que se enquadra, de forma simultânea, em dois ou mais critérios listados a seguir: “inadimplência, comprometimento da renda mensal com o pagamento de dívidas acima de 50%, exposição simultânea a cheque especial, crédito pessoal sem consignação e crédito rotativo, e renda disponível mensal (após o pagamento de dívidas) abaixo da linha de pobreza” (BRASIL. Banco Central do Brasil. Banco Central atualiza números sobre o endividamento de risco, 2023).

Cumprе esclarecer que a literatura internacional aponta situações que costumam desencadear o superendividamento, tais como desemprego, divórcio/separação, doença, morte na família e gastos inesperados (PORTO; SAMPAIO, 2015, p. 101).

---

<sup>2</sup> “Consumo e crédito são duas faces da mesma moeda: enquanto a economia segue seu curso regular, com a decorrente circulação monetária, o endividamento é saudável, mas, se ocorre um “acidente da vida”, a exemplo da pandemia da COVID-19, com perda de emprego, redução dos ganhos, doença, morte na família etc., os fluxos financeiros podem se interromper e eventualmente culminar no superendividamento, conduzindo a uma exclusão do indivíduo e familiares do mercado de consumo.” (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Cartilha sobre o tratamento do superendividamento do consumidor. 2022, p. 11).

O Código de Defesa do Consumidor, alterado pela Lei 14.181/2021, não só se preocupou com o tratamento do superendividado, mas também com a sua prevenção<sup>3</sup>, para que se possa evitar a situação de calamidade financeira causada com o chamado superendividamento.

Para a doutrina jurídica o superendividamento pode ser definido como a “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 o fisco, oriundas de delitos e de alimentos) em um tempo razoável com a sua capacidade atual de rendas e patrimônio” (MARQUES, 2010, p. 21).

Também pode ser definido como “a incapacidade do consumidor de pagamento de suas dívidas exigíveis, em face de descontrole financeiro decorrente de abuso de crédito ou situações imprevistas em sua vida pessoal”. Em outras palavras, é “situação jurídica objetiva que não decorre da vontade do consumidor, mas do reconhecimento jurídico da impossibilidade de pagamento das dívidas de consumo, sem comprometimento do mínimo existencial” (MIRAGEM, 2024, p. 769).

Com o advento da Lei 14.181/2021, positivou-se o conceito de superendividamento como “a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação” (art. 54-A do CDC).

A referida lei inova no ordenamento jurídico ao criar o instituto jurídico do superendividamento com conceito que não encontrava tipificação no direito brasileiro, não se confundindo com devedor, com inadimplente e nem com insolvente. Devedor é o sujeito passivo da obrigação civil, aquele que tem o dever a uma prestação em favor do credor (PEREIRA, 2020, p. 3). Por sua vez, inadimplente é aquele que não cumpre a obrigação no tempo e modo acordado, podendo ser absoluto quando a obrigação não pode ser cumprida, ou relativo (mora) quando ainda há possibilidade de cumprimento (FARIAS *et al.*, 2019, p. 841-842). Já a insolvência é um estado de fato, que se verifica: “*toda vez que as dívidas excederem à importância dos bens do devedor*”<sup>4</sup> (art. 748 do CPC/1973).

---

<sup>3</sup> Arts. 54-A a 54-F do Código de Defesa do Consumidor.

<sup>4</sup> O art. 748 do CPC/1973 encontra-se em vigor por força do art. 1.052 do CPC/2015.

Pode-se verificar verdadeira escala e superposição entre os institutos apresentados acima, sendo que o superendividado se encaixa perfeitamente no conceito de devedor, de



inadimplente e de insolvente. Ocorre que a lei do superendividamento especifica o consumidor superendividado e lhe oportuniza tratamento mais benéfico para tentar satisfazer em parte a obrigação e ao mesmo tempo permitir o seu retorno ao cenário econômico, evitando a declaração de insolvência civil.

Além de limitar a aplicação do conceito jurídico de superendividamento, para fins de aplicação do instituto previsto no CDC

(repactuação das dívidas na forma dos arts. 104-A e 104-B do CDC), o legislador trouxe como requisito que essa pessoa aja de boa-fé. Essa boa-fé é objetiva, referente ao comportamento esperado e pode ser entendida, “em regra, quando contrata-se o crédito ou adquire-se o produto ou o serviço em prestações que o consumidor tem condições de honrar sua dívida” (MARQUES, 2010, p. 23).

Observa-se, ainda, que “a ausência de boa-fé é ligada a um comportamento deliberado, consciente e refletido do devedor, que continua a se endividar mesmo sabendo que não poderá saldar seus compromissos” (SAMPAIO, 2018, p. 46). Desse modo, nota-se que os casos a serem tutelados pelas regras de proteção aos superendividados são aqueles em que o endividamento ocorreu por motivos alheios à vontade do devedor, sobretudo porque a lógica por trás do regramento é pensada para os que agem de boa-fé.

Com efeito, o conceito de superendividamento compreende elementos de ordem subjetiva (na qual se inclui a boa-fé) e objetiva. Vejamos:

Um primeiro, *elemento subjetivo*: o consumidor superendividado, titular dos direitos, pretensões, ações e exceções previstos na lei, é pessoa natural e de boa-fé. Excluem-se da definição legal, portanto, tanto os consumidores pessoas jurídicas quanto os que tenham contraído dívidas mediante fraude ou má-fé, o que inclui o comportamento daquele que as contrata já com o propósito de não adimplir (superendividamento ativo) (MIRAGEM, Bruno. 2024, p. 769/770).

Um segundo, *elemento objetivo*: as dívidas sobre as quais incidem as normas do CDC, inclusive as relativas à conciliação, revisão ou repactuação são aquelas decorrentes de relações de consumo (dívidas de consumo), não abrangendo, portanto, as que têm outra natureza, como é o caso, por exemplo, de dívidas tributárias, decorrentes de relações familiares (p. ex., obrigações alimentares decorrentes de parentesco), entre outras. Da mesma forma, o § 2º do art. 54-A refere que a essas dívidas de consumo “englobam quaisquer compromissos financeiros assumidos decorrentes de relação de consumo, inclusive operações de crédito, compras a prazo e serviços de prestação continuada”, o que permite avançar obrigações ainda por vencer, antecipando-se aos efeitos patrimoniais que advêm da sua exigibilidade. No entanto, o fato de dívidas tributárias ou obrigação alimentar – como as decorrentes das relações familiares (pensão alimentícia) – estarem excluídas do processo de conciliação ou de revisão previsto no CDC não significa que não sejam consideradas para avaliar a capacidade de pagamento do consumidor e para a preservação de seu mínimo existencial, ou seja, são tomadas em conta, ainda que indiretamente, para a caracterização do superendividamento.

Ressalta-se que os elementos que configuram a situação de superendividamento, para fins de aplicação dos arts. 104-A e 104-B do CDC, são, em síntese: “(a) pessoas naturais; (b) de boa-fé; (c) incapazes de honrar dívidas não profissionais vencidas e vincendas; (d) de modo estrutural (e não conjuntural)”.

Nessa perspectiva, foi realizado estudo para verificação de qual seria o perfil do superendividado no Brasil. Os dados, apresentados em 2015, demonstraram que “a maioria dos superendividados brasileiros são mulheres com renda média de um a dois salários-mínimos mensais, idade entre 25 e 44 anos e nível de escolaridade correspondente ao ensino médio completo”. Ademais, comprovou-se que, de fato, circunstâncias como doenças, nascimento de filhos, casamento, divórcio e, sobretudo, desemprego estão associados ao superendividamento (PORTO; SAMPAIO, 2016, p. 65). Tais circunstâncias afetam sobremaneira a condição socioeconômica do consumidor, colocando-o em situação de vulnerabilidade.

Vale destacar também que historicamente a doutrina elenca dois modelos clássicos de tratamento jurídico do fenômeno do superendividamento: o americano e o europeu.

O modelo americano, também denominado *fresh start*, adotado principalmente em países da *common law*, prevê o perdão das dívidas e a recolocação do devedor no mercado, mediante o cumprimento de alguns requisitos. A ideia é de “começo imediato” porque se concede ao devedor “uma segunda chance, uma oportunidade de recomeçar sem o peso das

dívidas pretéritas” (LIMA, 2014, p. 104). Assim, “o objetivo principal do sistema americano tem sido conceder ao devedor honesto o perdão imediato das dívidas remanescentes após a liquidação do patrimônio disponível para o seu pagamento” (MARQUES; COSTA; VIAL, 2020, p. 116).

O modelo europeu, oriundo da França, é pautado na reeducação do consumidor e no prestígio ao pagamento, ao invés do perdão das dívidas. Esse sistema “identifica-se mais com a filosofia dos planos de pagamento ou da reeducação pela responsabilização dos devedores pelas obrigações assumidas. Na prática, em vez do perdão das dívidas ou da quitação direta com a liquidação dos bens, os devedores são obrigados a reembolsá-las por meio de um plano de pagamento que pode durar até dez anos” (MARQUES; COSTA; VIAL, 2020, p. 116).

Importante destacar que, embora subsistam significativas diferenças entre os modelos, atualmente já existe convergência entre eles, de modo que “não é raro encontrar regulações nas quais convivem planos globais de pagamento aos credores, acordados judicialmente ou extrajudicialmente, com uma segunda fase de liquidação do patrimônio nos casos em que o plano é inviável ou não foi cumprido” (MARQUES; COSTA; VIAL, 2020, p. 116).

A par do aduzido, cumpre ressaltar que, no ano de 2015, o Projeto de Lei 3.515/2015, fruto de uma comissão de juristas composta de Ada Pelegrini Grinover, Cláudia Lima Marques, Leonardo Roscoe Bessa, Roberto Augusto Castellanos Pfeiffer, liderados pelo ministro Antônio Herman Benjamin, teve “forte inspiração no modelo francês e tinha como objetivo principal a luta contra a pobreza e a exclusão social e como fundamento ideias de solidarismo social em relação aos mais vulneráveis” (MARQUES; COSTA; VIAL, 2020, p. 116-117).

Nota-se que naquele mesmo ano o Banco Central noticiava que o endividamento das famílias era de 46,3% (DI STASI; RIBEIRO, 2021). Posteriormente, constatou-se o agravamento desse quadro em virtude do contexto pandêmico, de modo que o índice de superendividamento das famílias brasileiras alcançou o percentual de 78,3%, conforme anteriormente mencionado.

Nesse contexto de aumento de superendividamento, a Lei 14.181/2021 foi aprovada com a promessa de se tornar “um instrumento de fundamental importância para o resgate da dignidade de milhares de brasileiros” (DI STASI; RIBEIRO, 2021).

No entanto, a aplicação prática dessa lei tem-se mostrado desafiadora aos magistrados, notadamente porque não houve previsão pormenorizada de todos os atos processuais que

integram o procedimento de repactuação de dívidas do superendividado (arts. 104-A e 104-B do CDC), fato que tem ensejado a prolação de decisões divergentes entre os membros do Poder Judiciário, ainda não pacificadas. Da mesma forma, algumas questões tormentosas práticas não apresentam soluções simplificadas, por ausência de previsão legal, como no caso de ajuizamento direto da ação de repactuação de dívidas (art. 104-B do CDC) sem a prévia fase conciliatória ou a previsão expressa de quais poderes são reservados ao magistrado para elaboração do plano de pagamento, temas que serão abordados neste estudo.

#### 4 MÍNIMO EXISTENCIAL

Ponto de suma importância para o enquadramento do consumidor como superendividado é a definição do mínimo existencial.

Nesse sentido, no que diz respeito ao enquadramento do consumidor na condição de “superendividado”, 74% dos magistrados que responderam à pesquisa informaram que o mínimo existencial é analisado com base no critério estabelecido pelo Decreto 11.567/2023, que fixou inicialmente o valor de 25% do salário-mínimo na data da publicação do ato normativo e, posteriormente, o ampliou para R\$ 600,00:

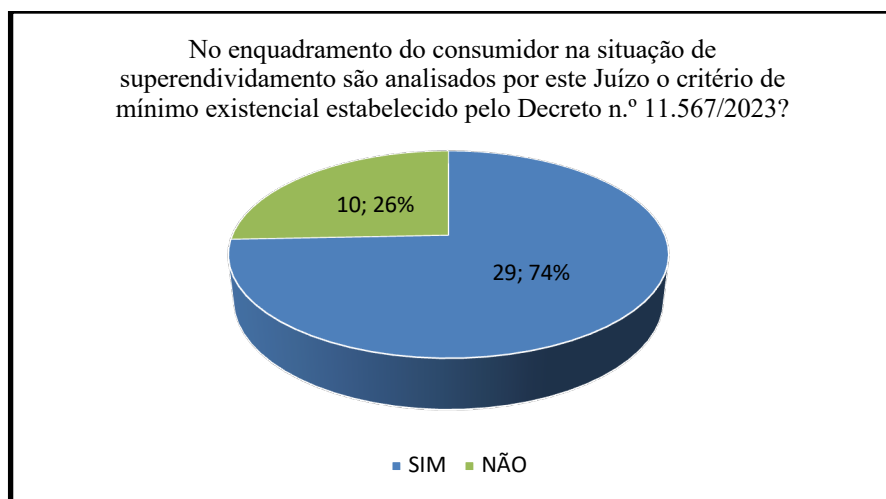


Gráfico 2. Fonte: COCIJDF/TJDFT. Elaboração: NUGICI/TJDFT

Considerando a controvérsia que gira em torno deste ponto, é importante destacar os entendimentos sobre a sua definição.

Como visto acima, o conceito de superendividamento trazido pelo CDC, em seu art. 54-A, § 1º, faz menção expressa à incapacidade de pagar dívidas de consumo sem o comprometimento do mínimo existencial. Em outras palavras, se, apesar de inúmeras e vultosas

dívidas, o mínimo existencial da pessoa tida como superendividada estiver preservado, não há que se falar em aplicação do processo de repactuação de dívidas (arts. 104-A e 104-B do CDC). Dessa forma, a definição do que seria mínimo existencial e como pode ser encontrado no caso concreto é crucial para a aplicação da Lei 14.181/2021.

A discussão acerca do mínimo existencial tem sua origem na doutrina alemã, com base no texto “Conceito e essência dos Estados Sociais de Direito”, de Otto-Bachof. Conforme lição de Sarlet (2007, p. 178), essa discussão em torno da garantia do mínimo indispensável para uma existência digna ocupou posição destacada não apenas nos trabalhos preparatórios no âmbito do processo constituinte, mas também após a entrada em vigor da Lei Fundamental de 1949. No Brasil, o pioneirismo da contribuição para o debate sobre o tema é conferido a Torres (1989), no ensaio “O mínimo existencial e os direitos fundamentais”, publicado em 1989, logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, estabelecendo-se a lição de que o mínimo necessário à existência constitui direito fundamental e a sua ausência implica a interrupção da possibilidade de sobrevivência do homem e o desaparecimento das condições iniciais da liberdade.

É importante destacar, no entanto, que a doutrina pátria “diverge quanto à fundamentação e amplitude do conceito de mínimo existencial, quanto à possibilidade de se estabelecer um conjunto de prestações abstratas mínimas, quanto à existência de um direito fundamental autônomo ao mínimo existencial e ainda quanto à sua estrutura, se princípio ou regra” (ESPINOZA, 2017, p. 105).

Desse modo, constata-se o quão difícil é traçar um conceito rígido, do que de fato compreende o mínimo existencial, o que acaba por possibilitar vasto espaço para a subjetividade do olhar do intérprete. Assim, ainda que tenha sobrevivido o Decreto 11.150/2022, com o seu valor inicialmente fixado em 25% do salário-mínimo na data da publicação do ato normativo e, posteriormente, ampliado para R\$ 600,00<sup>5</sup>, isso não foi suficiente para dirimir as divergências. Ao contrário, a imposição de valor tão baixo nutre ainda mais o debate e o surgimento de teses que afastam a aplicação dessa norma.

---

<sup>5</sup> O art. 3º do Decreto 11.150/2022 (com redação dada pelo Decreto 11.567/2023) dispõe que “no âmbito da prevenção, do tratamento e da conciliação administrativa ou judicial das situações de superendividamento, considera-se mínimo existencial a renda mensal do consumidor pessoa natural equivalente a R\$ 600,00 (seiscentos reais)”, não consideradas as rubricas indicadas pelo art. 4º, *caput*, e parágrafo único.

Como a garantia do mínimo existencial está intimamente atrelada à sobrevivência digna da pessoa (dignidade da pessoa humana) e todos os direitos daí decorrentes (saúde, educação, moradia, transporte, lazer – art. 6º da CF), é possível concluir que se trata de um direito fundamental (BARROSO, 2023, p. 92). Com isso, aplica-se o princípio da vedação ao retrocesso, não sendo possível ao Estado, como um todo (incluindo o Poder Judiciário), agir de forma a prejudicar o padrão das prestações já alcançadas e incorporadas ao patrimônio da pessoa como direito fundamental (CANOTILHO, 2003, p. 338-339).

O próprio art. 54-A, § 1º, do CDC, ao trazer o mínimo existencial como requisito para a caracterização de superendividamento, esclarece que isso ocorreria “nos termos da regulamentação”, cujo surgimento se deu com o decreto supracitado.

O atual valor imposto de R\$ 600,00 deve ser o produto entre “a renda total mensal do consumidor e as parcelas das suas dívidas vencidas e a vencer no mesmo mês” (art. 3º, § 1º, do Decreto 11.150/2022), mas não há menção se as parcelas mensais de dívidas seriam daquelas sujeitas à repactuação ou à totalidade de dívidas da pessoa natural naquele mês. Nesse aspecto, o Enunciado 650 das Jornadas de Direito Civil do CJF sugere que “o conceito de pessoa superendividada,

previsto no art. 54-A, § 1º, do Código de Defesa do Consumidor, deve abranger, além das dívidas de consumo, as dívidas em geral, de modo a se verificar o real grau de comprometimento do seu patrimônio mínimo para uma existência digna”.

Impende salientar que para o ministro Barroso o conceito de mínimo existencial é tratado como conjunto de condições materiais essenciais e elementares cuja presença é pressuposto da dignidade de qualquer pessoa. Abaixo desse patamar, o mandamento constitucional será desrespeitado (BARROSO, 2023, p. 69).

Diante dessas premissas, a fixação de valores ínfimos pelo Executivo ao regulamentar a matéria é alvo de críticas, pois ao estabelecer quantias aquém do custo de vida do cidadão

**Mínimo Existencial**  
Segundo o Decreto 11.150/2022

---

**R\$ 600,00**  
Deve ser o produto entre a renda total mensal do consumidor e as parcelas das suas dívidas vencidas no mesmo mês.



brasileiro, o decreto acabaria por colocar em risco as premissas da própria lei. A defesa da ilegalidade e até inconstitucionalidade do referido decreto é pautada no argumento de que o valor tido como suficiente para a preservação do mínimo existencial viola a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF) e, por isso, deveria ser afastado em controle difuso de constitucionalidade. A questão é posta para julgamento no STF, por meio da ADPF 1.005 e ADPF 1.006, ainda sem previsão de julgamento. Seria possível considerar também a ilegalidade do referido decreto, pois, a pretexto de regulamentar a lei, retirar-lhe-ia parte de sua eficácia ao estipular um valor extremamente baixo para garantir o mínimo existencial.

Desse modo, a Coordenação Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado da Secretaria Nacional do Consumidor – SENACON, vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, emitiu a Nota Técnica 11/2023 com duras críticas ao Decreto 11.150/2022. No referido documento, conclui-se que:

“(…) o Decreto 11.150/2022, em seu todo, não é uma tentativa de regulamentar o mínimo existencial, apresentado pela Lei 14.181/2021, inserido no ordenamento jurídico brasileiro pelo Código de Defesa do Consumidor. Trata-se de uma manobra para esvaziar a tutela aos consumidores superendividados, é um ato negacionista ao dever constitucional de proteção do Estado aos consumidores, uma ordem atípica, descomprometida com a constitucionalidade e às normas-guias estruturadas como princípios, a partir de uma evidente ilegalidade” (SENACON, 2022).

De igual modo, o Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor –Brasilcon também se manifestou pela inconstitucionalidade do decreto, por meio de nota técnica<sup>6</sup>.

Cabe ressaltar que, segundo análise feita pela plataforma Cesta de Consumo Horus & FGV IBRE, o valor de uma cesta de consumo básica, em Brasília, no mês de fevereiro de 2024,

---

<sup>6</sup> Sobre o Decreto 11.150/2022 a nota técnica concluiu: “É ato normativo que deve ser considerado não escrito, não só pela inconstitucionalidade e pela ilegalidade, senão pelo acinte aos valores fundamentais que subjazem à promoção humana”. BRASIL. Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor (Brasilcon). NT: **O decreto 11.150/2022, que regulamenta o mínimo existencial**. Brasília. 2022. Disponível em: <[https://www.migalhas.com.br/arquivos/2022/7/70CCFD3DC27FB4\\_nota-tecnica.pdf](https://www.migalhas.com.br/arquivos/2022/7/70CCFD3DC27FB4_nota-tecnica.pdf)> Acesso em 15 de mar. 2024.

era de R\$ 820,67. Percebe-se, portanto, que o valor previsto pelo decreto sequer é suficiente para se adquirir uma cesta básica.

Segundo Benjamim *et al.* (2021), a proteção das condições mínimas de sobrevivência do consumidor pessoa natural deve respeitar o princípio da “dignidade da pessoa humana” (art. 1º, III, da CF), o da proteção especial e ativa do consumidor (art. 5º, XXXII, da CF) e concretizar o objetivo fundamental da República de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, inciso III, CF/1988), bem como realizar a finalidade da ordem constitucional econômica de “assegurar a todos existência digna” (art. 170 da CF).

Vale lembrar que, em 17/8/2021, a “I Jornada CDEA sobre Superendividamento e



**Mínimo Existencial**  
Segundo a doutrina

O mínimo existencial se pautar nos seguintes elementos:

- ✓ Princípio da dignidade da pessoa humana;
- ✓ Princípio da proteção especial e ativa do consumidor;
- ✓ Erradicação da pobreza, marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais;
- ✓ Vedação ao retrocesso em matéria de direitos sociais

Proteção do Consumidor UFRGS-UFRJ” organizou enunciados sobre o tema, em que se destacou a preocupação de que a regulamentação do “mínimo existencial” prevista na Lei do Superendividamento não poderia, como mencionado, relativizar os princípios da “dignidade da pessoa humana” e do “não retrocesso” em matéria de direitos sociais.

A seguir, transcrevem-se os referidos enunciados que podem

nortear a jurisprudência brasileira quanto à teoria do “patrimônio mínimo” e sua importância na conceituação e diagnóstico do fenômeno do superendividamento (MARQUES; RANGEL, 2022, p. 385-386):

#### Enunciado 6.

Considera-se mínimo existencial, aos efeitos do disposto da Lei 14.181/21, os rendimentos mínimos destinados aos gastos com a subsistência digna do superendividado e de sua família, que lhe permitam prover **necessidades vitais e despesas cotidianas, em especial com alimentação, habitação, vestuário, saúde e higiene.** (Autores: Prof. Dra. Ana Carolina Zancher e Profa. Dr. André Perin Schmidt) (Grifos nossos).

#### Enunciado 7.

A noção do mínimo existencial tem origem constitucional no princípio da dignidade da pessoa humana e é autoaplicável na concessão de crédito e na repactuação das dívidas, visando a prevenção e o tratamento do superendividamento do consumidor pessoa natural, por força da Lei 14.181/2021, cabendo a regulamentação prevista na Lei, sob o limite da proibição de retrocesso, esclarecer que o mínimo existencial de consumo deve ter relação com ‘o menor valor mensal não tributável a título de imposto de renda’ ou ser feito por faixas de renda, como na França, com um valor fixo ‘vital’ de um salário-mínimo ou de 2/3 do salário-mínimo, em todos os casos (Autores: Profa. Dra. Dr. h.c. Claudia Lima Marques, Prof. Dr. Fernando Rodrigues Martins, Profa. Dr. Sophia Martini Vial e Profa. Dra. Clarissa Costa de Lima).

Nesse particular, é relevante destacar os desafios atuais e futuros para o adequado diagnóstico e tratamento do fenômeno complexo do superendividamento do consumidor (pessoa física) que advém de um conjunto de fatores sociais, econômicos e jurídicos.

De maneira geral, os matizes que circundam o superendividamento e a definição do conteúdo do “mínimo existencial” são multifacetados. Segundo Efig e Pinto (2022, p. 94-95), no tocante à delimitação do mínimo existencial no tratamento do consumidor superendividado, embora haja consenso sobre sua variação no tempo e no espaço, identificam-se duas correntes doutrinárias a respeito do assunto. A primeira defende que o conteúdo do mínimo existencial “é determinável no caso concreto”, diante das circunstâncias fáticas. De modo contrário, a segunda corrente entende que o mínimo existencial é predeterminável de acordo com o “rol constitucional preferencial” (HACHEM, 2013, p. 213).

Há doutrina que defendia desde antes da edição da lei que não seria viável que o paradigma do mínimo existencial no tratamento do consumidor superendividado fosse encapsulado em um modelo-padrão para todos os cidadãos ou um mínimo existencial homogêneo e uniforme. Bertonecello asseverava que a fixação em lei de percentual fixo como mínimo existencial deveria ser evitada (2015, p. 132).

Não obstante, ainda que se adote concepção aberta do conceito de mínimo existencial, determinável no caso concreto e com foco na realidade socioeconômica do devedor e de seu núcleo familiar, para Efig e Pinto (2022, p. 95), essa abordagem “traria problemas práticos de aplicabilidade, já que na ausência de algo concreto, qualquer coisa que o juiz estabeleça como mínimo necessário para vida digna é aceitável”, o que poderia representar problema sob o prisma da isonomia, da previsibilidade e da segurança jurídica do sistema.

Por outro lado, ao adotar a teoria de predeterminação do conceito de mínimo existencial “a partir de um rol constitucionalmente preferencial, aprioristicamente fixado com base em

elementos extraídos da Constituição vigente” (HACHEM, 2013, p. 358), não é possível defender a existência de rol taxativo de elementos constituintes de um possível núcleo atribuído ao mínimo existencial, uma vez que, embora se tratando de direito de proteção e alcance coletivo, sua aplicação é individual.

Desse modo, posta a complexidade da temática e evidenciados todos os argumentos teóricos utilizados para criticar o Decreto 11.150/2022, na prática a pesquisa demonstrou que a grande maioria dos magistrados de primeira instância do TJDFT adotam posição mais positivista, já que o referido decreto, apesar de não possuir força de lei, foi previsto na regulamentação como complemento interpretativo necessário para verificar, no caso concreto, se a parte autora tem o seu mínimo existencial preservado. Não é outro o entendimento da jurisprudência do TJDFT, no qual os julgados seguem o mesmo entendimento. *In verbis*:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE REPACTUAÇÃO DE DÍVIDAS. PROCEDIMENTO ESPECIAL. SUPERENDIVIDAMENTO. **COMPROMETIMENTO DO MÍNIMO EXISTENCIAL NÃO COMPROVADO, A PARTIR DOS VETORES LEGAIS.** REQUISITOS NÃO ATENDIDOS À INSTAURAÇÃO DO PROCEDIMENTO ESPECIAL DE REPACTUAÇÃO DE DÍVIDA. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM ANÁLISE DE MÉRITO. RECURSO DESPROVIDO. I. A recentemente aprovada Lei 14.871/2021 define superendividamento como a situação em que o consumidor, de boa-fé, reconhece sua incapacidade de quitar todas as dívidas contraídas sem comprometer o mínimo necessário para sua sobrevivência. II. Após a inovação trazida pela Lei n. 14.181/2021 no artigo 104-A da Lei 8.078/1990, a legislação consumerista permite, em caso de superendividamento identificado, a realização de audiência conciliatória que inclua todos os credores, quando então o consumidor devedor terá a oportunidade de apresentar proposta para liquidar as dívidas contraídas. III. **O procedimento especial mencionado é regulamentado pelo Decreto nº 11.150/2022, recentemente alterado pelo Decreto nº 11.567/2023, e, em relação ao mínimo existencial, o art. 3º estipula que a renda mensal mínima para o consumidor pessoa natural é de R\$ 600,00.** Já o artigo 4º estabelece que, ao avaliar a preservação do mínimo existencial, não se devem considerar as dívidas e limites de créditos não relacionados ao consumo. Além disso, as parcelas de dívidas provenientes de operação de crédito consignado, reguladas por legislação específica, também não entram na avaliação desse mínimo existencial. IV. No caso concreto, após os descontos compulsórios e das parcelas de dívidas dos contratos pactuados com as instituições financeiras demandadas (inclusive alienação fiduciária de veículo), remanesce para a apelante a renda líquida mensal de R\$ 2.386,00, valor muito acima do parâmetro estabelecido pelo decreto mencionado, de modo a não caracterizar superendividamento. V. Não comprovado o comprometimento ao mínimo existencial (senão redução do padrão de vida), inviável a instauração do procedimento de repactuação de dívidas, razão pela qual deve ser mantida a sentença de extinção do processo sem a resolução do mérito (Código de Processo Civil, artigo 485, inciso VI). VI. Recurso conhecido e desprovido. (Acórdão 1820574, 07368274620238070016, Relator: FERNANDO ANTONIO TAVERNARD LIMA, Segunda Turma Cível, data de julgamento: 21/2/2024, publicado no PJe: 5/3/2024).

**APELAÇÃO. DIREITO DO CONSUMIDOR. PROCEDIMENTO DE REPACTUAÇÃO DE DÍVIDAS INSTITUÍDO PELA LEI N. 14.181/21. INAPLICABILIDADE. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO MÍNIMO EXISTENCIAL DEFINIDO NO DECRETO N. 11.150/22. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.** 1. Trata-se de apelação interposta pelo autor contra sentença que, nos autos da ação repactuação de dívidas, extinguiu o feito com resolução do mérito, nos termos do art. 487, I, do CPC, por ausência de demonstração do comprometimento do mínimo existencial. 2. **O superendividamento pressupõe o comprometimento do mínimo existencial, que, por sua vez, foi regulamentado pelo Decreto n. 11.150/22. Segundo o art. 3º do referido ato normativo, com redação dada pelo Decreto n. 11.567/23, considera-se mínimo existencial a renda mensal do consumidor pessoa natural equivalente a R\$600,00 (seiscentos reais).** 3. **Embora pendam ações questionando a constitucionalidade do dispositivo, não há, por ora, decisão com declaração definitiva a respeito da matéria, motivo pelo qual o parâmetro estabelecido deve ser aplicado aos casos pertinentes, em homenagem ao princípio da presunção de constitucionalidade das normas.** 4. Da análise dos elementos coligidos aos autos, verifica-se não haver violação ao mínimo existencial do autor/apelante. No contracheque juntado com a inicial, referente ao mês de outubro de 2022, verifica-se que a parte apelante percebia à época rendimentos brutos de R\$10.803,67 (dez mil oitocentos e três reais e sessenta e sete centavos). Sobre tais rendimentos, conforme relação juntada aos autos, há descontos decorrentes de 3 (três) empréstimos consignados na monta total de R\$5.282,46 (cinco mil duzentos e oitenta e dois reais e quarenta e seis centavos) e de outros 2 (dois) empréstimos descritos como crédito pessoal público com parcelas mensais somadas de R\$1.476,99 (mil quatrocentos e setenta e seis reais e noventa e nove centavos). Assim, considerando a renda da autora, os descontos sobre ela efetuados e as diretrizes para o cálculo do mínimo existencial expostas no Decreto n. 11.150/22, não há como, nos termos da lei, afirmar que a autora/apelante esteja com seu mínimo existencial comprometido. 5. Ante a ausência de demonstração do comprometimento do mínimo existencial, fundamento inafastável para obtenção da repactuação de dívidas compulsória baseada em superendividamento (art. 54-A, § 1º, do CDC), escorreita a sentença que julgou improcedente o pedido por ausência de fundamento legal e extinguiu o feito com suporte no art. 487, VI, do CPC. 6. Recurso conhecido e desprovido. **(Acórdão 1816928, 07193211520228070009, Relator: SANDRA REVES, Sétima Turma Cível, data de julgamento: 15/2/2024, publicado no DJE: 4/3/2024).**

Por outro lado, uma possível solução prática para quem defende a inconstitucionalidade ou ilegalidade do decreto regulamentador, sem desconsiderar a legalidade estrita do ordenamento jurídico, seria aplicar o disposto no art. 7º, inciso IV, da CF, ou seja: considerar um salário-mínimo vigente como valor necessário, após o pagamento das dívidas, para a preservação do mínimo existencial.

De qualquer forma, o mínimo existencial não se confunde com o valor mínimo para a manutenção do padrão de vida da parte antes (ou durante) o superendividamento. Não há

qualquer direito subjetivo nesse sentido e, obviamente, esse não é o escopo da lei. A sobrevivência, de forma digna, não pode ser traduzida com eventuais benesses ou privilégios adquiridos em determinada época, com outras condições financeiras. O que se preserva, repita-se, é a subsistência digna e não o padrão de vida anterior, que certamente deve ser diminuído em decorrência da crise financeira acometida.

## **5 A EXPERIÊNCIA DO TJDFT NO TRATAMENTO E A PREVENÇÃO DO SUPERENDIVIDAMENTO**

O Programa de Tratamento ao Consumidor Superendividado, experiência que perdurou no período de 2014 a 2020, foi instituído pela Portaria GSVP 49 de 16 de dezembro de 2014. Esse programa se inspirava em experiências desenvolvidas por outros tribunais do país, a exemplo do TJRS, TJSP, TJPR e TJPE, e ainda serviu como um dos paradigmas para a elaboração do projeto de lei que deu origem à Lei 14.181/2021.

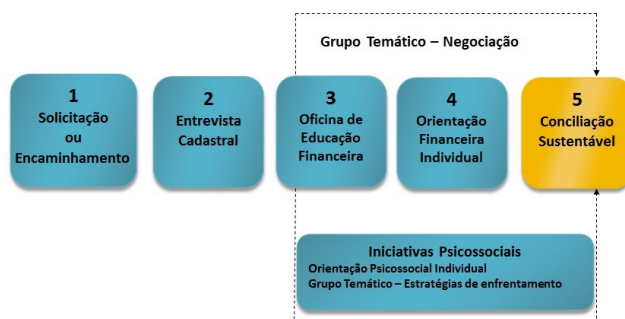
Partia-se da concepção de que o superendividamento era um fenômeno complexo e que deveria ser tratado sob perspectiva mais ampla, baseada em três eixos: jurídico, econômico e psicossocial. Com isso, era almejado proporcionar atendimento mais completo, capaz de promover o efetivo tratamento da situação de superendividamento, além de concretizar o equilíbrio entre a dignidade da pessoa humana e o desenvolvimento econômico nacional.

Inicialmente, o serviço era executado de maneira difusa nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) do TJDFT. O programa deu um importante passo com a publicação da Portaria Conjunta 4 de 1º de fevereiro de 2016, que criou o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania Superendividados (CEJUSC-SUPER), o primeiro especializado na área do país, centralizando o atendimento e permitindo a execução com mais delimitação das atividades.

A experiência foi reconhecida como inovadora especialmente em razão da sua característica de interdisciplinaridade, inclusive pelo Conselho Nacional de Justiça que lhe concedeu menção honrosa no Prêmio Conciliar é Legal no ano de 2016 e também foi objeto de estudos acadêmicos, inclusive na área de psicologia, conforme se verifica em Pérez-Nebra; Siqueira; Couto; Oliveira *et al.* (2020), em artigo que descreve os resultados da parceria realizada entre o TJDFT e o UniCeub no atendimento psicossocial dado aos participantes do projeto.

A frente Tratamento configurava-se como a principal atividade desempenhada pelo CEJUSC-SUPER e contemplava ações de cidadania voltadas para o empoderamento do consumidor em situação de superendividamento, bem como ações voltadas para a resolução de conflitos por meio da conciliação entre credores e devedores.

Do ponto de vista operacional, a vinculação ao programa se iniciava com a solicitação de participação, seguida da entrevista de cadastro, presença na oficina de educação financeira, na orientação financeira individual e nas iniciativas psicossociais e, por fim, a conciliação com credores – conforme o gráfico a seguir. Nesse ciclo, o consumidor endividado tinha a oportunidade de refletir sobre seus comportamentos de consumo, suas decisões financeiras e os encaminhamentos possíveis para a resolução das dívidas.



Em seu último ano de existência (2019), o CEJUSC-SUPER atendeu 908 pessoas na fase preventiva (educação financeira) e na fase conciliatória obteve 777 solicitações de inscrições, dentre as quais 226 usuários foram enquadrados na situação de superendividamento e assinaram o termo de adesão para participação no programa.

Na etapa de tratamento (conciliação), foram obtidos os seguintes resultados:

503 Audiências designadas	346 Audiências realizadas
Conciliação	
79 Acordos	R\$ 3.817.614,65 Valores negociados

Em abril de 2020, o CEJUSC-SUPER teve suas atividades encerradas. Somente em fevereiro de 2022, com o advento da Lei 14.181/2021, o projeto foi retomado, contudo sem a anterior estrutura exclusiva. Passou-se, então, a realizar-se oficinas de educação financeira, bem como audiências nas reclamações pré-processuais, que poderiam ser apresentadas apenas pelos consumidores domiciliados no Distrito Federal.

Entretanto, a experiência continuou a reverberar no cenário jurídico, sendo possível identificar pontos de contato com a proposta contida na Cartilha sobre o Tratamento do Superendividamento do Consumidor elaborada pelo CNJ (2022), a qual contém orientações para o “Atendimento ao Consumidor nos Núcleos de Conciliação e Mediação de Conflitos Oriundos do Superendividamento”, sintetizada em seis passos.

O primeiro passo é a solicitação, por parte do consumidor, de “audiência global das dívidas nos órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (104-C do CDC) ou no Poder Judiciário (104-A do CDC)”.

Em seguida (Passo 2), tem-se a triagem, que consiste no exame da situação narrada, a fim de verificar se ela se amolda à “definição legal de superendividamento (art. 54-A, § 1º, do CDC)” e se os “contratos indicados pelo consumidor podem ou não ser objeto da solicitação.”

Havendo êxito na triagem, o consumidor será encaminhado para “entrevista e preenchimento de formulário-padrão” (Passo 3). Trata-se de “etapa obrigatória consistente na entrevista individual com o consumidor para coleta dos dados socioeconômicos (identificação do consumidor, renda individual e familiar, gastos de subsistência, lista dos credores, montante das dívidas, entre outros que serão registrados no formulário-padrão”.

Em seguida, o consumidor poderá participar de oficinas de educação financeira (Passo 4), que é “etapa facultativa e coletiva” e poderá contribuir, entre outros, para o auxílio na construção da proposta de plano de pagamento e para o esclarecimento sobre as consequências e repercussão de eventual acordo no orçamento doméstico.

A depender da situação do consumidor superendividado, este poderá ser encaminhado à orientação ou atendimento individual (Passo 5), que consiste em etapa facultativa, destinada aos casos em que o quadro de saúde física e mental do devedor “recomende acompanhamento individualizado ou para aqueles com dificuldade na elaboração do planejamento financeiro que necessitem de auxílio especializado antes da sessão de conciliação”.

Por fim, chega-se à sessão de conciliação (Passo 6), etapa obrigatória por meio da qual será realizada “a conciliação entre o consumidor e todos os credores arrolados no formulário-padrão, com o objetivo de elaborar o plano de pagamento consensual das dívidas com as medidas previstas no § 4º do art. 104-A”.

Ressalte-se que a questão relativa à recriação de unidade especializada na prevenção e no tratamento do superendividamento, de forma já adaptada à Lei 14.181/2021, não passou despercebida pela Administração do TJDFT, conforme se verificará a seguir.

## 6 A EXPERIÊNCIA DE OUTROS TRIBUNAIS NO TRATAMENTO E PREVENÇÃO DO SUPERENDIVIDAMENTO APÓS O ADVENTO DA LEI 14.181/2021

É importante destacar que o advento da Lei 14.181/2021 colocou em evidência a temática do superendividamento. Assim, em praticamente todos os Estados foi possível localizar alguma medida adotada no âmbito de seus tribunais para o tratamento adequado das demandas de superendividamento, seja na vertente educacional, com edição de cartilhas explicativas ou promoção de cursos de educação financeira, seja numa perspectiva operacional, com especialização da matéria no âmbito do CEJUSC; com a implementação de projetos diversos (com destaque para o TJRS); com a celebração de acordos interinstitucionais (Procon, Sebrae, Ministério Público e Defensoria Pública). Tudo no intuito de pensar e propor soluções para os reflexos que o problema do superendividamento gera no Judiciário local. Nesse sentido, segue tabela abaixo com notícias de ações diversas promovidas pelos tribunais estaduais no que diz respeito à temática:

Tribunais Estaduais	Ações
<b>TJAC</b>	✓ <a href="#">Lançamento de Cartilha de Prevenção ao Superendividamento</a>
<b>TJAL</b>	✓ <a href="#">Criação de CEJUSC para superendividado</a> ✓ <a href="#">Termo de Cooperação entre a DPE-AL e o TJ-AL para projeto de proteção e defesa do consumidor superendividado</a> ✓ <a href="#">Implementação do projeto-piloto no TJ-AL da Cartilha do Superendividamento, elaborada por Comissão da OAB Nacional</a>
<b>TJAP</b>	✓ <a href="#">Cejusc</a> ✓ <a href="#">Superendividamento: Justiça se mobiliza para efetivar diretrizes da lei</a>
<b>TJAM</b>	✓ <a href="#">Núcleo de Apoio ao superendividado pelo Procon</a>
<b>TJBA</b>	✓ <a href="#">Criação de Núcleo de Superendividamento do TJBA</a> ✓ <a href="#">Disponibilização de Cartilha Informativa</a> ✓ <a href="#">Guia para solicitação de atendimento remoto nos casos de superendividamento</a> ✓ <a href="#">Juizado Especial de Apoio ao Superendividado</a>
<b>TJCE</b>	✓ <a href="#">Implementação de Núcleo para superendividado: em parceria com a DPE-CE, MPE-CE e UNIFOR</a>
<b>TJES</b>	✓ <a href="#">Criação de fórum permanente das demandas de tratamento do superendividamento</a> ✓ <a href="#">CEJUSC será responsável pelo tratamento de superendividamento</a>

<b>TJGO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <a href="#">Criação do CEJUSC-SUPER</a></li> <li>✓ <a href="#">Projeto do NUPEMEC para promover iniciativas para a prevenção e tratamento de situações de superendividamento do consumidor</a></li> </ul>
<b>TJMA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <a href="#">Criação do Núcleo de Mediação e Conciliação oriundos de superendividamento</a></li> </ul>
<b>TJMT</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <a href="#">Apresentação de projeto de conciliação no superendividamento</a></li> </ul>
<b>TJMS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <a href="#">Termo de Cooperação para Projeto de Superendividamento</a></li> <li>✓ <a href="#">Página do tribunal para cadastro do processo para conciliação no superendividamento</a></li> <li>✓ <a href="#">NUPEMEC debate ações voltadas aos consumidores em situação de superendividamento</a></li> <li>✓ <a href="#">TJMS busca adesão de credores para projeto de combate ao superendividamento</a></li> </ul>
<b>TJMG</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <a href="#">Roteiro para resolução de superendividamento</a></li> <li>✓ <a href="#">Cartilha para atendimento ao consumidor superendividado</a></li> <li>✓ <a href="#">Superendividamento no CEJUSC</a></li> <li>✓ <a href="#">Realização de <i>webinar</i> sobre superendividamento</a></li> </ul>
<b>TJPA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <a href="#">Inauguração de núcleo para superendividados</a></li> <li>✓ <a href="#">Webinar sobre superendividamento</a></li> </ul>
<b>TJPB</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <a href="#">Parceria do NUPEMEC com o Procon</a></li> <li>✓ <a href="#">Informação sobre acordo celebrado</a></li> </ul>
<b>TJPR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <a href="#">CEJUSC endividados</a></li> <li>✓ <a href="#">Projeto de tratamento de situações de superendividamento do consumidor</a></li> <li>✓ <a href="#">Curso Equilibrando as Contas</a></li> </ul>
<b>TJPE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <a href="#">Proendividados – Programa do TJPE, vinculado ao Núcleo de Conciliação</a></li> <li>✓ <a href="#">Foi elaborada cartilha para o Programa</a></li> </ul>
<b>TJPI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <a href="#">Projeto Retomar – TJPI/NUPEMEC/CEJUSC</a></li> <li>✓ <a href="#">Foram firmadas parcerias com diversas instituições</a></li> </ul>
<b>TJRJ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <a href="#">Acordo com Procon do RJ</a></li> <li>✓ <a href="#">NUPEMEC/CEJUSC superendividados</a></li> </ul>
<b>TJRS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <a href="#">Projeto de Gestão do Superendividamento</a></li> <li>✓ <a href="#">Foi criada cartilha</a></li> </ul>
<b>TJRO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <a href="#">Procon</a></li> </ul>
<b>TJRR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <a href="#">Criação de Núcleo de conciliação</a></li> </ul>
<b>TJSC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <a href="#">PJSC investe em conciliação e mediação de conflitos com os Cejuscs regional e estadual</a></li> </ul>
<b>TJTO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <a href="#">Cejusc Repactuar</a></li> </ul>

Tabela 1. Fonte: dados levantados pela COCIJDF/TJDFT. Elaboração: NUGICI/TJDFT

## **7 REFLEXÕES SOBRE O TRATAMENTO DO SUPERENDIVIDAMENTO**

A seguir, procede-se à análise sistêmica do resultado do Grupo de Trabalho consistente na criação dos fluxos pré-processual e processual e dos resultados obtidos dos demais instrumentos de pesquisa utilizados.

### **7.1 Unidade especializada no tratamento e na prevenção do superendividamento – CEJUSC-SUPER**

A mudança legislativa imprimiu premência na prevenção e no tratamento do superendividamento, resultando em aumento expressivo na distribuição de ações judiciais sobre a temática, exigindo a adoção de medidas administrativas para o seu enfrentamento de forma adequada.

Atenta à situação, a Segunda Vice-Presidência, por meio do seu Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação, unidade destinada à coordenação da política judiciária autocompositiva no âmbito do TJDF, não mediu esforços para a reinstalação do CEJUSC-SUPER.

A política judiciária de tratamento adequado de conflitos foi construída com a finalidade de garantir a aplicação dos métodos autocompositivos em unidades especializadas talhadas para facilitar o diálogo e a construção conjunta de soluções personalizadas às partes envolvidas.

Dessa forma, a realização da fase conciliatória diretamente no juízo, fora do âmbito dos CEJUSCs, sempre se mostrou inadequada à finalidade da política judiciária. Destaque-se ainda que as demandas de superendividamento têm perfil peculiar que exige atendimento multidisciplinar a fim de gerar engajamento do consumidor superendividado na execução do plano de pagamento, e evitar novas situações da mesma natureza em um verdadeiro círculo vicioso.

Referida preocupação com o tratamento adequado dos conflitos de superendividamento coaduna-se com a pesquisa realizada com os magistrados, na qual se constatou que 95% dos respondentes designavam audiência de conciliação e, desse universo, 78% encaminhavam os casos ao CEJUSC vinculado à sua circunscrição judiciária. Deve-se esclarecer que no momento da realização da pesquisa ainda não havia sido criado o CEJUSC especializado.

Por seu turno, a reinstalação de um CEJUSC especializado já se mostrava como preocupação predominante entre os magistrados respondentes da pesquisa aplicada pelo CIJDF,

tendo sido essa a sugestão de 50% deles. Ademais, 92% dos magistrados ouvidos indicaram a intenção de encaminhar os processos ao CEJUSC-SUPER em caso de disponibilidade.

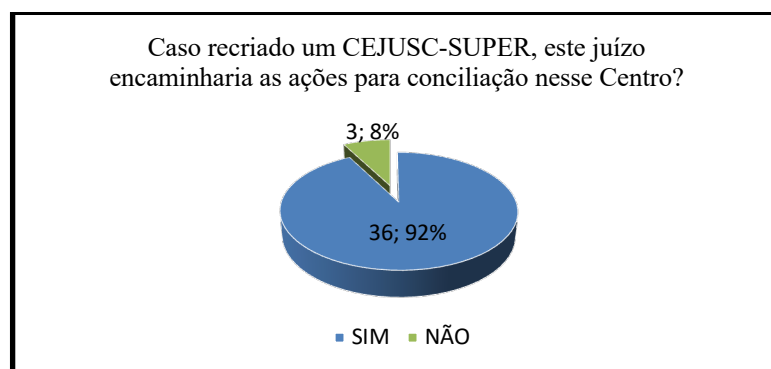


Gráfico 3. Fonte: COCIJDF/TJDFT. Elaboração: NUGICI/TJDFT

Nesse cenário, a Segunda Vice-Presidência elaborou atos normativos que resultaram na publicação, em 6 de março de 2024, das Portarias Conjuntas 21 e 22, sendo a primeira delas destinada a acrescentar ao Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e de Cidadania Superendividados – **CEJUSC-SUPER**; já a segunda portaria está voltada ao regramento acerca do funcionamento do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e de Cidadania Superendividados.

As referidas portarias conjuntas trouxeram incremento que era executado desde a retomada do PPTS em 2022 ao também permitirem o recebimento de processos iniciados diretamente nas varas cíveis. A partir da reestruturação do CEJUSC-SUPER, a audiência conciliatória (art. 104-A do CDC) passa a ser realizada, prioritariamente, por meio de videoconferência. Ademais, serão reduzidos a termo não apenas os acordos celebrados no bojo das reclamações pré-processuais, mas também aqueles firmados nos autos dos processos ajuizados diretamente nas varas cíveis do Distrito Federal e encaminhados ao CEJUSC-SUPER a partir da data de criação da unidade.

A medida adotada está em consonância com o perfil do litígio de superendividamento. Diferentemente de uma conciliação comumente realizada pelo CEJUSC, uma unidade especializada considera a complexidade do fenômeno do superendividamento e compreende a importância do atendimento multidisciplinar, o qual envolve atuações não apenas de ordem jurídica, mas também de educadores financeiros e conciliadores com qualificação adequada, de modo a prevenir e tratar demanda relacionada a esse tema.

## 7.2 Fluxo pré-processual (fase conciliatória ou consensual – art. 104-A do CDC)

O tratamento ao superendividamento previsto no Código de Defesa do Consumidor (atualizado com a Lei 14.181/2021) apresenta sistemas bifásicos. De início, pode-se falar na fase da prevenção (arts. 54-A a 54-G) e na fase do tratamento (arts. 104-A a 104-C).

A **fase do tratamento** desdobra-se em duas outras fases, sendo que a primeira encontra previsão legal nos arts. 104-A e 104-C do CDC, podendo ser chamada de **fase conciliatória ou consensual**, e concretizada na esfera extrajudicial (pré-judicial: CEJUSCs; ou parajudicial: Procons) ou na esfera judicial (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Cartilha sobre o tratamento do superendividamento do consumidor, 2022, p. 26). A segunda fase se encontra prevista no art. 104-B do CDC, tratando-se de **fase contenciosa** e necessariamente judicial.

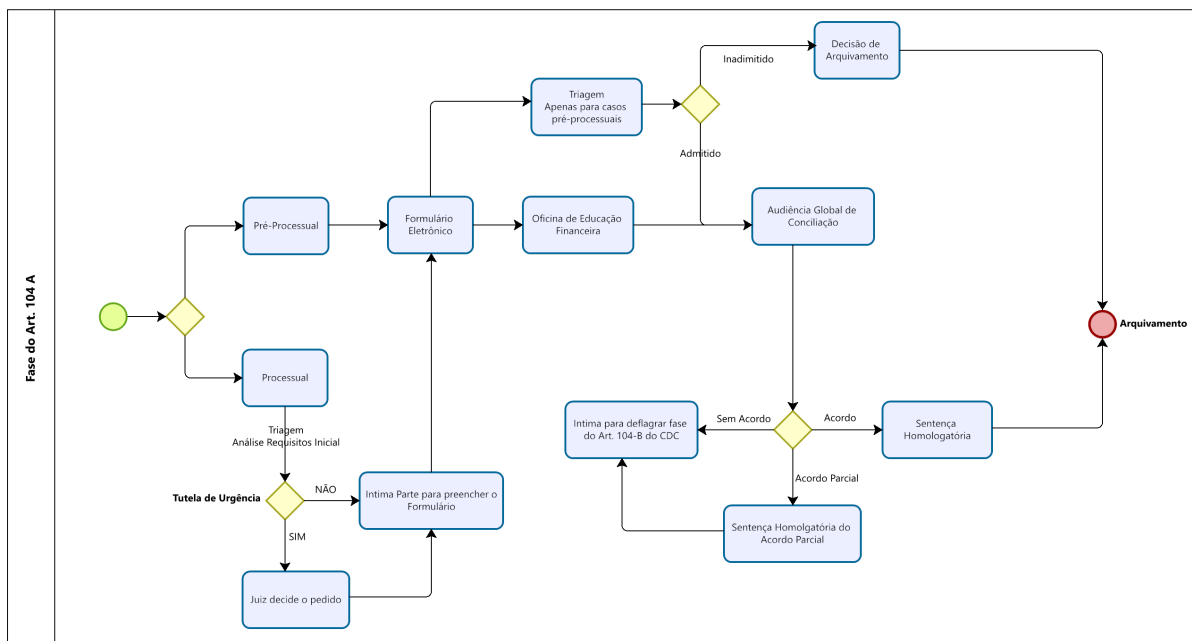
Assim, partindo dessa anterior experiência do TJDFR e buscando aplicar melhor fluidez ao fluxo proposto pelo CNJ, o Gabinete da Segunda-Vice-Presidência, o Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação –NUPEMEC e o 4º Núcleo Virtual de Mediação e Conciliação –4º NUVIMEC elaboraram um plano de trabalho<sup>7</sup> com sugestão de fluxo a ser aplicado na primeira fase – ou seja, na fase consensual ou conciliatória (extrajudicial) – para os casos em que o devedor superendividado requerer a deflagração da fase do **art. 104-A do CDC** no Núcleo de Mediação e Conciliação do TJDFR com atribuição para esses casos<sup>8</sup>.

Desse modo, a fase conciliatória integrará um programa dividido em três partes: **etapa educativa, juízo de admissibilidade e sessão de mediação**, e será executada no CEJUSC-SUPER, conforme gráfico a seguir (Anexo I):

---

<sup>7</sup> O referido plano de trabalho foi discutido no Grupo de Trabalho para o estudo do fenômeno do superendividamento, instituído pela Portaria Conjunta 70 de 9 junho de 2023. As principais disposições daquele plano, que se encontram aqui sintetizadas, foram incluídas no Relatório Final do Grupo de Trabalho (Processo SEI 21.125/2022).

<sup>8</sup> CEJUSC-SUPER (Portaria Conjunta 22 de 28 de fevereiro de 2024).



O programa apresentado no referido plano de trabalho iniciar-se-ia pela **etapa educativa**. Assim, diferentemente do fluxo proposto pelo CNJ, o qual optou por realizar a triagem logo após o requerimento do consumidor, o plano de trabalho do GSVP/NUPEMEC/4ºNUVIMEC considerou que a melhor estratégia seria viabilizar a participação de todos os interessados na fase educativa, postergando o momento da triagem.

Assim, nessa primeira parte – **etapa educativa** – o usuário preencherá um formulário, com ou sem a assistência de advogado, dando origem a um documento (“prontuário”) que servirá de “petição inicial” da fase conciliatória (ressalte-se: apenas nos casos em que o consumidor/devedor optar por iniciar o procedimento diretamente no CEJUSC especializado e não perante a vara cível competente).

A autuação do referido “prontuário” no sistema PJe, ao qual será atribuída a Classe Processual 11875 – Reclamação Pré-Processual, Assunto 15048 – Superendividamento, ficará sob a responsabilidade da equipe administrativa do 4º NUVIMEC.

Em seguida, o usuário participará da oficina de educação financeira, podendo ser encaminhado ao atendimento individualizado (assessoria jurídica, econômica ou psicossocial). A princípio, as atividades de educação financeira e orientações individuais serão realizadas por instituições parceiras (instituições de ensino superior).

Finda a etapa educativa, passa-se à triagem dos pedidos encaminhados (**juízo de admissibilidade**), analisando-se a configuração da situação de superendividamento, bem como a classificação dos casos conforme critérios de urgência.

Nesse ponto, impende destacar que a admissão na fase conciliatória (realizada no âmbito do CEJUSC especializado) não impede que o juízo com atuação na fase contenciosa faça nova análise quanto ao enquadramento do requerente na condição de pessoa superendividada.

Sendo o interessado admitido no programa, terá início a **terceira etapa** da fase conciliatória com a designação de data para audiência de conciliação, seguida da notificação dos credores para que apresentem os instrumentos contratuais e as informações complementares sobre o débito (valor do principal, valor dos encargos e a natureza de cada um), bem como para que compareçam ao ato, com a advertência das sanções previstas no § 2º do art. 104-A do CDC.

É de se notar que a aplicação da referida sanção será de competência do juiz coordenador do Núcleo de Conciliação e Mediação de Conflitos, nos termos do art. 3º da Recomendação 125/2021 do CNJ<sup>9</sup>, do Enunciado 37 do 13º Encontro do Fonamec (Fórum Nacional de Mediação e Conciliação)<sup>10</sup>, e do art. 309-A, inciso II, parte final, do Anexo da Portaria GPR 732 de 21 de abril de 2020 (artigo incluído pela Portaria Conjunta 21 de 28 de fevereiro de 2024).

Assim, a despeito do que ocorre nas demandas pré-processuais<sup>11</sup>, nas quais o único ato de natureza jurisdicional seria a sentença homologatória do acordo eventualmente elaborado pelas partes, na fase consensual (extrajudicial) do processo de repactuação de dívidas o juiz coordenador do Centro de Conciliação e Mediação terá competência não apenas para homologar eventual transação entre as partes, mas também para aplicar a sanção prevista no § 2º do art. 104-A, e, ainda, para exercer o juízo de admissibilidade, verificando se a parte se encontra superendividada, conforme disposto nos §§ 1º a 3º do art. 54-A do CDC.

---

<sup>9</sup> Art. 3º da Recomendação CNJ nº 125/2021: O Núcleo de Conciliação e Mediação de Conflitos oriundos de superendividamento terá 1 um(a) juiz(a) coordenador(a), que poderá ser o mesmo do CEJUSC, com competência para homologar acordos, e aplicar as sanções previstas no § 2º, do art. 104-A, do Código de Defesa do Consumidor (CDC).

<sup>10</sup> Cabe ao juiz coordenador do CEJUSC a aplicação, por força de lei, das sanções previstas no art. 104-A, § 2º, do Código de Defesa do Consumidor, em caso de ausência injustificada de qualquer credor ou de seu procurador com poderes especiais e plenos para transigir à audiência conciliatória do superendividamento. Justificativa: A expressa previsão legal contida no art.104-A, § 2º, do CDC autoriza o juiz coordenador do CEJUSC a aplicar as sanções contempladas no diploma, porque incidentes *ex vi lege*. Além disso, a previsão legal, do ponto de vista topológico, está situada na fase consensual e independe da existência de processo judicial ajuizado (art.104-B, *caput*) ou capacidade postulatória do consumidor-devedor.

<sup>11</sup> Conforme definição trazida no art. 2º da Portaria GSVP 33 de 29 de setembro de 2020, demanda pré-processual é todo procedimento de solicitação de sessão de conciliação ou mediação realizado sem correlato processo judicial em andamento.

Assim, impende registrar que, ao contrário do que ocorre na hipótese do art. 104-C do CDC, o procedimento do art. 104-A também congregaria características da conciliação judicial. Os arts. 104-A e 104-B do CDC representariam, portanto, **duas fases de um mesmo procedimento**: uma consensual e outra contenciosa.

Outra questão que surge da possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 104-A, § 2º, do CDC está relacionada ao prazo de suspensão da exigibilidade do débito e da interrupção dos encargos da mora. Diante da omissão legislativa, a proposição apresentada no plano de trabalho é no sentido de que o devedor superendividado requeira o início da fase contenciosa (art. 104-B do CDC) **no prazo de trinta dias**, sob pena de perda da eficácia da medida (por analogia ao art. 308 do CPC).

Depois de realizada a audiência de conciliação, o acordo – total ou parcial – será **homologado** pelo juiz coordenador do Centro de Conciliação e Mediação, seguindo-se ao arquivamento dos autos nos casos de acordo total.

Sendo o acordo parcial, ou não havendo acordo, o devedor superendividado poderá requerer a deflagração da fase contenciosa (art. 104-B) nos próprios autos da fase conciliatória (ou seja, nos autos da reclamação pré-processual), o que dispensaria a necessidade de autuação de novo processo e garantiria o aproveitamento das informações produzidas na fase conciliatória. Nesse caso, após a juntada da petição inicial para a fase contenciosa (o que deverá ser feito por advogado), o 4º NUVIMEC retificará a autuação para a Classe 15217 – “Procedimento de Repactuação de Dívidas (Superendividamento)” e redistribuirá o processo a uma das varas cíveis competentes (conforme informação extraída do Comunicado 1/2024, do Núcleo Permanente das Tabelas Processuais Unificadas da Primeira Instância – NUTPU).

Por oportuno, impende registrar que, não obstante a reinstalação do CEJUSC-SUPER no TJDF, não há vedação para que a inicial do processo de repactuação de dívidas (art. 104-A do CDC) seja dirigida e apresentada **diretamente às varas cíveis**, hipótese em que a fase consensual ou conciliatória não será processada pela via pré-processual, mas, sim, pela via processual.

Note-se que não é possível impor ao autor a obrigatoriedade de procedimento administrativo prévio (pré-processual) sem expressa previsão legal nesse sentido, fato que violaria o seu direito de ação e de acesso à Justiça. Como se disse, a lei deseja a conciliação, privilegia a prevenção de superendividamento e, por isso, é recomendável a atuação pré-processual, apesar de não poder ser considerada obrigatória, ou seja, a fase conciliatória pré-



Recomenda-se que o procedimento de superendividamento seja iniciado no **CEJUSC/SUPER**, entretanto, não há vedação do seu início diretamente no Juízo Cível, que deverá remeter o feito à unidade especializada para processamento da fase do art. 104-A do CDC.

processual não pode ser entendida como um requisito específico da ação de repactuação de dívidas.

O entendimento apresentado pelo CNJ, na Cartilha do Superendividamento, aponta que somente a fase contenciosa deve ser realizada pela via judicial (“A segunda fase do tratamento é **necessariamente** judicial”) (BRASIL. Cartilha sobre o tratamento do superendividamento do consumidor. 2022, p. 15). Dessa forma,

a *contrario sensu*, a primeira fase (consensual ou conciliatória) não é necessariamente judicial, e, assim, pode se dar por qualquer das vias, judicial ou extrajudicial.

Miragem (2024, p. 791) deixa entrever a possibilidade de realização da primeira fase pela via judicial, ao mencionar que, “como fase do processo de repactuação de dívidas (art. 104-A), será promovida pelo juiz ou pelo conciliador (inclusive por intermédio dos núcleos de conciliação e mediação de conflitos oriundos de superendividamento)”. Ademais, registra que “o juiz competente [para a fase do art. 104-A] será fixado conforme as normas do Poder Judiciário dos estados” (2024, p. 789).

Portanto, não há nenhuma restrição à possibilidade de que a primeira fase (art. 104-A) seja iniciada diretamente nas varas cíveis. Não há que se confundir a obrigatoriedade da fase do art. 104-A com a obrigatoriedade de que o procedimento seja realizado integralmente pela via extrajudicial.

Para compatibilizar o direito de ação e a escolha do procedimento com o tratamento mais adequado do superendividado, pode ser encontrado meio termo que possibilite que as demandas ajuizadas diretamente nas varas cíveis possam ter suas audiências de conciliação realizadas no CEJUSC especializado, permitindo que o consumidor superendividado possa usufruir, por exemplo, da *expertise* dos conciliadores na matéria de superendividamento.

Essa foi a opção do TJDF, conforme se verifica no inciso I do art. 309-A do Anexo da Portaria GPR 732 de 21 de abril de 2020 (artigo incluído pela Portaria Conjunta 21 de 28 de fevereiro de 2024)<sup>12</sup>.

Nesses casos, a petição inicial será distribuída à vara cível competente com a Classe 7 – Procedimento comum cível (ou outra mais adequada ao rito) e com o Assunto 15048 – Superendividamento (conforme informação extraída do Comunicado 1/2024, do Núcleo Permanente das Tabelas Processuais Unificadas da Primeira Instância – NUTPU).

Note-se que, nesse caso, não haverá dispensa das custas processuais, o que ocorre somente nos casos de procedimentos pré-processuais iniciados diretamente no CEJUSC (art. 8º, *caput*, da Portaria GSVP 33 de 29 de setembro de 2020).

Dessa forma, o autor deverá formular na petição inicial o pedido de gratuidade de justiça, sendo que a concessão de tal benefício não ocorrerá de forma automática.

Conforme já delineado por este Centro de Inteligência na Nota Técnica 11/2023, sugere-se aos órgãos julgadores, no momento de análise do pedido de justiça gratuita, a adoção combinada do critério objetivo de renda familiar, cujo patamar utilizado pela Defensoria Pública do Distrito Federal (Resolução 271/2023 – DPDF) é adotado no TJDF, com o critério subjetivo, construído com base na análise dos atos normativos (inclusive projetos de lei); nos estudos examinados na citada nota técnica; e na jurisprudência, consistente na análise dos seguintes elementos: (i) patrimônio pessoal incompatível com o requerimento da gratuidade de justiça; (ii) condições pessoais diferenciadas, como, por exemplo, doença, nível de endividamento, idade, condição de vítima de violência doméstica etc.; (iii) sinais ostensivos de riqueza.

De fato, ao constatar que o autor se enquadra no conceito de consumidor superendividado (momento da triagem), a concessão da gratuidade será de rigor. Por outro lado, caso o magistrado verifique que o requerente não preenche os requisitos 54-A, § 1º, do CDC, o magistrado poderá indeferir o benefício da gratuidade, se o caso.

---

<sup>12</sup> Art. 309-A. Ao Centro Judiciário de Solução de Conflitos e de Cidadania Superendividados-CEJUSC-SUPER, além das atribuições previstas no art. 303 desta Portaria, compete:

I - realizar diariamente, nos processos ajuizados a partir da criação da unidade e encaminhados pelas varas cíveis do Distrito Federal e nas reclamações pré-processuais quando a parte solicitante tiver domicílio no Distrito Federal, a audiência conciliatória de que trata o art. 104-A da Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), prioritariamente por meio de videoconferência, bem como reduzir a termo o acordo;

A **triagem** não será realizada pelo CEJUSC-SUPER, mas pelo magistrado da vara cível por ocasião da análise dos requisitos da petição inicial, oportunidade em que poderá verificar se o autor se enquadra (pelo menos em cognição superficial) no conceito de consumidor superendividado. Vale destacar que somente dívidas de consumo podem ser alvo de repactuação, excluídas também aquelas com garantia real de financiamentos imobiliários e de crédito rural (art. 104-A, § 1º, do CDC). Este também será o momento para análise de eventual pedido de **tutela de urgência**.

Impende registrar que há entendimento jurisprudencial no sentido de que se deve privilegiar a instauração da audiência de conciliação global (art. 104-A do CDC) com o comparecimento de todos os credores em detrimento da concessão da tutela de urgência, ao argumento de que as ações que versam sobre a repactuação de dívidas se processam sob o rito especial instituído pela Lei 14.181/2021, nela inexistindo previsão legal para a suspensão das dívidas contraídas pelo superendividado<sup>13</sup>. Em outras palavras, só poderia ser analisada a tutela provisória após a tentativa (infrutífera) de conciliação.

Por outro lado, há também entendimento no sentido de ser possível a concessão de tutela de urgência antes mesmo da audiência de conciliação global.

Asseveram que, diante do comprometimento do mínimo existencial, o consumidor superendividado poderá não suportar nem mesmo o tempo entre o ajuizamento da ação e o da audiência de conciliação global. Assim, a concessão da tutela provisória mostrar-se-ia necessária para a adequada e tempestiva tutela do direito (BUZZI; BUZZI e MELLO 2024, p. 634).

Para os defensores dessa linha, o pedido liminar estaria amparado pela aplicação subsidiária do Código de Processo Civil (arts. 300 e seguintes), que supriria a lacuna apresentada na Lei 14.181/2021.

Além disso, argumentam que a compatibilidade entre a concessão de tutela de urgência e o rito do processo de repactuação de dívidas poderia ser justificada com base nos seguintes fundamentos: i) a interpretação dos preceitos normativos deve ser realizada de modo a conferir maior eficácia às inovações e, ao mesmo tempo, proteger os interesses do consumidor; ii)

---

<sup>13</sup> Nesse sentido, confira-se: Acórdão 1603384, 07037867320228070000 AGI, relator: desembargador Robson Teixeira de Freitas, Oitava Turma Cível, julgado em 2/8/2022, DJe: 22/8/2022.

impedir o manejo do pedido liminar, no bojo do processo de repactuação de dívidas, configuraria desestímulo à opção por esse procedimento, fazendo com que o devedor continue fazendo uso de ações que sejam ineficazes para a solução de seu quadro de superendividamento; iii) a previsão de uma primeira fase conciliatória seguida, caso infrutífera, de uma segunda fase contenciosa, não é novidade no sistema processual vigente, a exemplo dos procedimentos da recuperação judicial, das ações de família e até o procedimento comum do CPC, nos quais não há óbice ao requerimento de pedido liminar<sup>14</sup>.

Esse também foi o entendimento encampado pelo Fórum Nacional de Mediação e Conciliação – FONAMEC em seu 13º Encontro, que se encontra materializado nos Enunciados 41 e 42<sup>15</sup>.

No âmbito do TJDFT, há divergência entre as Turmas Cíveis sobre a compatibilidade entre a concessão da tutela de urgência e o rito do processo de repactuação de dívidas.

Todavia, considerando tratar-se de entendimentos incipientes, ainda fluidos em razão da recente aplicação prática da Lei 14.181/2021, optou-se, nesta nota técnica, pela inclusão da “fase de análise do pedido liminar” no fluxo procedimental adiante apresentado, a qual pode ser suprimida pelo magistrado, no momento da análise do caso concreto, caso o seu entendimento esteja alinhado com a corrente que defende a incompatibilidade da tutela de urgência com o rito do processo de repactuação de dívidas.

Em sequência, verificando o preenchimento dos requisitos necessários para o recebimento da inicial na ação de superendividamento, e depois de decidido eventual pedido de tutela de urgência, o magistrado intimará o autor para preencher o formulário eletrônico disponibilizado pelo NUVIMEC, que será juntado aos autos da ação principal, os quais serão remetidos àquele núcleo para encaminhamento da parte às oficinas de educação financeira e para designação e realização da audiência global de conciliação (art. 104-A do CDC).

---

<sup>14</sup> Nesse sentido, confira-se: Acórdão 1747158, 07200339520238070000 AGI, relator: desembargador Leonardo Roscoe Bessa, Sexta Turma Cível, julgado em 16/8/2023, Je: 1º/9/2023.

<sup>15</sup> **Enunciado 41.** Caso o consumidor ingresse diretamente em juízo, sem o cumprimento da fase obrigatória do art. 104-A do Código de Defesa do Consumidor, **após a análise de eventual tutela de urgência**, o juiz poderá suspender o andamento do feito e remeter os autos ao CEJUSC para a realização da audiência autocompositiva prevista no referido dispositivo legal (sem grifos no original).

**Enunciado 42.** Por analogia ao art. 20-B, § 1º, da Lei 11.101/2005, é possível que o consumidor requeira ao juízo cível a concessão de tutela cautelar para suspensão da exigibilidade de suas dívidas, **antes ou depois** do requerimento previsto no art. 104-A do Código de Defesa do Consumidor (sem grifos no original).

Sendo a conciliação frutífera, o acordo será homologado pelo juiz coordenador do Centro de Conciliação e Mediação, resolvendo-se o mérito (art. 487, inciso III, alínea *b*, do CPC). Nesse caso, os autos serão devolvidos à vara cível para fins de arquivamento.

O acordo parcialmente frutífero também será homologado pelo juiz coordenador do Centro de Conciliação e Mediação. Nesse caso, todavia, assim como na hipótese de acordo infrutífero, os autos serão restituídos à vara cível, prosseguindo-se o feito com a intimação do autor para que, no prazo assinalado pelo juiz, requeira a deflagração da fase contenciosa, nos termos do art. 104-B, *caput*, do CPC, sob pena de arquivamento e perda da eficácia de eventual medida suspensiva (art. 104-A, § 2º, do CDC).

Nessa deflagração da fase contenciosa, poderia ser exigida a apresentação de proposta de plano de pagamento pelo autor, que poderá inclusive atualizar o valor devido, incluir novos credores (que se enquadrem nas condicionantes legais) e até excluir credores alvo de acordos parciais.

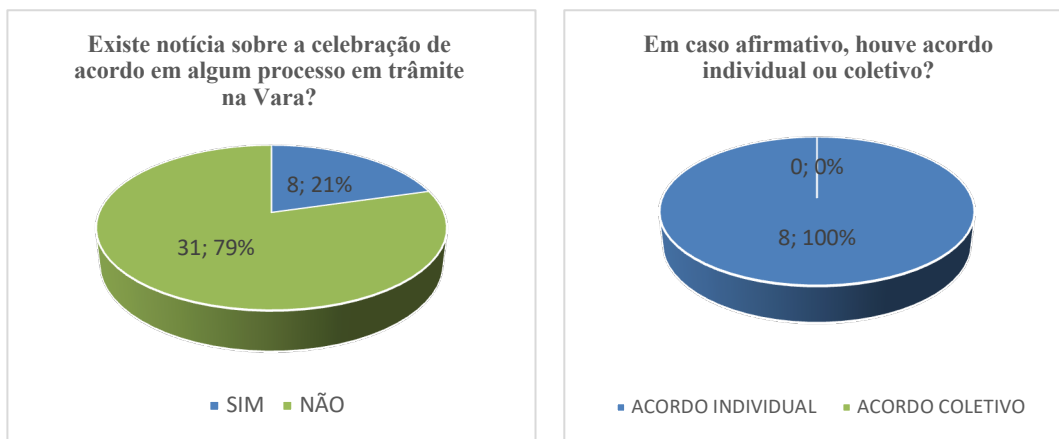
Por fim, impende destacar que o juiz coordenador do Centro de Conciliação e Mediação também terá competência para aplicar as sanções previstas no art. 104-A, § 2º, da Lei 14.181/2021, durante a audiência, mesmo nos casos em que a fase conciliatória ocorrer pela via processual.

### **7.2.1 Monitoramento dos resultados da autocomposição e celebração de termos de parceria com instituições financeiras e afins**

Com o objetivo de aprimorar a fase autocompositiva, verifica-se a necessidade de maior interlocução entre a coordenação dos então CEJUSCs – pois à época da pesquisa ainda não havia sido reinstalado o CEJUSC-SUPER – e os magistrados cíveis. Acredita-se que a especialização da unidade (CEJUSC-SUPER) facilitará sobremaneira o diálogo, possibilitando a troca de experiências e impressões sobre a implantação inicial dos atendimentos.

Sobre o resultado das audiências de conciliação nos processos de superendividamento, o Gráfico 14 indica que 79% dos magistrados respondentes informaram que não possuem ciência da realização de acordos realizados.

Por outro lado, apenas 21% relataram a ocorrência de conciliações, todas oriundas de acordos individuais (Gráfico 4):



Gráficos 4 e 5. Fonte: COCIJDF/TJDFT. Elaboração: NUGICI/TJDFT

O resultado acima indica que os credores não têm se esforçado para celebrarem transação, seja por não confiarem na efetividade da lei, seja por se sentirem protegidos em razão de garantias específicas para pagamentos de dívidas, como empréstimos consignados em contas correntes nas quais há recebimento de salário do devedor. Tendo isso em conta, para proporcionar uma mudança de postura e o convite à reflexão dos credores, seria recomendável a realização de convênios pelo TJDF com a Federação Brasileira de Bancos –Febraban ou diretamente com as instituições financeiras, a exemplo da experiência desenvolvida no âmbito da Segunda Vice-Presidência. Cite-se, como exemplo, a possibilidade de treinamento de representantes das empresas em técnicas de negociação, capacitação formatada pelo NUPEMEC e nacionalmente reconhecida como modelo eficiente de parceria com grandes demandantes.

Ademais, destaca-se experiência frutífera de outrora, consistente na parceria com o Banco Central – Bacen para incentivo da educação financeira, bem como recomenda-se a difusão da informação sobre a temática por meio da realização de palestras e outros eventos em sinergia com instituições públicas, privadas e com a sociedade civil.

O fato é que o espírito da lei é inicialmente alcançar a repactuação de dívidas e reinserção do consumidor no mercado de consumo por intermédio de acordo entre as partes. Os credores não podem agir como se a responsabilidade fosse exclusiva do devedor, já que a exigência de controle na oferta de crédito, para que seja feita de forma responsável, é prevista no Capítulo VI-A da Seção III do CDC (arts. 54-A a 54-G).

Nesse cenário, não se deve descuidar da necessidade de que a prevenção e o tratamento do superendividamento tenham participação ativa da Defensoria Pública e do Ministério

Público, instituições essenciais para a tutela dos interesses difusos e coletivos dos consumidores.

### **7.3 Fluxo processual (fase contenciosa)**

O Conselho Nacional de Justiça, ao abordar o tema do superendividamento na Cartilha sobre o Tratamento do Superendividamento do Consumidor, destaca que a Lei 14.181/2021 sugeriu um sistema binário para enfrentamento da questão, permitindo que, na primeira fase (consensual), o tratamento seja realizado pela via extrajudicial (sem exclusão da via judicial); enquanto que, na segunda fase (contenciosa), o tratamento ocorra exclusivamente pela via judicial, por meio do “processo por superendividamento para revisão e integração dos contratos e repactuação das dívidas remanescentes mediante plano judicial compulsório”.

Em qualquer desses procedimentos – judicial ou extrajudicial – a iniciativa caberá sempre ao consumidor/devedor, de modo que o fornecedor não terá legitimidade ativa para solicitar a instauração do “processo de repactuação de dívidas, com vistas à realização de audiência conciliatória” (art. 104-A do CDC), nem mesmo a do “processo por superendividamento para revisão e integração dos contratos e repactuação das dívidas remanescentes” (art. 104-B).

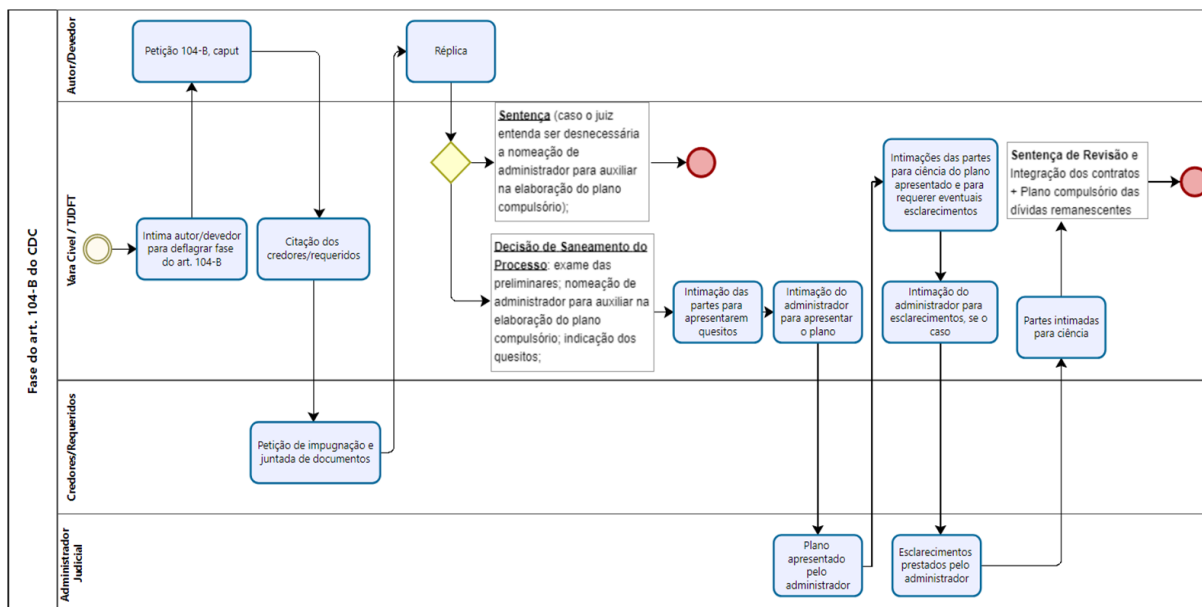
Dito isso, percebe-se que, depois de realizada a audiência de conciliação global (art. 104-A), com resultado parcial ou totalmente infrutífero, apenas o devedor/consumidor superendividado terá legitimidade para deflagrar a fase seguinte. Ou seja, apenas o devedor poderá requerer a instauração do processo por superendividamento (art. 104-B), devendo a respectiva inicial ser juntada aos autos da reclamação pré-processual ou do procedimento cível de repactuação de dívidas (na hipótese em que a fase consensual se deu pela via judicial).

Observe-se que, em qualquer dos casos, a autuação deverá ser retificada para a Classe 15217 – Procedimento de Repactuação de Dívidas (Superendividamento), com a manutenção do Assunto 15048 – Superendividamento (conforme informação extraída do Comunicado 1/2024, do Núcleo Permanente das Tabelas Processuais Unificadas da Primeira Instância – NUTPU).

O que precisa ser ressaltado é que o processo de repactuação de dívidas (art. 104-A) e o processo por superendividamento (art. 104-B) não podem ser processados pelo procedimento comum, já que é procedimento especial. É certo que o procedimento comum será aplicado de forma subsidiária, conforme disposição do art. 318, parágrafo único, do CPC, com a ressalva

de compatibilidade, ou seja, só se aplica de forma subsidiária em caso de omissão do procedimento especial e, principalmente, se o instituto a ser aplicado não descaracterizar por completo o procedimento especial (DIDIER JR.; CABRAL; CUNHA, 2018, p. 67-69).

Considerando os estudos realizados pelo Centro de Inteligência da Justiça do Distrito Federal, bem como a pesquisa diagnóstica realizada com os magistrados, o Grupo de Trabalho delineou o seguinte fluxo processual para as demandas de superendividamento (Anexo II):



### 7.3.1 Recebimento/indeferimento da petição inicial

Quando o autor ajuíza ação de revisão e integração dos contratos e repactuação das dívidas remanescentes (art. 104-B), será necessário o preenchimento dos requisitos da petição inicial, estabelecidos nos incisos I a VI do art. 319 do CPC<sup>16</sup>. Por outro lado, sob pena de

<sup>16</sup> Sobre o valor da causa (art. 319, inciso V, do CPC) nas ações de repactuação de dívidas, podemos chegar a duas conclusões razoáveis a partir da interpretação do art. 292, inciso II, do CPC: ou se aplica como valor da causa o montante que se visa excluir da dívida (parte controvertida) ou a totalidade dos contratos em discussão. NEVES (2023, p. 884) apresenta mais uma conclusão acerca do valor da causa, especificamente sobre a fase do art. 104-A. Confira-se:

descaracterização do procedimento especial, dispensa-se o cumprimento do inciso VII, que trata da opção pela participação na audiência de conciliação, já que o início do processo referido no art. 104-B pressupõe a sua realização com resultado total ou parcialmente infrutífero. Igualmente, inaplicável o disposto no art. 334 do CPC<sup>17</sup>, reservado ao procedimento comum.

Além dos requisitos ordinários para recebimento da inicial, o juízo deve verificar alguns requisitos específicos referentes a esse procedimento especial. Para ser apta, a petição inicial deve apresentar no polo passivo todos os credores das dívidas decorrentes das relações de consumo contraídas pelo autor, à exceção dos credores que já tenham celebrado eventual acordo na fase do art. 104-A do CDC e daqueles cujos contratos se enquadrem em alguma das hipóteses mencionadas no art. 54-A, § 3º, ou no art. 104-A, § 1º, do CDC. Na causa de pedir, deve informar toda a sua situação financeira de forma detalhada, principalmente o quanto deve (das dívidas que pretende repactuar), quanto pode pagar e quais os gastos tidos como essenciais.

De forma mais especificada, cabe ao devedor alegadamente superendividado explicitar na petição inicial como se dá a divisão de encargos em sua vida financeira, ou seja, eventual repartição de gastos correntes com seu cônjuge/companheiro (e, nesse caso, demonstrar quanto essa pessoa aufera de renda), quanto de recursos disponibiliza a seus dependentes (ascendentes, descendentes e eventuais terceiros). Além disso, deve comprovar, de forma documental, sua renda global, seja decorrente de valores salariais fixos ou eventuais. Também deve constar na petição inicial a renda bruta e líquida do devedor, deixando claro quais são os descontos (se obrigatórios ou contratados), bem como se há perspectiva de alteração da renda.

No que toca à especificação da dívida, o consumidor poderá apresentar dificuldade para o detalhamento, especialmente se considerarmos que o devedor superendividado poderá ter

---

“Quanto ao pedido, tem-se mais uma singularidade, porque o pedido não terá nenhuma das tutelas tradicionais do processo de conhecimento. Afinal, o autor não pedirá declaração, constituição e tampouco condenação, mas somente a citação dos réus para que compareçam a uma audiência na qual se tentará uma autocomposição para o equacionamento do pagamento de suas dívidas. É claro que, uma vez celebrada a autocomposição, a situação jurídica das partes será alterada, seguida por uma sentença homologatória de natureza meramente declaratória. Mas os pedidos não são nesse sentido e nem poderiam ser, porque nem mesmo o plano de pagamento será apresentado nesse momento, mas somente na própria audiência. Num primeiro momento, pode haver a impressão de o valor da causa ser a somatória de todo o débito do autor, mas, como a demanda não se presta a discutir a dívida, e somente tentar equacionar o seu pagamento, não entendo ser aplicável a regra do art. 292, II, do CPC. Não há, na realidade, um valor econômico estimável na pretensão do autor, de forma que o valor da causa deverá ser meramente simbólico.”

<sup>17</sup> O próprio § 1º do art. 104-B do CDC se mostra incompatível com o art. 334 do CPC, ao estabelecer que serão considerados no processo de superendividamento eventuais informações prestadas em audiência de conciliação, que vai de encontro ao princípio da confidencialidade que rege a audiência de conciliação no procedimento comum.

contraído diversos empréstimos, com diferentes credores. Tal dificuldade pode configurar-se não apenas em relação ao valor da dívida, mas também em relação ao credor (em caso de cessão de crédito, por exemplo). Assim, a correta apuração do débito, bem como da composição do polo passivo da ação, dependerá da análise dos instrumentos contratuais, nos quais será possível averiguar o número de parcelas pendentes de pagamento; as taxas de juros remuneratórios e moratórios; o tipo de empréstimo (p. ex., se se trata de contrato originário ou de renovação); dentre outras informações.

Na hipótese de o juiz verificar a impossibilidade de o devedor trazer aos autos os referidos instrumentos contratuais, poderá valer-se do instituto da inversão do ônus da prova, determinando a juntada dos documentos pelos credores. Uma hipótese em que se mostra claramente necessária a inversão do ônus da prova é quando o juiz verificar a existência de renovação de empréstimos, pois nesses casos o consumidor poderá já não ter informação de quais contratos foram objeto da renovação. Assim, caberá às instituições financeiras comprovar documentalmente a origem detalhada da cadeia de contratos, para que se possa alcançar o valor bruto original e separar os encargos financeiros.

De igual modo, quanto ao mínimo existencial, tem-se que o valor necessário (seja aquele fixado no Decreto 11.150/2022, seja outro montante apontado pelo autor), deve ser especificado na inicial, com a menção de todos os gastos que, na visão do autor, se referem a esse mínimo existencial, além da comprovação de sua própria movimentação financeira dos últimos meses ou anos.

Na pesquisa diagnóstica realizada, em relação à análise dos requisitos da petição inicial, 28% dos magistrados responderam que indeferem a petição inicial, basicamente, com fulcro nos seguintes fundamentos: ausência dos requisitos previstos na Lei 14.181/2021 para o processamento da ação (64%); inadequação da via eleita (9%); revisão de cláusulas contratuais (9%); e não atendimento ao critério do mínimo existencial (18%), conforme Gráfico 6 e Gráfico 7.

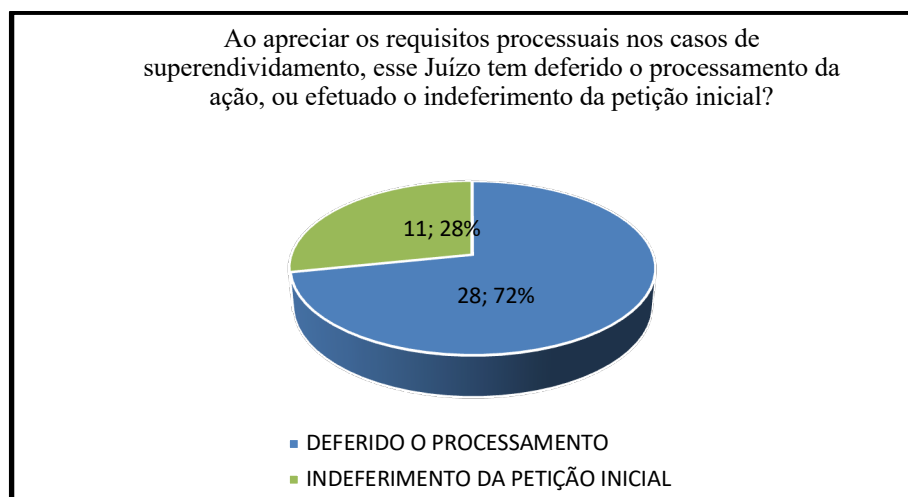


Gráfico 6. Fonte: COCIJDF/TJDFT. Elaboração: NUGICI/TJDFT

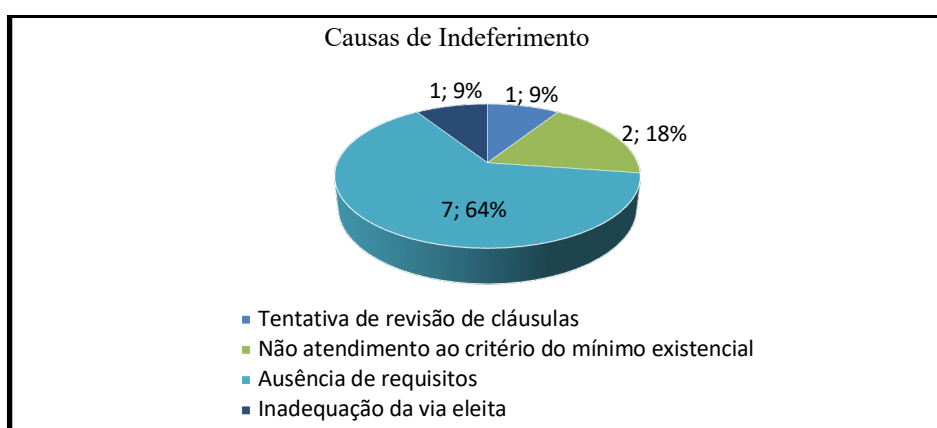


Gráfico 7. Fonte: COCIJDF/TJDFT. Elaboração: NUGICI/TJDFT

Parece intuitivo que, antes do indeferimento, deve ser aplicado o art. 321 do CPC, que estabelece o prazo de quinze dias para emenda da inicial, com especificação do que necessita ser emendado.

### 7.3.2 Cumulação de pedidos: repactuação de dívidas e revisão de cláusulas contratuais

Outro ponto interessante que surgiu na pesquisa realizada com magistrados de primeiro grau foi a possibilidade de discutir a validade e a aplicação de cláusulas contratuais, de forma conjunta com a ação de repactuação de dívidas. Em regra, na demanda proposta com fulcro nos arts. 104-A e 104-B do CDC não se discute a legitimidade do débito, já que o devedor simplesmente visa fazer uso de seu direito subjetivo de repactuar as dívidas, segundo os critérios previstos no art. 104-A do CDC. Então surge a questão: é possível tal cumulação?

Com efeito, existem fortes argumentos contra e a favor da permissão de cumulação dos pedidos de decretação de nulidade de cláusulas contratuais juntamente com a repactuação de dívidas.

De forma favorável, lista-se a economia processual, a permissão legislativa (art. 327 do CPC) e o princípio dispositivo como expressão do direito de ação da parte autora, sem mencionar que não se pode obrigar alguém a repactuar dívida que é fundada em contrato com cláusula que merece ser revisada ou repactuada, o que seria questão prejudicial.

Alinhado à admissibilidade da discussão da validade e da aplicação de cláusulas contratuais no bojo da ação de repactuação de dívidas, citem-se os seguintes arestos:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - "AÇÃO DE REPACTUAÇÃO DE DÍVIDAS (SUPERENDIVIDAMENTO)" - LIMINAR DEFERIDA - INOBSERVÂNCIA DO PROCEDIMENTO PREVISTO NOS ARTIGOS 104-A E 104-B, AMBOS DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR - LIMINAR REVOGADA - NECESSIDADE. I - Em conformidade com a Lei do Superendividamento (Lei nº. 14.181/2021/artigos 104-A e 104-B, ambos do Código de Defesa do Consumidor), imprescindível primeiro a realização de audiência de conciliação, na presença de todos os credores, para a apresentação de plano de pagamento pelo devedor, e, restando infrutífera a conciliação, preenchidos os requisitos legais, poderá ser concedida a tutela de urgência pleiteada pela parte demandante. II - O deferimento da tutela de urgência pleiteada pelo devedor, antes mesmo de realizada a audiência de conciliação, importa em desrespeito ao procedimento legal, de forma que a medida deve ser revogada. CONTRATO DE MÚTUO - CÓDIGO CIVIL - NULIDADE - IMPOSSIBILIDADE DE CONVALIDAÇÃO - DEVER DE OFÍCIO. Todos os contratos, **ainda que regulados por legislação especial, devem ser submetidos às regras gerais de nulidade do Código Civil** as quais acaso encontradas impossibilitam a convalidação do negócio, mesmo que as partes a requeiram. O negócio jurídico que resulta em superendividamento denota desídia do mutuante no sentido de avaliar os dados cadastrais dos seus mutuários, ou evidente lesão no tocante aos encargos incidentes sobre o empréstimo (TJMG - Agravo de Instrumento - Cv 1.0000.23.171708-3/001, Relator(a): Des.(a) Lúcio de Brito, 15ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 14/09/2023, publicação da súmula em 20/09/2023). (Sem grifos no original).

APELAÇÃO CÍVEL. PROCESSO CIVIL. CONSUMIDOR. SUPERENDIVIDAMENTO. AÇÃO DE REPACTUAÇÃO DE DÍVIDAS. LEI Nº 14.181/2021. INDEFERIMENTO DA INICIAL. NÃO CABIMENTO. PROCEDIMENTO ESPECIAL. CUMULAÇÃO DE PEDIDOS. POSSIBILIDADE. ART. 327, DO CPC. PRIMAZIA DO MÉRITO. SENTENÇA CASSADA. 1. Com o advento da Lei nº 14.181/2021, o Código de Defesa do Consumidor passou a expressamente dispor sobre ações direcionadas à educação financeira do consumidor. O art. 4º, inciso X estipula o atendimento ao seguinte princípio consumerista: “prevenção e tratamento do superendividamento como forma de evitar a exclusão social do consumidor”. 2. Sob essa ótica, a legislação objetiva a conciliação entre consumidor e instituição financeira e/ou de crédito, a ser realizada no âmbito judicial e extrajudicial. 3. Os artigos 104-A e seguintes do Código de Defesa do Consumidor estabelecem a possibilidade de ajuizamento de ação de repactuação de dívidas, com o fim de evitar o superendividamento do consumidor, mediante a realização de tentativa de conciliação judicial entre as partes; suspensão provisória da exigibilidade das dívidas e proposição de acordo de pagamento, assim como a adoção dos princípios e diretrizes contidas na legislação consumerista. 4.

Nesse contexto, o procedimento de superendividamento contido na legislação consumerista não consiste em hipótese de jurisdição voluntária, mas sim, de procedimento especial binário, consistente em etapas de conciliação, revisão e integração dos contratos e plano de pagamento. **5. De outro vértice, importante destacar que o Código de Processo Civil, no art. 327, possibilita a cumulação de pedidos, ainda que não haja conexão entre eles, desde que observado o procedimento comum.** 6. No caso dos autos, estando a ação de repactuação de dívidas devidamente instruída e com o objetivo de revisão os contratos firmados e com a finalidade de obter um plano de pagamento com os credores, o prosseguimento do feito é medida que se impõe. 7. Há que se considerar, ainda, a primazia da resolução de mérito, expressamente elencada no art. 6º do Código de Processo Civil, sendo excepcional a resolução da demanda sem julgamento do mérito. 8. Apelação conhecida e provida. Sentença cassada. (TJDFT - 07066218920228070014. Relatora Desembargadora Ana Maria Ferreira da Silva. Terceira Turma Cível. Pje 6.11.2023). (Sem grifos no original).

Por outro lado, o próprio direito à repactuação de dívida, como se vê pelo procedimento especial dos arts. 104-A e 104-B do CDC, não parece permitir a discussão de outros assuntos além da adequação do plano compulsório a critérios legais ou manutenção do mínimo existencial, e o objetivo da demanda é elaborar um plano de pagamento, e não discutir os aspectos jurídicos atinentes ao contrato.

Corroborando o entendimento de restringir a análise do objeto da ação de repactuação, colaciona-se o acórdão abaixo, quando assenta que:

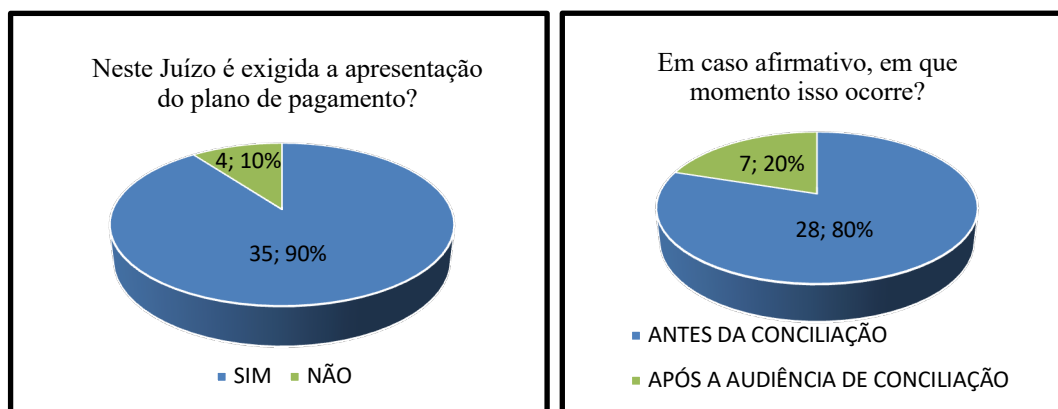
DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE REPACTUAÇÃO DE DÍVIDAS C/C DANO MORAL. DETERMINAÇÃO DE EMENDA À INICIAL. IMPEDIMENTO DE CUMULAÇÃO DE PEDIDOS DE JURISDIÇÃO VOLUNTÁRIA E CONTENCIOSA. TUTELA DE URGÊNCIA. INSCRIÇÃO EM CADASTRO DE INADIMPLENTES. PROBABILIDADE DO DIREITO. AUSÊNCIA. REQUISITOS LEGAIS. NÃO PREENCHIMENTO. 1. O artigo 300 do Código de Processo Civil estabelece que a tutela de urgência deve ser concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. **2. O c. Superior Tribunal de Justiça não deliberou quanto à possibilidade da cumulação de matérias de jurisdição voluntária e contenciosa no ato do ajuizamento, e sim em relação à possibilidade da conversão de ação ajuizada sob a jurisdição voluntária em contenciosa, quando verificada a presença de litígio no caso concreto (STJ - REsp: 1453193 DF 2014/0108802-2, Relator: Ministra NANCY ANDRIGHI, Data de Julgamento: 15/08/2017, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 22/08/2017).** 2.1. Ausente a demonstração da probabilidade de provimento do recurso, que deveria se iniciar com a demonstração de que a fundamentação utilizada pelo Juízo a quo estaria supostamente incorreta, comprovando-se a possibilidade de cumulação da jurisdição voluntária com a litigiosa, não há como ser deferida a tutela vindicada no recurso. 2.2. No caso concreto, os elementos autorizadores da própria tutela de urgência também não estão presentes, notadamente em relação à probabilidade do direito em não ser inscrito nos órgãos de proteção ao crédito, e ao risco abstratamente mencionado, de caráter amplamente genérico, de que o agravante possa ter dificuldades em obter materiais caso venha a ser inscrito ou já esteja negativado. 3. Agravo de Instrumento conhecido e não provido. (TJDFT - 07436490220238070000. Relatora

Independentemente da escolha do magistrado quanto a essa opção, caso haja cumulação de pedidos, parece inafastável o dispositivo previsto no art. 327, § 2º, do CPC, que estabelece que: “quando, para cada pedido, corresponder tipo diverso de procedimento, será admitida a cumulação se o autor empregar o procedimento comum, sem prejuízo do emprego das técnicas processuais diferenciadas previstas nos procedimentos especiais a que se sujeitam um ou mais pedidos cumulados, que não forem incompatíveis com as disposições sobre o procedimento comum”. Em outras palavras, caso seja permitida a cumulação do pedido de repactuação com o pedido de revisão ou decretação de nulidade de cláusula contratual, será aplicado o procedimento comum.

### 7.3.3 Plano de pagamento voluntário (art. 104-A do CDC)

Questão que merece destaque é o momento da apresentação do plano de pagamento.

Ressalta-se que, dentre os magistrados que responderam à pesquisa, 35 deles (90%) declararam exigir a apresentação de proposta de plano de pagamento do devedor para processar e julgar a ação. Desses, 28 juízes (80%) informaram que o exigem antes da audiência de conciliação, ou seja, como requisito da petição inicial, conforme Gráficos 8 e 9:



Gráficos 8 e 9. Fonte: COCIJDF/TJDFT. Elaboração: NUGICI/TJDFT

É certo que o objetivo final da demanda é a apresentação de plano de pagamento judicial e compulsório, porém o *caput* do art. 104-A do CDC faz menção expressa que “o consumidor

apresentará proposta de plano de pagamento”, isso ao se referir à fase de conciliação, que pode ser judicial ou extrajudicial (MARQUES; BENJAMIN; MIRAGEM, 2021, p. RL-1.27).

Com isso, alguns magistrados exigem a apresentação dessa proposta de plano, pelo devedor, antes da audiência de conciliação (art. 104-A), para que naquele ato os credores possam eventualmente fazer ponderações, contrapropostas ou até apresentar resposta certa quanto a aceitação ou não da proposta do autor.

Independentemente de a apresentação de proposta de pagamento pelo autor nos autos ser elevada à categoria de requisito da petição inicial ou exigência a ser cumprida na audiência de conciliação, muitos magistrados entendem que é por meio dessa proposta de pagamento que podem verificar, liminarmente, se há probabilidade do direito para a concessão de tutela provisória.

Dentre os magistrados respondentes, 56% informaram exigir a apresentação da proposta de plano como requisito para o deferimento da liminar (Gráfico 10):

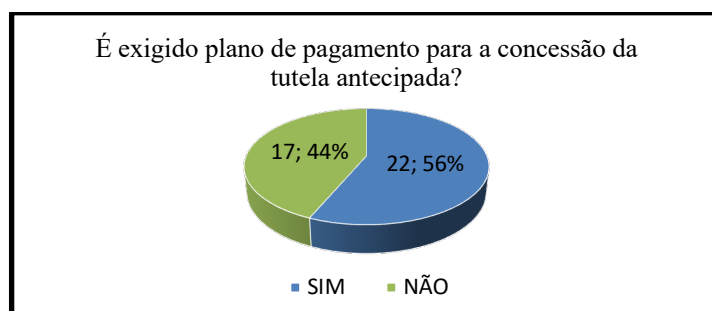


Gráfico 10. Fonte: COCIJDF/TJDFT. Elaboração: NUGICI/TJDFT

Essa exigência pode ser facilmente compreendida justamente porque, apesar de ser um direito subjetivo do devedor superendividado a repactuação das dívidas, essa se dá, a princípio, nos limites da lei, com exigência de pagamento do valor principal (sem desconto) em até sessenta parcelas (art. 104-A do CDC). Ora, se o devedor não consegue formular proposta que se encaixe nessas condicionantes, parece inexistir probabilidade do direito, um dos requisitos para a concessão da tutela provisória (art. 300 do CPC).

### 7.3.4 Contestação ou impugnação

Após o recebimento da petição inicial, os credores indicados pelo requerente, cujos créditos não tenham integrado o acordo porventura celebrado, serão citados e intimados para manifestação na forma e no prazo estabelecidos no § 2º do art. 104-B.

Na pesquisa realizada, 92% dos magistrados afirmaram abrir prazo para contestação ou impugnação pelos credores (Gráfico 11):

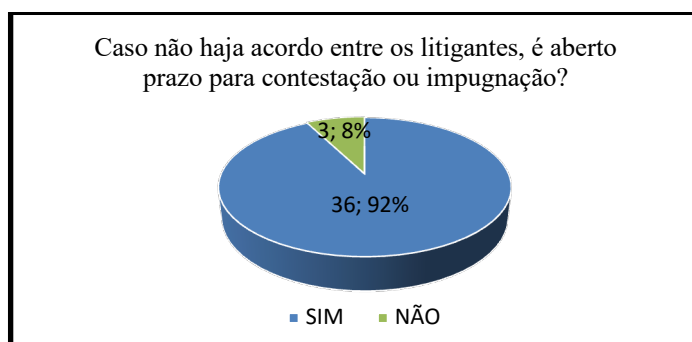


Gráfico 11. Fonte: COCIJDF/TJDFT. Elaboração: NUGICI/TJDFT

Há de se ressaltar que as matérias que poderão ser levantadas na contestação estarão limitadas aos motivos pelos quais o credor não aceitou o plano voluntário ou não se dispôs a renegociar (art. 104-B, § 2º, parte final). A contestação, portanto, seria o momento processual adequado para que o credor pudesse arguir, por exemplo, eventual “dolo” contratual do consumidor (art. 104-A, § 1º) ou outra defesa que demonstre o não enquadramento à repactuação prevista na lei (BRASIL, Cartilha sobre o tratamento do superendividamento do consumidor, 2022, p. 24).

Buzzi, Buzzi e Mello (2024, p. 632) também defendem que a manifestação prevista no art. 104-B, § 2º, é o momento processual adequado para arguir a má-fé do consumidor ou alguma outra defesa, inclusive processual.

Neves (2023, p. 856) chama a atenção para o fato de a lei ter limitado a extensão das matérias que poderão ser arguidas pelo credor, criando uma “contestação de fundamentação vinculada”:

Diferentemente do procedimento previsto no art. 104-A do CDC, em que não há previsão de contestação, o art. 104-B prevê uma resposta do réu, ainda que limitando as matérias defensivas alegáveis. A redação do dispositivo parece redundante ao indicar, supostamente, duas matérias de defesa que na verdade se confundem. Afinal, indicar as razões pelas quais não aceitou o plano de pagamento significa a resistência à negociação, ao menos nos termos propostos pelo consumidor superendividado.

A alegação pode ser bastante breve, limitando-se o réu a indicar as razões já levantadas na audiência do primeiro processo e devidamente documentadas. Tanto pode o autor já ter juntado essa documentação com sua petição inicial como o próprio réu instruir sua contestação.

(...)

De qualquer forma, o dispositivo ora comentado pretende limitar a extensão da cognição, ao criar uma **contestação de fundamentação vinculada**. Nisso não há originalidade, porque em outras passagens legislativas há a utilização da mesma técnica, como, por exemplo, na ação consignatória (art. 544 do CPC). A limitação

prevista não viola o princípio do contraditório, como poderia à primeira vista parecer, porque no momento procedimental em que ocorre a defesa do réu não haveria mesmo muito mais a ser alegado. Afinal, a pretensão do autor continua sendo a renegociação e a equação de suas dívidas, já tentada anteriormente pela via conciliatória. Os termos, entretanto, só serão conhecidos a posteriori, quando definidos pelo juízo, não sendo possível, portanto, qualquer impugnação nesse sentido no momento de apresentação da contestação. (Sem grifos no original).

É importante destacar que, caso o magistrado entenda pela possibilidade de reconhecimento de ofício da nulidade de determinada cláusula contratual, poderá conceder às partes prazo para manifestação, nos termos dos arts. 9º, *caput*, e 10, ambos do CPC<sup>18</sup>. Assim, a limitação das matérias passíveis de arguição pelo credor, no momento da contestação, não acarretará violação ao seu direito de defesa ou ao contraditório, já que, posteriormente, poderá discutir eventual matéria a ser decidida de ofício.

Também merece destaque o fato de que, caso seja admitida pelo magistrado a cumulação entre os pedidos de repactuação de dívidas e de revisão de cláusulas contratuais, o procedimento a ser seguido será o comum, por força do art. 327, § 2º, do CPC<sup>19</sup>. Desse modo, a contestação a ser apresentada pelo credor não sofrerá as limitações previstas no § 2º do art. 104-B.

Também em homenagem ao contraditório, o autor – devedor superendividado – será ouvido e terá oportunidade para se manifestar, após a juntada de contestação pelo réu/credor, oportunidade em que poderá juntar novos documentos na hipótese de a resposta apresentada trazer algum fato novo (art. 435 do CPC).

Após a manifestação do autor, o magistrado poderá proferir sentença – caso entenda pela desnecessidade de produção de outras provas e nomeação de administrador para auxiliar na elaboração de plano de pagamento. Note-se que o julgador pode valer-se de informações prestadas na audiência de conciliação, inclusive propostas de plano de pagamento (art. 104-B, § 1º, do CDC).

### **7.3.5 Produção de provas**

---

<sup>18</sup> Art. 9º Não se proferirá decisão contra uma das partes sem que ela seja previamente ouvida.

Art. 10. O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício.

<sup>19</sup> § 2º Quando, para cada pedido, corresponder tipo diverso de procedimento, será admitida a cumulação se o autor empregar o procedimento comum, sem prejuízo do emprego das técnicas processuais diferenciadas previstas nos procedimentos especiais a que se sujeitam um ou mais pedidos cumulados, que não forem incompatíveis com as disposições sobre o procedimento comum.

Caso entenda pela necessidade do auxílio de um administrador, o juiz proferirá decisão de saneamento e de organização do processo, na qual examinará preliminares ainda não decididas, pedido de produção de provas e procederá à nomeação do administrador, “desde que isso não onere as partes” (art. 104-B, § 3º), com indicação dos quesitos.

Em relação a produção de provas, 51% dos entrevistados responderam que há um momento em que determinam a especificação de provas (Gráfico 12). De outro lado, os 49% remanescentes afirmaram que não abrem prazo para especificação de provas – grande parte deles sob o argumento de que se trata de questão de direito ou de que a prova deveria ter sido apresentada ou requerida na inicial.

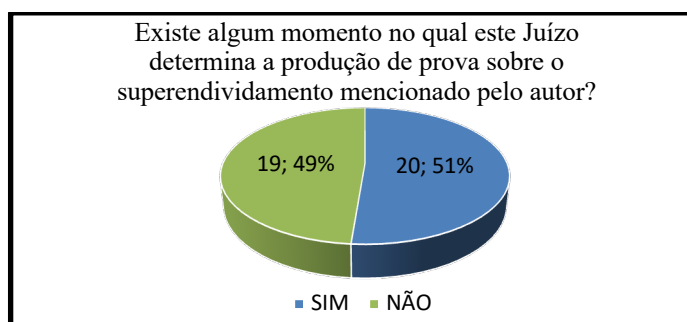


Gráfico 12. Fonte: COCIJDF/TJDFT. Elaboração: NUGICI/TJDFT

Realmente não parece existir momento autônomo de produção de novas provas, já que, em se tratando de situação de superendividamento, em regra, as provas necessárias são documentais, que devem ser juntadas com a petição inicial (art. 434 do CPC). Da mesma forma, os réus poderão juntar documentos caso não alcançado acordo na audiência de conciliação, como expressamente determinado pelo art. 104-B, § 2º, do CDC. Em contraditório, o autor deve ser intimado para se manifestar sobre eventuais documentos juntados pelos réus no momento anterior e até pode juntar novos documentos para rebater aqueles juntados pelo réu (art. 435 do CPC).

Logo, uma fase autônoma de produção de prova seria necessariamente excepcional, em decorrência da necessidade de alguma outra prova especificamente para o caso concreto (pericial, testemunhal etc.) ou até documental suplementar, caso o magistrado não esteja plenamente convencido pelas provas já produzidas. De toda forma, caso seja confeccionada decisão de saneamento, mostra-se produtora a fixação de pontos controvertidos e delimitação do ônus da prova.

Parece compatível com o procedimento o magistrado designar audiência para explicar o plano de pagamento compulsório, principalmente ao devedor. Isso porque, o juiz não é obrigado a fixar o plano de pagamento nos exatos termos propostos pelo autor e, apesar de

compulsório, parece contraproducente a fixação de plano de pagamento fora das realidades econômicas do devedor, o que poderia ser mais bem desenhado, em conjunto, sendo uma nova oportunidade de celebração de acordo e, caso contrário, fixação de plano de pagamento mais condizente com a realidade do devedor.

### 7.3.6 Plano de pagamento compulsório

Conforme salientado, na decisão de saneamento e organização do processo, além da especificação de provas, o magistrado poderá nomear administrador, “desde que isso não onere as partes” (art. 104-B, § 3º), com indicação dos quesitos.

Referido ponto também foi objeto de análise na pesquisa realizada com os magistrados de primeira instância, indagando-se qual o procedimento adotado nas situações em que o plano de pagamento não é apresentado. Nesses casos, 74% dos magistrados respondentes informaram que não encaminham os autos à Contadoria Judicial e tampouco à perícia para elaboração do plano de pagamento:

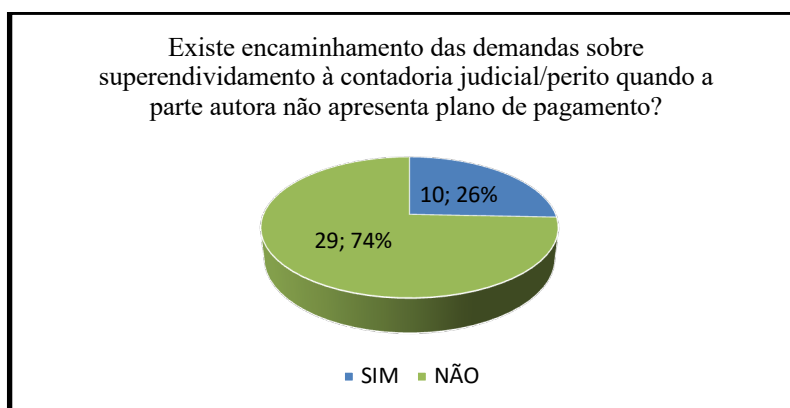


Gráfico 13. Fonte: COCIJDF/TJDFT. Elaboração: NUGICI/TJDFT

Convém mencionar que pouco mais de um quarto dos magistrados que responderam à pesquisa declararam remeter os autos à Contadoria quando o devedor não apresenta plano de pagamento.

Com efeito, após o recebimento pela Contadoria do TJDF/T de demandas nas quais os magistrados exigiam a elaboração de plano de pagamento; depois da verificação da possibilidade da liquidação de dívida em cinco anos, tendo por base as dívidas apresentadas; bem como após o cálculo total do débito, com exclusão dos juros e das parcelas adimplidas e inclusão da correção monetária etc., iniciou-se discussão na Secretaria de Contas Judiciais sobre o cabimento desse tipo de atuação por parte da Contadoria. No bojo do Processo SEI

0020523/2023, há clara sinalização de que tais demandas não devem ser direcionadas às Contadorias Judiciais.

A nomeação de administrador ou perito para elaboração de plano de pagamento pelo magistrado é medida facultativa, a qual não pode representar ônus para as partes, nos termos do que aduz o art. 104-B, § 3º, do CDC. Partindo-se do texto da lei, não fica evidenciado ser essa uma atribuição das contadorias dos tribunais. Além disso, não há ato normativo interno deste Tribunal que atribua tal demanda à referida unidade.

Essa problemática foi objeto de discussões e estudos desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho, o qual, tendo por base principalmente a Cartilha sobre o Tratamento do Superendividamento do Consumidor, publicada pelo CNJ, optou por sugerir que fossem realizados convênios com instituições de ensino superior e faculdades, com a finalidade de nomeação de administradores ou peritos. Ademais, caso o autor seja beneficiário da justiça gratuita, poderá haver a nomeação desses profissionais mediante o custeio nos termos da Portaria Conjunta 101 de 10 de novembro de 2016.

Sendo assim, a solução de encaminhamento dos autos à Contadoria para exercício das atividades de administrador ou perito judicial carece de sustentação legal, bem como de regramento interno deste Tribunal. A aplicação do que disciplina a lei quanto ao ponto em debate perpassa por solução que guarde consonância com o previsto pela cartilha do CNJ e com o delineado pelos fluxos pré-processual e processual estruturados pelo Grupo de Trabalho deste TJDF.

Destaca-se que a nomeação do administrador judicial para elaboração do plano de pagamento não encontra esteio na *práxis judicial*, pois, de acordo com a pesquisa realizada, 86% das respostas foram negativas, conforme gráfico a seguir:

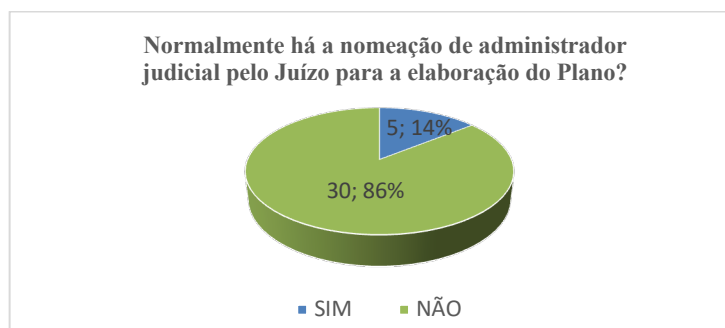


Gráfico 14. Fonte: COCIJDF/TJDF. Elaboração: NUGICI/TJDF

Esses números acima podem ser explicados sobretudo pelo fato de não existir banco de administradores judiciais previamente cadastrados e com *expertise* na realização de planos de pagamento para devedores superendividados. É complicado para os magistrados, sabidamente não especializados em questões financeiras complexas, elaborarem o referido plano de pagamento. Note-se que as causas podem exigir cálculos muito elaborados, como no caso de muitos credores, necessidade de diferenciação de valores principais e aqueles somados a encargos moratórios acumulativos, sendo desejável o auxílio de profissionais técnicos e especializados, desde que sem ônus para as partes (art. 104-B, § 3º, do CDC).

Na decisão de nomeação do administrador, caberá ao magistrado fixar, na forma de quesitos, os parâmetros que julgar necessários à elaboração do plano de pagamento (por exemplo, o valor do principal devido, a possibilidade de o devedor cumprir eventual acordo celebrado na fase do art. 104-A do CDC juntamente com o plano compulsório etc.), oportunizando às partes a apresentação de quesitos próprios.

O Anexo D da Cartilha sobre o Tratamento do Superendividamento do Consumidor, do CNJ (BRASIL, 2022, p. 50) traz sugestões de quesitos.

Um ponto de destaque se refere aos poderes dos magistrados na elaboração do plano de pagamento, se pode ir além do requerimento de desconto em encargos moratórios ou dilação de prazos. Tais medidas encontram-se expressamente previstas no art. 104-A, § 4º, do CDC<sup>20</sup>, que estabelece que “constarão do plano”, mas não aponta exclusão de outras medidas. Por exemplo, poderia o magistrado determinar a alienação, pelo devedor, de imóvel com grande valor de mercado para determinar, como parte do plano, que o devedor resida mediante contrato de locação? Ou determinar a venda de veículo próprio, alvo de financiamento, para que passe a se valer de transporte público?

O plano de pagamento envolve dívidas de consumo muito específicas e obviamente não poderiam alcançar bens que não são alvo de dívidas ou débitos com garantia real, mas a

---

<sup>20</sup> Art. 104-A, § 4º - “Constarão do plano de pagamento referido no § 3º deste artigo:

I - medidas de dilação dos prazos de pagamento e de redução dos encargos da dívida ou da remuneração do fornecedor, entre outras destinadas a facilitar o pagamento da dívida;  
II - referência à suspensão ou à extinção das ações judiciais em curso;  
III - data a partir da qual será providenciada a exclusão do consumidor de bancos de dados e de cadastros de inadimplentes;  
IV - condicionamento de seus efeitos à abstenção, pelo consumidor, de condutas que importem no agravamento de sua situação de superendividamento.

indagação acima diz respeito à possibilidade de o plano prever readequação do estilo de vida do devedor.

Independentemente da conclusão, pelo magistrado, da sua linha de atuação, tais bens ou dívidas podem revelar que o mínimo existencial poderia ser preservado mediante outras condutas do devedor, antes de ingressar com ação de repactuação de dívida.

Conforme dito anteriormente, o direito subjetivo de manter o mínimo existencial não se confunde com eventual (e não previsto na lei) direito de manutenção do padrão de vida.

Nessa mesma linha de raciocínio, poder-se-ia questionar se o plano de pagamento compulsório pode apresentar obrigações impostas ao devedor, como, por exemplo, a proibição de contratação de novos empréstimos antes do pagamento da dívida, sob pena de cancelamento do plano. Nesse caso, apesar de fundamentada na boa-fé objetiva (art. 104-A, § 1º, do CDC), pode ser difícil compatibilizar essa condição com a vedação de decisão condicional (art. 492, parágrafo único, do CPC).

Ademais, o plano de pagamento precisa necessariamente envolver todas as dívidas de consumo aplicáveis (não inseridas na proibição do art. 104-A, § 1º, do CDC) ou é uma escolha do devedor repactuar parte de suas dívidas? A lei parece inclinar-se para a primeira alternativa quando estabelece que caso não haja acordo, o juiz “procederá à citação de todos os credores cujos créditos não tenham integrado o acordo porventura celebrado” (art. 104-B do CDC).

Ocorre que tal disposição deve ser interpretada a partir de todo o sistema processual civil, seja a partir do art. 104-A do CDC, que estabelece o requerimento do consumidor e que por isso listará os credores alvo da repactuação, seja pelo próprio princípio dispositivo, que estabelece que cabe ao autor começar com o processo e delimitar os pedidos e causa de pedir (art. 2º do CPC) ou ainda pela vedação do juiz em proferir sentença diversa do pedido (art. 492 do CPC).

Nesse aspecto, surge questão interessante: se a possibilidade de verificação de coisa julgada em processos revisionais anteriores é oponível (ou não) a demandas de repactuação de dívidas. Apesar de claramente envolverem circunstâncias fáticas parecidas (mesmas partes, mesmos contratos), não parece ser possível concluir pela coisa julgada, já que a causa de pedir e o próprio pedido (de forma mais ampla) são diversos. A revisão anterior, mesmo que baseada na dignidade da pessoa humana e sua subsistência, caso não tenha sido fundada nos arts. 104-A e 104-B do CDC revela nova ação, não sendo possível constatar a coisa julgada.

É o mesmo entendimento que pode ser aplicado a teses vinculantes, fixadas por tribunais superiores ou pelo próprio TJDF, referente a contratos, como o pedido de limitação de descontos de pagamentos de empréstimos a 30% do rendimento do devedor, que pode ser renovado em pedido de tutela provisória ou como parte do plano de pagamento. Essa questão jurídica, de forma abstrata, foi levada ao STJ (Tema 1.085) mas, no âmbito de direito específico de repactuação de dívidas, não parece ter sido julgada, sendo caso de *distinguishing* e, portanto, a questão poderia ser trazida no âmbito de ação de repactuação de dívidas sem violação da tese vinculante.

De toda forma, o plano de pagamento não pode ser tratado como análogo ou equivalente ao plano de recuperação judicial de sociedades empresárias. É instituto totalmente autônomo e, apesar de algumas semelhanças, a própria lei deixa claro que não implicará insolvência civil (art. 104-A, § 5º, do CDC) e nem exige participação direta dos credores, por exemplo, votando o plano<sup>21</sup>.

Feita a apresentação do plano pelo administrador, as partes serão intimadas para ciência, podendo requerer esclarecimentos. Tratando-se de esclarecimentos técnicos, o administrador será intimado para manifestar-se. Tratando-se de esclarecimentos puramente jurídicos, o juiz poderá resolver na sentença.

Em seguida, caberá ao juiz proferir sentença, apresentando o plano judicial compulsório nos limites do § 4º do art. 104-B.

### **7.3.7 Competência para processar e julgar casos em que for parte a CEF**

Impende fazer importante registro sobre os casos em que a Caixa Econômica Federal figurar no polo passivo.

---

<sup>21</sup> Lei 11.101/2005:

Art. 35. A assembleia-geral de credores terá por atribuições deliberar sobre:

I – na recuperação judicial:

a) aprovação, rejeição ou modificação do plano de recuperação judicial apresentado pelo devedor. (...)

Art. 45. Nas deliberações sobre o plano de recuperação judicial, todas as classes de credores referidas no art. 41 desta lei deverão aprovar a proposta.(...)

Art. 55. Qualquer credor poderá manifestar ao juiz sua objeção ao plano de recuperação judicial no prazo de trinta dias contado da publicação da relação de credores de que trata o § 2º do art. 7º desta lei. (...)

Art. 56. Havendo objeção de qualquer credor ao plano de recuperação judicial, o juiz convocará a assembleia-geral de credores para deliberar sobre o plano de recuperação.

O Superior Tribunal de Justiça já se debruçou sobre a questão envolvendo o foro competente para o julgamento das ações ajuizadas com base na Lei 14.181/2021 quando a referida empresa pública federal figurar como um dos credores.

Assim, no julgamento do Conflito de Competência 193.066/DF, realizado em 22/3/2023, a Segunda Seção da Corte Superior firmou o entendimento de que competirá à Justiça comum estadual processar e julgar as demandas oriundas de ações de repactuação de dívidas decorrentes de superendividamento, concentrando-se na Justiça comum estadual todos os credores, ainda que exista interesse de ente federal.

Confira-se a ementa do julgado em comento:

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 ELES, 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.) (Sem grifos no original).

## 8 MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

A fim de promover o monitoramento das demandas de superendividamento, a presente nota técnica debruça-se sobre sugestões de medidas administrativas que podem ser adotadas para o aprimoramento da prestação jurisdicional.

### 8.1 Cadastramento adequado do assunto no PJe

Conforme salientado, a questão atinente ao erro de cadastramento do assunto no PJe impacta diretamente no monitoramento das demandas sobre superendividamento.

Referida situação, constatada não apenas pelo Centro de Inteligência no decorrer dos estudos, mas também pelo NUPEMEC, é corroborada pela pesquisa realizada com os magistrados, na qual, do total de 39 juízes respondentes, 44% relataram que os processos que versam sobre superendividamento, em regra, **não** chegam cadastrados corretamente em suas varas.

Nesse sentido, dentro do universo de magistrados que apontaram os erros de cadastramento, 41% afirmaram que, em vez de apresentar o assunto “superendividamento”, o processo acaba sendo cadastrado com o assunto “interpretação/revisão de contrato”; 18% disseram que normalmente os feitos são categorizados como “cláusulas abusivas”; e 41% destacaram que são inseridos outros assuntos, conforme Gráfico 15:

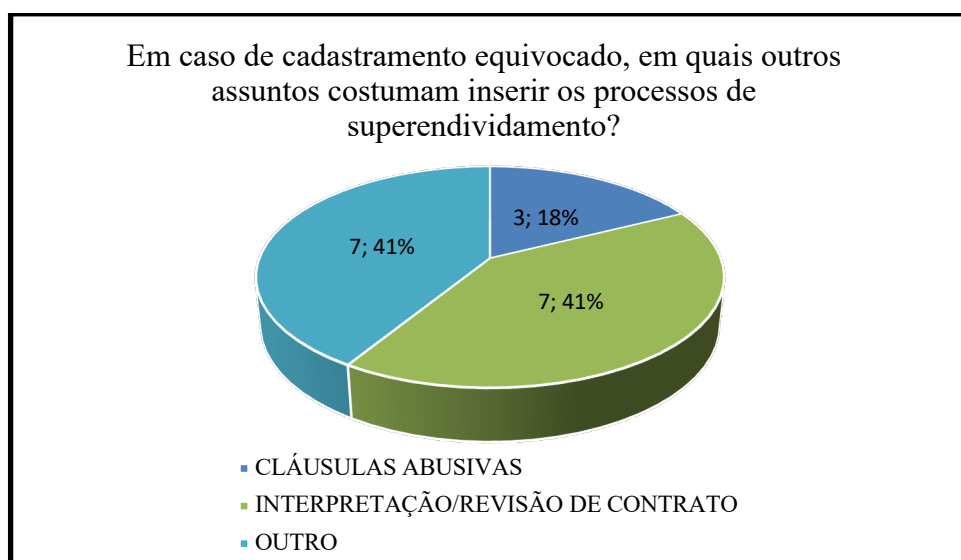


Gráfico 15. Fonte: COCIJDF/TJDFT. Elaboração: NUGICI/TJDFT

Esse erro sistematizado de cadastramento é grave no que se refere ao estudo amplo por parte da comunidade acadêmica e de diagnóstico por parte do próprio Poder Judiciário, sem mencionar a gestão da própria unidade judiciária, como na realização de mutirões de audiências ou julgamentos. Vale lembrar que as demandas são protocoladas no PJe pelo advogado da parte autora, que não tem nenhum interesse em esconder ou mal nomear o assunto do processo, já que, independentemente do assunto cadastrado, o tema será amplamente visualizado pelos atores processuais, processado e julgado pelo juízo. Dessa forma, a conclusão mais óbvia seria desconhecimento do correto cadastramento.

Para remediar esse ponto, poderia ser realizada uma campanha junto à Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, buscando a conscientização dos profissionais sobre a importância do tema. Concomitantemente, poderia haver uma campanha, no âmbito do TJDF, destinada a orientar os servidores sobre a importância do correto cadastramento e de suas consequências, especialmente para os estudos que são realizados pelo Tribunal. Além disso, uma alternativa no âmbito de cada unidade jurisdicional seria a retificação da autuação pela própria secretaria do juízo no momento do recebimento dos processos, medida interna que poderia ser adotada por meio de orientação da Corregedoria às respectivas unidades judiciárias.

Ademais, a utilização da ferramenta de inteligência artificial Toth para a reclassificação das ações judiciais novas pode ser de grande valia para se garantir a melhor acurácia dos dados e, dessa forma, acompanhar o fenômeno do litígio, a fim de subsidiar estratégias a serem adotadas pela Administração, como, por exemplo, eventual criação de vara especializada ou uma alternativa para o tratamento adequado da matéria<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> A título de exemplificação o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul - nos autos 8.2020.0010/00911-5 aprovou, por meio do Conselho da Magistratura (COMAG), a alteração do Projeto denominado PROGRAM I para **Projeto de Gestão do Superendividamento** e determinou: “a) remessa de todos os processos eletrônicos de superendividamento do Estado, independentemente de análise, nos termos da Lei n.º 14.181/21, que alterou os artigos 104-A e 104-B do Código de Defesa do Consumidor, para o **Projeto de Gestão de Superendividamento**; e b) o cumprimento de todos os processos eletrônicos de superendividamento do Estado pela Central de Atendimento Multicomarcas - Multicom.”. Logo, no âmbito do TJRS a opção foi pela concentração dessas ações a um magistrado coordenador designado para atuar nesse Projeto.

## 8.2 Definição do perfil do administrador judicial e cadastramento dos profissionais

A elaboração do plano de pagamento compulsório pode tornar-se tarefa de difícil execução para o magistrado e, considerando a possibilidade de nomeação de administrador judicial, seria útil a fixação de perfil profissional mínimo para atuação na referida área.

Registre-se, que, por vezes, a formação em ciências contábeis ou áreas afins não é suficiente para a realização do planejamento financeiro/plano de pagamento, pois, mais do que um encontro de contas, muitas vezes é necessário que a pessoa superendividada adote mudança postural.

Atualmente, existem formações especificamente voltadas para a referida área, e o profissional que atua com planejamento financeiro desempenha papel crucial na gestão das finanças pessoais, orientando as pessoas na otimização de seus recursos para alcançar objetivos específicos. Esse especialista emprega combinação de conhecimentos em finanças, economia, comportamento humano e normas regulatórias para oferecer conselhos personalizados e estratégicos. As principais atividades e responsabilidades incluem:

- a. Avaliação financeira: realizar análise abrangente da situação financeira atual do devedor, incluindo rendimentos, dívidas, despesas, investimentos, seguros e outros aspectos financeiros relevantes.
- b. Definição de objetivos: trabalhar em conjunto com a parte para identificar e definir metas financeiras de curto, médio e longo prazo, considerando aspectos individuais e familiares.
- c. Elaboração do plano de pagamento: desenvolver estratégias personalizadas considerando a situação da parte e que sejam exequíveis.
- d. Educação financeira: prover informações e orientações para que as partes atendidas tomem decisões financeiras informadas, incluindo explicar complexidades financeiras e recomendar práticas de gestão financeira saudáveis a fim de evitar novas situações de superendividamento.

Assim, uma vez definidos os requisitos mínimos para atuação como administrador judicial nas ações de superendividamento, é necessário que referidos profissionais sejam destacados no Cadastro de Peritos gerido pela Corregedoria a fim de facilitar sua identificação pelos magistrados no momento da nomeação.

### **8.3 Monitoramento do impacto da distribuição das ações de superendividamento nas circunscrições judiciárias**

A partir da correta indicação do assunto das ações sobre superendividamento distribuídas ao PJe, será possível realizar o monitoramento do seu impacto no funcionamento das varas cíveis de todas as circunscrições judiciárias, bem como a necessidade de fortalecimento da estrutura autocompositiva do CEJUSC-SUPER.

Ademais, não se pode descartar a possibilidade de no futuro se verificar a viabilidade de instalação de vara especializada na temática para atuação na fase processual do art. 104-B do CDC, inclusive com equipe multidisciplinar de atendimento, de modo a ir além do tratamento jurídico e possibilitar de forma mais célere a elaboração do plano de pagamento.

Uma alternativa que pode decorrer do referido acompanhamento é a possibilidade de criação de Núcleo de Justiça 4.0., iniciativa que se coaduna com a tendência de virtualização da Justiça.

Com os levantamentos realizados para a elaboração da presente nota técnica, fator que merece destaque é a concentração da distribuição das demandas na Circunscrição Judiciária de Brasília, que durante o período de janeiro de 2023 a fevereiro de 2024 recebeu 34,87% do total de demandas sobre superendividamento, seguida pelas Circunscrições Judiciárias de Taguatinga, com 12,02%; Águas Claras, com 9,36%; e Ceilândia, com 8,27%, conforme Gráfico 16 abaixo:

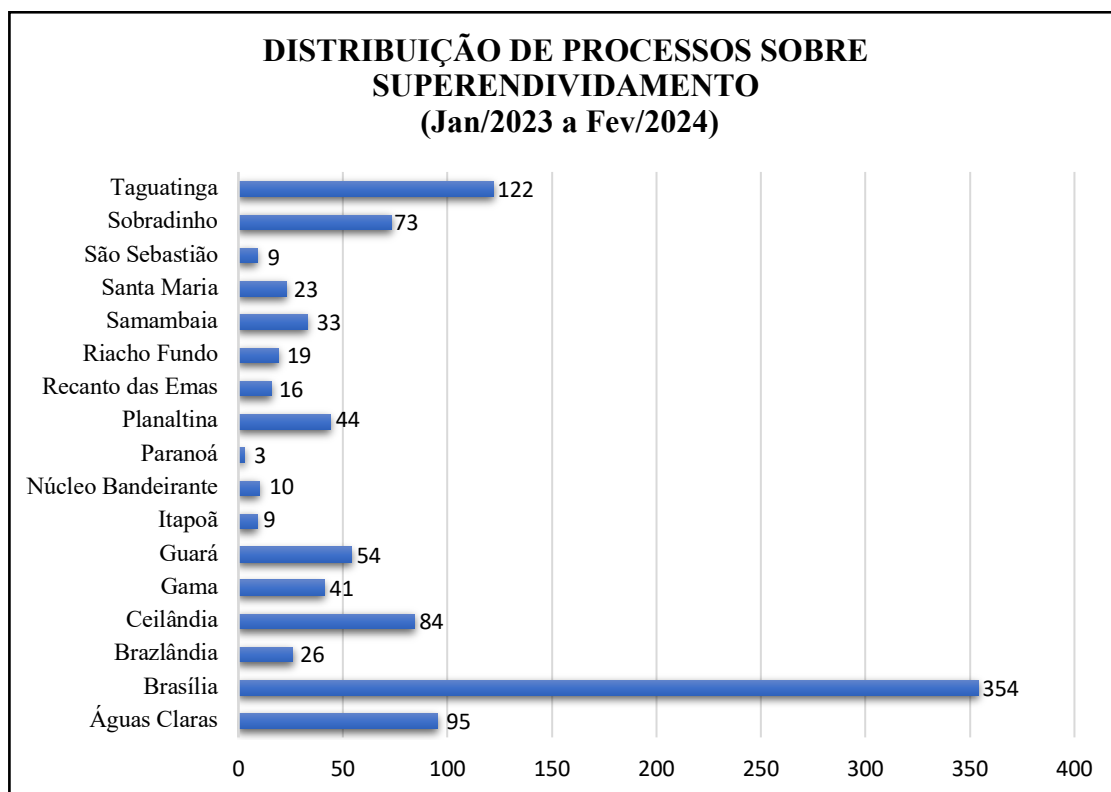


Gráfico 16. Fonte: COCIJDF/TJDFT. Elaboração: NUGICI/TJDFT

Deve-se salientar, entretanto, que para fins de planejamento e de gestão judiciária o impacto para funcionamento das varas cíveis não tem correlação direta com a quantidade de processos distribuídos, pois deve ser considerada a quantidade de unidades judiciais existentes a fim de fazer o referido diagnóstico. Nesse sentido, a distribuição na Circunscrição Judiciária de Brasília é diluída entre as 25 varas cíveis, enquanto no Guará toda a distribuição se concentra em uma única vara cível. Assim, considerando referidos fatores, as circunscrições judiciárias mais impactadas com ações sobre superendividamento são:

Circunscrição Judiciária	Quantidade de Processos - 2023/fev. 2024	Quantidade de Varas Cíveis	Média de Processos por Vara	Ranking
Guará	54	1	54	1º
Águas Claras	95	2	47,5	2º
Planaltina	44	1	44	3º
Sobradinho	73	2	36,5	4º
Taguatinga	123	4	30,75	5º
Ceilândia	84	3	28	6º

Brazlândia	26	1	26	7°
Gama	41	2	20,5	8°
Riacho Fundo	19	1	19	9°
Samambaia	33	2	16,5	10°
Recanto das Emas	16	1	16	11°
Brasília	354	25	14,16	12°
Santa Maria	23	2	11,5	13°
Núcleo Bandeirante	10	1	10	14°
Itapoã	9	1	9	15°
São Sebastião	9	2	4,5	16°
Paranoá	3	1	3	17°

Dessa feita, o diagnóstico do impacto das ações sobre superendividamento nas circunscrições judiciárias do TJDFT é de suma importância tanto para definir estratégias de desjudicialização, tanto pelo NUPEMEC, no que se refere à aplicação dos métodos consensuais de solução de conflitos, quanto para fins de redistribuição da força de trabalho entre as unidades judiciárias.

## CONCLUSÃO

O superendividamento emerge como desafio contemporâneo de grande complexidade, refletindo não apenas problema econômico, mas também jurídico e, sobretudo, social, que afeta profundamente a vida de milhares de consumidores. Essa condição, caracterizada pela incapacidade de um indivíduo honrar suas dívidas sem comprometer seu mínimo existencial, transcende a esfera financeira, influenciando a saúde mental, as relações familiares e a participação social dos afetados.

A complexidade do superendividamento reside na intersecção de múltiplos fatores que contribuem para sua ocorrência e agravamento. Alterações econômicas, como recessão e

inflação, somadas às práticas de crédito muitas vezes predatórias e à falta de educação financeira, criam terreno fértil para o endividamento excessivo. Além disso, eventos de vida inesperados, como desemprego, doenças ou divórcios, podem rapidamente transformar dívidas gerenciáveis em um peso insustentável, levando ao superendividamento.

Diante desse cenário, a necessidade de tratamento adequado dos processos judiciais que envolvem o superendividamento se torna evidente. O Judiciário desempenha papel crucial na resolução desses casos, devendo adotar abordagem que vá além da simples execução de dívidas, reconhecendo a vulnerabilidade dos consumidores superendividados e buscando soluções que promovam a recuperação financeira e a manutenção da dignidade. Isso implica processos judiciais que considerem a realidade socioeconômica dos devedores, estimulem a conciliação e a renegociação de dívidas de maneira justa e viável, e promovam a educação financeira como parte da solução.

Além disso, a uniformização da prestação jurisdicional emerge como necessidade imperativa para garantir melhores resultados e segurança jurídica no tratamento do superendividamento. A variação nas decisões judiciais e a falta de procedimento padronizado podem resultar em incerteza e ineficiência, prejudicando tanto credores quanto devedores. A padronização não apenas facilitaria a previsibilidade e a equidade das decisões, mas também otimizaria o processo, tornando-o mais acessível e compreensível para os consumidores afetados.

Assim, a busca por soluções para o superendividamento demanda ação coordenada e multidisciplinar, envolvendo Poder Judiciário, instituições financeiras, entidades de defesa do consumidor e sociedade civil. A implementação de práticas judiciais uniformizadas, aliada a políticas públicas voltadas à prevenção do endividamento excessivo e à promoção da educação financeira, é um passo fundamental para mitigar os impactos do superendividamento e garantir a proteção e a recuperação dos consumidores afetados, contribuindo para uma sociedade mais justa e equitativa.

Nesse diapasão, a implementação da Lei 14.181/2021 mostra-se desafiadora diante das inovações que exigem não apenas forma especial de tratamento judicial das demandas, mas também readaptação dos atores envolvidos no tratamento aos superendividados.

A pesquisa realizada com magistrados atuantes nas varas cíveis do TJDFT demonstrou a necessidade de mais debate e aprofundamento dos estudos sobre a temática a fim de garantir a aplicação da norma e principalmente tratar adequadamente os conflitos envolvendo a delicada

temática do superendividamento, impondo-se a necessidade premente de definir fluxos para as referidas demandas e repensar a prestação jurisdicional trazendo-se à luz a ideia de atuação em rede com os diversos atores do Sistema de Justiça, órgãos públicos, entidades atuantes na área de defesa do consumidor, sistema financeiro e a sociedade.

A divergência na aplicação da lei pelos magistrados reflete-se em decisões judiciais inconsistentes, o que gera confusão entre os devedores superendividados quanto aos seus direitos e obrigações. Essa incerteza não apenas dificulta a tomada de decisões informadas por parte dos indivíduos afetados, mas também compromete a confiança no sistema judicial. Quando os devedores não têm clareza sobre as proteções que podem esperar da lei, muitos podem hesitar em buscar o auxílio jurídico necessário, permanecendo assim presos em ciclos de dívida insustentáveis.

A falta de previsibilidade nas decisões judiciais também pode encorajar práticas de crédito predatórias, uma vez que credores podem explorar as brechas e as ambiguidades da lei para impor condições desfavoráveis aos devedores. Esse cenário não só agrava o problema do superendividamento como também contribui para a deterioração das relações de crédito, afetando negativamente a saúde geral do sistema financeiro.

Diante desses desafios, torna-se imperativa a necessidade de debate mais amplo e aprofundado entre juízes e demais operadores do direito sobre a aplicação da nova legislação do superendividamento. Uma abordagem coesa e uniforme não apenas garantirá justiça e equidade nas decisões judiciais, mas também reforçará a segurança jurídica, proporcionando aos devedores uma base clara para a renegociação de suas dívidas. Além disso, uma interpretação consistente da lei favorecerá um ambiente de crédito mais estável e previsível, incentivando práticas de empréstimo responsáveis e sustentando a confiança no sistema financeiro.

A promoção de fóruns de discussão, seminários e grupos de trabalho entre magistrados e especialistas em direito do consumidor pode facilitar a troca de ideias e experiências, contribuindo para a construção de entendimento comum sobre a nova legislação. A criação de diretrizes ou recomendações judiciais, baseadas em princípios de equidade e proteção ao consumidor, pode servir como ferramenta valiosa para orientar os juízes na aplicação da lei, minimizando as divergências e fortalecendo a segurança jurídica.

Nesse cenário, um debate robusto e uma aplicação uniforme da legislação sobre o superendividamento não apenas beneficiarão os devedores, mas também sustentarão a integridade e a eficiência na condução dos processos envolvendo referida temática.

A presente nota técnica combinou diversos instrumentos de pesquisa para dar o primeiro passo rumo à uniformização do tratamento das demandas de superendividamento. Decerto, consoante destacado, este documento não tem caráter vinculante, mas apenas sugestivo, e, diante da complexidade do superendividamento, serão necessárias adaptações procedimentais testadas ao longo do tempo, sempre com o objetivo de garantir a eficiência na prestação jurisdicional e a construção das melhores soluções dentro dos cenários possíveis.

## **DIRETRIZES**

Ante o exposto, o CIJDF sugere:

1. Ampla divulgação para o público interno e externo da presente nota técnica pela Assessoria de Comunicação Social.
2. A submissão da presente nota técnica a todos os magistrados e magistradas, com prazo definido, para fins de colaboração para o seu aperfeiçoamento, bem como para que sejam identificados os pontos controvertidos para elaboração de novo estudo sobre a temática.
3. Sejam oficiados os juízos de primeiro grau para que seus respectivos cartórios procedam à retificação do assunto no PJe sempre que for identificado erro em tal campo.
4. Seja oficiada a OAB a fim de que proceda à divulgação da necessidade de cadastramento do assunto adequado no momento da distribuição da ação.
5. O monitoramento das demandas de superendividamento no CEJUSC/SUPER pela SVP e nos juízos cíveis pela Corregedoria, a fim de averiguar eventual necessidade de medidas administrativas como reforço de equipes, reformulação de competência, criação de eventual vara especializada ou implantação do Juízo 4.0. especializado.
6. Acompanhamento da jurisprudência pela CODJU, a fim de identificar os pontos da lei que geram maior índice de recorribilidade, bem como a taxa de reversibilidade das decisões judiciais em segundo grau.

7. Facilitar ao juízo a identificação dos administradores judiciais especializados na elaboração do plano de pagamento, mediante definição do perfil profissional específico e indicação da especialidade no cadastro mantido pela Corregedoria.

8. Observar sinalização contida no Processo SEI 20.523/2023, no sentido de que as Contadorias-Partidorias do TJDF não são a unidade adequada para exercer o ofício de administrador previsto no art. 104-B, § 3º, da Lei 8.078/1990, seja pela falta de atribuição legal e normativa, seja pela expertise exigida para a elaboração do plano de pagamento.

9. Ampla divulgação do atendimento especializado do CEJUSC/SUPER junto à imprensa local a fim de priorizar a escolha pelo ingresso das demandas pela via pré-processual.

10. Celebração de termos de cooperação e parceria com órgãos do Sistema de Justiça, de defesa do consumidor e do sistema financeiro a fim de promover a educação financeira e a adoção de estratégias autocompositivas nas demandas envolvendo superendividamento.

11. O encaminhamento da presente nota técnica ao Centro de Inteligência do Poder Judiciário – CIPJ, para ciência e providências, em atenção ao art. 2º, inciso VII, da Resolução 349 do CNJ.

12. O encaminhamento da presente nota técnica ao Superior Tribunal de Justiça e ao Supremo Tribunal Federal, por meio do Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e Ações Coletivas – NUGEPNAC.

13. A realização de *webinar* pela Escola de Formação Judiciária acerca da temática, a fim de incentivar o debate entre os magistrados sobre a matéria do superendividamento.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 11. ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2023. E-book (540p). Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553624788/epubcfi/6/4\[%3Bvnd.vst.idref%3Dcopyright\\_3-0.xhtml\]!/4/14/6/1:71\[eio%2C%20ou\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553624788/epubcfi/6/4[%3Bvnd.vst.idref%3Dcopyright_3-0.xhtml]!/4/14/6/1:71[eio%2C%20ou]). Acesso em: 14 mar. 2024.

BENJAMIN, Antônio Herman *et al.* **Comentários à Lei 14.181/2021 [livro eletrônico]: a atualização do CDC em matéria de superendividamento**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

BERTONCELLO, Karen. **Superendividamento do consumidor - mínimo existencial - casos concretos**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Endividamento de risco no Brasil**. Série Cidadania Financeira: estudos sobre educação, proteção e inclusão. Brasília: BCB, 2020. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos\\_cidadania/serie\\_cidadania/serie\\_cidadania\\_financeira\\_6\\_endividamento\\_risco.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos_cidadania/serie_cidadania/serie_cidadania_financeira_6_endividamento_risco.pdf). Acesso em: 24 ago. 2023.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Banco Central atualiza números sobre o endividamento de risco**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/752/noticia>). Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Cartilha sobre o tratamento do superendividamento do consumidor**. Brasília: 2022. Disponível em: [cartilha-superendividamento.pdf \(cnj.jus.br\)](https://cnj.jus.br/cartilha-superendividamento.pdf). Acesso em: 17 out. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2023**. Brasília: 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf>. Acesso em: 17 out. 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor (Brasilcon). NT: **O decreto 11.150/22 que regulamentou o mínimo existencial**. Brasília. 2022. Disponível em: [https://www.migalhas.com.br/arquivos/2022/7/70CCFD3DC27FB4\\_nota-tecnica.pdf](https://www.migalhas.com.br/arquivos/2022/7/70CCFD3DC27FB4_nota-tecnica.pdf). Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/notas-tecnicas/nota-tecnica-no-11-2023-cgemm-dpdc-senacon-mj.pdf>.

BUZZI, Catarina de Macedo Rodrigues; BUZZI, Rodrigo Garcia Duarte Rodrigues; MELLO, João Pedro de Souza. **O procedimento especial de repactuação de dívidas na lei do superendividamento do consumidor**. In: BUZZI, Marco Aurélio Gastaldi *et al.* (coord.). Superendividamento dos consumidores: aspectos materiais e processuais. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2024. p. 625-637. No. Sistema: 001249555.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. 20. reimp. Coimbra: Almedina, 2003.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO. **Resultados Anuais de 2023 da Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC) com Perfis de Endividados e Inadimplentes**. Brasília: 2023. Disponível em: <https://portal-bucket.azureedge.net/wp-content/2024/01/Relatorio-Peic-anual-.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2024.

DI STASI, Mônica; RIBEIRO, Paulo Dias de Moura. O superendividamento dos consumidores no Brasil: a importância da aprovação da Lei 14.181/2021 em meio à crise econômica gerada pela pandemia da Covid-19. In: **Revista de Direito do Consumidor**. São Paulo, n.136, jul./ago. 2021. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/41403>. Acesso em: 12 mar. 2024.

DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Por uma nova teoria dos procedimentos especiais – dos procedimentos às técnicas**. Salvador: JusPodivm, 2018.

DISTRITO FEDERAL. **Lei 7.239/2023, de 19 de abril de 2023**. Estabelece o crédito responsável e assegura a garantia do mínimo existencial para os endividados do Distrito Federal, com medidas necessárias para dar cumprimento e efetividade aos arts. 6º, XI e XII; 52, § 2º; e 54-D da Lei Federal 8.078, de 11 de setembro de 1990. Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2023. Disponível em: <https://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/buscarLei-35506!buscarLei.action>. Acesso em: 4 set. 2023.

EFING, Antônio Carlos; PINTO, Núbia Daisy Fonesi. **O salário-mínimo como critério para assegurar o mínimo existencial no tratamento do consumidor superendividado.** In: MARQUES, Claudia Lima; RANGEL, Andreia Fernandes de Almeida (org.) *Superendividamento e proteção do consumidor [recurso eletrônico]: estudos da I e II Jornada de Pesquisa CDEA.* Porto Alegre: Editora Fundação Fênix, 2022. Disponível em: [https://www.fundarfenix.com.br/\\_files/ugd/9b34d5\\_fce4881103004178aa4a0992c1bf8bb7.pdf](https://www.fundarfenix.com.br/_files/ugd/9b34d5_fce4881103004178aa4a0992c1bf8bb7.pdf). Acesso em: 24 ago. 2023.

ESPINOZA, Danielle Sales Echaiz. **A doutrina do mínimo existencial.** In: *Interfaces científicas humanas e sociais.* Aracaju, v. 6, N.1 – p. 101-112, jun. 2017.

FARIAS, Cristiano Chaves de. [et al.]. **Manual de direito civil** – Volume único. 4. ed. rev, ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2019.

HACHEM, Daniel Wunder. **Mínimo existencial e direitos fundamentais econômicos e sociais: distinções e pontos de contato à luz da doutrina e jurisprudência brasileiras.** In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Direito público no Mercosul: intervenção estatal, direitos fundamentais e sustentabilidade.* Belo Horizonte: Fórum, 2013.

LIMA, Clarissa Costa de. **O tratamento do superendividamento e o direito de recomeçar dos consumidores.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V; MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MARQUES, Claudia Lima; COSTA, Clarissa Costa de; VIAL, Sophia. **Superendividamento dos consumidores no pós-pandemia e a necessária atualização do Código de Defesa do Consumidor.** In *Direito do Consumidor: reflexões quanto aos impactos da pandemia de Covid-19.* Coordenação: Alexandre David Malfatti, Paulo Henrique Ribeiro Garcia e Sérgio Seiji Shimura, v. 1, p. 107 — 144, São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2020. Disponível em: <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=126216>. Acesso em: 4 set. 2023.

MARQUES, Claudia Lima; RANGEL, Andreia Fernandes de Almeida (org.) **Superendividamento e proteção do consumidor [recurso eletrônico]: estudos da I e II Jornada de Pesquisa CDEA.** Porto Alegre: Editora Fundação Fênix, 2022. Disponível em: [https://www.fundarfenix.com.br/\\_files/ugd/9b34d5\\_fce4881103004178aa4a0992c1bf8bb7.pdf](https://www.fundarfenix.com.br/_files/ugd/9b34d5_fce4881103004178aa4a0992c1bf8bb7.pdf). Acesso em: 21 ago. 2023.

MARQUES, Claudia Lima. **Decreto 11.150/2022: a inconstitucional tentativa de esvaziar a Lei 14.181/2021 e retroceder o dever do Estado de proteção do consumidor.** 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/371504/a-inconstitucional-tentativa-de-esvaziar-a-lei-14-181-21>. Acesso em: 18 mar. 2024.

MIRAGEM, Bruno. **Curso de direito do consumidor.** 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. In: PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil: teoria geral das obrigações** – vol. II. 35. ed., ver. e atual.. Rio de Janeiro: Forense, 2024. *E-book.* Disponível em:

[https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649143/epubcfi/6/12\[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml5\]!/4/58/1:30\[2.%20%2CObr\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649143/epubcfi/6/12[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml5]!/4/58/1:30[2.%20%2CObr]). Acesso em: 10 mar. 2024.

PÉREZ-NEBRA, A. R.; SIQUEIRA, A. O. de; COUTO, C. y Oliveira, L. F. (2020). **Programa Superendividados: “Uma Luz no Fim do Túnel para quem está Perdido”**. *Psicologia: Ciência E Profissão*, 40, Artigo e194281. <https://doi.org/10.1590/1982-3703003194281>. Acesso em: 30 mar. 2024.

PORTO, Antônio José Maristrello; BUTELLI, Pedro H. **O endividamento das famílias brasileiras: primeiros resultados de uma survey nacional**. In: PORTO, Antônio José Maristrello *et al.* (Orgs.) *Superendividamento no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2015.

\_\_\_\_\_; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. **Uma visão regulatória da prevenção e tratamento do superendividamento no Brasil**. In PORTO, Antônio José Maristrello *et al.* (Orgs.) *Superendividamento no Brasil*. Curitiba; Juruá, 2015.

POSADA, Francisco Emilio de Carvalho. **Aspectos práticos da repactuação de dívidas do consumidor pessoa natural**. In: BUZZI, Marco Aurélio Gastaldi *et al.* (coord.). **Superendividamento dos consumidores: aspectos materiais e processuais**. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2024. p. 581-600. No. Sistema: 001249555.

SAMPAIO, Marília de Ávila e Silva. **Superendividamento e consumo responsável de crédito**. Brasília: TJDF, 2018. Disponível em: [https://www.tjdft.jus.br/institucional/escola-de-administracao-judiciaria/documentos\\_e-books/e-books-pdf/Superendividamentoeconsumoresponsveldecredito.pdf](https://www.tjdft.jus.br/institucional/escola-de-administracao-judiciaria/documentos_e-books/e-books-pdf/Superendividamentoeconsumoresponsveldecredito.pdf).

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. **Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações**. In: **Direitos Fundamentais & Justiça**. Porto Alegre, ano 1, n. 1.2007.

TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito do consumidor: direito material e processual**. Volume único. 12. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.

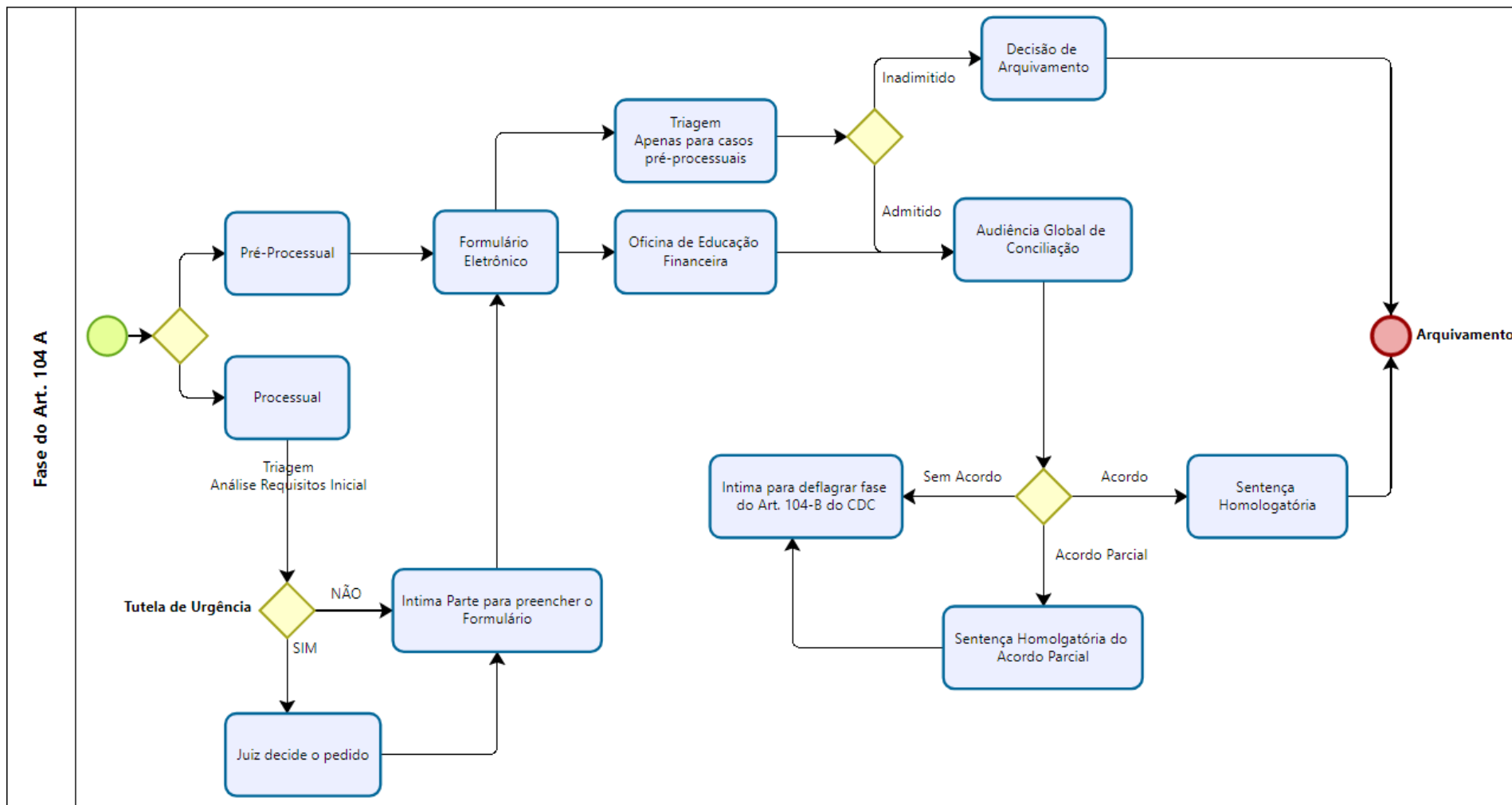
TORRES, R. L. **O mínimo existencial e os direitos fundamentais**. *Revista de Direito Administrativo*, n. 177, p. 29-49, jul./set. 1989.

<https://www.camara.leg.br/noticias/211063-atualizacao-do-codigo-do-consumidor-tem-apoio-parcial-na-camara/>. Acesso em: 28 ago. 2023.

<https://www.camara.leg.br/noticias/211064-jurista-diz-que-nao-fara-revisao-do-codigo- apenas-atualizacao/>. Acesso em: 28 ago. 2023.

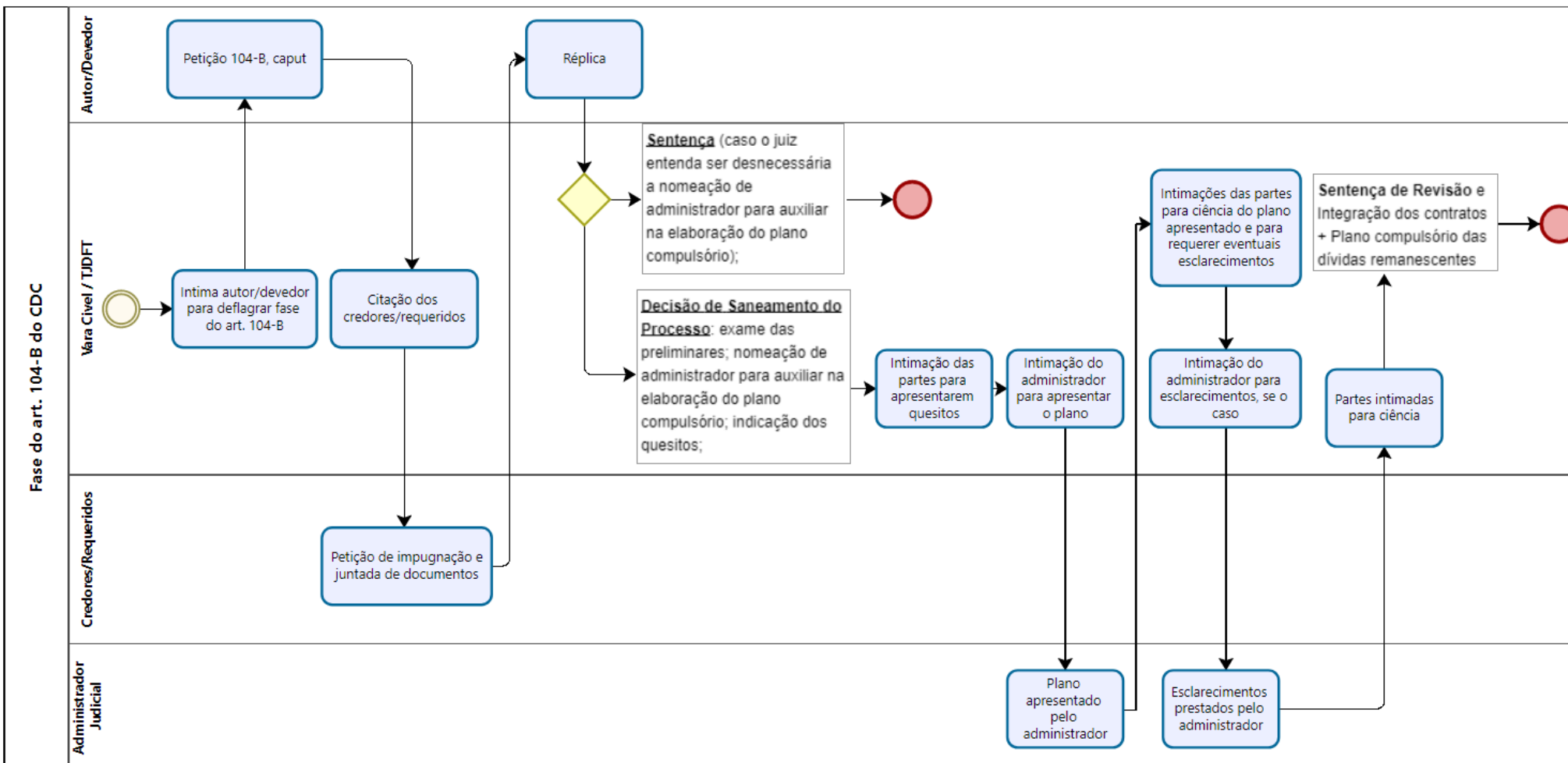
<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/06/14/mudancas-em-codigo-devem- proteger-consumidores-de-superendividamento-e-no-comercio-eletronico>. Acesso em: 28 ago. 2023.

**ANEXO I**  
**FLUXO PRÉ-PROCESSUAL (FASE CONCILIATÓRIA OU CONSENSUAL – ART. 104-A DO CDC)**



## ANEXO II

### FLUXO PROCESSUAL (FASE CONTENCIOSA – ART. 104-B DO CDC)



### ANEXO III

#### MINUTA DE DECISÃO INTERLOCUTÓRIA – EMENDA À INICIAL

Trata-se de ação ajuizada sob o fundamento do significativo comprometimento da renda da parte autora em face das obrigações existentes.

A esse respeito, o ordenamento jurídico vigente atualizou o Código de Defesa do Consumidor, conferindo procedimento especial de tratamento do superendividamento.

Para tanto, os fatos narrados na inicial indiciam a subsunção no referido texto legal, oportunizando, primordialmente, a revisão e a repactuação da(s) dívida(s) discriminada(s) na peça inicial, amparada no art. 104-B, incluído pela Lei 14.181, de 2021.

Nesse sentido, são requisitos da petição inicial do referido art. 104-B:

- a) demonstração da tentativa de conciliação prévia, na forma dos arts. 104-A ou 104-C, que poderá ocorrer nesses autos;
- b) descrição dos credores das dívidas (com seus *e-mails*) objeto da repactuação que não integraram o plano de pagamento voluntário, obtido na fase de conciliação, com individualização das obrigações a renegociar;
- c) proposta preliminar de plano de pagamento e identificação das obrigações que integram a pretensão de repactuação;
- d) descrição da quantia a ser reservada ao mínimo existencial;
- e) o valor da causa deverá observar o art. 292 do CPC, considerando o valor da soma das obrigações questionadas;
- f) havendo contrato com desconto em folha ou conta corrente, intermediados por associação, inserir no polo passivo a instituição financeira, caso o pedido seja de repactuação, e não de anulação;
- g) informe o *e-mail* da fonte pagadora;
- h) o processo de tratamento do superendividamento, contemplado no art. 104-B do CDC não abrange contratos com garantia real e/ou alienação fiduciária, visto que não apresentam identidade com os pressupostos contidos no art. 54-A do CDC.

Ainda, visando à compreensão do contexto social em que inserida a parte superendividada, e, diante das diretrizes definidas pelo Conselho Nacional de Justiça no que diz com o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero – Recomendação 128 de 15/2/2021, informe:

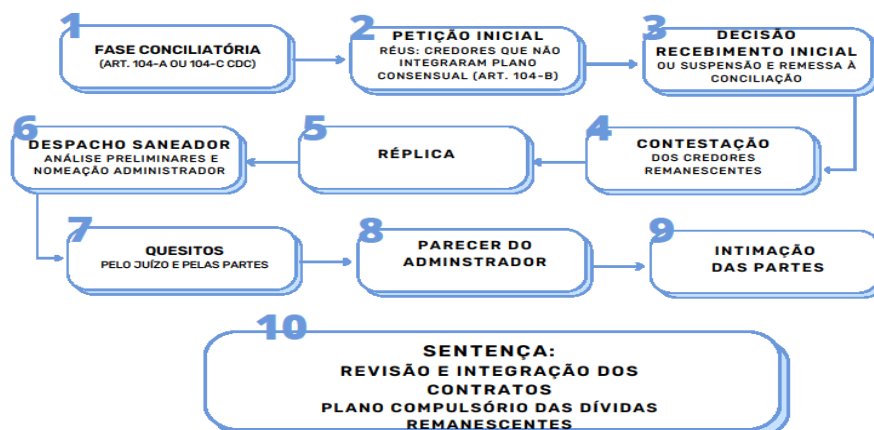
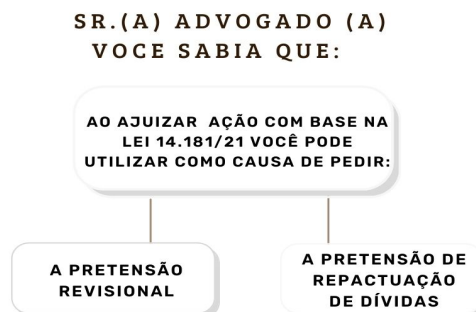
- a) gênero;
- b) idade;

- c) nível de escolaridade: ensino fundamental completo, ensino fundamental incompleto, ensino médio completo, ensino médio incompleto, ensino superior completo ou incompleto;
- d) possui enfermidade crônica com gastos comprovados?
- e) possui dependentes? Quantos?
- f) possui registro de violência doméstica e/ou medida protetiva aplicada?

Por essas razões, intime-se a parte autora para emendar a inicial, forte no art. 321, parágrafo único, do CPC, atendendo, pontuadamente, todos os requisitos acima listados.

Note-se que a identificação dos credores e seus endereços eletrônicos agiliza o cumprimento das decisões judiciais.

Prazo: quinze dias.



**ANEXO IV**  
**MINUTA DE DECISÃO INTERLOCUTÓRIA – EMENDA À INICIAL**

A inicial precisa de emenda.

**Com efeito, o tratamento para o superendividamento previsto na Lei 14.181/2021 estabelece os seguintes requisitos para que seja designada audiência conciliatória:**

**1) apresentação de plano de pagamento:** 1.1) com prazo máximo de 5 anos; 1.2) com as garantias previstas do contrato; 1.3) com a forma de pagamento previstas do contrato;

2) não pode se referir a crédito: 2.1) com garantia real; 2.2) financiamento imobiliário; 2.3) crédito rural.

No caso, XXXX a parte autora apenas apresentou seus contracheques, um extrato das consignações inespecífico, mas não juntou os contratos firmados nem o extrato de pagamento de cada um dos contratos.

**Assim, para aferição da presença dos requisitos legais, é necessário que a parte autora emende a inicial para:**

- a)** Juntar todos os contratos firmados – completos – e que pretende sejam incluídos na ação;
- b)** Juntar extrato de pagamento de todos os contratos firmados;
- c)** Apresentar seu contracheque dos últimos 3 meses;
- d)** Certidão do SPC/SERASA;
- e)** Apresentar plano de pagamento adequado com prazo para pagamento de no máximo 5 anos, quais são as garantias de cada contrato e a forma de pagamento.

Sugere-se que seja utilizada uma tabela que contenha, no mínimo, os seguintes itens:

Nome e número do contrato	Valor total do contrato	Valor e parcelas já pagas do contrato	Encargos previstos no contrato	Garantia prevista no contrato	Forma de pagamento original prevista no contrato	Valor total da proposta de pagamento	Encargos sugeridos para a proposta de pagamento	Valor da parcela proposta para pagamento parcelado (máximo de 5 anos)

Prazo, 20 (vinte) dias, sob pena de indeferimento da inicial por inépcia e falta dos pressupostos processuais.

## **Centro de Inteligência da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – CIJDF**

**Desembargador Roberval Casemiro Belinati**  
Primeiro Vice-Presidente do TJDF e Presidente do CIJDF

**Juiz Luis Martius Holanda Bezerra Junior**  
Juiz Auxiliar da Primeira Vice-Presidência e Supervisor do CIJDF

**Juíza Luciana Yuki F. Sorrentino**  
Coordenadora do CIJDF

**Juiz Ângelo Pinheiro Fernandes de Oliveira**  
Coordenador do CIJDF

### **Grupo Decisório**

**Desembargador Roberval Casemiro Belinati**  
Primeiro Vice-Presidente do TJDF e Presidente do CIJDF

**Juiz Francisco Antonio Alves de Oliveira**  
Representante da Presidência

**Juiz Luis Martius Holanda Bezerra Junior**  
Juiz Auxiliar da Primeira Vice-Presidência e Supervisor do CIJDF

**Juíza Marília Garcia Guedes**  
Representante da Segunda Vice-Presidência

**Juiz Caio Brucoli Sembongi**  
Representante da Corregedoria

**Juíza Luciana Yuki F. Sorrentino**  
Coordenadora do CIJDF

**Juiz Ângelo Pinheiro Fernandes de Oliveira**  
Coordenador do CIJDF

### **Grupos Temáticos**

**Juiz João Ricardo Viana Costa**  
Coordenador do Grupo Temático de Direito Privado

**Juíza Acácia Regina Soares de Sá**  
Coordenadora do Grupo Temático de Direito Público

**Juíza Paula Afoncina Barros Ramalho**  
Coordenadora do Grupo Temático de Direito Criminal

### **Equipes Técnicas**

#### **Coordenadoria do Centro de Inteligência da Justiça do Distrito Federal – COCIJDF**


Fernando Goulart de Oliveira Silva  
Flávia Nunes de Carvalho Cavichioli Carmona  
Felipe Tiago Lira Severiano  
Márcia Maria Moraes Muniz

#### **Núcleo de Gestão da Informação do Centro de Inteligência – NUGICI**

Philippe Teixeira Campos  
Lorenzo Goulart Rodrigues Silva

### **Unidades de apoio à elaboração da nota técnica**

Coordenadoria de Sistemas da Primeira Vice-Presidência– COSISP  
Coordenadoria de Sistemas e Estatísticas da Primeira Instância – COSIST  
Coordenadoria de Gestão dos Sistemas da Segunda Instância – CGSIS  
Coordenadoria de Doutrina e Jurisprudência – CODJU



**CIJDF**  
Centro de Inteligência  
da Justiça do DF

**GPVP**  
Gabinete da Primeira  
Vice-Presidência

TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
DO DISTRITO FEDERAL  
E DOS TERRITÓRIOS

**TJDFT**