



A política pública de prevenção e tratamento ao superendividamento e o controle jurisdicional pelo processo estrutural

Dennis Verbicaro

Universidade Federal do Pará-UFPA Centro Universitário do Pará-CESUPA

<https://orcid.org/0000-0002-2663-3303>

Gisele Santos Fernandes Góes

UFPA

<https://orcid.org/0000-0002-2104-2889>

Luciana Silva Rassy Palácios

UFPA

<https://orcid.org/0000-6077-9931>

Resumo: o artigo analisa de que o modo de processo judicial baseado na adjudicação pela reforma estrutural é a medida apropriada para o controle da política pública de prevenção e tratamento ao superendividamento. Para tanto, pretende-se responder à pergunta de pesquisa: a política pública de prevenção e tratamento ao superendividamento é compatível com o processo estrutural? Os objetivos em torno da problemática serão: (i) caracterizar a promoção da política pública de prevenção e tratamento ao superendividamento como demanda estrutural e; (ii) relacionar medidas estruturantes para o gerenciamento adequado do problema (case management), além dos remédios individuais e coletivos. Serão utilizados os métodos dedutivo e indutivo de pesquisa numa dinâmica exploratória e bibliográfica. Conclui-se que as pretensões sobre o superendividamento não são uniformes, pois a percepção sobre a disciplina do crédito e sua oferta irresponsável no mercado atinge os consumidores e os fornecedores de modo variado e uma decisão global pode não ser aplicável a todos os sujeitos envolvidos. Portanto, defende-se que a decisão estrutural deve ser o começo do controle da atuação das entidades envolvidas, para que se identifique a origem do problema, a fim de conseguir a correção dos movimentos que causam o estado de conflituosidade entre os sujeitos da relação de consumo.

Palavras-chave: Superendividamento; Prevenção; Política Pública; Processo Estrutural.

The public policy of prevention and treatment of over-indebtedness and judicial control by the structural process

Abstract: The article analyzes that the judicial process based on adjudication through structural reform is the appropriate measure to control the public policy of prevention and treatment of over-indebtedness. Therefore, we intend to answer the research question: is the public policy of prevention and treatment of over-indebtedness compatible with the structural process? The objectives around the problem will be: (i) to characterize the promotion of public policy of

prevention and treatment of over-indebtedness as a structural demand and; (ii) list structuring measures for the proper management of the problem (case management), in addition to individual and collective remedies. Deductive and inductive research methods will be used in an exploratory and bibliographic dynamics. It is concluded that the claims about over-indebtedness are not uniform, as the perception of credit discipline and its irresponsible offer in the market affects consumers suppliers in different ways and a global decision may not be applicable to all the subjects involved. Therefore, it is argued that the structural decision must be the beginning of controlling the performance of the entities involved, in order to identify the origin of the problem, in order to achieve the correction of the movements that cause the state of conflict between the subjects of consumption relations. simples.

Keywords: Over-indebtedness; Prevention; Public policy; Structural Process.

Introdução

A reforma estrutural defendida por Owen Fiss¹ procura firmar valores constitucionais para a atividade jurisdicional, operacionalizando a mudança de práticas das organizações burocráticas através de procedimentos de controle e de efetiva transformação social.

Nos casos de graves violações a direitos fundamentais e sociais, as ações individuais não têm a abrangência necessária e nem o condão de confrontar as organizações de grande porte e muito menos o de alterar as estruturas que não internalizaram determinada política pública. O processo coletivo tradicional, mesmo que adequado para o processamento de demandas repetitivas e de massa, também pode não satisfazer a complexidade desses litígios, em razão da natureza dos impasses e da representação dos interessados colocados em discussão.

Em 2 de julho de 2021, entrou em vigor a Lei Federal n. 14.181, que alterou a Lei n. 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) e a Lei n. 10.741/03 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento.

Mesmo que originária de relações contratuais consideradas simples sob o ponto de vista jurídico, pois de natureza privada consumerista clássica, a abrangência da situação ganhou contornos de política pública para a promoção de educação financeira, concessão de crédito responsável e pela instituição de nova modalidade procedimental de conciliação que abarca os credores e as dívidas de forma global.

O tratamento dado ao fenômeno do superendividamento, que começou sendo considerado de impacto microeconômico por atingir contratações individuais, demonstrou ter efeitos socialmente destruidores e com fortes repercussões de porte macroeconômico. O Banco Central do Brasil² apontou que o maior nível nacional de endividamento de risco foi atingido, com 13% da população consumidora com mais de 50% da renda comprometida na região norte do país, à guisa de ilustração.

Por isso, defende-se que ater-se à prática da lei exclusivamente em âmbito privado, em relações bilaterais com pretensões apenas de repactuação negocial e reparação ao dano individual ou coletivo, acaba reduzindo o alcance do sistema e as possibilidades de enfrentamento da real dimensão do problema. Após grandes lutas na jurisprudência e no seio acadêmico que finalmente repercutiram nos poderes legislativo e executivo, a adstrição da aplicação dos institutos previstos na norma apenas a questões pré-processuais e processuais de âmbito individual e coletivo em sentido clássico seria um desperdício de todo o caminho realizado.

¹ FISS, Owen. **Direito como razão pública**: processo, jurisdição e sociedade. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2017, p. 25.

² BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Série cidadania financeira**: estudos sobre educação, proteção e inclusão. 6. ed. Brasília, p. 18, jun/2020.

Ocorre que, no caso do superendividamento, a multiplicidade de interesses entre os envolvidos cria subgrupos com perspectivas diferentes e que devem ser equacionadas para que se pretenda uma solução integral da questão. Os interesses de um segmento econômico de fornecedores podem ser contrários a outro. Um grupo de consumidores pode não ter a mesma pretensão de outro grupo. As entidades públicas precisam manejar complexos instrumentos de controle e por vezes acaba incumbindo ao judiciário reestruturar organizações burocráticas.

Por isso, esse trabalho volta-se à hipótese de que o modo de processo judicial baseado na adjudicação pela reforma estrutural é a medida apropriada para o controle da política pública de prevenção e tratamento ao superendividamento.

Para tanto, pretende-se responder à pergunta de pesquisa: em que medida a política pública de prevenção e tratamento ao superendividamento é compatível com o processo estrutural?

Os objetivos em torno da problemática serão: (i) caracterizar a promoção da política pública de prevenção e tratamento ao superendividamento como demanda estrutural e; (ii) relacionar medidas estruturantes para o gerenciamento adequado do problema (*case management*), além dos remédios individuais e coletivos³.

Serão utilizados os métodos dedutivo e indutivo de pesquisa numa dinâmica exploratória e bibliográfica, inclinando-se principalmente para os referenciais teóricos sobre superendividamento de Cláudia Lima Marques⁴ e de reforma estrutural de Owen Fiss⁵ e Sérgio Arenhart⁶.

A prevenção e o tratamento ao superendividamento como política pública passível de controle jurisdicional pelo processo estrutural

Em 2 de julho de 2021, entrou em vigor a Lei Federal n. 14.181, que alterou a Lei n. 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) e a Lei n. 10.741/03 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento⁷.

Desde sua apresentação no Congresso Nacional há quase dez anos, o projeto de lei foi anunciado como instrumento necessário para viabilizar uma estrutura normativa voltada à proteção dos consumidores brasileiros em circunstâncias de agravamento econômico. A proposta legislativa foi acompanhada por comissão de juristas e sua aprovação foi comemorada por criar oportunidade de socorro a milhões de brasileiros vulneráveis⁸.

³ MARÇAL, Felipe Barreto; TOSTA, André Ribeiro. Gerenciamento processual adequado de demandas formalmente individuais partir de uma visão estruturante: o reforço proporcionando pelo art. 21 da LINDB. **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2021, 216-221.

⁴ MARQUES, Cláudia Lima. Consumo como igualdade e inclusão social: a necessidade de uma lei especial para prevenir e tratar o “superendividamento” dos consumidores pessoas físicas. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, v. 13, n. 101, p. 405-424, out.11/jan.2012.

⁵ FISS, Owen. **Direito como razão pública**: processo, jurisdição e sociedade. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2017.

⁶ ARENHART, Sérgio. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2021a; ARENHART, Sérgio. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2021b.

⁷ BRASIL. **Lei nº 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: 12 abr. 2022.

⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR – IDEC. **Cresce número de endividados**, 2021. Disponível em: <https://idec.org.br/idec-na-imprensa/cresce-numero-de-endividados-saiba-organizar-financas>. Acesso em: 13 abr. 2022.

A nova lei reconheceu formalmente o superendividamento como a impossibilidade manifesta do consumidor como pessoa física pagar a totalidade de suas dívidas sem comprometer seu mínimo existencial. As dívidas referidas englobam os benefícios financeiros decorrentes das relações de consumo, inclusive operações de crédito e as compras a prazo, contraídas de boa-fé⁹.

A condição de superendividamento da pessoa natural passou a receber a atenção dos setores jurídico e econômico diante da percepção de que o comprometimento da renda familiar para pagamento dos créditos estava sendo recorrente. Segundo a Confederação Nacional dos Dirigentes Lojistas (CNDL) e o Serviço de Proteção ao Crédito (SPC), cerca de 60 (sessenta) milhões de brasileiros estão endividados e 30 (trinta) milhões desses estão superendividados¹⁰. Estudo realizado pelo Banco Central do Brasil¹¹ evidenciou que a inadimplência por unidade da federação é heterogênea, mas atinge prioritariamente os estados da região Norte do país, em que mais de 15% dos tomadores de crédito estavam inadimplentes em dezembro de 2019.

O incremento no percentual de endividamento das famílias brasileiras atingiu o patamar de 66% em abril de 2021, segundo Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor divulgada pela Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo¹². A população de menor renda foi duramente atingida e cerca de 17,7 milhões de pessoas voltaram à pobreza, passando de 4,5% em agosto de 2020 para 12,8% da população em fevereiro de 2021¹³.

Segundo Bauman¹⁴, a condição de pobreza é mais grave em sociedades cujos projetos de vida se constroem sobre as opções de consumo e de emprego disponíveis. Se em outra época “ser pobre” significava estar sem trabalho, hoje alude fundamentalmente à condição de consumidor expulso do mercado.

No caso brasileiro, a explosão da pobreza¹⁵ repercute diretamente no equilíbrio da sociedade de crédito e de consumo em que se está inserido. Frente ao declínio do Estado do bem-estar social, os pobres excluídos do consumo no mercado globalizado liberal são agredidos na própria cidadania, pois deixam de usufruir os desejos e benesses do mercado atual. O consumo está para as pessoas físicas como a realização plena de sua igualdade, liberdade e dignidade, no que se chama de “cidadania econômico-social”¹⁶.

No mais recente ciclo de crescimento econômico brasileiro entre os anos de 2003 e 2014,

⁹ BRASIL. **Lei nº 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: 12 abr. 2022.

¹⁰ PROJETO GUIA DOS BANCOS RESPONSÁVEIS – GBR. **No caminho do superendividamento**, 2021. Disponível em: <https://guiadosbancosresponsaveis.org.br/superendividamento/>. Acesso em: 13 abr. 2022.

¹¹ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Série cidadania financeira: estudos sobre educação, proteção e inclusão**. Brasília, ed. 6. p. 18, jun/2020.

¹² FECOMERCIO SP. **Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor**, 2021. Disponível em: <https://www.fecomercio.com.br/pesquisas/indice/peic>. Acesso em: 20 abr. 2022.

¹³ CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DA FIOCRUZ. **A pandemia agravou a desigualdade de renda e a pobreza no Brasil**, 2021. Disponível em: <http://cee.fiocruz.br/?q=a-pandemia-agravou-a-desigualdade-de-renda-e-a-pobreza-no-brasil>. Acesso em: 20 abr. 2022.

¹⁴ BAUMAN, Zygmunt. **Trabajo, consumismo y nuevos pobres**. Barcelona: Gedisa, 2012, p. 11.

¹⁵ Françoise Domont-Naert afirma que o fenômeno do superendividamento é tanto causa como consequência da pobreza. Cf: DOMONT-NAERT, Françoise. **Le droit de la consommation et les consommateurs défavorisés: apport des instruments mis en place dans le domaine du credit à la consommation**. Dissertation soumise en vue de l’obtention du grade de docteur en droit, Faculté de droit de l’Université Catholique de Louvain, 1990, p. 30.

¹⁶ MARQUES, Claudia Lima. Consumo como igualdade e inclusão social: a necessidade de uma lei especial para prevenir e tratar o “superendividamento” dos consumidores pessoas físicas. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, v. 13, n. 101, p. 405-424, out.11/jan.2012, p. 407.

conquistas sociais importantes foram obtidas pelo amplo acesso ao setor financeiro, que destravou o crédito para grande parte da população até então excluída da lógica mercantil¹⁷. O resultado mais imediato foi o avanço do mercado de consumo para milhões de pessoas. Nesse cenário, o risco de inadimplemento em massa pelo superendividamento abalaria o equilíbrio financeiro do sistema e, por isso, exigiu defesas políticas eficientes por parte do Estado.

Foucault¹⁸ sustenta que a regulação pela forma jurídica é um instrumento eficaz utilizado pela tecnologia de governo liberal, porque a lei define formas gerais de intervenção que excluem medidas individuais, ao tempo que se assegura que a conduta perseguirá uma razão governamental. Para tanto, estrutura-se uma administração estatal em que se organiza não apenas a ação dos governantes, mas a própria conduta dos governados.

Diante desse contexto, o aperfeiçoamento da disciplina do crédito ao consumidor se torna interessante para o Estado neoliberal, pois legitima a perpetuação da dependência econômica ao crédito, relacionando-se à própria sobrevivência do sistema capitalista. Para os consumidores, a regulação também interessa, visto que a indisponibilidade desse crédito influencia nos pagamentos de necessidades de primeira ordem.

Quando se alargam as consequências do inadimplemento de uma relação bilateral (entre fornecedor e consumidor) para uma sociedade de consumo de massa, as dificuldades são expandidas para todo o setor econômico, que sofre retração com a perda do poder de compra das famílias. Em relação à qualidade de vida, o calote em massa promove a supressão social de todo o grupo familiar dependente do devedor e pode levar a uma crise democrática por essa exclusão social¹⁹.

É nesse sentido que a nova lei do superendividamento propicia o retorno de investimentos na economia e a segurança ao setor financeiro através da previsibilidade de satisfação do crédito, comprometida, por meio de um plano de pagamento das dívidas que guie as condutas dos devedores para o adimplemento. Para o consumidor, a suspensão das restrições de crédito e o retorno às possibilidades do mercado projetam o indivíduo à condição de juridicamente protegido diante das instabilidades econômicas, observando-se as garantias fundamentais de existência digna pela reserva do mínimo existencial.

Portanto, defende-se que com a edição da nova lei do superendividamento, o Estado neoliberal conduziu uma dupla ação em sentidos contrários²⁰. Em um sentido, aponta-se para o cumprimento de uma agenda de mercado voltada à lógica da racionalidade econômico-financeira vigente. Em outro sentido, apoia-se no contramovimento de resistência da sociedade ao garantir a proteção do consumidor para resgate de sua cidadania econômico-social.

Como uma resposta política coordenada das instituições burocráticas envolvidas no problema, tanto

¹⁷ GENTIL, Denise; LAVINAS, Lena. Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização. **Novos estudos:** CEBRAP. São Paulo, v. 37 n.2, maio./ago., 2018, p. 192.

¹⁸ FOUCAULT, Michel. **O nascimento da biopolítica:** curso dado no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 433.

¹⁹ Segundo a Comissão Europeia, conceitua-se exclusão financeira como aquela em que as pessoas enfrentam dificuldades para acessar ou utilizar os serviços e produtos financeiros no mercado convencional, apropriados às suas necessidades e que as guie para uma vida social comum na sociedade que pertencem. Tradução livre de: “financial exclusion refers to a process whereby people encounter difficulties accessing and/or using financial services and products in the main stream market that are appropriate to their needs and enable them to lead a normal social life in the society in which they belong”. Cf.: FINANCIAL SERVICES PROVISION AND PREVENTION OF FINANCIAL EXCLUSION. Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brussels: European Commission, 2008, p. 4.

²⁰ DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo:** ensaio sobre a sociedade neoliberal [recurso eletrônico]. Tradução Mariana Echalar. Boitempo, 2017, p. 58.

da esfera pública quanto privada, fomenta-se a cultura do pagamento e educação financeira, ao tempo que se elegem novos deveres de informação, cuidado e cooperação para acesso ao crédito responsável. Tudo isso reforçando a dimensão ético-inclusiva e solidarista do Código de Defesa do Consumidor (CDC), ao oferecer solução procedimental inovadora pelo plano de repactuação global das dívidas, com previsão expressa e pioneira de reserva do mínimo existencial²¹.

Elevado à condição de direito fundamental, a garantia do mínimo existencial é exigível pelo indivíduo para preservação da sua dignidade e abrange mais do que a sobrevivência física. Sua verificação depende do padrão de qualidade socioeconômico vigente e das peculiaridades da vida de cada pessoa. Portanto, a regulamentação legal prevista na lei será voltada à racionalidade e capacidade de universalização da política, sem rechaçar o tratamento judicial sobre a questão²².

Nessa esteira, os *standards* de boa-fé, comportamento leal e confiança são exigíveis de todas as partes envolvidas para dar o sentido de segurança das relações negociais, o que também reflete na preservação do mínimo existencial. Essas referências da lei estão inseridas no sistema de defesa do consumidor e estão em consonância com o objetivo fundamental da república de construir uma sociedade solidária, alicerçada nas garantias fundamentais da dignidade da pessoa e dos princípios gerais da atividade econômica²³.

Percebe-se que o tratamento dado ao fenômeno do superendividamento, que começou sendo considerado de impacto microeconômico por atingir contratações individuais, passa a ter contornos de política pública em decorrência dos efeitos socialmente destruidores e com fortes repercussões macroeconômicas²⁴.

Mesmo que originária de relações contratuais consideradas simples sob o ponto de vista jurídico, porque de âmbito privado consumerista clássico, a abrangência da situação ganhou contornos de política pública, em função do envolvimento com a educação financeira, concessão de crédito responsável e instituição de nova modalidade procedimental de conciliação que abarca os credores e as dívidas de forma global.

Não se trata de uma espécie de falência da pessoa física, mas sim de uma verdadeira política pública de fomento a concessão de crédito de maneira responsável, de educação financeira e de promoção da conciliação através de planos de pagamento, preservando-se a renda necessária para a manutenção do consumidor endividado e sua família com dignidade²⁵.

Vê-se que a complexidade dos fatores levantados foi capaz de influenciar em decisões políticas, administrativas e econômicas que motivaram a edição de norma com feições substanciais e

²¹ BERTONCELLO, Káren Rick Danilevicz; MARQUES, Claudia Lima; 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: Ed. RT, v. 129, ano 29, p. 47-71, maio/jun.2020, p. 61-63.

²² SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais e mínimo existencial: notas sobre um possível papel das assim chamadas decisões estruturantes na perspectiva da jurisdição constitucional. **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 612-616.

²³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2022.

²⁴ MARQUES, Claudia Lima. Consumo como igualdade e inclusão social: a necessidade de uma lei especial para prevenir e tratar o “superendividamento” dos consumidores pessoas físicas. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, v. 13, n. 101, p. 405-424, out.11/jan.2012, p. 413.

²⁵ BERGSTEIN, Laís; MARQUES, Claudia Lima. **A nova lei do superendividamento: um respiro para o consumidor**, 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/349083/nova-lei-do-superendividamento-um-respiro-para-o-consumidor>. Acesso em: 10 abr. 2022.

procedimentais, a ser aplicada nas relações negociais. Contudo, para provocar a metamorfose nas estruturas das organizações envolvidas em prol do concreto tratamento e prevenção do problema na rotina das pactuações, há a necessidade de se ampliar o envolvimento institucional.

Ocorre que a amplitude da política pública circunda princípios e direitos fundamentais preciosos para o ordenamento jurídico pátrio. Estão compreendidos os objetivos da república relacionados à solidariedade, erradicação da pobreza e desenvolvimento nacional, além das garantias fundamentais de dignidade da pessoa, defesa do consumidor e dos direitos sociais de dignidade e proteção do mínimo existencial.

É certo que, para o enfrentamento individual do problema de sobreposição das dívidas para além da capacidade do tomador, foi dispensado tratamento próprio. O capítulo da conciliação no superendividamento traz procedimento inovador para repactuação global de obrigações vencidas e vincendas. Trata-se de procedimento adequado para tutelar a questão individual do devedor, colocando-o em contato direto com todos os credores para a conformação de um plano de pagamento que permita o cumprimento das obrigações assumidas e, via de consequência, o resgate dos órgãos restritivos e a reinserção no sistema bancário e de crédito.

Acontece que, após a análise da abrangência de toda a política pública vinculada, arrimar a prática da lei somente no contexto privado, com domínio de relações bilaterais com pretensões apenas de repactuação negocial e reparação ao dano individual, acaba reduzindo o alcance do sistema e as possibilidades de enfrentamento. A jurisprudência e os aportes acadêmicos foram fundamentais, para um giro interpretativo e legislativo inverso e tiveram caixa de ressonância nos poderes legislativo e executivo, portanto, não se pode perder tudo isso com a adstrição da aplicação dos institutos previstos na norma apenas a questões pré-processuais e processuais de quilate individual.

O manejo de múltiplas ações individuais, apesar de se tratar de alternativa lícita e acobertada pelo princípio da inafastabilidade da jurisdição em dimensão procedimental do acesso à justiça²⁶, não reflete na efetividade das políticas criadas para combater o problema e o funcionamento das instituições permanece inalterado, dando uma ilusão de solução que acaba por não produzir resultados sociais significativos²⁷.

O processo coletivo tradicional, adequado para o processamento de demandas repetitivas e de massa - costumeiramente utilizado nas relações consumeristas - também pode não satisfazer a complexidade desses litígios, dada a natureza dos impasses e da representação dos interessados colocados em discussão.

Isso porque no superendividamento, muitas vezes os problemas não são resolvidos com a condenação coletiva de reparação de ato ilícito ou de obrigação de fazer numa perspectiva repressiva clássica, haja vista que a sociedade impactada sente os efeitos do descompromisso com a política pública de forma irradiada, alvejando de modo diverso diferentes subgrupos, sem que haja uma perspectiva social comum ou qualquer vínculo de solidariedade²⁸.

As pretensões sobre esse tema não são uniformes, pois a percepção sobre a disciplina de crédito

²⁶ COSTA, Susana. Acesso à justiça: promessa ou realidade? Uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no município de São Paulo. **Civil Procedure Review**, v.7, n.2, 38-68, Maio-Ago/ 2016, p. 40.

²⁷ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças, **Revista de Processo**, v. 284/2018, p. 333-369, out/2018, p. 9.

²⁸ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças, **Revista de Processo**, v. 284/2018, p. 333-369, out/2018, p. 3.

e o fornecimento de bem ou de serviço de forma descompromissada chega aos consumidores de modo variado e uma decisão global pode não ser aplicável a todos os sujeitos envolvidos. Exemplificando, a concessão de crédito por instituição que não respeite a margem disponível para pagamento pelo devedor pode impactar os tomadores de diferentes formas, alguns se beneficiando e outros se prejudicando a depender da circunstância. Uma publicidade veiculada, mesmo que não seja considerada formalmente ilícita, pode induzir a erro alguns grupos sociais, enquanto outros passam ilesos.

Além disso, as técnicas do processo coletivo são baseadas na mesma racionalidade do rito individual, que tem dinâmica bipolar e adstrita ao pedido e à decisão, sem se preocupar com a ampliação da cognição judicial voltada à discussão sobre a causa de pedir e aos efeitos da decisão²⁹.

Nessas circunstâncias, surgem decisões definitivas baseadas em lógicas simplistas. Elas são voltadas somente à verificação de eventual ato ilícito e respectiva condenação reparatória, ainda que coletiva, porém sem vislumbrar a promoção de outras alternativas para que novas lesões não ocorram no futuro.

Especificamente sobre o tema, levam em consideração uma visão objetiva que identifica o endividamento à má-fé ou ao descontrole da economia doméstica, sem atentar para a necessidade de educação financeira. São fundamentadas no princípio geral *pacta sunt servanda* ou na vinculação ao contrato, sem a verificação das circunstâncias da oferta ou da publicidade no momento da pactuação. Por fim, buscam remédio na tentativa de restauração do *status quo* sem observar fatores econômicos numa sociedade de demandas múltiplas e repetidas.

Nessas questões que envolvem o modo de funcionamento de estruturas burocráticas, mesmo que privadas, a abrangência da má prestação do serviço ganha contornos de política pública, que deve ser tratada em consonância com o princípio fundamental da dignidade da pessoa e pelos princípios gerais da atividade econômica, especialmente a função social da propriedade e a defesa do consumidor³⁰.

São estruturas burocráticas envolvidas na política pública da prevenção e tratamento ao superendividamento: (i) fornecedores de crédito, de bens e serviços dos vários segmentos de mercado, inclusive as estatais prestadoras de serviço público - agentes econômicos privados que, ao prestarem serviços, praticam atividades que impactam no modo de vida das pessoas e demandam o exercício da proteção social e jurídica para a garantia dos direitos fundamentais; (ii) poder público, compreendido pelos poderes executivo e legislativo da União e dos Estados, a quem compete legislar concorrentemente sobre responsabilidade do consumidor³¹; (iii) as agências reguladoras, que servem de ponto de equilíbrio entre a esfera pública e a privada mediante a integração entre seus sistemas político, jurídico e econômico³²; (iv) os órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, incluída a Defensoria Pública, o Ministério Público e o PROCON³³; as associações de consumidores.

A própria representação dessas estruturas é problemática, caso se opte pela tutela coletiva clássica. A multiplicidade de interesses entre os envolvidos cria subgrupos com perspectivas diferentes e que

²⁹ ARENHART, Sérgio. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2021a, p. 1051.

³⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2022.

³¹ BRASIL, loc. cit.

³² MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. La Moderna Regulación: La Búsqueda de un Equilibrio entre lo Público e lo Privado. **Derecho Administrativo y Regulación Económica**. Madrid: La Ley, p. 1077 – 1103, 2011, p. 1098.

³³ BRASIL. **Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2181.htm. Acesso em: 12 abr. 2022.

precisam ser apreciadas com o propósito de uma solução real da questão. A forma com que os agentes se relacionam sobre o objeto do litígio pode formar posições e opiniões concorrentes ou divergentes. Caso não se leve em conta que se trata de interesse multifacetado ou multipolar, o processo pode ser “descolado” da realidade³⁴.

No caso do superendividamento, os interesses de um segmento econômico de fornecedores podem ser contrários a outro. Maior intervenção estatal na regulação de atividades econômicas pode ser requerida pelos órgãos de proteção ao consumidor, mas rejeitada pelas agências reguladoras por razões de ordem técnica e política. A Defensoria Pública pode fazer pedido relacionado a um grupo de consumidores que não tem a mesma pretensão de outro grupo, que não teve acesso a atendimento.

Portanto, percebe-se a importância da compreensão do funcionamento das várias estruturas envolvidas, não só daquelas em que ocorre a violação a direitos, mas também de outras que impactam o sistema com sua atividade e/ou que tenha suas esferas jurídicas afetadas para que seja possível a adoção de medidas efetivas voltadas à solução desses litígios³⁵.

Assim, defende-se o controle judicial da política pública de superendividamento através do processo estrutural, considerado aquele no qual incumbe ao judiciário reestruturar organizações burocráticas para eliminar ameaças a valores de âmbito constitucional pelos arranjos institucionais existentes, enfrentando a burocracia das organizações de grande porte em prol de uma reforma que reverbera na qualidade da vida social³⁶.

Medidas estruturantes no superendividamento

Nesse trabalho, defende-se que o modo de processo judicial baseado na adjudicação pela reforma estrutural³⁷ é a medida apropriada para o controle da política pública de prevenção e tratamento ao superendividamento, eis que as técnicas utilizadas se coadunam com essa problemática que atinge a sociedade brasileira, dirigindo a reconstrução das organizações burocráticas de grande porte.

Uma vez que “é impossível separar a influência do meio socioeconômico entre os entes”³⁸, a lógica do processo estrutural contribui para o afastamento da responsabilidade unicamente do indivíduo superendividado sobre sua condição, envolvendo não duas, mas diversas partes e organizações que possam, de algum modo, influir para eliminar as ameaças a valores constitucionais.

Destaca-se que, ao investigar o problema sob a ótica estrutural, o conceito de autor do ilícito deixa de ser entendido em qualquer sentido individualista, para se preocupar em eliminar as ameaças a valores constitucionais. A visão de adjudicação que se intenta é a da justiça, ao invés da paz, a fim de que se atraia a função social do processo judicial à solução de controvérsias³⁹.

E quando se discute o superendividamento somente numa ótica privada, recaem-se sobre questões

³⁴ ARENHART, Sérgio. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2021b, p. 1074.

³⁵ GOES, Gisele Santos Fernandes; MARANHÃO, Ney. O papel do Ministério Público – em especial do Ministério Público do Trabalho – no enfrentamento de problemáticas estruturais decorrentes do contexto pandêmico. **Direito do trabalho da crise da COVID-19**. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 211.

³⁶ FISS, Owen. **Direito como razão pública**: processo, jurisdição e sociedade. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2017, p. 25.

³⁷ *Ibid.*, p. 83.

³⁸ NUNES, Luiza; VERBICARO, Dennis. O fenômeno do superendividamento do consumidor no contexto de desigualdade social no Brasil. **Revista Jurídica Cesumar - Mestrado**. Maringá: UniCesumar, v. 19, n. 2, p. 521-555, mai/ago 2019, p. 523.

³⁹ FISS, Owen. **Direito como razão pública**: processo, jurisdição e sociedade. Tradução Carlos Alberto Sales. 2. ed.. Curitiba: Juruá, 2017, p. 145.

de relação consumerista clássica, voltada à solução de controvérsias em uma lógica individual ou coletiva voltada ao questionamento sobre a qualidade de produtos e serviços, práticas comerciais e proteção contratual⁴⁰.

Sucedem que, na política pública de prevenção e tratamento ao superendividamento, as perspectivas e interesses giram em torno de ações reiteradas de organizações de grande porte com reflexos macroeconômicos e irradiados na sociedade. Assim, o processamento de uma ação coletiva desse tipo apenas sob a ótica privada da relação de consumo não põe fim ao litígio, vez que se repete com a mesma causa de pedir de caráter transindividual.

Nesse compasso, a decisão estrutural deve ser o começo do controle da atuação das entidades burocráticas envolvidas para que se identifique a origem do problema, a fim de conseguir a correção dos movimentos que causam o estado inconstitucional de coisas. Destaca-se que se trata de relações simultâneas com instituições bancárias e de crédito, prestadoras de serviços de caráter essencial de energia e água, instituições de ensino, planos de saúde, todas com grande potencial de impacto nos direitos sociais.

Nesses casos, quando se está diante de situação que demanda a reconstrução de uma prática e se aciona o poder judiciário em busca de solução, em um primeiro momento não resta evidenciado qual o conteúdo da sentença a ser proferida, se de natureza mandamental, constitutiva, declaratória, condenatória ou executiva. Ou mais de uma delas. Exige-se um “raciocínio crítico e reflexivo”⁴¹ que pode conduzir a medidas criativas.

É preciso lembrar, ademais disso, que inexistem um modelo fechado de formatação de decisões do tipo estruturante [...], que podem assumir dimensão mais ou menos complexa conciliando um ou mais provimentos jurisdicionais de natureza distinta⁴².

A própria Lei n. 14.181/21 incluiu no sistema de defesa do consumidor um capítulo específico sobre a conciliação no superendividamento, com características inovadoras. Trata-se de procedimento de repactuação em bloco das dívidas, que permite a reunião de todos os credores para que as negociações ocorram de forma a compatibilizar a renda do endividado com todos os créditos pendentes de satisfação, preservado o mínimo existencial⁴³.

Mesmo que não haja acordo e se instaure um processo de superendividamento em face de vários credores, a ação individual não tem a abrangência necessária e nem o condão de confrontar as organizações de grande porte e transformar as estruturas que não internalizaram a política de prevenção e tratamento ao superendividamento. Naturalmente, o desequilíbrio de poder pode distorcer o julgamento, que não

⁴⁰ BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 13 abr. 2022.

⁴¹ GOES, Gisele Santos Fernandes; MARANHÃO, Ney. O papel do Ministério Público – em especial do Ministério Público do Trabalho – no enfrentamento de problemáticas estruturais decorrentes do contexto pandêmico. **Direito do trabalho da crise da COVID-19**. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 210.

⁴² SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais e mínimo existencial: notas sobre um possível papel das assim chamadas decisões estruturantes na perspectiva da jurisdição constitucional. **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 627.

⁴³ BRASIL. Lei nº 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: 12 abr. 2022.

É nesse sentido que, em plena crise sanitária e de saúde causada pela pandemia, a nova lei recebeu prioridade de tramitação e entrou em vigor para incentivar os acordos individuais e evitar uma crise de superendividamento em massa dos consumidores. Por isso, reitera-se a ideia de que a racionalidade do mercado atuou em dupla ação em sentidos contrários, como afirmado acima.

Com isso, não se está desacreditando as vantagens da nova lei para a pessoa física não empresária em situação de falência. Pelo contrário. Tem-se a aprovação do microsistema processual como de relevância constitucional ao possibilitar a garantia da democracia através da concretização dos direitos fundamentais de defesa do consumidor e de defesa da ordem econômica⁴⁵. Contudo, interessa também distinguir a lógica da proteção da sociedade para a promoção de defesas políticas voltadas ao não esvaziamento dos preceitos sociais contidos na norma.

Além disso, medidas estruturantes não substituem as pretensões das litigâncias e decisões individuais. Do contrário, elas têm um sentido de recíproca complementação e reforço. O próprio direito ao mínimo existencial é de titularidade individual, ainda que tenha forte dimensão transindividual com perspectiva de direito fundamental⁴⁶.

Nesse sentido de complementaridade entre ações individuais e estruturais, sugere-se a utilização da plataforma Consumidor.gov⁴⁷ pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) para subsidiar a atuação em demandas e litígios estruturais.

Desenvolvida em 2014 pela Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça, a ferramenta permite a solução de conflitos de consumo pela *internet*, com abertura e canal de comunicação entre consumidores e empresas. Desde então, a utilização da plataforma já conta com 1.125 empresas e 3.251.325 usuários cadastrados, contabilizando 4.651.387 reclamações finalizadas.

Aproveitando-se do banco de dados a que já têm acesso os integrantes da SNDC, podem ser verificadas as ocorrências que mais geraram reclamação, monitorando a repetição de denúncias num mesmo sentido. A partir daí é possível perceber eventual relação entre as causas de pedir e as violações a direitos fundamentais de efeitos irradiados na sociedade. A identificação dos fornecedores habitualmente acionados e seus respectivos setores da economia podem indicar as partes a serem notificadas para o início dos procedimentos preparatórios ou do próprio acionamento judicial. Destaca-se a funcionalidade de filtro por estado da federação, que pode servir para o acompanhamento dos problemas próprios de cada região.

Além da plataforma oficial, outras funcionalidades *online* podem subsidiar o manejo de informações complexas que envolvem o controle judicial da política pública de combate ao superendividamento. A necessidade de coordenação de informações fáticas e técnicas envolvendo a multiplicidade de interesses de instituições públicas e privadas, além dos próprios consumidores, legitima a aplicação da tecnologia da informação e comunicação para prevenir, gerenciar e resolver conflitos,

⁴⁴ FISS, Owen. **Direito como razão pública**: processo, jurisdição e sociedade. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2017, p. 137.

⁴⁵ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 16.

⁴⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais e mínimo existencial: notas sobre um possível papel das assim chamadas decisões estruturantes na perspectiva da jurisdição constitucional. **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 629-633.

⁴⁷ PORTAL DO GOVERNO BRASILEIRO. **Consumidor.Gov**. Indicadores. 2021. Disponível em: <https://www.consumidor.gov.br/pages/indicador/infografico/abrir>. Acesso em: 08 abr. 2022.

dentro da ideia de virada tecnológica do direito⁴⁸.

Mesmo em procedimentos estruturantes clássicos, como na Ação Civil Pública do Carvão, a utilização de tecnologia é ressaltada por se alinhar à lógica da máxima participação popular almejada⁴⁹. Nos espaços de comercialização eletrônica, as ferramentas de comunicação direta online entre as partes e de inteligência artificial, já utilizadas na relação de consumo, podem aperfeiçoar os modelos tradicionais de instrução e até de calendarização das fases do cumprimento de sentença estrutural nas demandas.

O desdobramento da execução da decisão estrutural em fases busca a efetiva implementação das mudanças almejadas de forma gradual e representativa para a concretização dos direitos humanos⁵⁰. Nesses casos, ressalta-se o diálogo institucional para interação, não apenas entre os agentes diretamente envolvidos na lesão a direitos, mas também entre outros capazes de influenciar na transição das práticas, manejando-se o processo de forma ativa e estratégia.

Isso porque as discussões na política pública do superendividamento envolvem temas complexos de economia, cálculos de juros e correções matemáticas, métodos de tecnologia da informação e sigilo de dados empregados nas empresas que repercutem até na privacidade dos consumidores. Desse modo, o suporte técnico torna o processo estrutural viável, e a intervenção possível e responsável, suportando até adaptações procedimentais⁵¹.

Portanto, no contexto de hiperlitigiosidade prevalente nas relações de consumo, é necessária a utilização de técnicas processuais específicas para uma litigiosidade peculiar⁵². O ativismo exigido pela Política Nacional de Relações de Consumo prevista na Lei n. 8.078/90 e pela garantia constitucional de defesa do consumidor justificam o contínuo esforço dialógico e colaborativo entre diversos grupos de interesses e direitos ao mesmo tempo⁵³ para o controle judicial da política pública de prevenção e tratamento ao superendividamento.

Conclusão

Nesse trabalho, defende-se que o modo de processo judicial baseado na adjudicação pela reforma estrutural é a medida apropriada para o controle da política pública de prevenção e tratamento ao superendividamento.

Parte-se do entendimento de que o tratamento dado ao fenômeno do superendividamento, o qual começou sendo considerado de impacto microeconômico e processado por mecanismos de direito privado, passa a ter contornos de política pública em decorrência dos efeitos socialmente destruidores e com fortes repercussões macroeconômicas.

⁴⁸ NUNES, Dierle. Etapas de implementação de tecnologia no processo civil e ORDs. **Tecnologia e justiça multiportas**. Indaiatuba: Foco, 2021, p. 589.

⁴⁹ ARENHART, Sérgio. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2021a, p. 1065.

⁵⁰ SILVA, Sandoval Alves da. TAC: do ajustamento de conduta ao acordo de concretização dos direitos humanos – ACDH. **Estudos aprofundados para o Ministério Público do Trabalho**. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 531-532.

⁵¹ ARENHART, op. cit., p. 1063.

⁵² SILVEIRA, Bruna Braga da. **Litigiosidade repetitiva, processo e regulação**: interações entre o Judiciário e o órgão regulador no julgamento de casos repetitivos. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 47.

⁵³ ZANETI JUNIOR, Hermes. Ativismo da lei e da constituição na tutela coletiva brasileira: processos estruturais, processos complexos e litígios de difusão irradiada. **Processo coletivo, desenvolvimento sustentável e tutela diferenciada dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Fi, 2019, p. 408.

Diante do tratamento simultâneo de práticas reiteradas de organizações de grande porte, quais sejam, instituições bancárias e de crédito, prestadoras de serviços de caráter essencial de energia e água, instituições de ensino, planos de saúde, todas com grande potencial de impacto em direitos fundamentais e sociais das pessoas, os efeitos de seus atos não podem ser delimitados. Por isso, demandam tratamento compatível com técnicas de controle que alcancem lesões relevantes, relacionados a diversos grupos de interesses e direitos ao mesmo tempo.

As pretensões sobre esse tema não são uniformes, pois a percepção sobre a disciplina de crédito e o fornecimento de bem ou de serviço de forma descompromissada atinge os consumidores e os fornecedores de modo variado e uma decisão global pode não ser aplicável a todos os sujeitos envolvidos.

São estruturas burocráticas envolvidas na política pública da prevenção e tratamento ao superendividamento: fornecedores de crédito, de bens e serviços dos vários segmentos de mercado - inclusive as estatais prestadoras de serviço público, poder público, agências reguladoras, órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e associações de consumidores. A multiplicidade de interesses cria subgrupos com perspectivas diferentes e que precisam ser equacionadas para que se pretenda uma solução real da questão.

Portanto, quando se discute o superendividamento somente em uma ótica privada, recai-se sobre questões de relação consumerista clássica, sem resolver a demanda de modo substancial. Por isso, defende-se que a decisão estrutural deve ser o começo do controle da atuação das entidades burocráticas envolvidas para que se identifique a origem do problema, a fim de conseguir a correção dos movimentos que causam o estado de conflituosidade entre os sujeitos da relação de consumo.

Referências

ARENHART, Sérgio. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2021a.

ARENHART, Sérgio. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2021b.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Série cidadania financeira**: estudos sobre educação, proteção e inclusão. 6. ed. Brasília, p. 18, jun/2020.

BAUMAN, Zygmunt. **Trabajo, consumismo y nuevos pobres**. Barcelona: Gedisa, 2012.

BERGSTEIN, Laís; MARQUES, Claudia Lima. **A nova lei do superendividamento**: um respiro para o consumidor, 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/349083/nova-lei-do-superendividamento-um-respiro-para-o-consumidor>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BERTONCELLO, Káren Rick Danilevicz; MARQUES, Claudia Lima; 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: Ed. RT, vol. 129, ano 29, p. 47-71, maio/jun.2020.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 13 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2181.htm. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 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: 12 abr. 2022.

CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DA FIOCRUZ. **A pandemia agravou a desigualdade de renda e a pobreza no Brasil**, 2021. Disponível em: <http://cee.fiocruz.br/?q=a-pandemia-agravou-a-desigualdade-de-renda-e-a-pobreza-no-brasil>. Acesso em: 20 abr. 2022.

COSTA, Susana. Acesso à justiça: promessa ou realidade? Uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no município de São Paulo. **Civil Procedure Review**, v.7, n.2, 38-68, Maio-Ago/ 2016.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal [recurso eletrônico]. Tradução Mariana Echalar. Boitempo, 2017.

DOMONT-NAERT, Françoise. **Le droit de la consommation et les consommateurs défavorisés**: apport des instruments mis en place dans le domaine du credit à la consommation. Dissertation soumise en vue de l'obtention du grade de docteur en droit, Faculté de droit de l'Université Catholique de Louvain, 1990.

FECOMERCIO.SP. **Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor**, 2021. Disponível em: <https://www.fecomercio.com.br/pesquisas/indice/peic>. Acesso em: 20 abr. 2022.

FINANCIAL SERVICES PROVISION AND PREVENTION OF FINANCIAL EXCLUSION. **Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities**, Brussels: European Commission, 2008.

FISS, Owen. **Direito como razão pública**: processo, jurisdição e sociedade. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2017.

FOUCAULT, Michel. **O nascimento da biopolítica**: curso dado no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GENTIL, Denise; LAVINAS, Lena. Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização. **Novos estudos**: CEBRAP. São Paulo, v. 37 n. 2, mai./ago., 2018.

GOES, Gisele Santos Fernandes; MARANHÃO, Ney. O papel do Ministério Público – em especial do Ministério Público do Trabalho – no enfrentamento de problemáticas estruturais decorrentes do contexto pandêmico. **Direito do trabalho da crise da COVID-19**. Salvador: JusPodivm, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR – IDEC. **Cresce número de endividados**, 2021. Disponível em: <https://idec.org.br/idec-na-imprensa/cresce-numero-de-endividados-saiba-organizar-financas>. Acesso em: 13 abr. 2022.

MARÇAL, Felipe Barreto; TOSTA, André Ribeiro. Gerenciamento processual adequado de demandas formalmente individuais partir de uma visão estruturante: o reforço proporcionando pelo art. 21 da LINDB. **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2021, 216-221.

MARQUES, Claudia Lima. Consumo como igualdade e inclusão social: a necessidade de uma lei especial para prevenir e tratar o “superendividamento” dos consumidores pessoas físicas. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, v. 13, n. 101, p. 405-424, out.11/jan.2012.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. La Moderna Regulación: La Búsqueda de un Equilibrio entre lo Público e lo Privado. **Derecho Administrativo y Regulación Económica**. Madrid: La Ley, p. 1077 – 1103, 2011.

NUNES, Dierle. Etapas de implementação de tecnologia no processo civil e ORDs. **Tecnologia e justiça multiportas**. Indaiatuba: Foco, 2021.

PORTAL DO GOVERNO BRASILEIRO. **Consumidor.Gov**. Indicadores. 2021. Disponível em:

<https://www.consumidor.gov.br/pages/indicador/infografico/abrir>. Acesso em: 08 abr. 2022.

PROJETO GUIA DOS BANCOS RESPONSÁVEIS – GBR. **No caminho do superendividamento**, 2021. Disponível em: <https://guiadosbancosresponsaveis.org.br/superendividamento/>. Acesso em: 13 abr. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais e mínimo existencial: notas sobre um possível papel das assim chamadas decisões estruturantes na perspectiva da jurisdição constitucional. **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2021.

SILVA, Sandoval Alves da. TAC: do ajustamento de conduta ao acordo de concretização dos direitos humanos – ACDH. **Estudos aprofundados para o Ministério Público do Trabalho**. Salvador: JusPodivm, 2017.

SILVEIRA, Bruna Braga da. **Litigiosidade repetitiva, processo e regulação**: interações entre o Judiciário e o órgão regulador no julgamento de casos repetitivos. Salvador: JusPodivm, 2021.

VERBICARO, Dennis. A Política Nacional das Relações de Consumo como Modelo de Democracia Deliberativa. **Revista Jurídica Presidência**, v. 19 n. 1198. 2018. Brasil.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças, **Revista de Processo**, v. 284/2018, p. 333-369, out/2018.

ZANETI JUNIOR, Hermes. Ativismo da lei e da constituição na tutela coletiva brasileira: processos estruturais, processos complexos e litígios de difusão irradiada. **Processo coletivo, desenvolvimento sustentável e tutela diferenciada dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Fi, 2019.