



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

ANA LUÍZA DO NASCIMENTO ARRUDA

**A HIPERVULNERABILIDADE DE IDOSOS À LUZ DA NOVA LEI DO
SUPERENDIVIDAMENTO (Lei n. 14.181, de 1º de julho de 2021): a
proteção da senescência pelo ordenamento jurídico e a efetivação
da dignidade da pessoa idosa**

Brasília

2023

ANA LUÍZA DO NASCIMENTO ARRUDA

**A HIPERVULNERABILIDADE DE IDOSOS À LUZ DA NOVA LEI DO
SUPERENDIVIDAMENTO (Lei n. 14.181, de 1º de julho de 2021): a
proteção da senescência pelo ordenamento jurídico e a efetivação
da dignidade da pessoa idosa**

Monografia apresentada como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharela
em Direito pela Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília.

Orientadora: Profa. Dra. Fernanda de
Carvalho Lage

Brasília

2023

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, que me amparou e me guiou mesmo em meio às adversidades por vezes encaradas como insuperáveis por mim, mas sempre coloquei o pé e nunca me faltou o chão, providenciado por Ele.

Aos meus avós, *in memoriam*, que foram fonte de grande inspiração de vida e do presente trabalho, por todo o carinho, apoio e amor imprescindíveis para minha caminhada até aqui. Em especial ao meu vovôzinho Daniel, que sonhou tanto com esse momento e chegou pertinho de acompanhá-lo por aqui, é por você, vovô.

À minha mãe, Marizar do Nascimento Souza, por ser o meu maior referencial de força, esforço, luta e, sobretudo, de amor, muito obrigada pelo apoio incondicional, mamãe, por todo o amparo e toda a paciência.

Às minhas preciosas irmãs, Ana Paula, Ana Lídia e Ana Beatriz, por todo o apoio de sempre, vocês são minhas melhores amigas e meus maiores tesouros, nunca me esquecerei onde reside a minha força.

À Chiara, que me mostrou que amor e companheirismo transcendem espécies, e adentrou diversas madrugadas comigo em busca desse sonho, desde 2017.

Aos meus amigos de graduação, Maria Clara, Daniela Estrela, Nathalia Leite, Keila Rosa e Victor Edwards, poucos e bons! Muito obrigada pelo apoio.

Ao Adan, meu encontro mais inesperado, pelo apoio e cuidado durante a redação do presente trabalho.

À Dra. Janaína, profissional e pessoa incrível e imprescindível para a conclusão e desenvolvimento do presente trabalho, à medida que me direcionou aos manejos e instrumentos necessários à entrega do meu melhor, gratidão!

À Isis, pelo apoio à minha família, principalmente durante a pandemia.

Aos excelentes profissionais que tive a oportunidade e a sorte de encontrar durante o início da trajetória-profissional acadêmica, em todas as salas de aula, nos corredores, lanchonetes, ônibus para deslocamento para a Universidade, assim como às experiências de estágio imprescindíveis para a construção da profissional e do ser

humano que me tornei ao longo desses anos. Em especial à equipe Torreão Braz Advogados, cujos profissionais me auxiliaram de forma indescritível nos últimos anos.

À minha incrível orientadora, Dra. Fernanda Lage, pelo esforço, apoio e empatia sem os quais não seria possível entregar e concluir o presente trabalho.

À UnB, por ter viabilizado o meu sonho, meu ingresso, permanência e concretização desse sonho, jamais terei palavras ou como expressar tamanha gratidão pela minha casa.

RESUMO

O presente trabalho visa a analisar a construção social, doutrinária e jurisprudencial do conceito da hipervulnerabilidade de idosos nas relações de consumo, qualificada pelo superendividamento, que redundou na alteração promovida pela Lei do Superendividamento (Lei n. 14.181/2021) no Estatuto da Pessoa Idosa (Lei n. 10.741/2003).

Em vista da recente positivação de norma que dispensa tratamento específico aos idosos em situação de superendividamento no âmbito do direito consumerista, por meio da edição da Lei n. 14.181, de 1º de julho de 2021 (Lei do Superendividamento), a presente análise se propõe a definir os aspectos centrais que resultaram na alteração legislativa que tenciona assegurar o mínimo existencial, consectário da dignidade da pessoa humana.

A análise permeia conceitos sociológicos que induzem à caracterização da sobreposição de vulnerabilidades em um mesmo indivíduo e da imprescindibilidade da atuação estatal no sentido de conferir uma proteção especial a indivíduos hipervulneráveis e examina, à luz do conceito da hipervulnerabilidade dos idosos e da alteração promovida pela Lei do Superendividamento no Estatuto do Idoso, a forma pela qual os fenômenos sociais necessários à constatação da hipervulnerabilidade são percebidos e enfrentados pela doutrina e pela jurisprudência em momento preliminar e concomitante à atividade legiferante.

Palavras-chave: Direito do Consumidor. Pessoa Idosa. Hipervulnerabilidade Superendividamento. Dignidade da pessoa humana.

ABSTRACT

This monograph aims to analyze the social, doctrinal and jurisprudential construction of the concept of hypervulnerability of the elderly in consumer relations, qualified by over-indebtedness, which resulted in the amendment promoted by the law of Over-indebtedness (Law n. 14.181/2021) in statute of the elderly (Law n. 10.741/2003).

In view of the recent positivation of a rule that provides specific treatment to elderly people in a situation of over indebtedness in a consumer law, through of the enactment of the law of over-indebtedness, law n. 14.181, of 1st July 2021 (law of over-indebtedness), the present analyses propose to define central aspects who resulted in the changes of law who to aims to assecure in a minimum existential , consequence of principle of human dignity.

The analysis permeast sociological concepts who induze the characterization of the overposition of vulnerability in the same individual and the imprescibility of state atuation in the way to garante a special protection to hypervulnerable individuals and examine, according of hypervulnerabilty concept of elderly and law changes promovid through law of the overindenbttness in the statute of elderly, and the way of the social phenomen necessary of the finding of hypervulnerability are realize by doutrine and jurisprudential in a early moment and the same time of legislative work.

Key words: Consumer Law. Elderly. Hypervulnerability. Over-indebtedness. Human dignity.

LISTA DE ABREVIATURAS

Art. Artigo

BACEN Banco Central do Brasil

CC Código Civil

CD Câmara dos Deputados

CDC Código de Defesa do Consumidor

CEF Caixa Econômica Federal

CEJUSC/SUPER Centro Judiciário de Solução de Conflitos e de Cidadania
Superendividados

CF Constituição Federal

CNPJ Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica

INC Inciso

LINDB Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro

MPF Ministério Público Federal

ONU Organização das Nações Unidas

OMS Organização Mundial de Saúde

PL Projeto de Lei

PLS Projeto de Lei do Senado

REsp Recurso Especial

SF Senado Federal

STF Supremo Tribunal Federal

STJ Superior Tribunal de Justiça

TJSP Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

TRF4 Tribunal Regional Federal da 4ª Região

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1 – IDOSO	Erro! Indicador não definido.
1.1 Conceito de idoso	12
1.2 - A tutela jurídica da pessoa idosa	17
1.2.1 - O cenário internacional	17
1.2.2 - A construção da protetividade da pessoa idosa no ordenamento jurídico pátrio	20
1.2.2.a - A Política Nacional do Idoso - Lei n. 8.842, de 4 de janeiro de 1994	25
1.2.2.b - O Estatuto da Pessoa Idosa - Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003 e a as alterações promovidas pela Lei do Superendividamento (Lei n. 14.181/2021)	25
CAPÍTULO 2 - O SUPERENDIVIDAMENTO	43
2.1 Conceito de superendividamento	43
2.2 O superendividamento no Brasil: a construção do conceito e o protagonismo judicial na análise de casos em um momento prévio à Lei n. 14.181/2021	47
2.3 Do PLS 283/2012 (PL 3.515/2015) à Lei n. 14.181/2021: a positivação do tratamento ao superendividamento no ordenamento jurídico pátrio	59
CAPÍTULO 3 – A CONSTRUÇÃO DAS HIPERVULNERABILIDADES NO ÂMBITO CONSUMERISTA E A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE SUPERENDIVIDAMENTO O ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO	33
3.1 A efetivação da igualdade material e a imprescindibilidade de especial tratamento aos indivíduos vulneráveis	33
3.2 A interseccionalidade no âmbito consumerista, a necessidade de especial tutela de grupos hipervulneráveis e o diálogo das fontes	36
3.3	Erro! Indicador não definido.
CAPÍTULO 4 - A IMPRESCINDIBILIDADE DA INSTITUIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EFETIVADORAS DA ADEQUADA PROTEÇÃO DA PESSOA IDOSA	65
CONCLUSÃO	Erro! Indicador não definido.

INTRODUÇÃO

Na oportunidade da realização da II Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento, ocorrida em 2002, em Madri, Espanha, em seu discurso, o então Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, Sr. Kofi Annan elucidou que:

Na África se diz, quando morre um ancião, que desaparece uma biblioteca. Talvez o provérbio varie de um continente a outro, mas seu significado é igualmente certo em qualquer cultura. As pessoas idosas são intermediárias entre o passado, o presente e o futuro. Sua sabedoria e experiência constituem verdadeiro vínculo vital para o desenvolvimento da sociedade¹.

Fato é que a sociedade contemporânea é uma sociedade voltada ao consumo e, conseqüentemente, fomenta o uso do crédito, o que possui o endividamento como uma das decorrências lógicas, no caso de ausência de educação financeira, voltada ao consumo de crédito consciente, acessível para a população.

Nesse sentido, exsurge a imprescindibilidade de conferência de especial proteção aos consumidores, de modo geral, consideradas as assimetrias próprias das relações de consumo e creditórias, e, especialmente, de grupos hipervulneráveis, nestes incluídas as pessoas idosas, conforme reconhecido pela própria Constituição e em diversos instrumentos internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Assim, convém elucidar que o superendividamento é um fenômeno social e jurídico, de modo que é imprescindível proceder à análise do fenômeno que, em síntese, decorre da impossibilidade de um indivíduo, de boa-fé, quitar suas dívidas sem prejuízo ao seu mínimo existencial.

À luz de tais considerações, no primeiro capítulo trata-se da conceituação de idoso em variadas perspectivas, para fins de analisar a forma pela qual o envelhecimento é apreendido e definido pelo ordenamento jurídico pátrio e pelas orientações internacionais de direitos humanos.

¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Plano de ação internacional contra o envelhecimento, 2002/ Organização das Nações Unidas; tradução de Arlene Santos. — Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003,p.13.

No segundo capítulo, cuida-se da constatação das hipervulnerabilidades, sobretudo das repercussões de tal constatação o âmbito consumerista, da consequente imprescindibilidade de especial tratamento aos indivíduos hipervulneráveis como forma de efetivar a igualdade material e a utilização do diálogo das fontes como instrumento interpretativo-integrativo apto a proporcionalizar a efetivação dos direitos fundamentais da pessoa idosa.

Por fim, no último capítulo é esmiuçado o conceito e construção terminológica do superendividamento, enfrentamento da questão doutrinária e jurisprudencialmente antes da positivação de lei que dispensa tratamento específico da questão.

Além do mais, sugere-se como medidas complementares e imprescindíveis à materialização da dignidade de pessoa idosa a necessidade de implementação de boas práticas por parte de instituições como os Ministérios Públicos, Tribunais de Justiça, PROCONs e demais órgãos e entidades encarregados pela defesa do consumidor nas diversas esferas federativas.

Com relação à metodologia, a técnica de pesquisa foi a revisão bibliográfica, com conteúdo predominantemente nacional, feita por meio de artigos científicos, doutrina, jurisprudência, tramitação e minutas de projetos de lei, normas nacionais e internacionais, textos e livros.

CAPÍTULO 1 – IDOSO

1.1 Conceito de idoso

A definição conceitual de idoso perpassa pelas perspectivas filosóficas, sociológicas, psicológicas, biológicas e jurídicas, visto que o fenômeno do envelhecimento é fenômeno social, multisetorial e universal, cujo marco de início não possui uma definição precisa e única, e as variações dependem de uma gama de fatores.

Uma vez que compreendido como um processo gradual e contínuo, o envelhecimento tem marco inicial na fase adulta e decorre da conjunção de diferentes aspectos cronológicos, biológicos, psicológicos e sociais. Tais aspectos tendem a variar em conformidade com as condições históricas, políticas, econômicas, geográficas e culturais nas quais o indivíduo está envolto, o que enseja a coexistência de múltiplas concepções sociais acerca da velhice e do idoso.²

Em razão da mencionada multifatorialidade, a caracterização da velhice pode ser aferida a partir da associação das várias concepções de idade, quais sejam: cronológica, biológica, psicológica e social.

Neste íterim, conquanto a idade cronológica diz respeito à mensuração do tempo em dias, meses e anos decorridos desde o nascimento do indivíduo, a idade biológica refere-se às alterações corporais e psíquicas pelas quais passa o indivíduo desde antes o nascimento e se estende até o fim da vida.³

² IRIGARAY, Tatiana Quarti e SCHNEIDER, Rodolfo Herberto. O envelhecimento na atualidade: aspectos cronológicos, biológicos, psicológicos e sociais. *Estudos de Psicologia (Campinas)* [online]. 2008, v. 25, n. 4, [pp. 585-593]. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-166X2008000400013>.. Acesso em 20 de dezembro de 2022

³ Idem, p. 589 - 590.

Há ainda a idade social, que se relaciona às idades cronológica e psíquica e atine aos papéis sociais, hábitos e *status* ocupados pelo indivíduo perante a sociedade, cuja expectativa varia de acordo com a idade cronológica, e, quanto aos idosos, em muitas culturas, ainda perdura a crença de que idade social é associada à uma redução de atividades e de produtividade, mormente relacionada à aposentadoria e ao estado de inatividade econômica.⁴

Já a idade psicológica, possui duas perspectivas, uma relacionada à idade cronológica e ao desempenho das capacidades psíquicas, enquanto a outra concerne aos padrões comportamentais adquiridos e desempenhados durante a vida do indivíduo, que influem diretamente na concepção e forma de envelhecimento do próprio indivíduo. Como se vê:

O envelhecimento é um processo complexo e multifatorial. A variabilidade de cada pessoa (genética e ambiental) acaba impedindo o estabelecimento de parâmetros. Por isso, o uso somente do tempo (idade cronológica) como medida esconde um amplo conjunto de variáveis. A idade em si não determina o envelhecimento, ela é apenas um dos elementos presentes no processo de desenvolvimento, servindo como uma referência da passagem do tempo. (IRIGARAY *et al*, 2008, p. 592)

Relativamente aos critérios cronológico-etários, a Organização Mundial de Saúde (OMS) parametriza a fixação da idade mínima da pessoa idosa, relacionada a critérios biológicos, a partir do nível de desenvolvimento socioeconômico de cada país. Portanto, o organismo internacional define que nos países em desenvolvimentos são consideradas pessoas idosas as maiores de 60 (sessenta) anos de idade, conquanto nas nações desenvolvidas, são consideradas pessoas idosas as maiores de 65 (sessenta e cinco) anos de idade.⁵

No âmbito das ciências humanas, Simone de Beauvoir redigiu seu “A Velhice”, de primeira edição publicada em 1970 na França, com a finalidade de romper com a

⁴ Ibidem. p. 591.

⁵ WHO (2002) Active Ageing – A Policy Framework. A Contribution of the World Health Organization to the second United Nations World Assembly on Aging. Madrid, Spain, April, 2002.

“conspiração do silêncio” que, ainda hoje rege de modo inconsciente a sociedade que ignora que “[...] nada deveria ser mais esperado e, no entanto, nada é mais imprevisto que a velhice”, de modo que a referida omissão que implica na falta de tomada de atitudes positivas relativas à velhice implica na recusa do “mínimo julgado necessário para levar uma vida de homem” (pp. 9 e 10).⁶

Na mesma linha, ao que importa à distinção no trato com os idosos, BEAUVOIR (1990) assevera:

Os velhos não são considerados uma categoria à parte e, por outro lado, isso não lhes agradaria; existem livros, publicações, espetáculos, programas de televisão e de rádio destinados às crianças e aos adolescentes; aos velhos, não. Em todos esses planos eles são incorporados aos adultos mais jovens. **Entretanto, quando se decide sobre seu estatuto econômico, parece que se considera pertencerem a uma espécie estranha: os velhos não têm nem as mesmas necessidades nem os mesmos sentimentos que os outros homens**, já que nos basta conceder-lhes uma miserável esmola para nos sentirmos desobrigados com relação a eles. (BEAUVOIR, 1990, p. 9/10; grifos aditados)

A filósofa salienta, ainda, que os legisladores e economistas se valem de uma “ilusão cômoda” com a finalidade legitimar a edição e aplicação de normas excludentes, calcadas na constatação de que as pessoas idosas (não-ativos) impõem prejuízos ao resto da sociedade (ativos), o que evidencia uma falta de perspectiva dos mesmos agentes, uma vez que a parcela ativa da sociedade, com o avançar dos anos, também passará à inatividade.

Outra relevante constatação dos estudos de BEAUVOIR diz respeito à forma pela qual o tratamento dispensado à velhice evidencia a marginalização dos idosos empreendida pela estrutura capitalista, de modo que mesmo os grupos voltados às pautas coletivas e sociais tendem a replicar medidas de preterimento das pessoas idosas:

Os economistas e os legisladores credenciam essa ilusão cômoda, quando deploram o peso que os não-ativos representam para os

⁶ BEAUVOIR, Simone de. A velhice. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990.

ativos: como se estes últimos não fossem futuros não-ativos e não assegurassem seu próprio futuro ao instituir o amparo aos idosos. Os sindicalistas, por sua vez, não se enganam: quando apresentam suas reivindicações, nelas reservam um grande espaço para o problema da aposentadoria.

Os velhos que não constituem qualquer força econômica não têm meios de fazer valer seus direitos: o interesse dos exploradores é o de quebrar a solidariedade entre os trabalhadores e os improdutivos, de maneira que estes últimos não sejam defendidos por ninguém. Os mitos e os clichês postos em circulação pelo pensamento burguês se aplicam em mostrar o velho como um outro. (BEAUVOIR, 1990, p. 9-10; grifos aditados)

Conforme se verifica dos excertos colacionados, hodiernamente ainda perdura a dicotomia relativa à velhice apontada por BEAUVOIR, à medida que, em determinados âmbitos, os idosos sofrem com limitações para pleno e efetivo desenvolvimento de sua personalidade e, por vezes, de uma vivência digna e em condições de igualdade material com o resto da população, enquanto, de outro, os mesmos idosos são desguarnecidos de qualquer proteção especial, ou, a pretexto de atenuar tais insuficiências, as medidas instituídas findam por replicar sistemáticas excludentes.

À luz de tais considerações introdutórias, convém elucidar que nas últimas décadas se verifica em todo o mundo o envelhecimento populacional que tendencialmente possui aptidão para ensejar a inversão das tabelas etárias, ou seja, o número de pessoas idosas tende a superar o número de crianças e jovens.

A diminuição das taxas de natalidade e o aumento da expectativa de vida dos nascidos em períodos de altas taxas de natalidade, importa em aumento progressivo da quantidade de adultos em detrimento da população mais jovem (menor de 14 anos de idade) e conseqüente envelhecimento populacional.⁷

⁷ KALACHE, Alexandre, VERAS, Renato P. e RAMOS, Luiz Roberto. O envelhecimento da população mundial: um desafio novo. Revista de Saúde Pública. 1987, v. 21, n. 3, pp. 200-210. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-89101987000300005>. Epub 14 Jan 2005. ISSN 1518-8787. Acesso em 28 de dezembro de 2022.

Diante de tal cenário, de inevitáveis repercussões políticas, econômicas, sociais e culturais, cumpre avançar para a análise da evolução do tratamento normativo do direito internacional e nacional relativo à especial tutela da pessoa idosa.

1.2 - A tutela jurídica da pessoa idosa

1.2.1 - O cenário internacional

Dados estatísticos veiculados pela Organização das Nações Unidas (ONU) dão conta que as perspectivas para os próximos anos é de que o número de idosos, com 60 anos ou mais, dobrará até 2050 e mais do que triplicará até 2100, o que ensejará o salto de 962 milhões em 2017, para 2,1 mil milhões em 2050 e cerca de 3,1 mil milhões em 2100.⁸

Em que pese os inequívocos avanços ocorridos no pós Segunda Guerra Mundial relativos aos direitos humanos, ante a superveniência de tratados internacionais que visam a fixar balizas efetivadoras da dignidade da pessoa humana, os diplomas internacionais atinentes à matéria de maior relevância, como é o caso da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) ou do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), não trazem disposições e parâmetros internacionais específicos relativos à especial proteção da pessoa idosa.

Somente no ano de 1988, com a superveniência do Protocolo Adicional à Convenção Americana referente aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pacto de San José da Costa Rica), também intitulado de Protocolo de San Salvador, um diploma normativo internacional de grande repercussão para a Comunidade Internacional dispensou tratamento especial à pessoa idosa, sobretudo em seu art. 17, que assim dispõe:

Artigo 17

Proteção de Pessoas Idosas

Toda pessoa tem direito a proteção especial na velhice. Nesse sentido, os Estados-Partes comprometem-se a adotar, de maneira

⁸ ONU, Organização das Nações Unidas - Centro Regional de Informação para a Europa Ocidental. A população mundial está a envelhecer e todos os países do mundo estão a assistir a um crescimento no número e na proporção de pessoas idosas da sua população. Disponível em : <https://unric.org/pt/envelhecimento/>. Acesso em: 23 de dezembro de 2022.

progressiva, as medidas necessárias a fim de por em prática este direito e, especialmente, a:

- a) proporcionar instalações adequadas, bem como alimentação e assistência médica especializada, às pessoas de idade avançada que não disponham delas e que não estejam em condições de adquiri-las por seus próprios meios;
- b) executar programas de trabalho específicos, destinados a proporcionar a pessoas idosas a possibilidade de realizar atividades produtivas adequadas às suas capacidades, respeitando sua vocação ou desejos;
- c) promover a formação de organizações sociais destinadas a melhorar a qualidade de vida das pessoas idosas.

Embora atualmente o Brasil seja signatário do Pacto de San José da Costa Rica, a incorporação ao ordenamento jurídico pátrio somente ocorreu cerca de onze anos após sua edição, em 30 de dezembro de 1999, por meio do Decreto n. 3.321.

Nesse sentido, considerada a relevância do tema, a ONU realizou duas Assembleias sobre a matéria, nos anos de 1982 e 2002, em Viena e Madri, respectivamente.

A Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento, realizada em Viena, em 1982, é amplamente reconhecida como emblema inicial voltado à instituição de uma agenda internacional de políticas públicas para a população idosa. A realização da referida Assembleia se destinou a funcionar como marco “para iniciar um programa internacional de ação que visa a garantir a segurança econômica e social das pessoas de idade, assim como oportunidades para que essas pessoas contribuam para o desenvolvimento de seus países”

A principal consequência da Assembleia foi a criação do Plano de Ação Internacional para Idosos, composto por 66 (sessenta e seis) recomendações para os estados-membros, em sete áreas, com o fito de “fortalecer a capacidade dos países para abordar de maneira efetiva o envelhecimento de sua população e atender às preocupações e necessidades especiais das pessoas de mais idade, e fomentar uma resposta internacional adequada aos problemas do envelhecimento com medidas para o estabelecimento da nova ordem econômica internacional e o aumento das

atividades internacionais de cooperação técnica, em particular entre os próprios países em desenvolvimento.”⁹

Vinte anos depois, em 2002, na cidade de Madri, foi realizada a Segunda Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento, voltada à instituição de uma agenda concernente ao envelhecimento o século XXI, da qual decorreu a edição de uma Declaração Política e do Plano de Ação do “Plano Internacional sobre Envelhecimento”. O documento, editado com o condão de funcionar como marco fundamental, não vinculativo, destinou-se a inaugurar um paradigma orientador da edição de normas internas pelos estados, com vistas a dar ensejo à criação de uma “Sociedade para Todas as Idades”, por meio da instituição de medidas voltadas à consecução dos direitos econômicos, sociais e culturais dos idosos, bem como os direitos civis e políticos, assistência à saúde, apoio e proteção social, além da eliminação de todas as formas de violência e discriminação.¹⁰

O Brasil é signatário de ambos os Planos acima minudenciados e, em atenção às orientações constantes das diretivas internacionais, é notabilizada no ordenamento jurídico pátrio a implementação de proteção constitucional e infraconstitucional relativa à pessoa idosa.

⁹ UFRGS, E-Psico. Plano de Ação Internacional de Viena sobre o Envelhecimento. Disponível em <https://www.ufrgs.br/e-psico/index.php/plano-de-acao-internacional-de-viena-sobre-o-envelhecimento>. Acesso em 30 de dezembro de 2022.

¹⁰ MAIO, Iadya Gama. Os tratados internacionais e o estatuto do idoso: rumo a uma convenção internacional *In*: Estatuto do idoso. Dignidade humana como foco. Daizy Valmorbida Stepansky, Waldir Macieira da Costa Filho, Neusa Pivatto Muller (organizadores). Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2013.

1.2.2 - A construção da protetividade da pessoa idosa no ordenamento jurídico pátrio

Em nossa tradição, o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) inaugurou um marco civilizatório na proteção à pessoa idosa, à medida que, a partir de suas previsões assecuratórias, foram instituídas expressivas e inequívocas conquistas relativas à proteção dos direitos fundamentais dos idosos, que atualmente possui como principal paradigma a edição da Lei 10.741/2003, que instituiu no ordenamento o Estatuto da Pessoa Idosa.

Isso porque, as Constituições anteriores à Constituinte de 1988, ou seja, as de 1937, 1947 e 1969, apenas mencionam o idoso para tratar da previsão de aposentadoria assegurada com o avanço da idade.

A evolução do tratamento normativo-constitucional da matéria é conseqüência da materialização do princípio da dignidade da pessoa humana, considerado o supra minudenciado tendente aumento do envelhecimento populacional, de todo o mundo, e ao que nos interessa, da população brasileira, conforme pode ser ilustrado perspectivamente a partir dos gráficos abaixo colacionados:

Figura 1: Projeções etárias comparativas 2022 e 2050

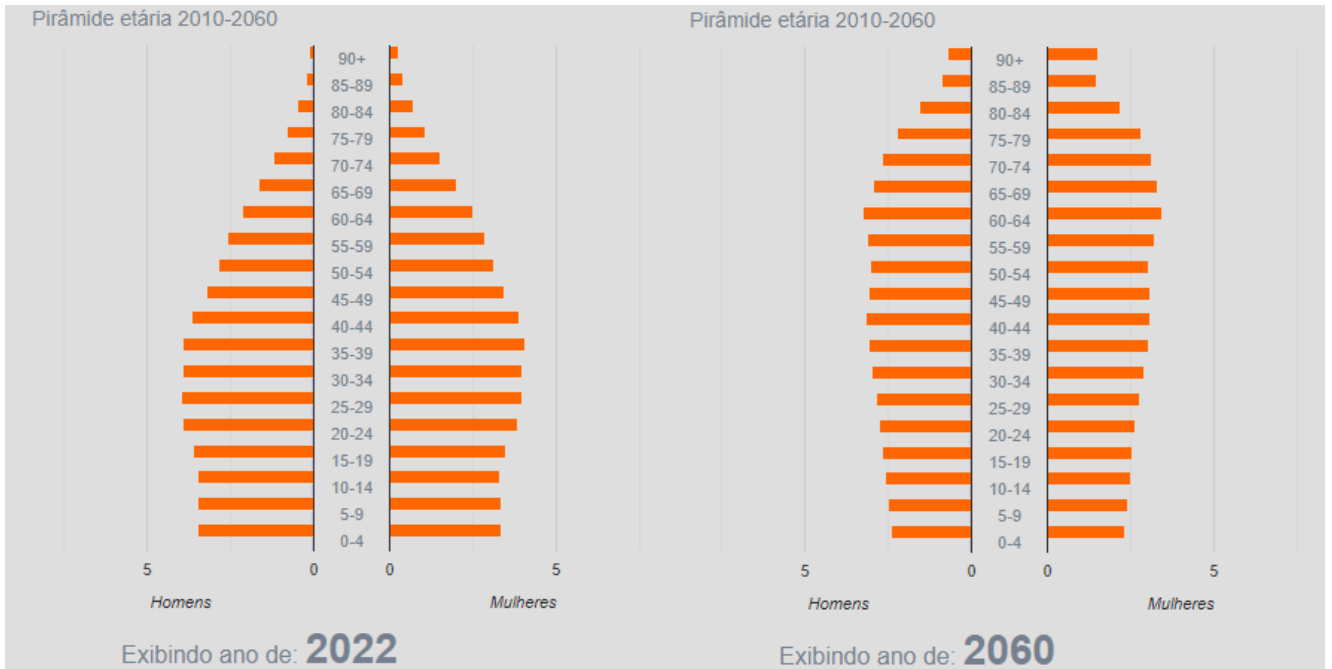
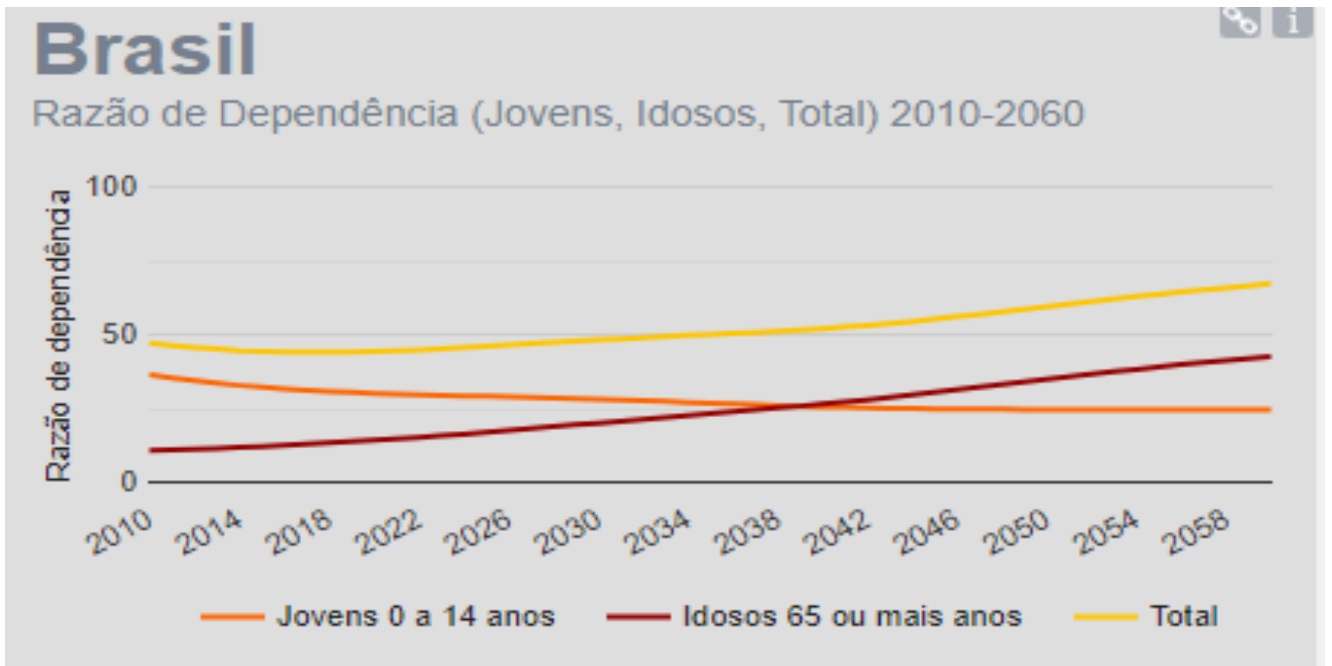


Figura 2: Razão de Dependência: Jovens, idosos e total entre 2010 e 2060



Fonte: IBGE

À luz dos elucidativos gráficos colacionados, verifica-se que tendencialmente a expectativa para as próximas décadas é a efetiva inversão da pirâmide etária, com o quantitativo de pessoas idosas ultrapassando em muito a quantidade pessoas jovens e de meia idade.

As perspectivas decorrentes de tais análises evidenciam a imprescindibilidade urgente de revisitação dos dogmas, entendimentos e preconceitos de marginalização relativos à pessoa idosa há muito perpetuados pelas sociedades de conformação preponderantemente capitalista, que, por vezes, com alegado intento de conferir protetividade, findam por adotar posturas de exclusão e resignação dos idosos.

Assim, apenas a partir da promulgação da CF/1988 o idoso passou a ser reconhecido pelo ordenamento jurídico pátrio como sujeito de direitos que necessita de especial tutela, assim como outros grupos sociais, em decorrência da hipossuficiência, vulnerabilidade, e marginalização a que estão submetidos.

Para além das liberdades negativas, relacionadas aos direitos humanos de primeira geração, a Carta Constitucional atualmente vigente, especificamente em atenção à pessoa idosa, assim como a outros grupos sociais que demandam especial tutela, também a dimensão das liberdades positivas que consistem em medidas que devem ser tomadas fim de viabilizar a materialização da dignidade da pessoa humana e dos seus consectários princípios fundamentais adjacentes.¹¹

Ao passo que, em atenção ao princípio da reciprocidade que deve reger as relações das famílias, estabelece em seu art. 229 o dever dos pais de assistência, criação e educação dos filhos, a Constituição Federal determina que os filhos maiores possuem o dever de prestar ajuda e amparo dos pais na velhice, carência ou enfermidade.

No art. 230, o Constituinte originário define o tríplice dever de amparo às pessoas idosas, que deve ser assegurado pela família, a sociedade e o Estado, por meio da promoção institucional, por meio da edição de leis e criação de políticas

¹¹ RAMOS, André de Carvalho. Curso de Direitos Humanos. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 57.

públicas, assim como por meio de instrumentos sociais necessários à efetivarem a participação dos idosos na comunidade, bem como a defesa de sua dignidade, bem-estar e garantia do direito à vida.

A CF/1988, em seu art. 201, na linha do que dispunha os textos constitucionais anteriores, trata da previdência social para definir que seus planos, de caráter contributivo, se destinam a cobrir eventos relacionados à doença, invalidez, proteção à maternidade, desemprego voluntário, e, ao que nos importa, à idade avançada.¹²

Considerada a imprescindibilidade do não desguarnecimento das pessoas idosas, mesmo para aqueles que não contribuíram efetivamente para a previdência, o art. 203, inciso I, da CF/1998, em atenção ao princípio da solidariedade, define que a assistência social é um direito de todos os que dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social. Com relação à pessoa idosa, a garantia foi materializada no âmbito infraconstitucional por meio da edição da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n. 8.742/1993), que instituiu no seu art. 2º, inciso I, “e”, o Amparo Social ao Idoso.¹³

Como se vê, a Constituição Federal estabeleceu as premissas basilares para o envelhecimento digno, por meio da definição da necessária interlocução entre instituições e sociedade com vistas à definir e operacionalizar políticas públicas de assistência e inclusão dos idosos por meio da legislação infraconstitucional, a fim de materializar o disposto no art. 3º, inciso IV, que fixou como objetivo fundamental da

¹² Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a: I - cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada; [...]

¹³ Lei n. 8.742/1993

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; [...]

e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

República Federativa do Brasil a promoção do bem de todos, por meio da superação, dentre outras, de qualquer forma de preconceito de idade.

1.2.2.a - A Política Nacional do Idoso - Lei n. 8.842, de 4 de janeiro de 1994

A Política Nacional do Idoso, instituída pela Lei 8.842/1994, representa em um dos principais referenciais de positivação infraconstitucional voltados à solidificação de direitos e garantias fundamentais das pessoas idosas.

O aludido diploma legislativo foi editado para explicitar os direitos sociais dos idosos, com vistas a propiciar condições para pleno exercício de tais prerrogativas por meio da instituição da integração de políticas públicas voltadas a assegurar o acesso à saúde, assistência, educação, lazer, cultura, esporte, trabalho, combate à violência e outros.

A Política Nacional do Idoso instituiu, também importante aparato principiológico destinado a reger as providências estatais e sociais destinadas à promoção da dignidade dos idosos, quais sejam (i) responsabilidade solidária entre a família, sociedade e Estado para assegurar a cidadania e participação na sociedade, defesa de sua dignidade e direito à vida; (ii) conscientização de que o processo de envelhecimento é matéria afeta à toda a sociedade, de modo que deve ser fomentado acesso de conhecimento e informação acerca da temática à todos; (iii) a não discriminação de qualquer natureza ao idoso; (iv) o protagonismo do idoso, enquanto agente e destinatário das repercussões provenientes das diretrizes estabelecidas pelo diploma normativo; (v) a observância de peculiaridades fáticas decorrentes de diferenças econômicas, sociais, regionais e, especialmente, relativas aos meios rural e urbano, quando da aplicação da Política pelos poderes públicos e pela sociedade (art. 3º).

A fim de regulamentar a Política Nacional do Idoso, em 3 de julho de 1996, foi expedido o Decreto n. 1.948, ato normativo editado pelo Chefe do Poder Executivo Federal, no qual foram definidos os órgãos e competências para a implementação das políticas públicas estabelecidas pela Política Nacional do Idoso e voltadas à conferir especial proteção à pessoa idosa.

1.2.2.b - O Estatuto da Pessoa Idosa - Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003 e as alterações promovidas pela Lei do Superendividamento (Lei n. 14.181/2021)

Após mais de sete anos de tramitação no Congresso Nacional, com vinte e uma propostas de emendas na Câmara dos Deputados e mais vinte e cinco propostas de modificações apresentadas no Senado Federal, Casas Iniciadora e Revisora, respectivamente, o Projeto de Lei n. 3.561/1997, que instituiu o hoje denominado Estatuto da Pessoa Idosa¹⁴, foi sancionado em 1º de outubro de 2003 pela Presidência da República e transformado na Lei 10.741/2003.

A minuta original do PL contava com apenas 26 (vinte seis) artigos, de modo que após a tramitação bicameral, a versão final encaminhada à sanção presidencial contava com 118 (cento e dezoito) dispositivos, dos quais apenas o art. 73 foi vetado, que tratava de alteração no então vigente Código de Processo Civil de 1973 (Lei n. 5.869/1973), com a finalidade de determinar a aplicação do procedimento sumário às demandas que tivessem como parte ou interveniente pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos de idade.

Em resgate aos anais da minuta original do PL n. 3.561/1997, o autor da proposta legislativa, o então Deputado Federal Paulo Paim, esclareceu em sua justificativa que a proposição se destinou a consolidar leis e decretos já existentes relativos ao tratamento dispensado à pessoa idosa, em todos os âmbitos federativos, e com vistas a dar conhecimento a toda a população a respeito da existência de normas protetivas dos idosos, e ilustra tal situação com os objetivos alcançados por meio da edição do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Outro relevante aspecto salientado na justificativa da proposição diz respeito à conscientização da população e determinação de que os poderes públicos adotem

¹⁴ A Lei n. 14.423, de 22 de julho de 2022, alterou a Lei n. 10.741/2003, que até então dispunha sobre o Estatuto do Idoso, para modificar e substituir todas as referências às expressões “idoso” e “idosos” pelas expressões “pessoa idosa” e “pessoas idosas”.

políticas públicas direcionadas à pessoa idosa, não estritamente com viés protetivo, mas, para além de empoderar os potenciais produtivos, “adequar o ambiente familiar e os estabelecimentos públicos às suas características físicas, intelectuais e psíquicas”.

Nas razões de justificação, é ponderado ainda, que o envelhecimento da população brasileira, que segue uma tendência mundial, não pode ser utilizado como subterfúgio capcioso para, a pretexto de modificar direitos e garantias individuais e coletivas, findar por “taxar o idoso como um estorvo para o Tesouro”.¹⁵

À luz da exposição de motivos do Estatuto da Pessoa Idosa, é possível se verificar a edição da lei foi direcionada a instituir um marco de amparo e produtividade da pessoa idosa, com vistas a assegurar um envelhecimento digno, atento a patamares civilizatórios que atendam aos direitos à vida, saúde, alimentos, liberdade, respeito, dignidade, profissionalização e trabalho, assim como correlatos à educação, esporte e lazer, e os relacionados à previdência social e acesso a transporte, por meio da efetivação de políticas sociais públicas direcionadas a proporcionar um envelhecimento saudável.

Para tanto, o Estatuto esclarece que, para além dos direitos e garantias fundamentais inerentes a todos os indivíduos, a lei visa fornecer proteção integral à pessoa idosa a fim de garantir igualdade de oportunidades e facilidades destinadas a preservação de sua saúde física e mental, assim como o aperfeiçoamento moral, intelectual e social, em condições equânimes aos demais indivíduos (art. 2º).

O envelhecimento é definido pela lei como direito social personalíssimo, de modo que, para sua consecução, é determinada a atuação positiva do Estado para garantir à pessoa idosa a liberdade, o respeito e a dignidade, assim como a fruição dos direitos civis, políticos, individuais e sociais, previstos na Constituição e na legislação infraconstitucional (arts. 9 e 10, *caput*, § 1º).

¹⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 3.561, de 28 de agosto de 1997. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1997. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=19849>. Acesso em jan. 2023.

O diploma elucida a imprescindibilidade da implementação de políticas públicas voltadas à inclusão, por meio da ampliação de serviços públicos voltados à pessoa idosa, assim como para propiciar que a iniciativa privada também adote posturas correlatas, tendentes a assegurar a não marginalização das pessoas idosas, o convívio intergeracional, seu empoderamento enquanto parcela produtiva da sociedade, assim como medidas e prerrogativas voltadas a assegurar os plenos e equânimes acessos à justiça e aos serviços públicos.

O direito ao respeito atine à inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da pessoa idosa, o que compreende a preservação da imagem, identidade, autonomia, valores, ideias, crenças, espaços e objetos pessoais (art. 10, § 2º).

Corresponde à garantia do respeito, o dever de todos pelo zelo pela dignidade da pessoa idosa, com vistas a salvaguardá-los de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor, de modo que são definidas como violência contra a pessoa idosa (art. 10, § 3º).

Relativamente ao direito ao respeito, a lei define como violência contra a pessoa idosa qualquer ação ou omissão praticada em lugar público ou privado, aptos a ocasionar morte, dano ou sofrimento físico ou psicológico (art. 19, § 1º), de modo que eventual ameaça ou violação aos direitos da pessoa idosa, seja por ação, omissão, falta ou abuso, ainda que decorrente de sua condição pessoal, perpetrados pela sociedade, família ou pelo Estado, poderão dar ensejo às medidas de proteção à pessoa idosa (arts. 43, 44 e 45).

Nesse passo, em sua redação original, o Estatuto definia como discriminação à pessoa idosa, dentre outros, a imposição de empecilhos, dificuldades ou a negativa de acesso às operações bancárias ou ao direito de contratar, por qualquer meio ou instrumento necessário ao exercício de cidadania, desde que motivado por idade, passível de aplicação das penas de reclusão de 6 (seis) meses a 1 (um) ano, assim como ao arbitramento de multa (art. 96, *caput*).

Ocorre que, recentemente, por meio da edição da Lei n. 14.181/2021, conhecida como Lei do Superendividamento, que será analisada nos pormenores

adiante, o legislador operacionalizou alteração no art. 96 do Estatuto da Pessoa Idosa, por meio da inclusão do § 3º, que expressamente descriminalizou a negativa de crédito motivada por superendividamento, por meio de excepcionalização das hipóteses definidas como crime de discriminação contra a pessoa idosa.

O referido diploma normativo, que foi editado com vistas a materializar, no que se refere às pessoas superendividadas, o mínimo existencial, acaba por notabilizar uma hipótese clara de disputa de garantias fundamentais, à medida que evidentemente limita a eficácia de todo um aparato normativo editado com a finalidade de assegurar a igualdade material às pessoas idosas.

Conforme se verifica da redação conferida do novel § 3º do art. 96 do Estatuto da Pessoa Idosa, a antítese decorre do cotejo, de um lado, a autonomia da vontade da pessoa idosa, no que tange à sua liberdade de contratar, e, de outro, o suposto remédio ao superendividamento, instituído voltado a assegurar o mínimo existencial, que excepciona a negativa de crédito fundada na idade do contratante das hipóteses de condutas discriminatórias.

Assim, é forçoso destacar que em contextos democráticos inexistem direitos absolutos, de modo que o exercício de uma garantia fundamental demanda, necessariamente, a ponderação com outros direitos fundamentais incidentes no caso concreto, assim como ao interesse público, conforme preleciona lição de Robert Alexy (2002):

Las colisiones de principios deben ser solucionadas de manera totalmente distinta. Cuando dos principios entran en colisión — tal como es el caso cuando según un principio algo está prohibido y, según otro principio, está permitido — uno de los dos principios tiene que ceder ante el otro. Pero, esto no significa declarar inválido al principio desplazado ni que el principio desplazado haya que introducir una cláusula de excepción. Más bien lo que sucede es que, bajo ciertas circunstancias uno de los principios precede al otro. Bajo otras circunstancias, la cuestión de la precedencia puede ser solucionada de manera inversa. Esto es lo que se quiere decir cuando se afirma que en los casos concretos los principios tienen diferente peso y que prima el principio con mayor peso. Los conflictos de reglas se llevan a cabo en la dimensión de la validez; la colisión de principios —como sólo pueden entrar en colisión principios válidos— tiene lugar más allá

de la dimensión de la validez, en la dimensión del peso. Ejemplos de la solución de colisiones de principios los ofrecen las numerosas ponderaciones de bienes realizadas por el Tribunal Constitucional Federal. Aquí, a guisa de ejemplo, puede recurrirse a dos decisiones, a la del fallo sobre incapacidad procesal y la del fallo Lebach. El análisis de la primera decisión conduce a intelecciones acerca de la estructura de las soluciones de colisiones que pueden ser resumidas en una ley de colisión; la segunda profundiza estas intelecciones y conduce a la concepción del resultado de la ponderación como norma de derecho fundamental adscripta.¹⁶

A esse respeito, o entendimento doutrinário hodierno esclarece que uma possível alternativa à superação de possíveis colisões entre garantias fundamentais relativas às relações jurídicas estabelecidas entre particulares, pode ser extraída a partir dos postulados da teoria da eficácia horizontal dos direitos fundamentais nas relações privadas, que remete ao direito alemão, e paulatinamente é consolidada no ordenamento jurídico pátrio.

A teoria da eficácia horizontal dos direitos humanos no âmbito das relações privadas esclarece que:

Nas relações entre particulares – para além da vinculação das entidades dotadas de algum poder social e afora as hipóteses excepcionais ventiladas – é possível sustentar, em qualquer hipótese, ao menos uma eficácia mediata (ou indireta) dos direitos fundamentais, no âmbito do que os alemães denominam de eficácia irradiante (*Ausstrahlungswirkung*), que pode ser reconduzida à perspectiva jurídico-objetiva dos direitos fundamentais.

Isto significa, em última análise, que as normas de direito privado não podem contrariar o conteúdo dos direitos fundamentais, impondo-se uma interpretação das normas privadas (infraconstitucionais) conforme os parâmetros axiológicos contidos nas normas de direitos fundamentais, o que habitualmente (mas não exclusivamente) ocorre quando se trata de aplicar conceitos indeterminados e cláusulas gerais do direito privado.¹⁷ (grifos aditados)

¹⁶ ALEXY, Robert. Teoría de los derechos fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, pp. 89- 90.

¹⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais, 7. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, pp 405/406.

Portanto, a eficácia horizontal dos direitos fundamentais reclama a proteção do direito social à acesso ao crédito antidiscriminatório do idoso em face dos poderes privados, de modo que a limitação à autonomia da vontade das instituições bancárias não olvida a natural busca do lucro pelo desempenho de atividade econômica, desde esta última não implique em demasiada oneração à pessoa idosa, sobretudo se a negativa for fundada em elementos relativos à idade do consumidor contratante.

No tocante à autonomia da vontade, assegurada a todos os indivíduos em plena fruição de suas capacidades, a doutrina civilista clássica define as seguintes premissas para seu exercício:

Tradicionalmente, desde o direito romano, as pessoas são livres para contratar. **Essa liberdade abrange o direito de contratar se quiserem, com quem quiserem e sobre o que quiserem, ou seja, o direito de contratar e de não contratar, de escolher a pessoa com quem fazê-lo e de estabelecer o conteúdo do contrato.**

O princípio da autonomia da vontade se alicerça exatamente na ampla liberdade contratual, no poder dos contratantes de disciplinar os seus interesses mediante acordo de vontades, suscitando efeitos tutelados pela ordem jurídica. Tem as partes a faculdade de celebrar ou não contratos, sem qualquer interferência do Estado.¹⁸ (grifos aditados)

Nesse sentido, de forma ampla, relativamente à discriminação “a **ilicitude só terá lugar se a discriminação é feita em termos atentatórios da dignidade da pessoa humana**. É que o princípio constitucional da igualdade tem de conciliar-se, no domínio do direito privado, com a liberdade contratual reconhecida aos particulares [...].¹⁹ (grifos aditados)

No tocante aos atos atentatórios contra a pessoa idosa, a discriminação é aferida a partir da constatação de que eventual tratamento diferenciado decorre da idade, de modo que:

¹⁸ GOLÇALVES, Carlos Roberto. Direito civil brasileiro, volume 3: contratos e atos unilaterais. 16. ed. São Paulo : Saraiva Educação, 2019. pp. 47/48.

¹⁹ Ibidem, p. 385.

[...] a existência de uma **discriminação juridicamente censurável** pressupõe sempre, ou um **entendimento que ultrapasse o foro interno do sujeito autor da diferenciação sobre o emprego de determinada característica para excluir a outra parte, ou, pelo menos, a possibilidade de ‘leitura’ dos resultados da prática ou dos critérios em questão à luz dessa característica.**²⁰ (grifos aditados)

Pelo exposto, à luz da dimensão material do princípio da igualdade e do respectivo conteúdo político-ideológico do postulado, a vedação ao tratamento discriminatório diz respeito não apenas à possibilidade de que o tratamento diferenciado dispensado pelas normas protetivas seja convertida em um privilégio, mas visa também obstaculizar que, a despeito de materializar a isonomia, sejam editadas medidas que importem em perseguição ou prejuízo.

Tudo isso é potencializado à medida que, ao descriminalizar a negativa injustificada de crédito aos idosos com vistas a pretensamente assegurar o mínimo existencial, a Lei do Superendividamento ao invés de promover uma isonomia material, acaba por cercear, indevidamente, a liberdade contratual das pessoas idosas.

Em linhas gerais, o tratamento discriminatório autorizado pelo princípio da igualdade apenas pode ser considerado legítimo quando o *discrímen* determinado pela norma coincidir com valores prestigiados pelo sistema jurídico constitucional e quando a desigualdade concretamente proclamada esteja racional e abstratamente de acordo com esses valores.²¹

²⁰ Idem, p. 384.

²¹ MELO, Celso Antonio Bandeira de. O conteúdo jurídico do princípio da igualdade. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 12.

CAPÍTULO 2 – A CONSTRUÇÃO DAS HIPERVULNERABILIDADES NO ÂMBITO CONSUMERISTA E O NECESSÁRIO DIÁLOGO DAS FONTES COMO MEDIDA DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA PESSOA IDOSA

2.1 A efetivação da igualdade material e a imprescindibilidade de especial tratamento aos indivíduos vulneráveis

A igualdade material ou substantiva, garantia constitucional e princípio fundante do Estado Democrático de Direito, decorre de previsão consagrada pelo art. 5º, *caput*, da Constituição Federal de 1988 e consiste em desdobramento evolutivo necessário da igualdade formal ou jurídica.

No paradigma constitucional inaugurado em 1988, o Constituinte Originário realizou inequívoca opção pelo princípio da igualdade material à medida que asseverou em diversas previsões do texto constitucional a imprescindibilidade de uma atuação coordenada entre o Estado e a sociedade com a finalidade de encerrar ou mitigar as assimetrias fáticas e promover a justiça social.

É o que se verifica da redação do art. 3º, inciso IV, da CF, que estabelece como um dos objetivos fundamentais do Estado a promoção do “bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Portanto, a efetivação da igualdade material pressupõe a identificação de vulnerabilidades que possuam aptidão de impor impacto desproporcional a determinados grupos de indivíduos, de modo que possam ser identificadas e pensadas alternativas que visem compensar diferenças históricas e sociais presentes na sociedade e, com fundamento na discriminação justificada,²² atenuar a desproporcionalidade que as desigualdades impõem faticamente.

Nesse sentido, para Joaquim Barbosa (2001) o impacto desproporcional pode ser identificado como:

²² BOBBIO, Norberto. Igualdade e Liberdade. Rio de Janeiro: Ediuoro, 2002, p. 28.

Toda e qualquer prática empresarial, política governamental ou semigovernamental, de cunho legislativo ou administrativo, ainda que não provida de intenção discriminatória no momento de sua concepção, deve ser condenada por violação ao princípio constitucional da igualdade material se, em consequência de sua aplicação, resultarem efeitos nocivos de sua incidência especialmente desproporcional sobre certas categorias de indivíduos.

Invariavelmente, a identificação de vulnerabilidades enseja, em determinadas situações, a caracterização da interseção de mais de uma característica apta a produzir situações de desigualdades mais contundentes para um mesmo indivíduo.

Nesse sentido, em situações como tal, a inter-relação de múltiplas vulnerabilidades implicam em consequências discriminatórias mais pungentes em desfavor de alguns grupos, conforme salienta Crenshaw, 2002:

A associação de sistemas múltiplos de subordinação tem sido descrita de vários modos: discriminação composta, cargas múltiplas, ou como dupla ou tripla discriminação. A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. [...] Além disso, a interseccionalidade trata da forma como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento. (p. 7)

Assim, “[...] a hipervulnerabilidade seria a situação social fática e objetiva de agravamento da vulnerabilidade da pessoa física consumidora, por circunstâncias pessoais aparentes ou conhecidas do fornecedor”²³, de sorte que:

Em outras palavras, enquanto a vulnerabilidade 'geral' do art. 4º, I se presume e é inerente a todos os consumidores [...], a **hipervulnerabilidade seria inerente e 'especial' à situação pessoal de um consumidor, seja permanente (prodigalidade, incapacidade, deficiência física ou mental) ou temporária (doença, gravidez, analfabetismo, idade).**²⁴ (grifos aditados)

Portanto, para a consecução da igualdade substancial é imprescindível que seja conferida especial proteção de grupos hipervulneráveis pelo ordenamento jurídico pátrio, e, ao que importa à presente análise, de consumidores idosos

²³ MARQUES, Cláudia Lima; MIRAGEM, Bruno. O Novo Direito Privado e a Proteção dos Vulneráveis, São Paulo: RT, 2012, págs. 188-189.

²⁴ *Idem.*

superendividados, o que possui fundamento no superprincípio da dignidade da pessoa humana, à medida que visa salvaguardar um patamar mínimo existencial necessário à sobrevivência digna de indivíduos cuja situação de vulnerabilidade econômica se equipara à insolvência civil.

2.2 A interseccionalidade no âmbito consumerista, a necessidade de especial tutela de grupos hipervulneráveis e o diálogo das fontes

No âmbito consumerista o princípio da vulnerabilidade, consectário do princípio constitucional da igualdade material, consiste no reconhecimento jurídico de uma disparidade presumida existente nas relações de consumo nas quais o consumidor é pessoa física²⁵.

A proteção do consumidor no ordenamento jurídico pátrio, sobretudo a elegibilidade do CDC em seu art. 4º, inc. I, da vulnerabilidade presumida do consumidor como princípio basilar e justificador da proteção consumerista, decorre de materialização pelo legislador infraconstitucional da *mens legis* do Constituinte originário que, no art. 5º, inc. XXXII, da Constituição Federal, definiu a defesa do consumidor como direito fundamental.²⁶

A partir de tal reconhecimento, a lei de proteção ao consumidor busca, mediante a instituição de mecanismos viabilizadores da mitigação das desigualdades, propiciar a isonomia formal-material aos sujeitos das relações jurídicas de consumo, de modo que:

A vulnerabilidade é mais um estado da pessoa, um estado inerente de risco ou um sinal de confrontação excessiva de interesses identificado no mercado (assim Ripert, *Le règle morale*, p. 153), é uma situação permanente ou provisória, individual ou coletiva (Fiechter-Boulevard, *Rapport*, p. 324), que fragiliza, enfraquece o sujeito de direitos, desequilibrando a relação. **A vulnerabilidade não é, pois, o fundamento das regras de proteção do sujeito mais fraco, é apenas a ‘explicação’ destas regras ou da atuação**

²⁵ CDC – Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;

²⁶ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

do legislador (Fiechter-Boulvar, *Rapport*, p. 324), é a técnica para as aplicar bem, é a **noção instrumental que guia e ilumina a aplicação destas normas protetivas e reequilibradoras, à procura do fundamento da igualdade e da justiça equitativa.**²⁷

Como se vê, a vulnerabilidade consumidora decorre da constatação de uma disparidade intrínseca às relações de consumo, e consiste em verdadeiro excepcionamento no âmbito do direito privado às pressupostas liberdades de contratação e igualdade nas relações jurídicas, de modo que se reconhece a desigualdade consumidora proveniente de fragilidades de ordens técnica e jurídica que permeiam a interação entre o consumidor e a cadeia de produção.

No âmbito consumerista, o conceito de hipervulnerabilidade diz respeito aos indivíduos que, consumidores, possuem uma situação de disparidade ainda mais acentuada relativamente aos fornecedores e ao mercado de consumo, explicativamente as crianças, as pessoas com deficiência, os idosos, os analfabetos, entre outros.

Nesses termos, o conceito de hipervulnerabilidade decorre e foi cunhado a partir da constatação da inaptidão da categoria da vulnerabilidade consumidora presumida²⁸, e de seus desdobramentos técnicos, jurídicos e informacionais, para fornecer a proteção qualificada que a CF e o Código de Defesa do Consumidor visam assegurar.

Portanto, a hipervulnerabilidade consumidora pode ser considerada como uma situação fática e objetiva de agravamento da vulnerabilidade da pessoa física consumidora, motivada por características pessoais aparentes ou conhecidas pelo fornecedor²⁹.

²⁷ MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antonio Herman V.; MIRAGEM, Bruno. Comentários ao Código de Defesa do Consumidor. 3. ed. São Paulo: RT, 2010. p. 148.

²⁸ Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:
I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;

²⁹ SCHMITT, Cristiano Heineck. *Consumidores Hipervulneráveis: A proteção do idoso no mercado de consumo*. São Paulo: Atlas, 2014, p. 233

Tal constatação importa na inarredável necessidade de proteção qualificada pelo CDC e demais normas componentes do ordenamento jurídico, assim como a atuação estatal pelos poderes instituídos.

Seja pelo Poder Judiciário ao se apreciar controvérsias com situações de hipervulnerabilidade ainda não contempladas por lei formal, seja pelo Poder Legislativo com a edição de normas que visem criar instrumentos aptos a equalizar situações de vulnerabilidades sobrepostas, e pelo Poder Executivo, mediante a adoção de políticas públicas que atenuem faticamente as diferenças qualificadas constatadas na sociedade.

É o que reconheceu o Ministro Herman Benjamin ao fundamentar o voto condutor do acórdão proferido no REsp n. 586.316/MG:

Ao Estado Social importam não apenas os vulneráveis, mas sobretudo os hipervulneráveis, pois são esses que, exatamente por serem minoritários e amiúde discriminados ou ignorados, mais sofrem com a massificação do consumo e a "pasteurização" das diferenças que caracterizam e enriquecem a sociedade moderna.[...]

[...] Na hipótese de recusa ou resistência, incumbe à Administração e ao Judiciário exigir o cumprimento integral do que se espera do fornecedor. Em outros termos, como lembram Jean Calais-Auloy e Frank Steinmetz, "as obrigações especiais têm um caráter mínimo, não dispensando os profissionais de sua obrigação geral de informação" (Droit de la Consommation, 6e édition, Paris, Dalloz, 2003, p. 57).

O legislador da Lei 10.674/03, se quisesse, poderia ter, expressamente, afastado a aplicação do CDC. Não o fez. E seria realmente surpreendente que o Congresso Nacional, em pretendendo melhor e mais firmemente amparar uma larga categoria hipervulnerável de consumidores, acabasse por editar norma que reduzisse o patamar de proteção legal desses mesmos sujeitos.[...]

O Código de Defesa do Consumidor, é desnecessário explicar, protege todos os consumidores, mas não é insensível à realidade da vida e do mercado, vale dizer, não desconhece que há consumidores **e consumidores, que existem aqueles que, no vocabulário da disciplina, são denominados hipervulneráveis, como as crianças, os idosos, os portadores de deficiência, os analfabetos** e, como não poderia deixar de ser, aqueles que, por razão genética ou não, apresentam enfermidades que possam ser manifestadas ou agravadas pelo consumo de produtos ou serviços livremente comercializados e inofensivos à maioria das pessoas.

O que se espera dos agentes econômicos é que, da mesma maneira que produzem sandálias e roupas de tamanhos diferentes, produtos eletrodomésticos das mais variadas cores e formas, serviços

multifacetários, tudo em atenção à diversidade das necessidades e gosto dos consumidores, **também atentem para as peculiaridades de saúde e segurança desses mesmos consumidores, como manifestação concreta da função social da propriedade e da ordem econômica ou, se quiserem, uma expressão mais em voga, de responsabilidade social.**³⁰ (grifos aditados)

Nesse sentido, em diversas passagens a CF estabeleceu expressamente a necessidade de conferência de especial proteção à criança e ao adolescente, ao idoso, às pessoas com deficiência, aos membros dos povos originários, aos quilombolas e outros.

A fim de conferir tratamento equânime aos grupos vulneráveis mencionados, a edição de leis especiais destinadas a instituir sistemas e aparatos de proteção aos referidos grupos é mecanismo necessário para a consecução da igualdade material.

No caso do consumidor, o art. 48 do Ato das Disposições Finais e Transitórias da CF³¹ determinou que fosse providenciada a elaboração do Código do Consumidor no prazo de 120 (cento e vinte) dias, de modo que, em atenção ao mandamento constitucional, o Código de Defesa do Consumidor foi instituído por meio da Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990, surgido em um movimento de redemocratização do país em cumprimento aos mandamentos constitucionais.

O CDC, a seu turno, consideradas as situações de vulnerabilidades qualificadas já vislumbradas pelo Constituinte, que em diversos trechos do Texto Magno salientou a relevância da conferência de especial proteção a determinados grupos, estabeleceu, em seu art. 39, inc. IV, rol exemplificativo de algumas das situações mencionadas:

Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas: (Redação dada pela Lei nº 8.884, de 11.6.1994)
IV - prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para impingir-lhe seus produtos ou serviços;

³⁰ STJ, Segunda Turma, REsp n. 586.316/MG, Relator Ministro Herman Benjamin, julgado em 17.4.2007, DJe de 19.3.2009.

³¹ Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT 48
Art. 48. O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, elaborará código de defesa do consumidor.

Assim, a fim de conferir níveis adequados de proteção que visem concretizar a igualdade material nas relações de consumo, notadamente a grupos vulneráveis, é imprescindível que a interpretação das normas consumeristas seja integrada a outras fontes do direito.

Nesse ínterim, o diálogo das fontes é método interpretativo de integração do direito criado pelo jurista Erik Jayme, e que possui como precursora no Brasil a Prof. Dra. Cláudia Lima Marques, de modo que o diálogo das fontes pode ser considerado um instrumento interpretativo adotado com vistas a:

[...] simplificar a atual aplicação simultânea, coerente e coordenada das plúrimas fontes legislativas, internacionais, supranacionais e nacionais, leis especiais e gerais, com campos de aplicação convergentes, mas não iguais, daí a impossibilidade de revogação, derrogação ou ab-rogação ou solução clássica de antinomias.³²

O fundamento basilar de tal teoria é a possibilidade de coexistência e de complementação das normas jurídicas, o que evidencia uma noção unitária do ordenamento jurídico, de modo que:

[...] A hipótese de trabalho de Jayme, qual seja de que o direito, como expressão cultural de um povo, sofre reflexos maiores ou menores das mudanças valorativas, econômicas, históricas, éticas e mesmo religiosas de seu tempo, é válida também para outros ramos do direito. Assim, em um tempo conhecido como pós-industrial, com uma filosofia pós-estruturalista e discursiva, uma era do vazio e de caos, de desregulamentação, de privatizações, de forte exclusão social, da "euforia do individualismo e do mercado", era de globalização, de radicalismo tribal, de convivência e intolerância, de antinomias tão fortes que já se prevê o fim da história, a morte da ciência, o fim dos valores e outras catastróficas previsões para a nova era, em resumo, em uma época de crise pós-moderna, também o direito, como ciência próxima da realidade social e voltada para a sociedade, estaria em crise e deve evoluir. Uma crise de mudança, uma crise de crescimento. Identificar esta nova fase do direito e ajudar na reconstrução da ciência do Direito é o escopo da larga obra de Erik Jayme. Segundo o mestre, quatro seriam as características da cultura pós-moderna que têm reflexos no direito: o Pluralismo, a Comunicação, a Narração, o que

³² MARQUES, Cláudia Lima. BENJAMIN, Antonio Herman Vasconcellos. A teoria do diálogo das fontes e seu impacto no Brasil : uma homenagem à Erik Jayme. *In* Revista de Direito do Consumidor Vol. 27, n. 115 (jan./fev. 2018) <https://revistadedireitodoconsumidor.emnuvens.com.br/rdc/article/view/1042>. Acesso em jan. 2023.

Erik Jayme denomina de "le retour des sentiments" e a valorização dos direitos humanos.³³

Conforme se verifica, o diálogo das fontes é método interpretativo que possui como finalidade precípua oportunizar a integração coerente e eficiente das normas jurídicas, de modo a assegurar a supremacia da Constituição e no conteúdo dos direitos fundamentais.

No que atine às hipóteses de casos complexos, hipótese ora em análise dos consumidores idosos, o diálogo das fontes assegurar que o núcleo principiológico da Constituição não só seja respeitado, como efetivado, à medida que busca compatibilizar e fornecer interpretação sistemática às normas infraconstitucionais, de modo a materializar os direitos fundamentais.

O manejo da referida teoria como método interpretativo consagra o disposto no art. 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que preleciona que "(...) Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum".

O CDC, em seu art. 7º, esclarece que o arcabouço normativo de direitos previstos no Código não exclui decorrentes de tratados ou convenções internacionais de que o Brasil seja signatário, da legislação interna ordinária (Código Civil), de regulamentos expedidos pelas autoridades administrativas competentes, bem como dos que derivam dos princípios gerais do direito, analogia, costumes e equidade.

O Estatuto da Pessoa Idosa, por sua vez privilegia a adoção de método interpretativo integrativo ao esclarecer, em seu art. 2º, que:

Art. 2º A pessoa idosa goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.

³³ MARQUES, Claudia Lima. Ata da 987ª sessão solene do conselho universitário. Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 37-52, mar. 2003, p. 40.

O diploma normativo elucida, ainda, que a materialização dos direitos e garantias constantes de suas disposições não exclui os decorrentes de outras normas que asseguram a proteção integral da pessoa idosa, nos termos do art. 4º, § 2º, ante a determinação que “obrigações previstas nesta Lei não excluem da prevenção outras decorrentes dos princípios por ela adotados”.

Vê-se, pois, que o diálogo das fontes é medida imprescindível à conferência e materialização da especial proteção determinada pela Constituição Federal aos grupos de cidadãos hipervulneráveis e, ao que nos importa, aos consumidores idosos, de modo que a interlocução entre os ditames e pressupostos basilares do aparato legal consumerista à luz das premissas e determinações constantes do Estatuto da Pessoa Idosa, em interpretação atenta às peculiaridades fáticas e possíveis repercussões da controvérsia, deve reger a atividade interpretativa dos juristas e aplicadores do direito.

CAPÍTULO 3 - O SUPERENDIVIDAMENTO

3.1 Conceito de superendividamento

Paralelamente ao envelhecimento, o fenômeno do superendividamento é globalizado e tema de preocupação de várias nações ao redor do mundo, de modo que diplomas normativos editados em diversos ordenamentos jurídicos visam conceituar, remediar e prevenir a situação do superendividamento dos consumidores.

A ausência de critérios para fixação de valor mínimo de débito a partir do qual possa se definir um devedor como superendividado somado e decorrente da ausência de um perfil próprio das pessoas superendividadas, visto que o fenômeno transcende a elementos relativos à sexo, profissão, raça, religião e, até mesmo, classe social, delega à doutrina, jurisprudência e legislação a fixação de critérios aptos a reputar juridicamente um indivíduo como superendividado.³⁴

Exemplificativamente, a legislação francesa define o superendividamento nos seguintes termos estabelecidos pelo art. L.330-1 do *Code de la Consommation*:

A situação de superendividamento das pessoas físicas se caracteriza pela impossibilidade manifesta para o devedor de boa-fé de honrar o conjunto de suas dívidas não profissionais, exigíveis e vincendas. (trad. livre)³⁵

³⁴ NETO, André Perin Schmidt. Superendividamento do consumidor: conceito, pressupostos e classificação. Revista da SJRJ, Rio de Janeiro, n. 26, p. 167-184, 2009. Disponível em <<https://www.ifrj.jus.br/sites/default/files/revista-sjrj/arquivo/36-153-1-pb.pdf>>. Acesso em jan. 2023.

³⁵ COSTA, Geraldo de Faria Martins da. Superendividamento: a proteção do consumidor de crédito em direito comparado brasileiro e francês. São Paulo: RT, 2002. p. 111, *apud* Idem.

A respeito da temática, esclarece a obra do Prof. Dr. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino (2015):

O superendividamento do consumidor, denominado em Portugal de *'sobreendividamento'*, na França de *'surendettement'* e na *'common law'* de *'over-indebtedness'*, constitui um dos principais problemas do mercado de consumo contemporâneo, em face do estímulo e da extrema facilidade de acesso ao crédito, o que não ocorria até algumas décadas atrás. Com isso, um número crescente de consumidores, especialmente leigos e de boa-fé, são colocados em posição de impossibilidade global de pagar as suas dívidas atuais e futuras, mesmo sem inclusão dos débitos de natureza fiscal, alimentar ou decorrentes de delitos, que não são considerados para esse efeito.³⁶

No Brasil, considerada a recentíssima superveniência de diploma normativo que trata especificamente da matéria, até o advento da Lei n. 14.181/2021 vigorava um vácuo conceitual-normativo, de modo que a doutrina civilista e consumerista, em um esforço interpretativo e à luz das disposições da legislação francesa, utilizava como base a definição constante da supracitada lei francesa, tanto para nomear o superendividamento, como caracterizá-lo no ordenamento jurídico pátrio.

Nesse sentido, as conceituações doutrinárias asseveram que o superendividamento pode ser caracterizado como “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, oriunda de delitos e de alimentos)”,³⁷ de modo que o fenômeno do superendividamento consiste em:

[...] uma crise de solvência e de liquidez do consumidor (com reflexos em todo o seu grupo familiar), crise que facilmente resulta em sua exclusão total do mercado de consumo, comparável a uma nova

³⁶ SANSEVERINO, Paulo de Tarso Vieira; MARQUES, Claudia Lima. Superendividamento do consumidor – Mínimo existencial – Casos concretos, de Káren Rick Danilevicz Bertoncello. Revista de Direito do Consumidor. vol. 101. ano 24. São Paulo: Ed. RT, set.-out. 2015. p. 575-580.

³⁷ MARQUES, Claudia Lima. Sugestões para uma lei sobre o tratamento do superendividamento de pessoas físicas em contratos de crédito ao consumo: proposições com base em pesquisa empírica de 100 casos no Rio Grande do Sul. In: MARQUES, Claudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli (coord.). Direitos do consumidor endividado: superendividamento e crédito. São Paulo: Ed. RT, 2006. p. 255.

espécie de "*morte civile*": a "*morte do homo economicus*". Prevenir tal efeito negativo da sociedade de consumo atual e do acesso ao crédito é o melhor dos caminhos.³⁸

Portanto, o superendividamento é caracterizado como situação típica e decorrente das sociedades de consumo, que, se de um lado, fomentam o acesso facilitado ao crédito, de outro, as raras e inócuas medidas de conscientização da população acerca do uso responsável do crédito ensejam o endividamento crônico de parcela cada vez mais significativa da população.

O consumidor superendividado, por sua vez, pode ser considerado como toda a pessoa física que utilizou o crédito de forma que o tornou excessivamente inadimplente, ante a impossibilidade global de fazer frente às dívidas com o próprio patrimônio, sem prejuízo da própria subsistência e de sua família, mesmo se considerado todos os recursos financeiros do endividado.

Vê-se que, consideradas as peculiaridades fáticas que necessariamente permeiam a identificação da situação financeira dos superendividados, a verificação não é atrelada a um valor mínimo, mas ao estado fático do indivíduo que demonstra a impossibilidade real de adimplemento das dívidas sem prejuízo da própria sobrevivência, assim como a imprescindível existência de boa-fé do superendividado.

À medida que individualmente o uso responsivo do crédito pode importar em inclusão social, oportunidade de investimento, acesso a bens de consumo e melhoria nos indicadores de qualidade vida, sob a perspectiva macroeconômica, o crédito proporciona diversos benefícios já que, ao viabilizar a expansão do consumo, o acesso ao crédito enseja aumento da demanda de consumo e fomenta o aumento de produção e conseqüente contratação de mão de obra.

Cláudia Lima Marques, grande expoente na temática, esclarece que o endividamento é fato individual, com conseqüências sociais que em contextos de sociedades liberais nas quais, sobretudo em países em desenvolvimento, a economia é, por natureza, tendente ao endividamento à medida que, em regra, "o consumidor

³⁸ MARQUES, Cláudia Lima. Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais. 3.ed. São Paulo: RT, 1998. p. 202.

gasta todo o seu orçamento familiar no consumo básico [...] e precisa de crédito para adquirir bens de maior valor, móveis [...] e imóveis [...].”³⁹

A relevância da formalização de um conceito de superendividamento é imprescindível para o estabelecimento de uma política de tutela estatal e interlocução entre os atores envolvidos no oferecimento de crédito com vistas a fomentar, de um lado o efetivo e material equilíbrio equânime entre as partes, e, de outro, o bom funcionamento da economia.

Considerado o recente advento de norma que trata especificamente sobre a matéria no ordenamento jurídico pátrio, importa analisar como ocorreu a consolidação do tratamento do superendividamento antes da normatização, assim como os principais aspectos da tramitação da proposição legislativa e dos dispositivos legais.

³⁹ MARQUES, Claudia Lima. Fundamentos científicos da prevenção e tratamento do superendividamento, In: BRASIL, Ministério da Justiça. Prevenção e tratamento do superendividamento – caderno de investigações científicas. Brasília: Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor/Secretaria de Direito Econômico, 2010. p. 17. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2019/09/CADERNO-PREVEN%C3%87%C3%83O-E-TRATAMENTO-DO-SUPERENDIVIDAMENTO.pdf>. Acesso em: janeiro de 2023.

3.2 O superendividamento no Brasil: a construção do conceito e o protagonismo judicial na análise de casos em um momento prévio à Lei n. 14.181/2021

A Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC), estudo realizado e atualizado esporadicamente pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), esclarece que, no ano de 2022, o número de famílias brasileiras endividadas chegou ao alarmante patamar de 77,9%, que representa um recorde de uma série de tendencial aumento seguido pelo quarto ano consecutivo.⁴⁰

Dos dados relacionados na análise, verifica-se que desde o início da pesquisa, que remonta a 2011, o recorde de 77,9% famílias endividadas representou um salto comparativo de 7 pontos percentuais, com relação ao ano de 2021, e de 14,3, em comparação a 2019, último ano antes da pandemia de COVID-19; é o que elucida o gráfico abaixo:

Figura 3: Resumo dos principais indicadores

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
PEIC (percentual do total) – Média anual										
Famílias endividadas	62,5%	61,9%	61,1%	60,2%	60,8%	60,3%	63,6%	66,5%	70,9%	77,9%
Famílias com dívidas em atraso	21,2%	19,4%	20,9%	24,2%	25,4%	24,0%	24,0%	25,5%	25,2%	28,9%
Famílias sem condições de pagar as dívidas em atraso	6,9%	6,3%	7,7%	9,2%	10,2%	9,7%	9,6%	11,0%	10,5%	10,7%
PEIC – Var. em p.p.										
Famílias endividadas	4,3	-0,6	-0,8	-1,0	0,6	-0,5	3,4	2,8	4,4	7,0
Famílias com dívidas em atraso	-0,2	-1,8	1,5	3,2	1,2	-1,4	-0,1	1,5	-0,3	3,7
Famílias sem condições de pagar as dívidas em atraso	-0,2	-0,6	1,4	1,5	1,1	-0,5	-0,1	1,4	-0,6	0,2

Fonte: PEIC/CNC

⁴⁰ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO. Pesquisa Nacional de Endividamento e Inadimplência do Consumidor: Endividamento e inadimplência o Brasil. CNC: Rio de Janeiro, 2022. Disponível em <https://static.poder360.com.br/2023/01/cnc-endividamento.pdf>. Acesso em janeiro de 2023.

É de se notar que a pandemia do coronavírus⁴¹, que atingiu as economias de forma globalizada, agravou em muito o estado da crise econômica brasileira, sobretudo a condição dos indivíduos que já possuíam comprometidas suas finanças e saúde financeira, cujo estado foi ainda mais fragilizado.⁴²

Antes do advento da Lei do Superendividamento, o relatório Endividamento de Risco no Brasil, veiculado pelo Banco Central em 2020, elucidou que, à época, cerca de 4,6 milhões de pessoas o Brasil eram consideradas como devedores de risco, assim considerados os consumidores que (i) estavam em situação de inadimplência em período superior a 90 (noventa) dias relacionalmente a empréstimos; (ii) estavam com comprometimento de renda mensal acima de 50% (cinquenta por cento) destinada ao pagamento de dívidas; (iii) uso concomitante de cheque especial, crédito pessoal e crédito rotativo; e (iv) renda mensal disponível abaixo da linha da pobreza.⁴³

É o que elucida ilustrativo gráfico de multifatoriedade:

⁴¹ Em 30 de janeiro de 2020 a OMS declarou Emergência Internacional em decorrência do vírus, de modo que o surto tomou contornos de desespero em meados de fevereiro, quando houve aumento exponencial de casos na Europa. Em 11 de março de 2020, a OMS elevou a classificação da COVID-19 ao estado de contaminação em níveis pandêmicos, em razão da disseminação demográfica da doença em uma escala de tempo muito curta, alcançando níveis alarmantes de contaminação. (TIMELINE: How the new coronavirus spread. Al Jazeera, News Agencies. Doha, Catar, 20 de set. de 2020. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2020/09/20/timeline-how-the-new-coronavirus-spread/https://www.aljazeera.com/news/2020/09/20/timeline-how-the-new-coronavirus-spread/>.

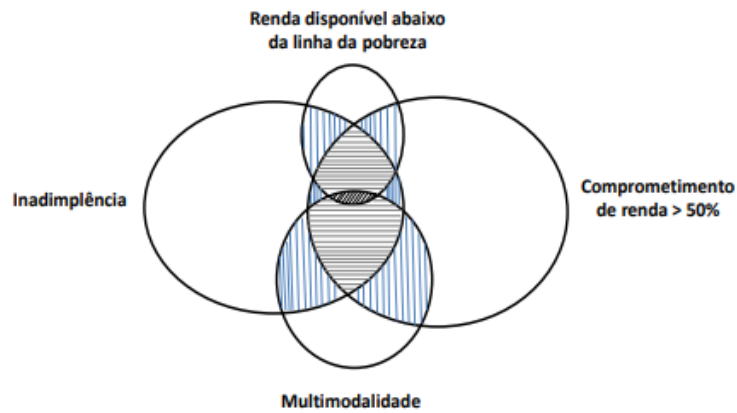
Acesso em: janeiro de 2023)

Fato é que, em que pese o atual contexto de estabilização e abrandamento da crise de saúde pública em razão do avanço da vacinação, as repercussões geradas pelo coronavírus possuem nível global, ultrapassam as questões atinentes aos desafios sanitários e de saúde pública, e permeiam as mais variadas esferas, de modo a se evidenciar os impactos econômicos, políticos, fiscais e o agravamento de problemas sociais que a doença e as medidas tomadas para seu enfrentamento e mitigação têm ocasionado.

⁴² PINTO, Cristiano Sobral. A Lei do Superendividamento e os JECs *in* Revista Consultor Jurídico, 11 de agosto de 2021. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-ago-11/garantias-consumo-lei-superendividamento-jecs>. Acesso em janeiro de 2023.

⁴³ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Endividamento de Risco o Brasil: conceito e indicadores *in* Série cidadania financeira : estudos sobre educação, proteção e inclusão / Banco Central do Brasil – Brasília: Banco Central do Brasil, 2020. Disponível em https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos_cidadania/serie_cidadania/serie_cidadania_financeira_6_endividamento_risco.pdf. Acesso em janeiro de 2023.

Figura 3: Interseção entre indicadores de endividamento de risco.

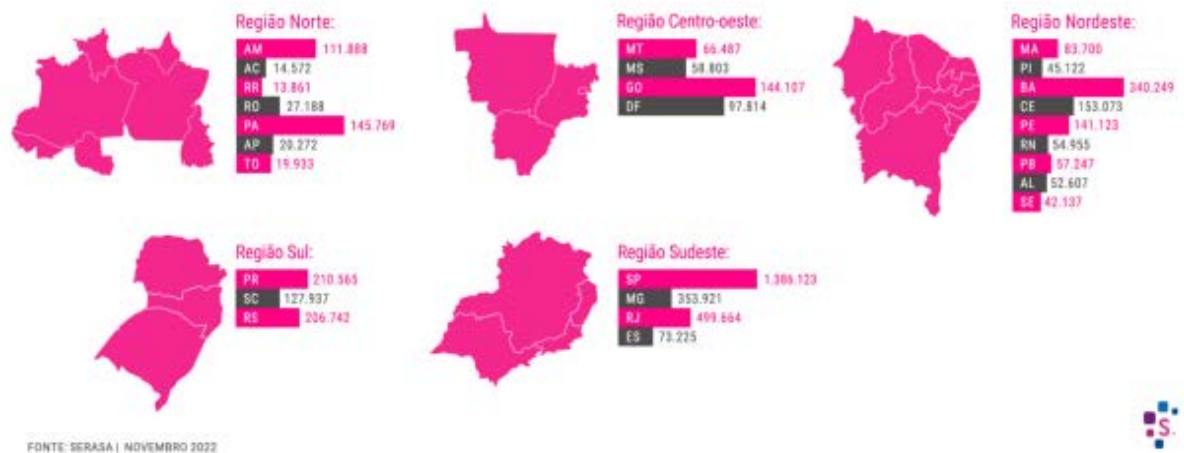


Fonte: BACEN⁴⁴

Ademais, em que pese a ainda inexistente consolidação de dados relativos aos superendividados, informações constantes do Mapa de Inadimplência do Serasa esclarecem que no ano de 2022 o número de pessoas inadimplentes no país chegou ao patamar de 42,22% (quarenta e dois e vinte e dois centésimos por cento), de modo que apenas na Região do Nordeste a taxa de inadimplência acomete menos do que 40% (quarenta por cento) da população:

Figura 4: Percentuais de inadimplência por regiões

⁴⁴ *Idem.*



Fonte: SERASA⁴⁵

Conforme se verifica das pesquisas aludidas, o advento da Lei n. 14.181/2021, editada com a finalidade de tratar e prevenir o superendividamento, ocorreu em um contexto de agravamento da crise econômica nacional e de aumento exponencial das taxas de indivíduos endividados e inadimplentes.

Ante a recente superveniência do diploma normativo, as até então latentes inércia e mora do Poder Legislativo no sentido de materializar premissas fundamentais albergadas pela Constituição Federal ensejou um protagonismo judicial que, somado à construção doutrinária, dispensou tratamento inaugural à matéria.

Em situações de omissão, inércia ou mora legislativa, não resta outra alternativa aos magistrados senão a adoção de uma postura ativa quando se defronta com casos que conclamam pronta e efetiva prestação jurisdicional.

Nesse sentido, Cappelletti elucida que inexistente antinomia entre as atividades legislativa e de julgar, uma vez que em tais circunstâncias a criação da norma à luz

⁴⁵ SERASA. Mapa da Inadimplência e Renegociação de Dívidas: Novembro de 2022. SERASA: 2022. Disponível em <https://cdn.builder.io/o/assets%2Fb212bb18f00a40869a6cd42f77cbeefc%2Ffbaaef618b3d4bb587f7dc6ec7a01c12?alt=media&token=9e8eef1a-19a9-4dce-99a2-b8c1efa9edb0&apiKey=b212bb18f00a40869a6cd42f77cbeefc> Acesso em janeiro de 2023.

do caso concreto decorre da imprescindibilidade de preenchimento de lacunas derivadas do vácuo legislativo a ser sanado por meio da interpretação sistemática.⁴⁶

Isso porque, em que pese o reconhecimento da até então vigente ausência de balizas legais e jurisprudenciais que permitissem o exato dimensionamento dos conceitos de mínimo existencial e superendividamento, afigurava-se inadmissível, à luz do disposto no art. 4º da LINDB,⁴⁷ que a referida lacuna constituísse entrave à prestação jurisdicional.

Desse modo, precedentes jurisprudenciais apontam que as soluções ventiladas pelos Tribunais consideravam preponderantemente os postulados da boa-fé aplicáveis às relações privadas, assim como as disposições da legislação civilista atinente às hipóteses de insolvência civil.

Exemplificativamente, convém citar a controvérsia tratada nos autos do Recurso Especial n. 1.584.501/SP, interposto pelo Banco Santander em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo; Vale conferir, pois elucidativo, ementário do julgado:

RECURSO ESPECIAL. NEGÓCIOS JURÍDICOS BANCÁRIOS. RENEGOCIAÇÃO DE DÍVIDA. DESCONTO EM CONTA-CORRENTE. POSSIBILIDADE. LIMITAÇÃO A 30% DA REMUNERAÇÃO DO DEVEDOR. SUPERENDIVIDAMENTO. PRESERVAÇÃO DO MÍNIMO EXISTENCIAL. ASTREINTES. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO DE LEI FEDERAL VIOLADO. ÓBICE DA SÚMULA 284/STF.

1. Validade da cláusula autorizadora de desconto em conta-corrente para pagamento das prestações do contrato de empréstimo, ainda que se trate de conta utilizada para recebimento de salário.
2. Os descontos, todavia, não podem ultrapassar 30% (trinta por cento) da remuneração líquida percebida pelo devedor, após

⁴⁶ ARAUJO, Stella de Souza Ribeiro; MARTINS, Guilherme Magalhães. MIGUEL, Laila Natal. O Protagonismo Judicial e o Superendividamento dos Consumidores no Brasil *in* Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro. Ed. 64. Rio de Janeiro: abr/jun. 2017. Disponível em https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1255811/Guilherme_Magalhaes_Martins_&_Laila_Natal_Miguel_&_Stella_de_Souza_Ribeiro_de_Araujo.pdf. Acesso em janeiro de 2023, p. 2, *apud* 7 CAPPELLETTI, Mauro. Juízes Legisladores? Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Fabris, 1993. p. 21.

⁴⁷ Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

deduzidos os descontos obrigatórios (Previdência e Imposto de Renda).

3. Preservação do mínimo existencial, em consonância com o princípio da dignidade humana. Doutrina sobre o tema.

4. Precedentes específicos da Terceira e da Quarta Turma do STJ.

5. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO.

(REsp n. 1.584.501/SP, relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, julgado em 6/10/2016, DJe de 13.10.2016)

No aresto, a Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça negou provimento ao apelo especial interposto pela instituição bancária contra acórdão do Tribunal *a quo* que manteve parcialmente a sentença proferida na origem com vistas a deferir o pedido de revisão contratual para reduzir as parcelas mensais decorrentes de renegociação de empréstimo consignado que, na hipótese, chegavam a superar os proventos de aposentadoria percebidos pela consumidora e limitar os descontos a um montante que assegurasse à idosa Recorrida o recebimento de, pelo menos, 30% (trinta por cento) de sua renda, com vistas a assegurar o mínimo existencial necessário à sua subsistência.⁴⁸

Nos fundamentos do julgado, o Relator, Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, elucidou que, à época, o ordenamento jurídico brasileiro ainda carecia de norma que tratasse especificamente do fenômeno do superendividamento, de modo que discorreu acerca das soluções adotadas em outros ordenamentos jurídicos, a exemplo da experiência francesa, assim como, ante a ausência de marco normativo, elucidou o papel preponderante da jurisprudência na busca de soluções para o superendividamento.

É o que elucidam os seguintes excertos do voto condutor do acórdão:

A questão devolvida ao conhecimento desta instância especial deve ser abordada à luz do princípio da dignidade da pessoa humana, relacionando-se com o fenômeno do superendividamento, que tem sido uma preocupação atual do Direito do Consumidor em todo o mundo, decorrente da imensa facilidade de acesso ao crédito nos dias de hoje.

⁴⁸ STJ. Terceira Turma. REsp n. 1.584.501/SP, Relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, julgado em 6.10.2016, DJe de 13.10.2016.

Alguns sistemas jurídicos já alcançaram soluções legislativas para resolver a situação, como é o caso do Direito francês que já legislou acerca do superendividamento.

Assim, no *Code de la consommation* (Código do consumo), artigo L.313-12 está disposto o seguinte:

Article L313-12: [...] *A execução do devedor pode, em particular, em caso de demissão, ser suspensa por ordem do juiz, nas condições previstas nos artigos 1244-1 a 1244-3 do Código Civil. A ordem pode decidir que, durante o período de graça, os valores devidos não terão juros cobrados. Além disso, o juiz pode determinar a seu modo as condições de pagamento dos montantes que serão devidos no final do período de suspensão, o pagamento final não pode exceder mais de dois anos o prazo inicialmente previsto para o reembolso do empréstimo e pode, contudo, ser adiado neste ponto dependendo da decisão sobre estes termos, até que o fim do período de suspensão. (tradução livre de autoria de Francelize Alves Morking, contida no artigo intitulado "O reconhecimento das diferenças na materialização de direitos fundamentais com relação aos direitos do consumidor superendividado", publicado na Revista Paradigma, Ribeirão Preto-SP, ano XIX, n. 23, p. 17/40, jan./dez. 2014)*

E, nos artigos 1244-1 ao 1244-3 do Code Civil, concede-se um período para que o devedor possa solver suas obrigações, podendo o julgador, diante das peculiaridades do caso concreto, conceder uma moratória com prazo de dois anos; período em que estarão suspensas as execuções contra o devedor, consoante o artigo 1244-3 do Code Civil, conforme explicita JOSÉ REINALDO DE LIMA LOPES, in Crédito ao consumidor e superendividamento – uma problemática geral, Revista do Direito do Consumidor nº 17, janeiro/ março de 1996, São Paulo: Ed. RT., p.60. [...].

Enquanto não há legislação específica acerca do tema, as soluções para o superendividamento dos consumidores têm sido buscadas na via jurisprudencial. De todo modo, constitui dever do Poder Judiciário o controle desses contratos de empréstimo para evitar que abusos possam ser praticados pelas instituições financeiras interessadas, especialmente nos casos de crédito consignado.

Não se desconhece que esses contratos financeiros foram celebrados com a anuência do consumidor, no exercício dos poderes outorgados pela liberdade contratual.

Entretanto, o princípio da autonomia privada longe está de ser absoluto em nosso sistema jurídico.

O próprio Código Civil de 2002, em seu art. 421, estabelece textualmente que "a liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato". [...].

Com efeito, se o desconto consumir parte excessiva dos vencimentos do consumidor, colocará em risco a sua subsistência e de sua família, ferindo o princípio da dignidade da pessoa humana.

No caso dos autos, esse risco é evidente, pois os descontos alcançam quase 100% dos proventos da consumidora demandante.

Cabível, portanto, estabelecer um limite para esses descontos.

Nesse passo, a jurisprudência desta Corte Superior tem entendido que os descontos em conta-corrente utilizada para o recebimento de salário devem ser limitados a 30% (trinta por cento) dos vencimentos do correntista, excluídos os descontos obrigatórios. [...] (grifos aditados)⁴⁹

Outro curioso caso paradigmático apreciado pela Corte da Cidadania diz respeito ao entendimento fixado no REsp n. 1.358.057/PR, no qual a Terceira Turma, por maioria, deu provimento ao recurso especial, desta vez interposto por instituição financeira.

Na origem, a demanda tratava de ação civil pública na qual o Ministério Público Federal (MPF) pleiteou a anulação do contrato de cartão de crédito sênior oferecido pela instituição financeira Recorrente.

O recurso foi interposto pelo banco contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que constatou que a sistemática adotada pelo cartão sênior ensejava dúvidas no consumidor idoso, o que favorecia o superendividamento.

Na origem, o pleito do *Parquet*, foi fundamentado na constatação de que o cartão de crédito oferecido pela instituição financeira, destinado a aposentados e pensionistas, viabilizou o débito automático do valor mínimo da fatura, de forma que o saldo remanescente, se não fosse pago no vencimento, era sujeito a incidência de encargos que chegavam a 11% (onze por cento) ao mês.

Ainda, de acordo com o Tribunal *a quo*, o socorro à tutela e conferência de especial proteção, na hipótese, se justifica à medida que os idosos enquanto categoria hipervulnerável de consumidores, teriam condições para exercício de discernimento menores do que os demais indivíduos.⁵⁰

⁴⁹ *Idem*.

⁵⁰ Vale conferir ementa do acórdão do TRF4:

Curiosamente, no caso, o entendimento da maioria do Colegiado firmou-se no sentido de reformar o acórdão proferido na origem, por identificar que a fundamentação teria sido baseada em possível entendimento discriminatório, à medida que não seria possível presumir que todos os idosos possuiriam menor capacidade intelectual do que a população em geral e, por isso, seriam vítimas presumidas da estratégia de contratação da instituição financeira. Assim, no voto condutor do acórdão foi asseverado que o eventual superendividamento de algum consumidor idoso deveria ser analisado em processo individual, e não em ação coletiva.

No voto divergente, conduzido com acerto pelo Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, o relator da minuta asseverou que, na hipótese, era possível constatar que a demanda coletiva visava resguardar interesses individuais homogêneos e não apenas interesses individuais de apenas um contratante. à medida que considerou:

[...] que a metodologia do cartão de crédito sênior impõe aos aposentados e pensionistas encargos financeiros superiores aos legalmente previstos para a modalidade de crédito consignado, o que acarreta materialmente a impossibilidade de pagamento integral do limite [...].

Dessa forma, tendo em vista a necessidade de observância da tutela de proteção prevista no art. 6º, do Código de Defesa do Consumidor, contra práticas e cláusulas abusivas impostas no fornecimento de serviços e produtos, **verifica-se que é de rigor o reconhecimento da**

CONTRATO DE CARTÃO DE CRÉDITO SÊNIOR. CONVÊNIO BANCO E INSS. CONSIGNAÇÃO EM PAGAMENTO. LEI 10.820/2003. INSTRUÇÃO NORMATIVA INSS/DC Nº 121/05. DESCONTO DA PARCELA MÍNIMA. POSTERIOR FINANCIAMENTO.

1. Prevê a Constituição Federal o especial dever da sociedade e do Estado de preservarem a dignidade da pessoa idosa, prescrevendo a Lei 10.741/2003 devam ser afastadas, inclusive, as ameaças a direitos. É cediço que a preservação das verbas alimentares é um dos principais itens asseguradores da dignidade da pessoa humana, razão porquê sempre foram tuteladas pelo ordenamento jurídico.

2. A Lei 10.820/2003 contém regra de proteção aos beneficiários do INSS e idosos em geral, prescrevendo regras de aceitação voluntária por parte das instituições financeiras que desejem efetuar financiamentos ou conceder créditos à conta de descontos nos valores dos benefícios previdenciários. Sendo de aceitação voluntária, descabe alegar a ilegitimidade da fixação da taxa de juros.

3. A análise prefacial do contrato revela cláusulas que indiretamente obrigam os clientes do cartão Sênior a manterem descontos nos benefícios, sob pena de darem ensejo a rescisão contratual unilateral pelo credor, mesmo que efetuado o pagamento dos valores pelo segurado, o que torna sem força jurídica o argumento de que tais descontos não são obrigatórios.

4. Demais cláusulas e forma de atuação das instituições financeiras nominadas indicam a abusividade contratual, margeada pela carência de informações adequadas quanto às nuances da contratualidade, colocando em risco de endividamento severo a categoria de hipossuficientes a que se destina.

ilegalidade do mecanismo de crédito ensejado pelo cartão fornecido pela requerida.⁵¹

Em que pese o esforço argumentativo do Ministro, que identificou múltiplas violações aos sistemas protetivos do consumidor e da pessoa idosa, seu voto infelizmente não recebeu a adesão necessária dos demais membros do Colegiado para se consagrar vencedor. O entendimento seguido pela maioria da Turma foi no sentido de considerar que o acórdão prolatado pelo Tribunal *a quo* foi discriminatório à medida que, ao conferir proteção especial aos consumidores, fundamentou a tutela jurisdicional em uma diferença intelectual dos idosos comparativamente à população de modo geral.

No mesmo sentido, importa salientar a controvérsia resolvida pelo STJ no julgamento do REsp n. 1.783.731, no qual a Terceira Turma, sob a Relatoria da Ministra Nancy Andrighi, por unanimidade negou provimento ao apelo especial interposto pelo MPF contra acórdão desfavorável também prolatado pelo TRF4 mas que, na hipótese, negou provimento à apelação interposta pelo *Parquet*, para manter sentença de improcedência que chancelou tratamento discriminatório dispensado pela Caixa Econômica Federal a clientes maiores de 80 (oitenta) anos de idade quando da contratação de crédito consignado.

O acórdão do REsp foi ementado da seguinte maneira:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. REJEITADA. COMPREENSÃO DA PESSOA IDOSA COMO REALIDADE BIOLÓGICA E CULTURAL. OPERAÇÕES FINANCEIRAS. RACIONALIDADE TÉCNICO-FUNCIONAL. LIMITES. CONTROLE NORMATIVO DE RAZOABILIDADE ETICAMENTE DENSIFICADA. AVALIAÇÃO DAS RAZÕES QUE JUSTIFICAM O TRATAMENTO DIFERENCIADO. SUPERENDIVIDAMENTO. LIMITE DE OPERAÇÕES POR CLIENTE. ALTERNATIVAS FINANCEIRAS ALÉM DO EMPRÉSTIMO CONSIGNADO. CONDUTA ABUSIVA DO BANCO. NÃO CONFIGURADA. RISCOS COMPREENDIDOS. JUSTIFICAÇÃO RAZOÁVEL DA LIMITAÇÃO CONTRATUAL. [...]

2. O propósito recursal consiste em dizer da negativa de prestação jurisdicional pelo Tribunal de origem e se existe discriminação abusiva

⁵¹ STJ, Terceira Turma, REsp n. 1.358.057/PR, Relator Ministro Moura Ribeiro, voto do Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, julgado em 22.5.2018, DJe de 25.6.2018, pp. 50 e 68,

de idosos na restrição ao empréstimo consignado em instituição financeira quando a soma da idade do cliente com o prazo do contrato for maior que 80 anos. [...]

4. A partir da reflexão sobre o valor humano no tratamento jurídico dos conflitos surgidos na sociedade diante do natural e permanente envelhecimento da população, torna-se imprescindível avaliar também sobre a racionalidade econômica e suas intencionalidades de eficiência pragmática na organização da comunidade, por vezes, (con)fundida com a ética utilitarista de "garantir a cada um o máximo possível".

5. Indispensável compreender a velhice em sua totalidade, como fato biológico e cultural, absorvendo a preocupação assinalada em âmbito internacional (v.g. Plano de Ação Internacional sobre o Envelhecimento, fruto da Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento, da Organização das Nações Unidas) e nacional (sobretudo o Estatuto do Idoso) de respeito e valorização da pessoa idosa.

6. A adoção de critério etário para distinguir o tratamento da população em geral é válida quando adequadamente justificada e fundamentada no Ordenamento Jurídico, sempre atentando-se para a sua razoabilidade diante dos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana.

7. O próprio Código Civil se utiliza de critério positivo de discriminação ao instituir, por exemplo, que é obrigatório o regime da separação de bens no casamento da pessoa maior de 70 anos (art. 1.641, II).

8. A instituição financeira declinou as razões acerca da realidade de superendividamento da população idosa, da facilidade de acesso ao empréstimo consignado e o caráter irrevogável da operação, ao mesmo tempo em que registrou disponibilizar outras opções de acesso ao crédito em conformidade aos riscos assumidos na sua atividade no mercado financeiro.

9. O critério de vedação ao crédito consignado - a soma da idade do cliente com o prazo do contrato não pode ser maior que 80 anos - não representa discriminação negativa que coloque em desvantagem exagerada a população idosa que pode se socorrer de outras modalidades de acesso ao crédito bancário.

10. Recurso especial conhecido e não provido.⁵²

Nas razões de decidir do julgado, a Relatora e redatora do voto condutor do acórdão esclareceu que, em que pese o dever e comprometimento de toda sociedade e Estado no sentido de não categorizar os idosos como um grupo à parte ou marginalizada da sociedade, o envelhecimento deve ser encarado, também, sobre as perspectivas da *“racionalidade econômica e suas intencionalidades de eficiência*

⁵² STJ, Terceira Turma, REsp n. 1.783.731/PR, Relatora Ministra Nancy Andrighi, julgado em 23.4.2019, DJe de 26.4.2019.

*pragmática na organização da comunidade, por vezes, (con)fundida com a ética utilitarista de “garantir a cada um o máximo possível.”*⁵³

Nesse sentido, a Terceira Turma considerou que o tratamento discriminatório conferido pela CEF às pessoas idosas ao obstaculizar a contratação de empréstimos consignados seria legítimo, à medida que a instituição financeira dispunha de outros mecanismos de concessão de crédito aos consumidores idosos, de modo que o direcionamento adotado se justificaria por visar evitar o superendividamento dos mesmos consumidores hipervulneráveis.

Dessa maneira, a conduta discriminatória foi considerada legítima, uma vez que, na hipótese, compreendida pelos julgadores como tendente a tutelar a dignidade da pessoa idosa e não modalidade de discriminação negativa, visto que a instituição oferecia ao público idoso outras modalidades de crédito bancário.

Conforme se verifica dos julgados acima descritos, em que pese o esforço jurisprudencial para superar o vácuo legislativo e conferir aos consumidores superendividados tratamento equânime, sobretudo quando tais consumidores são pessoas idosas, a própria jurisprudência já identificava hipóteses na quais a discriminação, considerada positiva, era passível de admissão com vistas a salvaguardar um bem jurídico de maior esboço, qual seja, a dignidade da pessoa idosa.

Assim, importa avançar para a análise da proposição que ensejou a promulgação da Lei n. 14.181/2021 e as principais disposições do diploma que tratou de forma inaugural do fenômeno do superendividamento no ordenamento jurídico pátrio.

⁵³ *Idem.* p. 10.

3.3 Do PLS 283/2012 (PL 3.515/2015) à Lei n. 14.181/2021: a positivação do tratamento ao superendividamento no ordenamento jurídico pátrio

O anteprojeto da proposição que resultou na Lei n. 14.181/2021, foi minutado por uma Comissão de Juristas sob a orientação do Ministro Herman Benjamin, com a relatoria da já mencionada Prof^a Dr^a Cláudia Lima Marques, grandes expoentes na consolidação e tratamento do fenômeno do superendividamento nas searas jurisprudencial e doutrinária, teve como casa iniciadora o Senado Federal, foi apresentado em 2 de agosto de 2012, e foi autuado como Projeto de Lei do Senado 283/2012.

As razões de justificação da minuta original do PLS 238/2012⁵⁴ esclarecem que a *mens legis* que motivou a proposta de positivação se voltada à promover uma atualização do Código de Defesa do Consumidor, por meio da inclusão de normas de conteúdo principiológico que tratam especificamente da concessão de crédito ao consumidor com vistas a prevenir o superendividamento consumidor.

Desse modo, o principal intento do projeto seria a atualização da legislação consumerista com vistas a (i) prevenir o superendividamento do consumidor pessoa física; (ii) promover o acesso ao crédito responsável e a educação financeira do consumidor; (iii) impedir e superar a exclusão social do consumidor superendividado e o comprometimento do mínimo existencial.

A justificação da minuta elucidou, ainda, que o fundamento principiológico da propositura são os postulados da boa-fé, da função social do crédito ao consumidor, e do respeito à dignidade da pessoa humana, por meio da regulação do direito à informação, publicidade, intermediação e a oferta de crédito aos consumidores.

⁵⁴ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado n. 238, de 2 de agosto de 2012. Altera a Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor) para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção ao superendividamento. Brasília: Senado Federal, 2012. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/106773>. Acesso em jan. 2023.

Ao fim, a conclusão da justificação assevera que a proposta se destina a criar patamares de boa-fé e de conduta responsável de fornecedores e intermediários na concessão de crédito ao consumidor e seu pagamento.

Após mais de 3 (três) anos de tramitação e aprofundado debate legislativo, demonstrado pelas quase 50 (cinquenta) emendas legislativas propostas à minuta inicial, em 25 de outubro de 2015, o PLS 283/2012 foi aprovado pelo Senado Federal e encaminhado à Câmara dos Deputados, quando foi autuado sob o PL 3515/2015.

Na Câmara, o debate da matéria perdurou por mais 6 (seis anos), e foi objeto de cerca de 10 (dez) emendas parlamentares, quando, em 1º.7.2021, foi aprovado pela Mesa Diretora da CD.

O principal enfoque consagrado pela norma, que constou inclusive das razões de justificação para sua edição, consiste na conferência de materialização da dignidade da pessoa humana, por meio da proteção do mínimo existencial dos indivíduos superendividados.

Nesse sentido, o mínimo existencial pode ser compreendido como postulado que define as premissas básicas e imprescindíveis para viabilizar a sobrevivência digna da pessoa humana, de modo que é conteúdo de todos os demais direitos fundamentais. É, portanto, um direito voltado a propiciar condições mínimas de existência humana digna que demanda a atuação positiva do Estado para que seja materializado.⁵⁵

Assim, a Lei n. 14.181/2021 visou tutelar o mínimo existencial à medida que incluiu dispositivos de defesa do mínimo existencial às normas e parâmetros regentes da Política Nacional do Consumo Código de Defesa do Consumidor (CDC):

⁵⁵ Artigo 25

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em janeiro de 2023.

Art. 6º [...] XI - a garantia de práticas de crédito responsável, de educação financeira e de prevenção e tratamento de situações de superendividamento, **preservado o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, por meio da revisão e da repactuação da dívida, entre outras medidas;**

XII - a **preservação do mínimo existencial, nos termos da regulamentação, na repactuação de dívidas e na concessão de crédito;** [...]

CAPÍTULO VI-A

DA PREVENÇÃO E DO TRATAMENTO DO SUPERENDIVIDAMENTO

Art. 54-A. Este Capítulo dispõe sobre a prevenção do superendividamento da pessoa natural, sobre o crédito responsável e sobre a educação financeira do consumidor.

§ 1º Entende-se por **superendividamento 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.

§ 2º As dívidas referidas no § 1º deste artigo englobam quaisquer compromissos financeiros assumidos decorrentes de relação de consumo, inclusive operações de crédito, compras a prazo e serviços de prestação continuada.

§ 3º O disposto neste Capítulo não se aplica ao consumidor cujas dívidas tenham sido contraídas mediante fraude ou má-fé, sejam oriundas de contratos celebrados dolosamente com o propósito de não realizar o pagamento ou decorram da aquisição ou contratação de produtos e serviços de luxo de alto valor. (grifos adotados)

O diploma instituiu diversas medidas voltadas à prevenção, conscientização e superação da situação de superendividamento, a se destacar as vedações relativas a (i) indicar que a operação de crédito poderá ser concluída sem consulta a serviços de proteção ao crédito ou sem avaliação da situação financeira do consumidor; (ii) ocultar ou dificultar a compreensão sobre os ônus e os riscos da contratação do crédito ou da venda a prazo; (iii) assediar ou pressionar o consumidor para contratar o fornecimento de produto, serviço ou crédito, principalmente se se tratar de consumidor idoso, analfabeto, doente ou em estado de vulnerabilidade agravada ou se a contratação envolver prêmio; (iv) condicionar o atendimento de pretensões do consumidor ou o início de tratativas à renúncia ou à desistência de

demandas judiciais, ao pagamento de honorários advocatícios ou a depósitos judiciais (CDC, art. 54-C).

Ademais disso a lei define condutas obrigatórias que devem ser observadas na oferta do crédito, em momento prévio à contratação, quais sejam (i) informar e esclarecer adequadamente o consumidor, **considerada sua idade**, sobre a natureza e a modalidade do crédito oferecido, sobre todos os custos incidentes, e sobre as consequências genéricas e específicas do inadimplemento; (ii) avaliar, de forma responsável, as condições de crédito do consumidor, mediante análise das informações disponíveis em bancos de dados de proteção ao crédito, observado o disposto no CDC na legislação sobre proteção de dados; (iii) informar a identidade do agente financiador e entregar cópia do contrato de crédito ao consumidor, ao garante e aos coobrigados (CDC, art. 54-D).

No caso de violação às orientações acima pormenorizadas, a Lei de Prevenção ao Superendividamento define que judicialmente poderá ter como consequência a redução dos juros, dos encargos ou de qualquer acréscimo ao principal e a dilação do prazo de pagamento previsto no contrato original, conforme a gravidade da conduta do fornecedor e as possibilidades financeiras do consumidor, sem prejuízo de outras sanções e de indenização por perdas e danos, patrimoniais e morais, ao consumidor (CDC, art. 54, parágrafo único).

Para além disso, um dos principais pontos do marco normativo é, a exemplo do modelo francês, a instituição de todo um capítulo adicionado ao CDC voltado a promover e fomentar a conciliação do superendividamento, o que resulta no estabelecimento de um procedimento específico destinado a assegurar ao consumidor superendividado o direito a renegociar as dívidas (art. 104-A e seguintes).

O procedimento conciliatório instituído pela lei visa oportunizar uma solução consensual das partes, mas, no caso de sua frustração, atribuiu ao juiz a competência para aprovar um plano judicial compulsório de parcelamento da dívida.

Trata-se de medida com clara correspondência à Recuperação Judicial do empresário e de sociedade empresária tratada pela Lei n. 11.101/2005, ressalvadas

as peculiaridades de que, no caso se possui como destinatário o consumidor pessoa física.

Assim, a frustração do momento conciliatório prévio motivará o desencadeamento de uma nova modalidade de processo, intitulado processo por superendividamento para revisão e integração dos contratos e repactuação das dívidas remanescentes, quando será apresentado ao magistrado “plano judicial compulsório” (arts. 104-A e 104-B).

Nesse sentido, convém destacar o magistério de Pablo Stolze Gagliano e de Carlos Eduardo Elias de Oliveira (2021):

Apesar de os referidos preceitos fazerem menção a “processos”, parece-nos mais adequado que há apenas um processo, com duas fases procedimentais: uma de “repactuação de dívidas” e outra “de revisão e integração dos contratos e repactuação das dívidas remanescentes”, da qual resultará um plano judicial compulsório. Essa última iniciar-se-á com mera petição do consumidor no bojo do feito após a frustração, total ou parcial, das tentativas de autocomposição. O próprio caput do art. 104-B do CDC dá suporte a essa interpretação, pois sua redação dá noção da existência de uma linha de continuidade processual.

O processo por superendividamento será instaurado a pedido do consumidor, ou seja, não há espaço legal para a atuação judicial de ofício.

As peculiaridades de todo esse procedimento, que envolve, inclusive, vetores metajurídicos (carga emocional derivada do *strepitus fori*, o abalo psicológico vivenciado pelo consumidor superendividado, os complexos aspectos econômicos em jogo) recomendam, em nosso sentir, que as respectivas Leis de Organização Judiciária Estaduais criem unidades especializadas na matéria atinente ao superendividamento.⁵⁶

Vê-se, pois, que a lei brasileira além da prevenção, oportuniza o tratamento do superendividamento, por meio da instituição de mecanismos voltados a promover a realocação do passivo do consumidor pessoa física de boa-fé por meio de dois

⁵⁶ GAGLIANO, Pablo Stolze; OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. Comentários à Lei do Superendividamento (Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021) e o princípio do crédito responsável. Uma primeira análise. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 26, n. 6575, 2 jul. 2021. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/91675>. Acesso em: fev. 2023.

momentos; quais sejam: (i) uma fase conciliatória, na qual se busca a regularização das dívidas e obrigações através de acordo consensual com os credores; (ii) fase judicial, deflagrada ante a frustração da fase conciliatória, na qual é providenciado um plano judicial de pagamento.

Portanto, a lei define privilegia o direito à informação à medida que define como prerrogativas do consumidor (i) a obtenção de informações e aconselhamento em relação à adequação do crédito pretendido e crédito anexo ao contrato principal de consumo; assim como ter acesso prévio à cópia dos contratos, e, a qualquer momento, à cópia escrita dos contratos de consumo, em especial os envolvendo crédito; (ii) a obtenção de uma formalização escrita da oferta, da qual constará a identidade das partes, o montante do crédito, a natureza, o objeto, a modalidade do contrato, o número de prestações, a taxa de juros anual e o custo total do crédito.

Ademais, o diploma oportuniza o direito ao arrependimento, à medida que possibilita que o consumidor desista do contrato de crédito, dentro dos prazos legais, de forma a prevenir o superendividamento.

Ainda em atenção à proteção o direito à informação, a lei estabelece parâmetros de proteção contra (i) a publicidade abusiva e enganosa, com destaque aquela que oculte, de alguma forma, os riscos e os ônus da contratação do crédito; (ii) a concessão irresponsável de crédito, o marketing agressivo e o tratamento irresponsável dos dados dos consumidores.

Ao que nos parece, a lei careceu apenas de instituir e elencar medidas específicas, ações e políticas de prevenção e tratamento da situação de superendividamento, de educação financeira e direcionada para o consumo de crédito consciente, assim como a organização do orçamento familiar, em que pese a definição de tais premissas como direitos básicos do consumidor.

3.4 - A imprescindibilidade da instituição de boas práticas adequadas à proteção da pessoa idosa superendividada

Para além da descriminalização promovida pela Lei do Superendividamento à negativa de crédito às pessoas idosas que, conforme exposto (*vide tópico 1.2.2-b*), possui fundamento na admissibilidade, pelo ordenamento jurídico, em determinadas hipóteses da discriminação quando identificada pelo legislador como efetivadora de direitos fundamentais e, no caso, em atenção à tutela da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial, é de se notar a insuficiência de tal premissa para o enfrentamento fenômeno multisistêmico do superendividamento consumidor, sobretudo quando trata-se de consumidores hipervulneráveis.

Emerge daí a imprescindibilidade da atuação coordenada entre as instituições destinadas à efetivar a proteção ao consumidor e à pessoa idosa, no sentido não de apenas combater o superendividamento de uma forma que privilegie apenas a figura do fornecedor de crédito, mas, sobretudo, de modo a oportunizar o empoderamento, conscientização, educação financeira e superação de tal situação de insolvência, com a disponibilização de instrumentos que viabilizem a retomada do protagonismo e autonomia do idoso superendividado na condução de sua vida financeira.

A atuação de instituições como os Ministérios Públicos, Tribunais de Justiça, PROCONs e demais órgãos e entidades encarregados pela defesa do consumidor nas diversas esferas federativas, de acordo com as disposições nas constituições estaduais, lei orgânica, e demais legislações e normas de estruturação, é imprescindível para densificar o direitos fundamentais e dignidade da pessoa idosa, ante o oferecimento de auxílio de tais indivíduos já em estado de superendividamento, assim como com vistas a prevenir situações de inadimplência extrema.

Vale citar, nesse sentido, a atuação do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e de Cidadania Superendividados (CEJUSC/SUPER) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, instituído em 2016, cerca de 5 (cinco) anos antes da lei de superendividamento, com a finalidade de, para além de fomentar e promover a

conciliação e resolução extrajudicial de controvérsias relativas aos consumidores em situação de inadimplência, por meio de atuação articulada, oferece rede de apoio psicológico, além de ações de prevenção e de educação financeira.

Os parâmetros de atuação do CEJUSC/SUPER são relativos (i) à avaliação das dívidas decorrentes de relação de consumo e da situação financeira dos consumidores; (ii) à prevenção do superendividamento da pessoa física, a promoção de medidas que estimulem o acesso ao crédito responsável e a educação financeira do consumidor; (iii) à reinclusão social do consumidor superendividado; (iv) a renegociação amigável das dívidas dos consumidores superendividados com os seus credores, de acordo com as suas possibilidades financeiras, com base nos deveres de cooperação e de informação e nos princípios da boa-fé, da função social do crédito ao consumidor e do respeito à dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial.⁵⁷

A atuação do CEJUSC/SUPER possui duas frentes, quais sejam: tratamento e prevenção.

Relativamente à prevenção, o CEJUSC/SUPER realiza palestras e mesas-redondas gratuitas, a fim de fomentar a compreensão da relação entre consumo, poupança e crédito, avaliação de opções para administração de seus recursos financeiros de maneira consciente, além da identificação alternativas de resolução amigável de conflitos financeiros.⁵⁸

Relativamente ao tratamento, o CEJUSC/SUPER operacionaliza oficinas de educação financeira, orientação individualizada e iniciativas psicossociais, que ajudam o consumidor, com vistas a identificar e superar a encontrar a origem da situação de superendividamento.⁵⁹

⁵⁷ TJDF, Portaria Conjunta n. 4, de 1º.02.2016. Disponível em <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-conjuntas-gpr-e-cg/2016/portaria-conjunta-129-de-01-02-2016>. Acesso em fev.2023.

⁵⁸ TJDF. CEJUSC/SUPER: 4 anos ajudando superendividados a lidarem com seu dinheiro. Disponível em <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2019/janeiro/cejusc-super-4-anos-ajudando-superendividados-a-lidarem-com-seu-dinheiro>. Acesso em fev. 2023.

⁵⁹ Idem.

Outro exemplo de instituição precursora da instituição de medidas relativas ao superendividamento é a Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon-SP), órgão ligado à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania do Governo do Estado de São Paulo.

O Procon-SP, possui o Núcleo de Tratamento ao Superendividamento no qual é mantido o Programa de Apoio ao Superendividado (PAS), atende os consumidores de São Paulo e oferece, para além do atendimento especializado, medidas voltadas ao tratamento que contempla desde a análise da situação econômica, curso de orientação financeira, planilhamento da relação entre receitas e despesas, renegociação de dívidas e, se necessário, audiência de conciliação de dívidas com os credores.⁶⁰

Na mesma linha, importa salientar as medidas articuladas entre o Procon e a Defensoria Pública do Mato Grosso que promovem Mutirões e Combate ao Superendividamento, nos quais os atendentes do Procon encaminham o consumidor para acompanhamento da Defensoria Pública, que fará o cadastramento e análise para aferir se o consumidor estaria em situação de superendividamento ou de endividamento transitório.

A segunda etapa, consiste em mediação de negociação entre o consumidor superendividado e fornecedores, por intermédio da Defensoria Pública, que contata as instituições credoras e solicita a apresentação de proposta de repactuação do débito.⁶¹

A adequação, manutenção e difusão de tais medidas à luz das peculiaridades e especificidades atinentes às repercussões decorrentes da hipervulnerabilidade do consumidor idoso é imprescindível para materializar a dignidade da pessoa idosa, por meio do empoderamento do consumidor e facultatividade de outras opções de acesso

⁶⁰ PROCON/SP. Procura pelo programa Superendividados aumenta quatro vezes em agosto. Disponível em <https://www.procon.sp.gov.br/elementor-5636/>. Acesso em fev.2023.

⁶¹ GOVERNO DE MATO GROSSO. Parceria entre Procon e Defensoria Pública beneficia consumidor superendividado. Disponível em <http://www.procon.mt.gov.br/-/parceria-entre-procon-e-defensoria-publica-beneficia-consumidor-superendividado>. Acesso em fev. 2023.

ao crédito, e não da mera justificação e admissão pelo ordenamento jurídico da negativa de crédito pelos fornecedores, medida simplista e que não resolve o cerne do problema.

CONCLUSÃO

Do exposto na presente análise, é possível vislumbrar que a Constituição Federal determinou a adoção de medidas e edição de leis voltadas à conferência de especial proteção a grupos vulneráveis, a se destacar, as relativas ao consumidor e pessoa idosa.

Nesse sentido, paralelamente à construção da produtividade do consumidor, no âmbito infralegal, paulatinamente foi construído arcabouço normativo voltado a conferir proteção qualificada à pessoa idosa.

Ademais disso, foi constatado que a interseção de mais uma situação fática de vulnerabilidade enseja a identificação de hipervulnerabilidade de um indivíduo, o que conclama uma interpretação sistematizada das normas incidentes na hipótese e que conferem a melhor e mais adequada solução ao caso concreto.

Nesse sentido, verificamos que, após anos de debates legislativos, a aprovação e sanção da Lei do Superendividamento se deu em um contexto de acirramento de problemas econômicos no Brasil ainda em meio a um dos momentos ainda dramáticos da emergência de saúde pública decorrente da COVID-19.

Ainda que elogiáveis as diversas disposições instituídas pela norma, principalmente por consagrar o tratamento do superendividamento como uma das premissas basilares da Política Nacional das Relações de Consumo, assim como direito básico do consumidor, no que se refere à pessoa idosa, ao que nos parece, para além de descriminalizar a conduta de negativa de crédito motivada pela idade, deixou de determinar a aplicação e adaptação de políticas públicas à realidade fática e demandas próprias de tal grupo hipervulnerável.

Tudo isso evidencia que para além do relevantíssimo viés principiológico da lei, ao positivar na lei consumerista disposições voltadas à preservação do mínimo existencial, assim como a relevante institucionalização de fase conciliatória como prévia ao ajuizamento de ação voltada a superar a situação de superendividamento,

ao descriminalizar a negativa injustificada de crédito aos idosos com vistas a alegadamente assegurar o mínimo existencial, a Lei n. 14.181/2021, acaba por limitar de forma desarrazoada a liberdade contratual das pessoas idosas.

Conforme exposto, esse tipo de medida contraria frontalmente o cerne do aparato normativo-constitucional destinado a conferir especial proteção à pessoa idosa, visto que, sob o pretexto de proteger tal grupo de consumidores, esvazia a autonomia de vontade e liberdade de contratação da pessoa idosa sem, sequer, determinar que os fornecedores de crédito, concomitantemente à negativa de uma modalidade de contratação, oportunizem a adesão ou ofereça outros serviços.

Isso é evidenciado das razões de justificação da edição do Estatuto da Pessoa Idosa, na qual o Autor do PL n. 3.561, ainda em 1997, elucidava que a legislação infraconstitucional que materializa as disposições constitucionais relativas aos idosos deve observar aos seguintes parâmetros:

A ampla discussão com a sociedade até que se aprove e publique, naturalmente levará [...] à consciência da necessidade **de políticas sociais voltadas para o idoso, não necessariamente com a intenção de protegê-lo, mas principalmente respeitar a sua cidadania, aproveitar o seu potencial produtivo, adequar o ambiente familiar e os estabelecimentos públicos às suas características físicas, intelectuais e psíquicas.**⁶²

Portanto, verifica-se que a Lei n. 14.181/2021 deixou de implementar importantíssimos marcos institucionais de implementação positivada, de políticas públicas de caráter cogente aptas a oportunizarem, a exemplo do que alguns órgãos e instituições já operacionalizavam antes de seu advento, a adoção e ampliação de boas práticas voltadas ao tratamento, prevenção e superação das situações de superendividamento, em atenção, também, às peculiaridades relacionadas aos consumidores hipervulneráveis.

⁶² BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 3.561, de 28 de agosto de 1997. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1997. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=19849>. p. 8 Acesso em fev. 2023.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. Teoría de los derechos fundamentales . Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

ARAUJO, Stella de Souza Ribeiro; MARTINS, Guilherme Magalhães. MIGUEL, Laila Natal. O Protagonismo Judicial e o Superendividamento dos Consumidores no Brasil *in* Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro. Ed. 64. Rio de Janeiro: abr/jun. 2017. Disponível em https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1255811/Guilherme_Magalhaes_Martins_&_Laila_Natal_Miguel_&_Stella_de_Souza_Ribeiro_de_Araujo.pdf. Acesso em jan. 2023

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Endividamento de Risco o Brasil: conceito e indicadores *in* Série cidadania financeira : estudos sobre educação, proteção e inclusão. Brasília: Banco Central do Brasil, 2020. Disponível em https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos_cidadania/serie_cidadania/serie_cidadania_financeira_6_endividamento_risco.pdf. Acesso em jan. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 3.561, de 28 de agosto de 1997. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1997. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=19849>. Acesso em jan. 2023.

BRASIL. Decreto n. 1.948, de 3 de julho de 1996. Regulamenta a Lei n. 8.842, de 4 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3321.htm#:~:text=1o%20%20Protocolo%20Adicional,t%C3%A3o%20inteiramente%20como%20nele%20se. Acesso em dez. 2022.

BRASIL. Decreto n. 3.321, de 30 de dezembro de 1999. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador". Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3321.htm#:~:text=1o%20O%20Protoc%20Adicional,t%C3%A3o%20inteiramente%20como%20nele%20se. Acesso em dez. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm#:~:text=n%C3%A3o%20a%20conhece.-,Art.,%C3%A0s%20exig%C3%A2ncias%20do%20bem%20comum. Acesso em jan.2023.

BRASIL. Lei Federal n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em out. 2022.

BRASIL. Lei Federal n. 8.842, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Brasília: Presidência da República; Casa Civil, [1994]. Disponível em: <https://bit.ly/3tliBmq>. Acesso em: mar. 2022.

BRASIL. Lei Federal n. 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm. Acesso em out. 2022.

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

BRASIL. Lei Federal n. 14.423, de 23 de julho de 2022. Altera a Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003, para substituir, em toda a Lei, as expressões “idoso” e “idosos” pelas expressões “pessoa idosa” e “pessoas idosas”, respectivamente. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2019-2022/2022/Lei/L14423.htm#art1.

Acesso em jan. 2023.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado n. 238, de 2 de agosto de 2012. Altera a Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor) para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção ao superendividamento. Brasília: Senado Federal, 2012. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/106773>. Acesso em jan. 2023.

BOBBIO, Norberto. Igualdade e Liberdade. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO. Pesquisa Nacional de Endividamento e Inadimplência do Consumidor: Endividamento e inadimplência o Brasil. CNC: Rio de Janeiro, 2022. Disponível em <https://static.poder360.com.br/2023/01/cnc-endividamento.pdf>. Acesso em janeiro de 2023.

FACHIN, Luiz Edson. Estatuto Jurídico do Patrimônio Mínimo. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2001.

GAGLIANO, Pablo Stolze; OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. Comentários à Lei do Superendividamento (Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021) e o princípio do crédito responsável. Uma primeira análise. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 26, n. 6575, 2 jul. 2021. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/91675>. Acesso em: fev. 2023.

GOLÇALVES, Carlos Roberto. Direito civil brasileiro, volume 3: contratos e atos unilaterais. 16. ed. São Paulo : Saraiva Educação, 2019.

GOVERNO DE MATO GROSSO. Parceria entre Procon e Defensoria Pública beneficia consumidor superendividado. Disponível em <http://www.procon.mt.gov.br/>

[/parceria-entre-procon-e-defensoria-publica-beneficia-consumidor-superendividado.](#)

Acesso em fev. 2023.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. Revista estudos feministas, v. 10, n. 1, 2002.

GAGLIANO, Pablo Stolze; OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. Comentários à Lei do Superendividamento (Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021) e o princípio do crédito responsável. Uma primeira análise. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 26, n. 6575, 2 jul. 2021. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/91675>. Acesso em: 20 out. 2021.

GOMES, Joaquim Barbosa. Ação Afirmativa e Princípio Constitucional da Igualdade. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

KALACHE, Alexandre, VERAS, Renato P. e RAMOS, Luiz Roberto. O envelhecimento da população mundial: um desafio novo. Revista de Saúde Pública. 1987, v. 21, n. 3, pp. 200-210. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-89101987000300005>. Epub 14 Jan 2005. ISSN 1518-8787. Acesso em 28 de dezembro de 2022.

LIMA, Clarissa Costa de. O tratamento do superendividamento e o direito de recomeçar dos consumidores. 1ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MAIO, Iadya Gama. Os tratados internacionais e o estatuto do idoso: rumo a uma convenção internacional? In: Estatuto do idoso. Dignidade humana como foco. Daizy Valmorbidia Stepansky, Waldir Macieira da Costa Filho, Neusa Pivatto Muller (organizadores). Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2013.

MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antonio Herman V.; BESSA, Leonardo Roscoe. Manual de Direito do Consumidor. 3. ed. São Paulo: RT, 2010.

MARQUES, Cláudia Lima; MIRAGEM, Bruno. O Novo Direito Privado e a Proteção dos Vulneráveis, São Paulo: RT, 2012.

MARQUES, Cláudia Lima. 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. São Paulo: Escola Paulista de Magistratura, 2020, p. 114 e seg.

MARQUES, Claudia Lima. Sugestões para uma lei sobre o tratamento do superendividamento de pessoas físicas em contratos de crédito ao consumo: proposições com base em pesquisa empírica de 100 casos no Rio Grande do Sul. In: MARQUES, Claudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli (coord.). Direitos do consumidor endividado: superendividamento e crédito. São Paulo: Ed. RT, 2006. p. 255.

MELO, Celso Antonio Bandeira de. O conteúdo jurídico do princípio da igualdade. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

NETO, André Perin Schmidt. Superendividamento do consumidor: conceito, pressupostos e classificação. Revista da SJRJ, Rio de Janeiro, n. 26, p. 167-184, 2009. Disponível em <<https://www.jfrj.jus.br/sites/default/files/revista-sjrj/arquivo/36-153-1-pb.pdf>>. Acesso em jan. 2023.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; TARTUCE, Flávio. Manual de Direito do Consumidor: direito material e processual. 6ª ed., rev., e ampl.. São Paulo: Método, 2020.

NUNES, Rizzato. Curso de Direito do Consumidor. 12ª Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em janeiro de 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Plano de ação internacional contra o envelhecimento, 2002/ Organização das Nações Unidas; tradução de Arlene Santos. — Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003.

RAMOS, André de Carvalho. Curso de Direitos Humanos. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 57.

SANSEVERINO, Paulo de Tarso Vieira; MARQUES, Claudia Lima. Superendividamento do consumidor – Mínimo existencial – Casos concretos, de Káren Rick Danilevicz Bertoncello. Revista de Direito do Consumidor. vol. 101. ano 24. São Paulo: Ed. RT, set.-out. 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. Constituição, direitos fundamentais e direito privado, 2. ed., Livraria do Advogado: 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais, 7. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SERASA. Mapa da Inadimplência e Renegociação de Dívidas: Novembro de 2022. SERASA: 2022. Disponível em <https://cdn.builder.io/o/assets%2Fb212bb18f00a40869a6cd42f77cbeefc%2Ffbaaef618b3d4bb587f7dc6ec7a01c12?alt=media&token=9e8eef1a-19a9-4dce-99a2-b8c1efa9edb0&apiKey=b212bb18f00a40869a6cd42f77cbeefc>. Acesso em janeiro de 2023.

ONU, Princípios das Nações Unidas para o Idoso. Resolução 46/1991 Aprovada na Assembléia Geral das Nações Unidas 16.12.1991. Disponível em <https://www.ufrgs.br/bioetica/onuido.htm>. Acesso em 28 de dezembro de 2022.

PINTO, Cristiano Sobral. A Lei do Superendividamento e os JECs *in* Revista Consultor Jurídico, 11 de agosto de 2021. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-ago-11/garantias-consumo-lei-superendividamento-jecs>. Acesso em janeiro de 2023.

PROCON/SP. Procura pelo programa Superendividados aumenta quatro vezes em agosto. Disponível em <https://www.procon.sp.gov.br/elementor-5636/>. Acesso em fev.2023.

TJDFT. CEJUSC/SUPER: 4 anos ajudando superendividados a lidarem com seu dinheiro. Disponível em <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2019/janeiro/cejusc-super-4-anos-ajudando-superendividados-a-lidarem-com-seu-dinheiro>. Acesso em fev. 2023.

TJDFT, Portaria Conjunta n. 4, de 1º.02.2016. Disponível em <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-conjuntas-gpr-e-cg/2016/portaria-conjunta-129-de-01-02-2016>. Acesso em fev.2023.

WHO (2002) Active Ageing – A Policy Framework. A Contribution of the World Health Organization to the second United Nations World Assembly on Aging. Madrid, Spain, April, 2002.