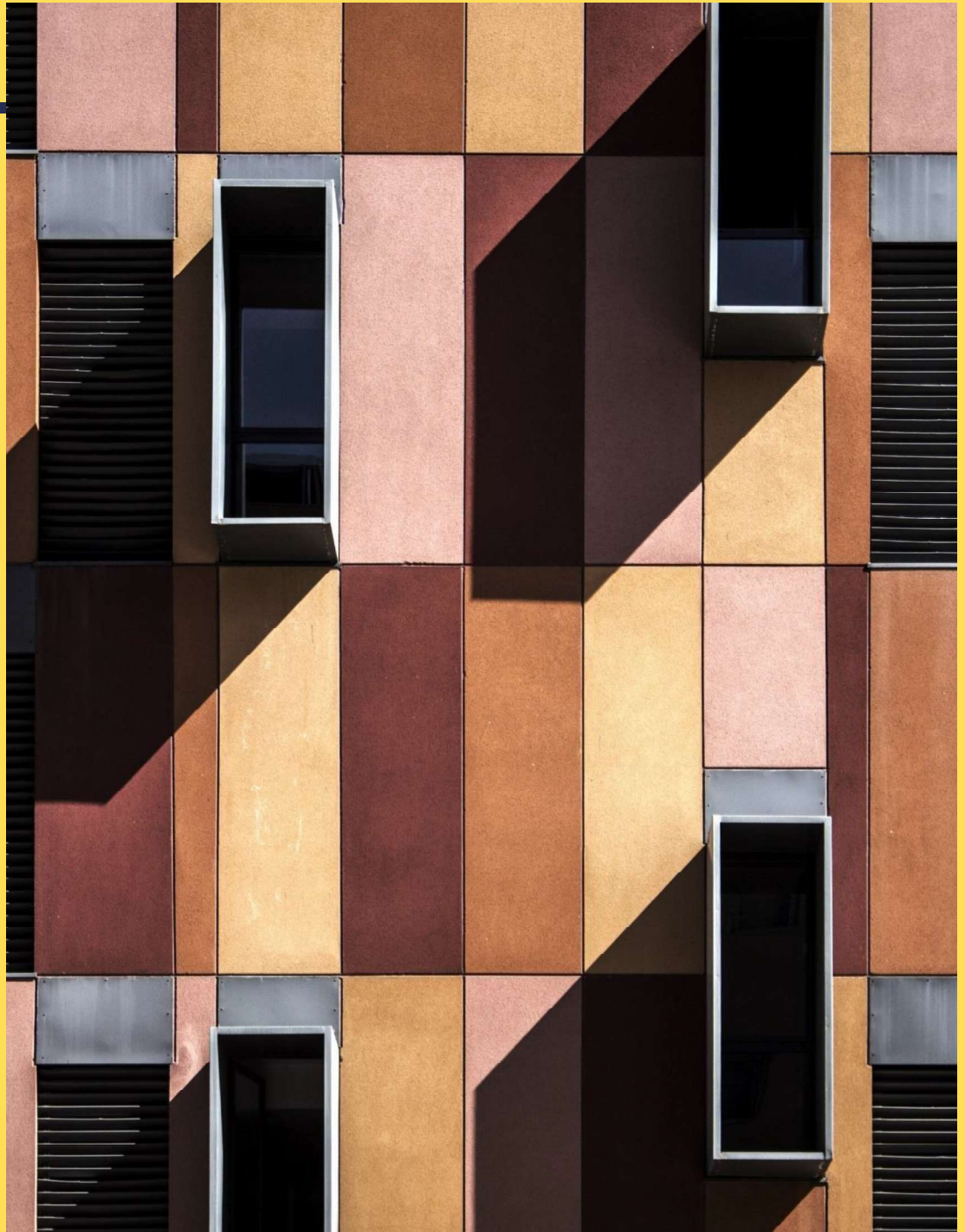


PPGD UNIRIO



DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito
da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Public Policy Law

Journal of the Graduate Program in Law
of the Federal University of the State of Rio de Janeiro

VOLUME 2 Nº 1
JANEIRO – JUNHO 2020
JANUARY – JUNE 2020

ISSN: 2675-1143

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

EXPEDIENTE - Revista Direito das Políticas Públicas, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Vol. 2, n. 1, jan./jul. 2020. ISSN 2675-1143

Reitor

Prof. Dr. Ricardo Silva Cardoso

Vice-Reitor

Prof. Dr. Benedito Fonseca e Souza Adeodato

Pró-Reitora de Pós-Graduação, Pesquisa e Inovação

Profa. Dra. Evelyn Goyannes Dill Orrico

Diretora da Biblioteca Central

Márcia Valéria da Silva de Brito Costa

Biblioteca Setorial do CCJP

Filomena Angelina Rocha de Melo

Lídia Oliveira de Seixas

Renata da Silva Falcão de Oliveira

Thalita Oliveira da Silva Gama

Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito

Prof. Dr. Paulo de Bessa Antunes

Coordenação do Curso de Mestrado em Direito

Prof. Dr. Leonardo Mattietto

Editores

Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Prof. Dr. André Luiz Coelho Farias de Souza

Conselho Editorial

Prof. Dr. Ben Boer, Universidade Wuhan, China; Universidade de Sydney, Austrália

Prof. Dr. Carlos Ari Sunfeld, Fundação Getúlio Vargas - SP, Brasil

Prof. Dr. David Cassuto, Universidade Pace, Estados Unidos da América do Norte

Prof. Dr. Egon Bockmann Moreira, Universidade Federal do Paraná, Brasil

Profa. Dra. Griselda Capaldo, Universidade de Buenos Aires, Argentina

Prof. Dr. Julien Théron, Universidade Toulouse Capitole, França

Profa. Dra. Marie-Hélène Monserie-Bon, Universidade Paris II, França

Prof. Dr. Santiago Ripol Carulla, Universidade Pompeu Fabra, Espanha

Prof. Dr. Saulo Pinto Coelho, Universidade Federal de Goiás, Brasil

Prof. Dr. Talden Farias, Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Prof. Dr. Tiago Duarte, Universidade Nova de Lisboa, Portugal

Vol. 2, n. 1, jan./jul. 2020. ISSN 2675-1143.

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

Comissão Editorial

Prof. Dr. André Coelho

Profa. Dra. Claudia Gurgel

Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Prof. Dr. José Gabriel Assis de Almeida

Prof. Dr. Leonardo Mattietto

Profa. Dra. Patrícia Serra Vieira

Prof. Dr. Paulo de Bessa Antunes

Profa. Dra. Rosalina Corrêa de Araújo

Comissão Assistente Editorial

Ms. Eliane Vieira Lacerda Almeida

Ms. Luciana Picanço de Oliveira Brandolin

Ms. Maida Pratis Pessanha Tejón

Ms. Milton Leonardo Jardim de Souza

Ms. Thuany de Moura C. Vargas Lopes

Flávia Fernandes de Aguiar Alencar

Juliana Mattos dos Santos Joaquim

Yasmin Sant'ana Ferreira Alves de Castro

Capa - Thuany de Moura C. Vargas Lopes Imagem – Canva.com

Bibliotecária: Thalita Gama – CRB 7/6618 - Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP/
UNIRIO, Rua Voluntários da Pátria, nº 107, Botafogo, Rio de Janeiro – RJ, CEP: 22.270-000.

Revista Direito das Políticas Públicas [recurso eletrônico] /

Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNIRIO.

Vol. 2, n. 1 (2020) - Rio de Janeiro, RJ: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2020.

Acesso em: <http://www.seer.unirio.br/index.php/rdpp/index>

Semestral

ISSN: 2675-1143

1. Ciências Jurídicas - Periódicos. I. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

CDD: 340

SUMÁRIO – SUMMARY

EDITORIAL _____ **6**

EDITORIAL _____ **8**

Eduardo Domingues

**INTERPRETAÇÃO JURÍDICA: CONSIDERAÇÕES PARA A ANÁLISE
DE POLÍTICAS PÚBLICAS** _____ **10**

*JURIDICAL INTERPRETATION: CONSIDERATIONS FOR THE ANALYSIS OF
PUBLIC POLICIES*

Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis

Luis Renato Vedovato

**DISASTERS AND THE LAW: THE BRAZILIAN CONTEXT AND A
PERSPECTIVE** _____ **29**

DESASTRES E O DIREITO: O CONTEXTO E A PERSPECTIVA BRASILEIRA

Délton Winter de Carvalho

**HISTORICAL EVOLUTION OF THE “GREENISATION” OF
EUROPEAN GOVERNANCE: THE DEFINITION AND THE APPROACH OF
ENVIRONMENT FROM A EUROPEAN UNION PERSPECTIVE** _____ **54**

*EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA “ECOLOGIZAÇÃO” DA GOVERNANÇA EUROPEIA:
A DEFINIÇÃO E A ABORDAGEM DO MEIO AMBIENTE NA PERSPECTIVA DA
UNIÃO EUROPEIA*

Giulia Parola

**ENVIRONMENTAL CATASTROPHES LAW AND LITERATURE:
MAURICE BLANCHOT’S THE WRITING OF THE DISASTER** _____ **79**

*DIREITO E LITERATURA DAS CATÁSTROFES AMBIENTAIS: A ESCRITURA
DO DESTASTRE DE MAURICE BLANCHOT*

Leonardo Mattietto

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY IN GERMANY ____ 90

A AUTORIDADE DE SUPERVISÃO FINANCEIRA NA ALEMANHA

Margherita Paola Poto

O PROJETO DE LEI N. 3515/2015 COMO POLÍTICA PÚBLICA DE MITIGAÇÃO DOS EFEITOS ECONÔMICOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL _____ 126

THE BILL N. 3515/2015 AS A PUBLIC POLICY TO MITIGATE THE ECONOMIC EFFECTS OF THE COVID-19 PANDEMIC IN BRAZIL

Patrícia Durante

Lúcia Souza d'Aquino

A HARMONIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CUMPRIMENTO DAS SENTENÇAS DA CORTE INTERAMERICANA COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA AMÉRICA LATINA _____ 151

THE HARMONIZATION OF PUBLIC POLICIES IN COMPLIANCE OF THE JUDGMENTS OF THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Priscila Caneparo dos Anjos

AS CRISES BRASILEIRAS E OS DIREITOS SOCIAIS: COMO AS DIFICULDADES ECONÔMICAS, POLÍTICAS E SANITÁRIAS AGRAVAM A POBREZA EXTREMA NO COTIDIANO ATUAL _____ 183

BRAZILIAN CRISES AND SOCIAL RIGHTS: how economic, political and health difficulties aggravate extreme poverty in today's daily life

Renata de Assis Calsing

Hadassah Laís de Sousa Santana

Júlio Edstron S. Santos

Submetido em 30/06/2020

Aprovado em 27/08/2020

O PROJETO DE LEI N. 3515/2015 COMO POLÍTICA PÚBLICA DE MITIGAÇÃO DOS EFEITOS ECONÔMICOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL

THE BILL N. 3515/2015 AS A PUBLIC POLICY TO MITIGATE THE ECONOMIC EFFECTS OF THE COVID-19 PANDEMIC IN BRAZIL

Patrícia Durante^ILúcia Souza d'Aquino^{II}**RESUMO**

A pandemia causada pela Covid-19 tem alterado significativamente a dinâmica social, gerando impactos não apenas na área da saúde, como também nas relações de consumo. Com o agravamento da crise econômica no Brasil, aumenta-se, conseqüentemente, o superendividamento dos consumidores, sendo essa uma situação que compromete seu mínimo existencial e, dessa forma, sua dignidade humana. O presente estudo busca abordar, num primeiro momento, como a pandemia agravou e ainda agrava o superendividamento das famílias brasileiras e, na segunda parte, apresenta algumas soluções propostas no âmbito

ABSTRACT

Abstract: The pandemic caused by Covid-19 has significantly changed the social dynamics, creating impacts not only in the health system, but also in consumer relations. As the economic crisis in Brazil goes worse, the over-indebtedness of consumers consequently increases, which is a situation that compromises their existential minimum and, thus, their human dignity. The present study aims to address, at first, how the pandemic worsened and still exacerbates the over-indebtedness of Brazilian families and, in the second part, presents some proposed solutions in the legislative scope to mitigate the problem. The greatest

^I Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Especializanda em Direitos Difusos e Coletivos na Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP). Advogada

^{II} Doutora em Direito pela UFRGS. Mestre em Direito pela UFRGS. Especialista em Direito Francês e Europeu dos Contratos pela Université de Savoie-Mont Blanc/UFRGS. Diretora do Instituto Brasileiro de Direito e Maternidade - IBDMater

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

legislativo para mitigação do problema. Considera-se como de maior contribuição o Projeto de Lei n. 3515/2015, o qual dispõe sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento no Brasil, alterando-se a lógica de irresponsável oferta de crédito e intransigente postura em renegociações de dívidas. O método adotado será o dedutivo, partindo da problemática do superendividamento e caminhando rumo ao PL como política pública de mitigação de efeitos da pandemia. Ao final, conclui-se ser o projeto adequado e eficaz no cenário apresentado, sendo sua aprovação uma questão de saúde e política pública.

PALAVRAS-CHAVE

Pandemia.
Superendividamento. Projeto de Lei n. 3515/2015.

contribution comes from Bill n. 3515/2015, which looks for the prevention and treatment of over-indebtedness in Brazil, changing the logic of irresponsible credit supply and uncompromising stance in debt renegotiations. The methodology adopted will be deductive, starting from the problem of over-indebtedness and moving towards the Bill as a public policy to mitigate the effects of the pandemic. In the end, it is concluded that the project is adequate and effective in the presented scenario, being its approval a matter of health and public policy.

KEYWORDS

Pandemic; Covid-19; Over-indebtedness; Bill no. 3515/2015.

1 INTRODUÇÃO

Desde o fim do ano de 2019, o mundo assiste ao alastramento da doença ocasionada por uma das variedades do coronavírus, à qual foi dado o nome de Covid-19. Inicialmente com baixa letalidade, mas alto contágio, foi declarado emergência de saúde pública de importância internacional pela Organização Mundial de Saúde (OMS) em 30 de janeiro de 2020 (WHO, 2020c) e, em 11 de março, foi classificado como uma pandemia (WHO, 2020b). Até o dia 29 de junho de 2020, a doença já havia contaminado 10.201.401 pessoas no mundo e ocasionado 499.913 mortes (WHO, 2020a).

No Brasil, o Decreto Legislativo n. 6 reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública (BRASIL, 2020a). Até o dia 29 de junho, eram 1.368.195 casos confirmados e 58.314 mortos (OLIVEIRA; BORGES; BEDINELLI, 2020). Entre as recomendações para a prevenção de contágio estão o distanciamento social, que implica em evitar ao máximo sair de casa, e ter contato com outras pessoas (IFF, 2020).

Tal situação ocasionou uma desaceleração na economia, que vem apresentando uma onda de recessão sentida mais especialmente pela população mais pobre (MUÑOZ, 2020). Marques, Bertonecello e Lima (2020) preveem que a crise terá forte impacto, sobretudo nos trabalhadores informais e de baixa renda.

Dessa forma, tornam-se necessárias medidas de mitigação de tais efeitos, o que é objeto do presente trabalho. A partir do cenário do superendividamento no Brasil e de suas peculiaridades no momento da pandemia, será abordada a importância de políticas públicas para auxílio no combate aos efeitos da crise, com enfoque especial no projeto de lei de prevenção e tratamento do superendividamento (PL 3515/2015).

O problema de pesquisa do presente artigo, portanto, é o Projeto de Lei n. 3515/2015 como política pública de mitigação dos efeitos do superendividamento sobre os consumidores brasileiros. Para abordá-lo, será adotado o método dedutivo, partindo da situação geral do superendividamento no Brasil para as especificidades do Projeto de Lei, em um procedimento que será também histórico e dialético.

Passa-se, assim, a abordar o superendividamento e suas consequências na realidade da população brasileira.

2 O CENÁRIO DO SUPERENDIVIDAMENTO NO BRASIL E OS EFEITOS DA PANDEMIA DE COVID-19

O endividamento das famílias tem sido uma constante na sociedade de consumo atual, especialmente focada na concessão de crédito e em uma felicidade relacionada ao consumo, ideia reforçada por técnicas publicitárias agressivas que garantem o acesso ao bem-estar por meio da aquisição de bens e serviços. O superendividamento, situação extrema de endividamento crônico (WODTKE; SCHMIDT NETO, 2015, p. 40), encontra previsões no direito norte-americano (*overindebtedness*), alemão (*Überschuldung*), português (sobreendividamento) e latino-americano (*sobreendeudamiento*), além de ser abordado pela doutrina brasileira, de que são expoentes Marques e Cavallazzi (2006).

O superendividamento, para além de uma situação meramente econômica, é também um fenômeno social, que atinge a pessoa física que contrai crédito de boa-fé, vendo-se posteriormente impedida de quitar seus débitos e manter seu sustento e de sua família (CARPENA, 2010, p. 232), assunto que passará a ser tratado nas linhas seguintes.

2.1 Superendividamento da população brasileira

A configuração atual da sociedade é baseada no consumo, fato inegável. Entretanto, esse consumo não está atrelado tão-somente à satisfação de necessidades básicas do indivíduo. As ciências sociais têm fornecido importantes elementos para a compreensão dessa sociedade.

Baudrillard (2005) ressalta o valor de signo contido nos objetos, cuja posse confere status, e tal afirmação foi imprescindível para as análises posteriores a respeito do consumo e da posição dos indivíduos. Assim, as mercadorias atualmente são “concebidas não apenas como objetos que viabilizam a satisfação de necessidades e desejos, mas como “senhas” que possibilitam identidade, pertencimento e reconhecimento social”, fazendo com que o consumo seja considerado “motor e motriz das relações sociais” (HENNIGEN, 2010, p. 1177).

Bauman (1999) também relaciona consumo e exclusão. Segundo o autor, as desigualdades sociais foram aprofundadas pela sociedade de consumo, condenando todos a uma vida de opções, com a ressalva de que nem todos têm os meios de ser optantes, tornando a capacidade de consumir um critério de inclusão – ou exclusão – social. A

sociedade de consumo interpela seus membros, julga-os e os avalia especialmente por sua conduta e capacidade enquanto consumidor. Por um lado, há os consumidores experientes, que consomem e descartam em alta velocidade e frequência e que estão sempre prontos a movimentar a economia. Por outro lado, há os consumidores “falhos ou fracassados” (HENNIGEN, 2010, p. 1178), que não possuem tais capacidades e condições, e para eles a exclusão é uma realidade (BAUMAN, 2007).

No Brasil, a realidade não é outra. Após anos de recessão e inflação, mudanças na estrutura social e econômica do país reduziram as desigualdades, ocasionando um aporte de consumidores ao mercado, desenvolvimento de novas empresas, crescimento de formalização de negócios e empregos, o que indicava uma perspectiva promissora para a economia, levando o país a ser incluído no BRICS, “grupo político também formado por Rússia, Índia, China e, posteriormente, África do Sul, que compartilhavam índices de desenvolvimento e situação econômica parecidas.” (REYMAO; OLIVEIRA, 2016, p. 168)

Essa situação foi denominada de novo desenvolvimentismo, centrada na ideia de que as políticas econômicas adotadas no Brasil a partir de 2003 formam um novo modelo de desenvolvimento, “caracterizado por uma política de estímulo ao crescimento acompanhada de uma política distributiva, o que importava uma nova dinâmica para a economia brasileira.” (REYMAO; OLIVEIRA, 2016, p. 169-170)

Essa nova política, então, favoreceu a concessão de crédito e a saída de famílias das classes D e E para a classe C, representando a inclusão de uma parcela significativa da população no mercado do qual sempre se viu excluída. Infelizmente, não houve uma educação para o consumo acompanhando essa inclusão, o que favoreceu um crescimento exponencial da tomada de crédito pelos novos consumidores.

Entre as principais fontes de endividamento está o crédito ao consumo, definido como “um sistema de financiamento, por meio de crédito direto concedido pelo comerciante, mas sobretudo por financeiras, bancos e cartões de crédito. Em todos os casos, o consumidor tende a transformar-se no cliente, que mantém relações continuadas, permanentes muitas vezes.” (LOPES, 1996)

Lopes (1996) relembra, citando Benjamin, a situação particular de países subdesenvolvidos (denominação antiga para os atuais países em desenvolvimento, o que é o caso do Brasil): há a distinção entre problemas de qualidade e de disponibilidade de

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

bens e serviços. Nesse sentido, a proteção do consumidor estaria voltada para o primeiro, mas não para o segundo, demonstrando uma inadequação, eis que em países pobres não são raros os problemas de acesso físico aos bens e serviços. Assim, refere que há nessas sociedades um problema por ele denominado “integração econômica das massas, ou extensão da cidadania econômica (de um certo ponto de vista). Há uma política do consumidor, ao lado de um direito de defesa do consumidor.” (LOPES, 1996)

Nas últimas décadas, aliado a uma política de expansão do crédito e estabilização da economia, o Brasil presenciou um aumento no número de endividados, influenciado especialmente pelo fornecimento de crédito, eis que, em uma sociedade hedonista como a brasileira, “comprar se tornou uma atividade recreativa e terapêutica em que já não há mais necessidade de economizar antes de comprar” (MOREIRA; BARBOSA, 2018).

Juridicamente, o endividamento se compõe pelo conjunto dos débitos de uma família, não importando se possuem origem em apenas uma dívida ou em diversas dívidas simultaneamente (situação denominada de multiendividamento). Por si só, o endividamento não é um problema “quando ocorre num ambiente favorável de crescimento econômico, queda de juros, e, sobretudo se não atingir camadas sociais com rendimentos próximos do limiar da pobreza” (LIMA; BERTONCELLO, 2010, p. 26). Assume, entretanto, uma dimensão “patológica, com repercussões econômicas, sociais, psicológicas e até médicas, quando o rendimento familiar não é mais capaz de suportar o cumprimento de compromissos financeiros” (LIMA; BERTONCELLO, 2010, p. 27).

A situação crônica e extrema de endividamento, denominada pela doutrina brasileira de superendividamento, é definida por Marques (2005, p. 11) como “a impossibilidade do devedor pessoa física, de boa-fé, arcar com o pagamento de todas suas dívidas, atuais e futuras, sem comprometer o mínimo existencial, (excluídas as dívidas com Fisco, oriunda de delitos e de alimentos)” (MARQUES; CAVALLAZZI, 2006), ocasionando uma “falência civil: a morte do homo economicus.” (LIMA; FERREIRA, 2015, p. 5)

Leitão Marques (*apud* WODTKE; SCHMIDT NETO, 2015) classifica os casos de superendividamento, com base na jurisprudência francesa e os trabalhos preparatórios da Lei Neiertz (como a lei francesa 89-1010, de 31-12-1989, que trata o superendividamento, é conhecida), em passivo e ativo, sendo este ainda dividido em consciente e inconsciente.

Assim, o superendividamento ativo decorre da acumulação voluntária – e em excesso – de dívidas, em razão da má gestão financeira do tomador de crédito, que contrai débitos mais elevados do que sua capacidade de adimplemento. Ele é consciente quando o devedor age de má-fé desde a contratação, quando já tem ciência de que não poderá pagar suas dívidas, situação que, segundo a autora, caracteriza hipótese de impossibilidade de auxílio estatal pela falta do elemento da boa-fé. O superendividado ativo inconsciente, por sua vez, contrai as dívidas em regra de forma impulsiva e imprudente, superestimando sua capacidade de adimplemento, cedendo aos estímulos ao consumo e desejando produtos e serviços não condizentes com o seu padrão de vida. Nesse caso, fazem-se necessárias investigações a fim de verificar a existência de boa-fé por sua parte.

No superendividamento passivo, entretanto, ocorre uma situação externa e imprevista que impossibilita o devedor de pagar seus débitos, não uma mera incapacidade de gestão de seu patrimônio e rendimentos ou má-fé. Sua situação, em geral de vulnerabilidade agravada, faz com que opte pela utilização crescente de crédito. Marques e Cavallazi (2006) afirmam que “no caso do superendividamento passivo, a causa não é o abuso ou má administração do orçamento familiar, mas um acidente da vida como desemprego, redução de salários, divórcio, doenças, nascimentos, acidentes, mortes”, situação em que, dada a imprevisibilidade dos fatos geradores da tomada de crédito, os mecanismos de prevenção não surtem efeito. É sobre esses devedores que devem recair as políticas estatais de prevenção e tratamento.

Assim, a boa-fé surge como elemento e requisito balizador das políticas de prevenção e tratamento do consumidor superendividado, eis que atuam como “critério na efetivação dos ditames constitucionais relativos à ordem econômica, compondo interesses contraditórios, harmonizando as relações de consumo.” (CARVALHO, 2011)

Ainda que se trate de um fato individual, o superendividamento possui consequências que ecoam para toda a sociedade de forma sistêmica e cada vez mais evidente. A economia de mercado adotada pelo Brasil, segundo Marques (2010), é mais uma economia de endividamento do que de poupança. Assim, com o aumento da oferta de crédito pelo novo desenvolvimentismo, houve o favorecimento do superendividamento de um grande contingente de cidadãos, eis que não há, por parte dos fornecedores, a prestação de informação adequada, precisa e objetiva que propicie um

consumo consciente. Assim, torna-se inviável uma política de juros menos agressiva, crédito concedido de forma consciente e de educação dos consumidores a respeito das consequências da tomada de crédito.

Assim, as consequências da falta de educação para o consumo e das práticas irresponsáveis tomadas pelos fornecedores acarretam danos tanto aos consumidores individualmente considerados quanto à sociedade como um todo, impedindo práticas menos abusivas no mercado de crédito e causando danos inclusive nas relações familiares e na saúde física e psicológica dos consumidores (LIMA, 2014). Ademais, somam-se também efeitos econômicos em termos de perda de produtividade, eis que as preocupações dos superendividados acabam por ferir sua liberdade e ocasionar uma queda de capacidade produtiva (SOARES, 2013).

Esses efeitos certamente são sentidos no país, que possuía, em 2019, 63 milhões de inadimplentes, dos quais 32 milhões eram considerados superendividados (LEWGOY, 2019). Entretanto, diante da atual situação vivida pelo país e pelo planeta, há um agravamento da situação, conforme se passa a abordar.

2.2 Pandemia e reflexos sobre o endividamento dos consumidores

A ocorrência de ondas revolucionárias que trouxeram impactos nos modos de vida e de organização “político-econômica das distintas sociedades, repercutindo assim em trajetórias com formações históricas específicas, tensionadas por dinâmicas polarizadas no espaço e no tempo por tendências estruturais contrastantes, tanto, de evolução, quanto, de involução” não é uma novidade. Houve ondas positivas, com expansão populacional (revolução agrícola, que permitiu ao homem a fixação em território e abandono do nomadismo; revolução industrial, que ampliou sistemas de produção e consumo; e revolução informacional, que tem alterado a “conformação de uma dinâmica pós-moderna fundamentada em dinâmicas cada vez mais fluidas” (TOFLER, 1981). Houve ainda ondas consideradas negativas, marcadas por uma contração populacional, marcadas por ondas bélicas e ondas de pragas e pandemias (SENHORAS, 2020, p. 31). Atualmente, o mundo encontra-se definitivamente no segundo caso.

A decretação do estado de emergência internacional, ocorrida pela 6ª vez desde 2009, demonstra uma resposta rápida da WHO à crise atual, fruto de aprendizado ocorrido nos últimos anos com a gripe aviária, MERS e SARS. (SENHORAS, 2020, p. 33)

Entretanto, em que pese a importância de tais medidas, elas não são suficientes para mitigar totalmente os efeitos decorrentes da pandemia. Além de uma crise de saúde e sanitária, seus efeitos podem ser observados em todos os campos da sociedade: cultura, educação, trabalho e economia.

Estes dois últimos, em uma união indissociável, apresentam reflexos importantes no país. Com a adoção de medidas de isolamento e a cessação acentuada de atividades laborais, o que se tem observado é uma queda no rendimento econômico da população, especialmente entre os trabalhadores da área de prestação de serviços e aqueles trabalhadores informais e autônomos. De mãos dadas com a queda no rendimento, anda a queda no consumo, motivada, entre outros fatores, pelas incertezas em relação à duração da pandemia e ao tempo necessário para a recuperação dos rendimentos.

Ademais, a queda brusca de rendimentos trouxe consigo um aumento do endividamento das famílias. Segundo a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), o endividamento das famílias atingiu 67,1% em junho, maior patamar desde que começou a ser computado, em 2010. Entre os motivos apontados para o aumento está a necessidade das famílias com ganhos de até 10 salários mínimos de recorrerem ao crédito para recompor seus rendimentos, pagar dívidas e manterem seu sustento nesse momento de pandemia (MENEZES, 2020).

De acordo com Timm, o superendividamento atinge milhões de consumidores e se torna “ainda mais dramático e imprevisível com a crise do Covid-19 e seus efeitos, como a perda de emprego ou de fontes de renda usuais, exacerbando a vulnerabilidade do consumidor, o que exige uma atuação “urgente e efetiva do Poder Público para não apenas harmonizar as relações de consumo, mas permitir o resgate dos consumidores superendividados ao mercado de consumo e, desse modo, beneficiar a própria economia nacional”. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2020)

Marques e Pfeiffer (2020), por seu turno, relembram que os acidentes da vida mais comum a gerarem o superendividamento são as doenças e a redução de renda e desemprego, fatores esses que se encontram combinados e potencializados na crise atual, havendo um aumento no risco de crescimento do superendividamento das famílias, especialmente porque a crise econômica tende a ser mais duradoura que a sanitária. Essa vulnerabilidade agravada dos consumidores também os torna mais propensos a aceitar ofertas de crédito desleais e excessivamente onerosas, o que demanda uma atuação firme

e pontual do Poder Público na proteção da população e na manutenção do equilíbrio das relações de consumo, princípio da Política Nacional das Relações de Consumo positivado no art. 4º, III do Código de Defesa do Consumidor.

Assim, de se avaliar quais medidas podem – e devem – ser tomadas pelo Poder Público nesse sentido, o que se passa a debater no tópico a seguir.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO E TRATAMENTO DO SUPERENDIVIDAMENTO

Frente ao aumento do superendividamento pela pandemia de coronavírus, conforme demonstrado na primeira parte, esforços têm sido empregados pelas mais diversas figuras do poder público a fim de combater o atual problema e evitar seu futuro agravamento.

Nesse sentido, o direito do consumidor apresenta-se como um caminho de possibilidades para a prevenção e o tratamento do superendividamento dos consumidores, tanto na atual pandemia como nas situações regulares da vida.

Entre essas possibilidades, o Projeto de Lei n. 3515/2015 apresenta-se como a mais indicada saída para a regularização da cena econômica dos consumidores e sua reinserção no mercado de consumo, o que agora se pretende demonstrar.

3.1 Defesa do consumidor como política pública

Conforme ensina Bucci (2006, p. 1), as políticas públicas constituem temática oriunda da Ciência Política e da Ciência da Administração Pública, tendo como campo de interesse as relações entre a política e a ação do Poder Público. Nesse sentido, cabe destacar que a política aparece aqui como uma atividade, ou seja, como um conjunto de normas e atos voltados à concretização de determinado objetivo (COMPARATO, 1998, p. 45). Ademais, Siqueira Júnior (2012) define o termo "política pública" como o conjunto de metas, planejamento e realizações de que o governo faz uso a fim de efetivar o modelo de Estado definido no texto constitucional.

No contexto do Estado Social Democrático de Direito, pode-se depreender que as políticas públicas operam essencialmente no campo dos direitos fundamentais de segunda dimensão, também chamados de direitos sociais, uma vez que se busca uma atuação positiva do Estado para que eles sejam efetivados. Assim, deve o ente estatal empenhar-

se em prol da coletividade, desenvolvendo um planejamento estratégico que envolva prioridades e metas governamentais. (SIQUEIRA JÚNIOR, 2012)

Para tanto, é necessário seguir um processo de elaboração de políticas públicas. Segundo Secchi (2013, p. 43), o início para tal é a identificação do problema público, sendo este entendido como "a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública."

No caso do direito do consumidor, o problema público identificado foi a desigualdade de posições entre o consumidor e o fornecedor, geradora da vulnerabilidade daquele perante este. Fala-se, novamente, sobre o campo dos direitos fundamentais de segunda dimensão, uma vez que se buscou a igualdade formal e material entre as figuras da relação de consumo. Para isso, foi necessário limitar, em certa medida, a liberdade de alguns, impondo uma maior solidariedade no mercado e assegurando direitos indisponíveis àqueles considerados mais fracos. (BENJAMIN; MARQUES; BESSA, 2017)

Cabe ressaltar que a doutrina reconhece quatro espécies de vulnerabilidade que justificam o tratamento conferido aos consumidores pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC): a vulnerabilidade técnica, que corresponde à ausência de conhecimento específico pelo consumidor leigo sobre o produto ou serviço objeto de consumo; a jurídica, relativa à ausência de conhecimento jurídico, contábil ou econômico e de seus reflexos na relação de consumo; a fática, vivenciada quando situações de insuficiência econômica, física ou psicológica do consumidor o coloca em nível desigual frente ao fornecedor; e a vulnerabilidade informacional, caracterizada pela falta de dados sobre produto o ou serviço que são capazes de influenciar no processo da compra. (BENJAMIN; MARQUES; BESSA, 2017; OLIVEIRA, 2016)

De volta ao processo de elaboração de uma política pública, verifica-se que o segundo passo consiste na formação da agenda, a qual representa o conjunto de questões entendidas como relevantes. Ainda, uma agenda política corresponde aos problemas que a comunidade política entende como merecedores de intervenção pública. Em seguida, é necessária a formulação de alternativas, ou seja, é preciso estabelecer os objetivos e as estratégias a se seguirem, bem como é preciso o estudo das potenciais consequências de cada alternativa. Essa etapa, então, será seguida pela tomada de decisão, a qual representa o acordo entre os interesses dos envolvidos, explicitando-se os objetivos e métodos para

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

enfrentamento do problema público. Em seguida, chega-se à fase de implementação da política pública, na qual se convertem as intenções em verdadeiras ações. (SECCHI, 2013, p. 46;48;51;56)

No Brasil, a elaboração do Código de Defesa do Consumidor (CDC) seguiu determinação constitucional específica do artigo 5º, XXXII da Carta de 1988, e do artigo 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Isso porque tanto a doutrina quanto a jurisprudência da época reconheciam que o Código Civil de 1916 não correspondia mais às condições sociais e econômicas do país, considerando-se já irreversível a influência do processo de globalização nos contratos celebrados, uma vez que sua maioria se constituía de relações de consumo (PRUX, 2016). Nesse sentido, foi de Orlando Gomes a defesa por um código que estabelecesse um microsistema para as relações de consumo, em detrimento de uma grande codificação civil. (PASQUALOTTO, 2016)

Assim, foi elaborado o anteprojeto do CDC por uma comissão de juristas presidida pela professora Ada Pellegrini Grinover. Promulgado em setembro de 1990, o Código assumiu papel principal no processo de renovação do direito privado brasileiro (MIRAGEM, 2019). Entre suas conquistas, citam-se a regulação da qualidade dos produtos e dos contratos de adesão, bem como a consolidação do princípio da boa-fé nas relações entre fornecedores-experts e consumidores-leigos (MARQUES, 2016).

Todavia, retomando-se as lições de Secchi (2013, p. 63), o ciclo de uma política pública deve passar também por uma avaliação. Nesse momento, examinam-se o processo de implementação e o desempenho da política pública, a fim de se verificar o estado da política e se houve redução do problema que a gerou.

No ponto, apresentam-se os desafios atuais impostos ao CDC. Completando 30 anos de sua promulgação, é hora para alguns ajustes. Isso porque, embora seja considerado visionário ao seu tempo, em 1990 não se podiam prever o crescimento exponencial das contratações à distância no comércio eletrônico, nem o fenômeno da expansão do crédito (LIMA; CAVALLAZZI, 2006). Passados 30 anos de sua promulgação, já seria esperada a necessidade de uma atualização. A conjuntura atual, no entanto, torna imperioso que se modernize a legislação consumerista como meio de enfrentar as adversidades econômicas advindas da pandemia de coronavírus.

Por fim, o encerramento do ciclo de uma política pública corresponde à sua extinção. Para tanto, existem três alternativas: (i) o problema é resolvido; (ii) o instrumento utilizado é constatado como ineficaz; ou (iii) o problema, mesmo que não esteja resolvido, perde a importância, deixando de estar na agenda. (SECCHI, 2013, p. 67)

Não são hipóteses aplicáveis à realidade contemporânea do CDC, uma vez que o Código não apenas representa um marco civilizatório das relações de consumo, como também é o instrumento de combate aos novos problemas relativos ao tema. Entre eles, destaca-se o agravamento da situação de superendividamento dos consumidores em virtude da pandemia de Covid-19, motivo que tem levado setores da sociedade a se engajarem para propor políticas de mitigação desses efeitos.

Exemplo de tais iniciativas é a Proposta de Lei n. 1997/2020 (BRASIL, 2020b), que institui um prazo dilatatório para cumprimento, em contratos essenciais, bancários, securitários e planos privados de assistência à saúde, até o 12 de dezembro de 2020, em favor dos consumidores afetados economicamente pela pandemia de coronavírus. Dessa forma, estariam vedadas a incidência de multa, de juros de mora, de honorários advocatícios ou de outras cláusulas penais, que fossem relativas ao período desta moratória, bem como a utilização de medidas de cobranças de débitos previstas legalmente, incluindo-se a inscrição em cadastros de inadimplentes, antes das datas de vencimentos definidas.

Trata-se de reconhecer a força maior ensejada pela pandemia de coronavírus nos contratos de consumo mencionados, o que não significa o fim da obrigação, mas somente a dilação razoável do prazo para seu cumprimento. O que se busca, portanto, é evitar o advento traumático de uma onerosidade excessiva que desequilibre economicamente os contratos de consumo (MARQUES; BERTONCELLO; LIMA, 2020).

Em que pesem os efeitos positivos que o PL 1997/2020 possibilita, deve-se reconhecer o caráter pontual da medida, de alcance cronologicamente demarcado. É necessário, portanto, que se trabalhe com políticas públicas permanentes de proteção à figura do consumidor, a exemplo do PL 3515/2015, que se passa a apresentar.

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

3.2 Necessidade de uma norma de prevenção e tratamento do superendividamento como política pública de mitigação dos efeitos da pandemia e retomada econômica do país

As políticas públicas apresentam distintos suportes legais, podendo ser expressas por meio de disposições constitucionais, leis ou normas infralegais, bem como por meio de instrumentos jurídicos de natureza diversa, como a concessão de serviços públicos (BUCCI, 2006, p. 11).

Conforme mencionado, a pandemia da Covid-19 é responsável pelo agravamento da situação econômica dos consumidores brasileiros, atingindo sua capacidade de manutenção e, em última escala, sua dignidade enquanto cidadãos.

Nesse sentido, mostra-se de toda relevância o conteúdo do Projeto de Lei 3515/2015 (BRASIL, 2015), que atualiza o CDC e o Estatuto do Idoso a fim de aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispõe sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Trata-se do Projeto de Lei do Senado 283/2012, aprovado por unanimidade no Senado Federal no ano de 2015, quando chegou à Câmara dos Deputados sob a numeração 3515.

A inspiração para o projeto de lei no Brasil reside na iniciativa de duas magistradas do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Clarissa Costa de Lima e Káren Rick Bertoncello, quando constataram que os consumidores estavam buscando no Poder Judiciário soluções para suas dívidas com o sistema financeiro individualmente, o que se mostrava apenas como uma solução momentânea, pois não abarcava a totalidade de credores. A partir disso, com influência especial da legislação francesa, desenvolveram o projeto-piloto de tratamento das situações de superendividamento do consumidor, visando à reinserção social do consumidor superendividado por meio da conciliação sobre as dívidas. (BERTONCELLO; LIMA, 2007; LIMA; CAVALLAZZI, 2006)

Assim, a primeira parte do PL 3515 altera o Capítulo II do CDC, intitulado "Da Política Nacional de Relações de Consumo", ao acrescentar, no artigo 4º, dois incisos principiológicos de "fomento de ações visando à educação financeira e ambiental dos consumidores" e "prevenção e tratamento do superendividamento como forma de evitar a exclusão social do consumidor."

Cabe destacar que o artigo 4º do CDC é composto por normas que resumem os direitos do consumidor e sua principiologia, trazendo os objetivos do Código. Dessa

forma, seus dispositivos são utilizados para interpretar e guiar as demais normas do microsistema (BENJAMIN; MARQUES; BESSA, 2017).

Ainda na temática da Política Nacional de Relações de Consumo, são acrescentados ao artigo 5º, o qual prevê instrumentos ao poder público para execução dessa Política, dois incisos para a "instituição de mecanismos de prevenção e tratamento extrajudicial e judicial do superendividamento e de proteção do consumidor pessoa natural" e a "instituição de núcleos de conciliação e mediação de conflitos oriundos de superendividamento."

Um ponto relevante que se traz aqui é a adoção mais restrita em relação às outras disposições do CDC, pois o superendividado será sempre um consumidor pessoa física, uma vez que não se concede tutela à pessoa jurídica nesta temática (CARPENA; CAVALLAZZI, 2011).

Em seguida, são previstas alterações no Capítulo III do CDC, que dispõe sobre os direitos básicos do consumidor. Acrescentam-se três incisos ao artigo 6º do Código, estabelecendo que são direitos do consumidor (i) 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 repactuação da dívida, entre outras medidas; (ii) a preservação do mínimo existencial, nos termos da regulamentação, na repactuação de dívidas e na concessão de crédito; e (iii) a informação acerca dos preços dos produtos por unidade de medida, tal como por quilo, litro, metro ou outra unidade, conforme o caso (BRASIL, 2015).

Assim sendo, cabe tecer algumas considerações sobre a figura do mínimo existencial. Isso porque, segundo Grinover (2011), os direitos cuja observância constitui objetivo fundamental do Estado, nos termos do artigo 3º da Constituição Federal, e cuja implementação exige a formulação de políticas públicas, trabalham para assegurar o mínimo existencial necessário à dignidade humana, de modo que ele seja considerado como um direito às condições mínimas de existência humana digna. Trata-se, portanto, de um direito fundamental a um conjunto de prestações estatais que assegure a cada pessoa uma vida condigna (SARLET, 2006).

Objetivamente, o mínimo existencial corresponde a um valor que deve ser mantido com a pessoa superendividada para o pagamento das despesas de sua

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

subsistência, como água, energia elétrica, educação e saúde. Esse valor não se encontra tarifado pelo PL 3515, devendo ser calculado de acordo com os gastos declarados pelo devedor na situação de repactuação de dívidas (LIMA, 2014). A construção desse valor deverá ser conjunta entre devedor, credores e conciliador, como forma de incentivar a participação ativa de todos no ambiente de renegociação. Assim, busca-se atender às expectativas dos credores, conscientes da importância de viabilizar a reinserção do consumidor no mercado, o que permite a circulação de riquezas, bem como do próprio devedor, que encontra, então, a preservação de sua dignidade (BERTONCELLO, 2015).

No ponto, cumpre ressaltar o papel relevante que o crédito desempenha atualmente na política dos poderes públicos contra o subconsumo e as ameaças de desaceleração da economia. No entanto, sua concessão irresponsável, em que não se cumpre o dever de informação ao consumidor, acaba sendo propagadora do endividamento (LIMA, 2011), o que vai justamente de encontro com a proposta de aquecimento econômico pelo consumo das famílias.

Para além de diretivas principiológicas, o PL 3515 confere ao superendividamento uma nova dimensão ao criar o Capítulo VI-A, intitulado "Da Prevenção e do Tratamento do Superendividamento".

Os novos artigos 54-A a 54-G são apresentados sob a perspectiva de prevenção ao superendividamento. O artigo 54-A traz a necessidade de que o consumidor esteja de boa-fé para que possa fazer uso dos novos mecanismos. Dessa forma, resta excluído da possibilidade de qualquer amparo estatal, no sentido de auxiliá-lo no caso de inadimplência ou no pleito por renegociação dos débitos, o consumidor cujas dívidas tenham sido contraídas mediante fraude ou má-fé (SANT'ANNA, PEREIRA, 2018).

Já os artigos 54-B a 54-G destinam-se aos fornecedores, especialmente aos envolvidos no fornecimento de crédito e vendas a prazo. Nesse caso, os artigos 54-B e 54-D aprimoram o dever de informação, acrescentando a necessidade de que o consumidor, considerando-se aspectos como sua idade e condição social, seja informado, de forma clara e resumida, sobre (i) o custo efetivo total e a descrição dos elementos que o compõem; (ii) a taxa efetiva mensal de juros, bem como a taxa dos juros de mora e o total de encargos; (iii) o montante das prestações e o prazo de validade da oferta; (iv) o nome e o endereço do fornecedor; e (v) o direito do consumidor à liquidação antecipada e não onerosa do débito (BRASIL, 2015).

Ademais, serão implementadas novas restrições à oferta de crédito pelo artigo 54-C. Assim, restarão vedados (i) fazer referência a crédito “sem juros” ou expressão de sentido semelhante; (ii) indicar que a operação poderá ser concluída sem consulta a serviços de proteção ao crédito ou sem avaliação da situação financeira do consumidor; (iii) ocultar ou dificultar a compreensão sobre os ônus e riscos da contratação do crédito ou da venda a prazo; (iv) assediar o consumidor para contratar o fornecimento de produto, serviço ou crédito, inclusive à distância; e (v) condicionar o atendimento ao consumidor à renúncia ou à desistência de demandas judiciais, ao pagamento de honorários advocatícios ou a depósitos judiciais (BRASIL, 2015).

Por sua vez, o artigo 54-E prevê que, nos contratos em que o modo de pagamento envolva autorização prévia do consumidor para consignação em folha de pagamento, a soma das parcelas reservadas para pagamento de dívidas – com todos seus credores – não poderá ser superior a 30% (trinta por cento) de sua remuneração mensal líquida (BRASIL, 2015). No ponto, trabalha-se preventivamente para a manutenção do mínimo existencial. Isso porque o crédito consignado é majoritariamente utilizado por consumidores idosos, pois estes encontram dificuldades na obtenção de outras modalidades de crédito. Além disso, as instituições financeiras oferecem massiva publicidade e facilidade de acesso ao consignado, uma vez que as prestações são descontadas diretamente da aposentadoria ou pensão da pessoa idosa, sendo baixo o risco de inadimplemento (DOLL; CAVALLAZZI, 2016).

Finalizando esta parte, o artigo 54-F dispõe sobre os contratos acessórios de crédito que garantam o financiamento de contrato principal de fornecimento de produto ou serviço ao qual eles serão conexos, coligados ou interdependentes (BRASIL, 2015).

Todavia, existem circunstâncias em que não são suficientes apenas os mecanismos de prevenção ao superendividamento, pois, conforme mencionado, as situações de superendividamento passivo envolvem acidentes da vida para os quais o consumidor pode não dispor dos meios financeiros para superar.

Para tais situações, o PL 3515 apresenta o novo Capítulo V, intitulado "Da Conciliação no Superendividamento". Trata-se de direcionar os esforços para o tratamento do superendividamento, ou seja, para as situações em que o mínimo existencial do consumidor já está comprometido pelo valor de suas dívidas. Assim, seguindo a experiência francesa e o projeto-piloto das magistradas Clarissa Costa de Lima

e Karen Bertoncello, os consumidores de boa-fé poderão requerer a regularização do conjunto de suas dívidas e obrigações por meio ou de um acordo consensual com seus credores ou de um plano judicial de pagamento, sendo este para caso o acordo não restar exitoso (MARQUES, 2011).

Conforme dispõe o novo artigo 104-A, o consumidor superendividado poderá requerer ao juiz que se instaure processo de repactuação de dívidas. O processo inicia-se com a realização de audiência conciliatória com a presença de todos os credores, na qual o consumidor apresentará proposta de plano de pagamento, com prazo máximo de cinco anos, em que se preserve o mínimo existencial. No entanto, restam excluídas do processo de renegociação as dívidas de caráter alimentar, as fiscais, as parafiscais e as oriundas de contratos celebrados dolosamente para não realizar o pagamento, bem como as dívidas dos contratos de crédito com garantia real, dos financiamentos imobiliários e dos contratos de crédito rural (BRASIL, 2015).

Em sendo inexitosa a conciliação em relação a qualquer credor, prevê o artigo 104-B que o juiz, a pedido do consumidor, instaurará processo para repactuação das dívidas remanescentes mediante plano judicial compulsório, procedendo à citação de todos os credores cujos créditos não tenham integrado o acordo porventura celebrado (BRASIL, 2015).

Neste momento de instabilidade econômica, aponta-se, como uma das soluções, a criação de políticas públicas e de normas jurídicas de fortalecimento do direito fundamental de proteção dos consumidores, inclusive para prevenir maiores recessões econômicas (LEITE, 2018). O PL 3515 segue tendência global de regulação da prevenção e do tratamento do superendividamento ao reforçar os deveres de informação, esclarecimento e conselho, numa diretriz inclusiva e social que se destina a proteger primordialmente os consumidores que estejam com o mínimo existencial ameaçado (LIMA; CAVALLAZZI, 2016).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O endividamento – e sua situação crônica e extrema, o superendividamento – são uma realidade para uma parcela significativa da população brasileira, que convive com o inadimplemento de parte de seus débitos, muitas vezes impulsionado por acidentes da

vida que, em razão de sua imprevisibilidade, impediram a continuidade da quitação total dos débitos pessoais e familiares.

No atual momento de pandemia, as situações de superendividamento têm se agravado, em boa parte em razão do desemprego, da diminuição de renda das famílias, da ocorrência de contaminação e mortes entre os familiares e das incertezas em relação ao futuro.

O Direito do Consumidor, enquanto política pública de origem constitucional que tem por finalidade o reequilíbrio das situações de consumo, foi pensado em uma realidade diferente da atual, em que não eram corriqueiras as contratações eletrônicas, em que não havia uma pandemia assolando o planeta e em que as facilidades do crédito não estavam ao alcance de um clique.

O caminho a ser trilhado para a proteção dos consumidores superendividados, além de passar pelo bom senso e pela solidariedade dos fornecedores (MUCELIN; D'AQUINO, 2020), dependerá essencialmente da tomada de medidas duradouras a fim de alterar o cenário atual de concessão de crédito e de educação financeira.

Nesse sentido, o Projeto de Lei n. 3515/2015, um projeto estruturado, estudado e maduro, é definitivamente a melhor solução atualmente encontrada para a questão apresentada. Mais do que um projeto de alteração ou modernização do Código de Defesa do Consumidor, é verdadeira política pública de mitigação dos efeitos da pandemia que tantas incertezas traz à população.

De se ressaltar, ainda, que a retomada da economia dependerá necessariamente da existência de trabalhadores e de consumidores com poder de compra para reativarem as engrenagens da sociedade de consumo. O mercado de produtos e serviços, tão afetado pela pandemia, necessitará de um impulso para a retomada de suas atividades. (VIAL; LIMA, 2020)

A prevenção e o tratamento do superendividamento, mais do que proteger o consumidor vulnerável, possibilitarão ao país como um todo que, tão logo quanto possível, saia da estagnação e volte a retomar o seu crescimento econômico e a prestar a adequada, essencial e digna proteção do sujeito que mantém a economia funcionando.

5 REFERÊNCIAS

ANDRADE, Mariana Dionísio de; PINTO, Eduardo Régis Girão de Castro; MOREIRA, Beatriz Frota. Superendividamento: um problema individual ou coletivo? **Revista Direito em Debate**, Ijuí, v. 29, n. 53, p. 55-68, maio 2020. Disponível em: <https://revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/9454>. Acesso em: 26 jun. 2020.

BAUDRILLARD, Jean. **A sociedade de consumo**. Lisboa: Edições 70, 2005.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: As consequências humanas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BELCHIOR, Wilson. Superendividamento, pandemia e o Projeto de Lei 3515/2015. **ClickJus**, 07 maio 2020. Disponível em: <https://www.clickpb.com.br/blogs/click-jus/clickjus-superendividamento-pandemia-e-o-projeto-de-lei-351515-283510.html>. Acesso em: 26 jun. 2020.

BENJAMIN, Antonio Herman; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de direito do consumidor**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. [e-book]

BERGSTEIN, Laís. Superendividamento dos consumidores: As alternativas pós-pandemia. **Migalhas**, 01 jun. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/328014/superendividamento-dos-consumidores-as-alternativas-pos-pandemia>. Acesso em: 26 jun. 2020.

BERTONCELLO, Káren Rick Danilevicz. LIMA, Clarissa Costa de. Adesão ao projeto conciliar é legal - CNJ: projeto-piloto: tratamento das situações de superendividamento do consumidor. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 63, p. 173-201, jul./set. 2007.

BERTONCELLO, Káren Rick Danilevicz. **Superendividamento do consumidor: mínimo existencial**. Casos concretos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. [e-book]

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 6 de 2020**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 30 jun. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 1997 de 2020**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141613>. Acesso em: 30 jun. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 3515 de 2015**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2052490>. Acesso em: 30 jun. 2020.

BRITO, Dante Ponte de; COSTA, Pedrita Dias. Consumo pós-moderno, redes sociais e superendividamento. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 120, jul./ago. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 01-50.

CARPENA, Heloísa. Contornos atuais do superendividamento. In: MARTINS, Guilherme Magalhães (Coord.). **Temas de Direito do Consumidor**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CARPENA, Heloísa; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. Superendividamento: proposta para um estudo empírico e perspectiva de regulação. **Doutrinas Essenciais de Direito do Consumidor**, v. 2, p. 671-702, abr. 2011.

CARVALHO, Diógenes Faria de. **Do princípio da boa-fé objetiva nos contratos de Consumo**. Goiânia: Ed. Da PUC Goiás, 2011.

COMPARATO, Fabio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 35, n. 128, abr./jun. 1998.

COMPARATO, Fábio Konder. Ordem econômica na Constituição Brasileira de 1988. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 93, p. 263-276, jan. 1990.

DAURA, Samir Alves. *Behavioral economics* e direito do consumidor: novas perspectivas para o enfrentamento do superendividamento. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 567-598, 2018.

DOLL, Johannes; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. Crédito consignado e superendividamento dos idosos. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 107, p. 309-341, set./out. 2016.

EFING, Antônio Carlos; REIS, Duília Sgrott. A agressão dos direitos fundamentais pelo superendividamento. **Revista da Escola da Magistratura do Estado de Rondônia**, Porto Velho, n. 26, p. 115-133, 2019. Disponível em: <https://emeron.tjro.jus.br/images/biblioteca/revistas/emeron/revista-emeron-2020-26.pdf#page=115>. Acesso em: 26 jun. 2020.

FRANCO, Fabio Luis; MARTINS, Antonio Darienso. A ação civil pública como instrumento de controle das políticas públicas. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 135, p. 34-70, maio 2006.

GAULIA, Cristina Tereza. O abuso na concessão de crédito: o risco do empreendimento financeiro na era do hiperconsumo. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 71, p. 34-64, jul./set. 2009.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo poder judiciário. **Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional**, v. 4, p. 563-586, maio 2011.

HENNIGEN, Inês. Superendividamento dos consumidores: uma abordagem a partir da Psicologia Social. **Revista Mal-estar e Subjetividade**, Fortaleza, v. X, n. 4, p. 1173-1201, dez./2010.

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

IFF. Coronavírus: Prevenção, Controle e Notificação. **Fiocruz**, 7 abr. 2020. Disponível em: <https://portaldeboaspraticas.iff.fiocruz.br/atencao-mulher/coronavirus-prevencao-controle-notificacao/>. Acesso em: 30 jun. 2020.

LEITÃO MARQUES, Maria Manuel et al. **O endividamento dos consumidores**. Coimbra: Almedina, 2000.

LEITE, Ricardo Rocha. Superendividamento: políticas públicas formando consumidores e não cidadãos. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 27, n. 116, p. 179-204, mar./abr. 2018.

LEWGOY, Júlia. Projeto de lei que pode ajudar 30 milhões de superendividados avança na Câmara. **Valor Investe**, 27 nov. 2019. Disponível em: 30 jun. 2020.

LIMA, Bruna Giacomini; FERREIRA, Vitor Hugo do Amaral. Da ruína à reconstrução do homo economicus: os (des)encontros da sociedade de consumo na interface do direito, cidadania e políticas públicas. In: **XII Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**. 2015.

LIMA, Clarissa Costa de. O dever de informação nos contratos de crédito ao consumo em direito comparado francês e brasileiro: a sanção para a falta de informação dos juros remuneratórios. **Doutrinas Essenciais de Direito do Consumidor**, v. 03, p. 371-392, abr. 2011.

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

LIMA, Clarissa Costa de; BERTONCELLO, Káren Rick Danilevicz. **Superendividamento aplicado: aspectos doutrinários e experiencia no Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: GZ, 2010.

LIMA, Clarissa Costa de; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. A força do microsistema do CDC: tempos de superendividamento e de compartilhar responsabilidades. In: MARQUES, Claudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; LIMA, Clarissa Costa de (org.). **Direito do consumidor endividado II: vulnerabilidade e inclusão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. [e-book]

LOPES, José Reinaldo de Lima. Crédito ao consumidor e superendividamento: uma problemática geral. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 17, p. 57-64, jan./mar. 1996.

MARQUES, Claudia Lima. 25 anos do código de defesa do consumidor e as sugestões traçadas pela revisão de 2015 das diretrizes da ONU de proteção dos consumidores para a atualização. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 103, p. 55-100, jan./fev. 2016.

MARQUES, Claudia Lima. Algumas perguntas e respostas sobre prevenção e tratamento do superendividamento dos consumidores pessoas físicas. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 75, p. 9-42, jul./set. 2010.

MARQUES, Claudia Lima; BERTONCELLO, Káren Rick Danilevicz; LIMA, Clarissa Costa de. Exceção dilatória para os consumidores frente à força maior da pandemia de Covid-19: pela urgente aprovação do PL 3.515/2015 de atualização do CDC e por uma moratória aos consumidores. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 129, p. 47-71, maio/jun. 2020.

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

MARQUES, Claudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. **Direitos do consumidor endividado: superendividamento e crédito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. [e-book]

MARQUES, Claudia Lima; PFEIFFER, Roberto Castellanos. Superendividamento dos consumidores: Vacina é o PL 3.515 de 2015. **ConJur**, 14 maio 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-14/garantias-consumo-superendividamento-consumidores-vacina-pl-3515-2015>. Acesso em: 26 jun. 2020.

MARTINS, Guilherme Magalhães; MIGUEL, Laila Natal; ARAUJO, Stella de Souza Ribeiro de. O Protagonismo Judicial e o Superendividamento dos Consumidores no Brasil. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 64, p. 225-245, abr./jun. 2017.

MELLO, Heloísa Carpena Vieira de; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. Superendividamento: Proposta para um estudo empírico e perspectiva de regulação. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 55, p. 120-148, jul./set. 2005.

MENEZES, Marciano. Endividamento recorde: famílias de menor renda têm recorrido mais ao crédito após a pandemia. **Hoje em dia**, 19 jun. 2020. Disponível em: <https://www.hojeemdia.com.br/primeiro-plano/endividamento-recorde-fam%C3%ADlias-de-menor-renda-t%C3%AAm-recorrido-mais-ao-cr%C3%A9dito-ap%C3%B3s-a-pandemia-1.791813>. Acesso em: 30 jun. 2020.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Senacon e SDNC assinam nota técnica a favor de PL que combate superendividamento**. 24 jun. 2020. Disponível em: <https://www.novo.justica.gov.br/news/senacon-e-sdnc-assinam-nota-tecnica-a-favor-de-pl-que-combate-superendividamento>. Acesso em: 26 jun. 2020.

MIRAGEM, Bruno. **Curso de direito do consumidor**. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. [e-book]

MOREIRA, Diogo Rais Rodrigues; BARBOSA, Nathalia Sartarello. O reflexo da sociedade do hiperconsumo no Instagram e a responsabilidade civil dos influenciadores digitais. **Revista Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 13, n. 30, maio-ago. 2018. Disponível em: <http://srvapp2s.urisan.tche.br/seer/index.php/direitosculturais/article/view/2706/1295>. Acesso em: 30 mar. 2020.

MUCELIN, Guilherme; D'AQUINO, Lúcia Souza. O papel do direito do consumidor para o bem-estar da população brasileira e o enfrentamento à pandemia de Covid-19. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 129, p. 17-46, maio/jun. 2020.

MUÑOZ, Rafael. O impacto da pandemia de Covid-19 na economia brasileira: preservando a vida e o sustento. **Folha de S. Paulo**, 5 maio 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/rafael-munoz/2020/05/o-impacto-da-pandemia-de-covid-19-na-economia-brasileira-preservando-a-vida-e-o-sustento.shtml>. Acesso em: 30 jun. 2020.

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

OLIVEIRA, Andressa Jarletti Gonçalves de. Crédito, inadimplência e os desafios para a proteção dos consumidores nos contratos bancários. In: MIRAGEM, Bruno; MARQUES, Claudia Lima; OLIVEIRA, Amanda Flavio de (coord.). **25 anos do Código de Defesa do Consumidor: trajetória e perspectivas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. [e-book]

OLIVEIRA, Regiane; BORGES, Rodolfo; BEDINELLI, Talita. Evolução dos casos de coronavírus no Brasil. **El País**, 29 jun. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/ciencia/2020-06-07/evolucao-dos-casos-de-coronavirus-no-brasil.html>. Acesso em: 30 jun. 2020.

PASQUALOTTO, Adalberto. Reflexões na frente do espelho: memória e autocrítica aos 25 anos. In: MIRAGEM, Bruno; MARQUES, Claudia Lima; OLIVEIRA, Amanda Flavio de (coord.). **25 anos do Código de Defesa do Consumidor: trajetória e perspectivas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. [e-book]

PRUX, Oscar Ivan. Os 25 anos do Código de Proteção e Defesa do Consumidor, sua história e as novas perspectivas para o Século XXI. In: MIRAGEM, Bruno; MARQUES, Claudia Lima; OLIVEIRA, Amanda Flavio de (coord.). **25 anos do Código de Defesa do Consumidor: trajetória e perspectivas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. [e-book]

RAFAEL, Ricardo de Mattos Russo; NETO, Mercedes; CARVALHO, Marina Maria Baltazar de; DAVID, Helena Maria Scherlowski Leal; ACIOLI, Sonia; FARIA, Magda Guimarães de Araujo. Epidemiology, public policies and Covid-19 pandemics in Brazil: what can we expect? **Revista de Enfermagem da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 28, 2020.

REYMAO, Ana Elizabeth Neirao; OLIVEIRA, Felipe Guimarães de. O superendividamento do consumidor no Brasil: um debate necessário entre o Direito e a Economia no século XXI. **Revista de Direito, Globalização e Responsabilidade nas Relações de Consumo**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 167-187, jan./jun. 2016.

SALLES, Carlos Alberto de. Políticas públicas e a legitimidade para defesa de interesses difusos e coletivos. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 121, p. 38-50, mar. 2005.

SANT'ANNA, Adriana. PEREIRA, Dirce do Nascimento. CONSALTER, Zilda Mara. Boa-fé objetiva e superendividamento do consumidor: uma abordagem crítico-reflexiva do estado da arte nas relações consumeristas e das práticas mercadológicas. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 119, p. 227-266, set./out. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. Mínimo existencial e relações privadas: algumas aproximações. In: MARQUES, Claudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; LIMA, Clarissa Costa de (org.). **Direito do consumidor endividado II: vulnerabilidade e inclusão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. [e-book]

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SENHORAS, Elói Martins. Coronavírus e o papel das pandemias na história humana. **Boletim de Conjuntura**, Boa Vista, a. 2, v. 1, n. 1, p. 31-34, 2020.

SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton. Cidadania e políticas públicas. **Doutrinas Essenciais de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 3, p. 425-451, nov. 2012.

SOARES, Ardyllis Alves (trad.). Conclusões do Relatório Mundial sobre o Tratamento do Superendividamento e Insolvência da Pessoa Física. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 89, set./out. 2013.

TOFLER, A. **Future Shock: The Third Wave**. New York: Bantam Books, 1981.

VIAL, Sophia Martini; LIMA, Clarissa Costa de. A relação entre o coronavoucher e o superendividamento das famílias. **O Consumerista**, 21 maio 2020. Disponível em: <https://www.oconsumerista.com.br/2020/05/coronavoucher-superendividamento-familias/>. Acesso em: 26 jun. 2020.

VIEIRA, Adriana Carvalho Pinto; KACHUBA, Daiane; LOCATELLI, Liliana. Sociedade de consumo, superendividamento e economia comportamental. **Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales**, mar. 2020. Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/ccss/2020/03/sociedade-consumo.html>. Acesso em: 26 jun. 2020.

WHO. **Coronavirus disease (COVID-19) Situation Report–161**. 29 jun. 2020. Disponível em: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200629-covid-19-sitrep-161.pdf?sfvrsn=74fde64e_2. Acesso em: 30 jun. 2020.

WHO. **WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020**. 11 mar. 2020. Disponível em: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>. Acesso em: 30 jun. 2020.

WHO. **WHO Director-General's statement on IHR Emergency Committee on Novel Coronavirus (2019-nCoV)**. 30 jan. 2020. Disponível em: [https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihr-emergency-committee-on-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihr-emergency-committee-on-novel-coronavirus-(2019-ncov)). Acesso em: 30 jun. 2020.

WODTKE, Guilherme Domingos Gonçalves; SCHMIDT NETO, André Perin. O superendividamento do consumido: as possíveis previsões legais para seu tratamento. In: ZAVASCKI, Liane Tabarelli; MELGARÁ, Plínio (orgs.). **Diálogos de Direito Privado: contribuições do corpo docente e discente da Faculdade de Direito da PUCRS**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015. p. 39-70.