XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

DIREITO E RELAÇÕES DE CONSUMO

ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

Copyright © 2026 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Educação Jurídica
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello – UFMS – MS
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG
Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito e relações de consumo[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Raymundo Juliano Feitosa; Antonio Carlos Diniz Murta.– Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5274-676-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Meio ambiente e sustentabilidade: perspectivas globais e locais na agenda 2030

2. Direito. 3. Relações de consumo. XV Encontro Internacional do CONPEDI Alicante - Espanha (1: 2026: Florianópolis, Brasil).
CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

DIREITO E RELAÇÕES DE CONSUMO

Apresentação

Novamente na Espanha nos encontramos para discutir temas da mais alto relevância jurídica. Em especial, o temática de relações de consumo. Deparamo-nos com artigos da mais alta qualidade e de instigação científica relevante. Artigos tendo como objeto arquiteturas de consumo e vulnerabilidade digital, moda circular ou moda aparência, direito à educação e informação ambiental, trataemnto institucional do superendividamento e, finalmente, os vícios dos produtos e serviços digitais. Todos os conteúdos propostos nos fazem refletir profundamente sobre como as relaçoes de consumo nacional brasileiro são frequentemente sujeitas a críticas, merecendo de toda comunidade juridica, notadamente aqueles que atuam no âmbito da pesquisa de pós graduação estrito sensu, a buscar novas formas de interpretar o direito consumierista posto; mormente num momento em que convivemos numa relação muitas vêzes desiquilibrada entre fornecedor e consumidor. O fato de nos encontrarmos para tal reflexão jurídica em terras estrangeiras, em terras de Espanha, na belíssima e charmosa Alicante, nos permite um distanciamento, por um breve momento, de nossos afazeres profisssionais /acadêmicos fazendo, assim, que tenhamos uma visao conjunta e sistêmica emnriquecedora de doutrina provocadora e efetivamente enriquecedora. Parabéns a todos os autores pelo seu erudito trabalho e contribuição à ciência do direito consumerista.

O TRATAMENTO INSTITUCIONAL DO SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR: ANÁLISE DO PAPEL DAS INSTITUIÇÕES A PARTIR DO NAS DO PROCON DE FLORIANÓPOLIS.

THE INSTITUTIONAL TREATMENT OF CONSUMER OVER-INDEBTEDNESS: AN ANALYSIS OF THE ROLE OF INSTITUTIONS BASED ON THE NAS OF PROCON FLORIANÓPOLIS.

Naiana Scalco [1]
Carolina Medeiros Bahia [2]

Resumo

O presente artigo analisa o papel das instituições no tratamento do superendividamento do consumidor no Brasil, a partir da experiência do Núcleo de Atendimento ao Superendividado (NAS) do Procon de Florianópolis. Parte-se da compreensão de que o superendividamento constitui fenômeno socioeconômico complexo, associado à ampliação do acesso ao crédito, às dinâmicas contemporâneas de consumo e à vulnerabilidade do consumidor nas relações de mercado. Nesse contexto, a Lei nº 14.181/2021 introduziu novos mecanismos de prevenção e tratamento do superendividamento no ordenamento jurídico brasileiro, incentivando soluções consensuais e a atuação articulada de diferentes instituições. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com utilização do método de estudo de caso, articulando revisão bibliográfica e análise da prática institucional desenvolvida no âmbito do NAS do Procon de Florianópolis. O estudo examina o funcionamento do núcleo, o fluxo de atendimento aos consumidores superendividados e a dinâmica de negociação coletiva entre consumidores e credores. Os resultados indicam que a atuação institucional conjunta pode contribuir para a ampliação do acesso à justiça em sentido material, ao possibilitar soluções negociadas e a reorganização da situação financeira do consumidor. Ao mesmo tempo, identificam-se desafios relacionados à consolidação institucional, ao fortalecimento da cooperação interinstitucional e à adaptação das políticas públicas às transformações contemporâneas das relações de consumo. Conclui-se que o tratamento do superendividamento exige respostas institucionais coordenadas e estruturas capazes de articular diferentes atores na implementação das políticas públicas de proteção ao consumidor.

Palavras-chave: Superendividamento do consumidor, Acesso à justiça, Instituições, Nas, Procon de florianópolis

---

[1] Analista Jurídica do TJSC, mestre em Direito pelo MPD/UFSC, pós-graduada em Direito Processual Civil pela Unisul e pós-graduada em Ciências Penais pela Anhanguera-Uniderp.

[2] Professora do CCJ/UFSC, atuando nos cursos de graduação e mestrado profissional. Diretora do CCJ/UFSC. Coordenadora da Revista Acadêmica Avant. Co-líder do GPDA/UFSC.

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes the role of institutions in addressing consumer over-indebtedness in Brazil based on the experience of the Over-Indebted Consumer Assistance Center (NAS) of the Consumer Protection Agency (Procon) of Florianópolis. The study is based on the understanding that over-indebtedness constitutes a complex socioeconomic phenomenon associated with the expansion of access to credit, contemporary consumption dynamics, and consumer vulnerability in market relations. In this context, Law No. 14,181/2021 introduced new mechanisms for the prevention and treatment of consumer over-indebtedness in the Brazilian legal system, encouraging consensual solutions and coordinated action among different institutions. The research adopts a qualitative approach and employs the case study method, combining a bibliographic review with the analysis of institutional practices developed within the NAS of Procon Florianópolis. The study examines the functioning of the center, the service flow for over-indebted consumers, and the dynamics of collective debt negotiation between consumers and creditors. The findings indicate that coordinated institutional action may contribute to expanding substantive access to justice by enabling negotiated solutions and facilitating the financial reorganization of consumers. At the same time, challenges related to institutional consolidation and the strengthening of interinstitutional cooperation are identified. The study concludes that the effective treatment of over-indebtedness requires coordinated institutional responses capable of articulating different actors involved in consumer protection policies.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Consumer over-indebtedness, Access to justice, Institutions, Nas, Procon of florianópolis

1. Introdução

O superendividamento do consumidor consolidou-se como um dos principais desafios contemporâneos das relações de consumo, especialmente em contextos marcados pela ampliação do acesso ao crédito, pela crescente complexidade dos produtos financeiros e pela vulnerabilidade econômica de parcela significativa da população. A expansão das modalidades de crédito, associada à intensificação das estratégias de marketing e à dinâmica do consumo nas sociedades contemporâneas, tem contribuído para o aumento do endividamento das famílias, transformando o superendividamento em problema jurídico, social e econômico de grande relevância.

A literatura especializada destaca que o superendividamento não pode ser compreendido apenas como resultado de decisões individuais inadequadas, devendo ser analisado a partir de uma perspectiva estrutural das relações de consumo. Conforme observa Claudia Lima Marques (2021), o fenômeno está profundamente relacionado às transformações do mercado de crédito e às vulnerabilidades do consumidor nas sociedades de consumo, exigindo respostas institucionais que ultrapassem a lógica tradicional de cobrança individual de dívidas.

Nesse contexto, a promulgação da Lei nº 14.181/2021 representou marco relevante no ordenamento jurídico brasileiro ao introduzir mecanismos específicos de prevenção e tratamento do superendividamento. A legislação incorporou ao Código de Defesa do Consumidor dispositivos voltados à promoção do crédito responsável, à educação financeira e à construção de soluções consensuais destinadas à reorganização da vida financeira do consumidor superendividado.

A nova disciplina normativa desloca o foco da inadimplência individual para a construção de soluções institucionais e cooperativas, reconhecendo que o enfrentamento do superendividamento demanda a atuação coordenada de diferentes instituições. Nesse cenário, órgãos administrativos, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e demais integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor passam a desempenhar papéis complementares na implementação das diretrizes estabelecidas pela legislação.

Sob essa perspectiva, o tema do superendividamento conecta-se diretamente à discussão sobre acesso à justiça. Conforme a clássica formulação de Cappelletti e Garth (1988), o acesso à justiça deve ser compreendido não apenas como a possibilidade formal de ingressar em juízo, mas como garantia de acesso efetivo a mecanismos institucionais capazes de solucionar conflitos e assegurar direitos de forma adequada. Nesse sentido, estruturas administrativas

especializadas voltadas ao tratamento do superendividamento podem desempenhar papel relevante na ampliação do acesso à justiça em sentido material.

Diante desse contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar o papel da atuação interinstitucional no tratamento do superendividamento do consumidor, a partir da experiência do NAS do Procon de Florianópolis. Busca-se compreender de que forma a cooperação entre diferentes instituições contribui para a construção de soluções consensuais de renegociação de dívidas e para a ampliação do acesso à justiça de consumidores em situação de vulnerabilidade econômica.

O artigo apresenta resultados parciais da pesquisa empírica desenvolvida na dissertação de mestrado que fundamenta este estudo, na qual foi investigado o funcionamento do Núcleo de Atendimento ao Superendividado do Procon de Florianópolis e os arranjos institucionais envolvidos na implementação da política de tratamento do superendividamento. A análise concentra-se especialmente na experiência institucional do núcleo no ano de 2023.

Do ponto de vista metodológico, trata-se de pesquisa qualitativa, de caráter exploratório e descritivo. Utiliza-se o método de estudo de caso, tendo como objeto de análise a experiência institucional do NAS do Procon de Florianópolis. A investigação articula revisão bibliográfica da literatura especializada em direito do consumidor e acesso à justiça com análise documental de instrumentos institucionais e dados empíricos coletados durante a pesquisa.

O estudo de caso concentrou-se na análise das práticas institucionais desenvolvidas no âmbito do Núcleo de Atendimento ao Superendividado do Procon de Florianópolis no ano de 2023, período em que foram examinados os fluxos de atendimento aos consumidores superendividados, os mecanismos de negociação coletiva de dívidas adotados pelo núcleo e os instrumentos institucionais de articulação entre as instituições participantes.

Parte-se da hipótese de que a atuação institucional coordenada entre diferentes órgãos do sistema de justiça e de defesa do consumidor constitui elemento fundamental para a efetividade das políticas públicas de tratamento do superendividamento, contribuindo para a construção de soluções consensuais e para a ampliação do acesso à justiça dos consumidores em situação de vulnerabilidade econômica.

2 Superendividamento do consumidor e acesso à justiça

O superendividamento do consumidor constitui fenômeno jurídico e socioeconômico caracterizado pela impossibilidade de pagamento das dívidas de consumo sem

comprometimento do mínimo existencial, ultrapassando a dimensão meramente contratual das relações de consumo e assumindo relevância social e institucional.

Segundo o art. 54-A, §1º, do Código de Defesa do Consumidor, inserido pela Lei nº 14.181/2021, considera-se superendividamento a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo sem comprometer o mínimo existencial. Essa definição evidencia a preocupação do legislador em proteger a dignidade do consumidor e assegurar condições mínimas para sua subsistência.

A doutrina destaca que o fenômeno está relacionado tanto a fatores estruturais do mercado de consumo quanto a circunstâncias pessoais que afetam a capacidade financeira do consumidor. Entre essas causas podem ser mencionadas o desemprego, a redução de renda, problemas de saúde, separações familiares e outras situações que impactam significativamente a estabilidade econômica das famílias (BERTONCELLO, 2015).

Nesse contexto, o superendividamento representa problema que transcende a esfera individual, assumindo dimensão coletiva e institucional. Conforme observa Miragem (2022), o enfrentamento dessa realidade exige a adoção de políticas públicas capazes de promover equilíbrio nas relações de consumo e prevenir práticas abusivas no mercado de crédito.

A discussão também se relaciona diretamente com a garantia do mínimo existencial, conceito derivado do princípio da dignidade da pessoa humana. De acordo com Sarlet (2018), a proteção do mínimo existencial constitui requisito fundamental para assegurar condições mínimas de vida digna, sendo incompatível com situações em que a totalidade da renda do indivíduo é destinada ao pagamento de dívidas.

Sob a perspectiva do acesso à justiça, a questão do superendividamento exige abordagem que ultrapasse a simples judicialização dos conflitos. O grande volume de demandas envolvendo relações de consumo evidencia a necessidade de mecanismos diferenciados de resolução de disputas, capazes de produzir soluções eficazes e socialmente adequadas.

Nesse sentido, a criação de estruturas administrativas especializadas no tratamento do superendividamento representa importante instrumento de concretização do acesso à justiça em sentido material, ao oferecer espaços institucionais voltados à mediação e negociação entre consumidores e credores. A efetividade dessas iniciativas, contudo, depende diretamente da atuação das instituições responsáveis por sua implementação e da existência de mecanismos de cooperação capazes de articular diferentes órgãos do sistema de justiça e de defesa do consumidor.

Sob essa perspectiva, o acesso à justiça não se limita à possibilidade formal de ingresso em juízo, mas envolve a existência de mecanismos institucionais capazes de oferecer respostas

adequadas aos conflitos sociais. Conforme destaca Kazuo Watanabe (2019), a efetividade do sistema de justiça depende da construção de instrumentos procedimentais e institucionais que ampliem as possibilidades de resolução consensual dos conflitos, tornando o sistema mais acessível, eficiente e adequado à natureza das demandas.

É nesse contexto que se insere a discussão sobre o papel das instituições no tratamento do superendividamento, tema abordado na seção seguinte.

3 O papel das instituições no tratamento do superendividamento

A implementação das normas introduzidas pela Lei nº 14.181/2021 depende, em grande medida, da atuação das instituições responsáveis por sua aplicação. A experiência prática demonstra que abordagens centradas exclusivamente na judicialização apresentam limitações diante da multiplicidade de dívidas, da diversidade de credores envolvidos e da complexidade das relações contratuais que caracterizam o fenômeno do superendividamento.

Nesse contexto, a atuação administrativa especializada, especialmente por meio dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, revela-se estratégica ao oferecer ambiente institucional adequado para a negociação entre consumidores e credores. Conforme observa Marques (2021), os órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor exercem papel relevante na proteção do consumidor ao atuarem como mediadores institucionais em conflitos decorrentes das relações de consumo, contribuindo para a construção de soluções consensuais e para a redução da litigiosidade.

A presença de instituições públicas na condução dessas negociações também contribui para reduzir assimetrias informacionais e promover maior equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores. A participação de órgãos como o Ministério Público e a Defensoria Pública, por exemplo, fortalece a legitimidade dos procedimentos de negociação, amplia a proteção dos consumidores em situação de vulnerabilidade econômica e aumenta a confiança das partes no processo de construção dos acordos.

Outro aspecto relevante refere-se à racionalização do sistema de justiça. A existência de mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos permite que parte significativa das situações de superendividamento seja tratada fora do âmbito judicial, contribuindo para reduzir o número de demandas e permitindo que o Poder Judiciário concentre sua atuação nos casos que efetivamente demandam intervenção jurisdicional.

Nesse cenário, torna-se evidente que o tratamento adequado das situações de superendividamento exige a atuação coordenada de diferentes instituições públicas, o que

conduz à necessidade de análise de modelos de cooperação institucional e de governança colaborativa no enfrentamento do problema.

3.1 Governança colaborativa e atuação em rede

O tratamento do superendividamento evidencia a necessidade de atuação coordenada entre diferentes instituições públicas e privadas. Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, órgãos administrativos de defesa do consumidor e instituições financeiras desempenham papéis complementares na construção de soluções para o problema.

Essa dinâmica pode ser compreendida a partir da perspectiva da governança colaborativa, que enfatiza a cooperação entre diferentes atores institucionais na resolução de problemas complexos e socialmente relevantes. No contexto do superendividamento, essa abordagem permite a construção de fluxos institucionais mais integrados e eficientes, favorecendo a articulação entre diferentes órgãos responsáveis pela proteção do consumidor (BITTENCOURT; SCALCO, 2024).

A atuação em rede também favorece o compartilhamento de informações, o desenvolvimento de estratégias conjuntas e a construção de políticas públicas mais eficazes para enfrentar o problema do superendividamento. Nesse cenário, os núcleos de atendimento ao consumidor superendividado emergem como importantes espaços institucionais de articulação entre diferentes atores do sistema de justiça e do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

3.2 As diretrizes do CNJ para o tratamento do superendividamento

No Brasil, o Conselho Nacional de Justiça tem desempenhado papel relevante na implementação da política pública de tratamento do superendividamento. A partir da publicação da Recomendação n. 125/2021 e posteriormente da Cartilha sobre o Tratamento do Superendividamento do Consumidor, o CNJ passou a incentivar a criação de estruturas institucionais voltadas à conciliação e à mediação de conflitos envolvendo consumidores superendividados.

As orientações institucionais elaboradas pelo CNJ indicam que os núcleos de tratamento do superendividamento devem atuar na promoção da negociação coletiva das dívidas, na elaboração de planos de pagamento compatíveis com a capacidade financeira do consumidor e no acompanhamento do cumprimento dos acordos firmados (CNJ, 2022). Essas diretrizes

refletem a compreensão de que o enfrentamento do superendividamento exige soluções institucionais estruturadas e atuação coordenada entre diferentes órgãos do sistema de justiça e de defesa do consumidor.

Essas orientações dialogam diretamente com os objetivos da Lei nº 14.181/2021, que introduziu no Código de Defesa do Consumidor mecanismos específicos de prevenção e tratamento do superendividamento. Conforme observa Marques (2021), a nova disciplina normativa representa mudança paradigmática no direito do consumidor brasileiro ao reconhecer que o superendividamento constitui problema estrutural das sociedades de consumo e demanda respostas institucionais coordenadas.

Nesse contexto, as diretrizes do CNJ enfatizam a necessidade de construção de ambientes institucionais voltados à negociação coletiva das dívidas, à reorganização financeira do consumidor e à preservação do mínimo existencial. A lógica subjacente a essas orientações aproxima-se da ideia de acesso à justiça em sentido material defendida por Cappelletti e Garth (1988), segundo a qual a efetividade dos direitos depende da existência de mecanismos institucionais capazes de oferecer respostas adequadas aos conflitos sociais.

Entre as principais diretrizes destacam-se: a realização de audiências de conciliação com participação de todos os credores; a elaboração de plano de pagamento compatível com a capacidade financeira do consumidor; o estímulo à educação financeira; o fortalecimento da atuação interinstitucional; e o acompanhamento posterior dos acordos realizados.

Essas orientações demonstram que o tratamento do superendividamento não se limita à renegociação pontual de dívidas, mas envolve processo mais amplo de reorganização financeira e reinserção econômica do consumidor. É nesse contexto que se insere a experiência do Núcleo de Atendimento ao Superendividado do Procon de Florianópolis, analisada na seção seguinte.

4 Estudo de caso: o NAS do Procon de Florianópolis e a participação interinstitucional no tratamento do superendividamento

O estudo de caso apresentado neste artigo examina a experiência do Núcleo de Atendimento ao Superendividado (NAS) do Procon de Florianópolis, com base em dados empíricos provenientes da pesquisa desenvolvida na dissertação de mestrado que fundamenta este estudo. A investigação analisou o funcionamento do núcleo e os fluxos institucionais adotados no atendimento aos consumidores superendividados, com especial atenção ao período de 2023, permitindo observar como os instrumentos previstos na Lei nº 14.181/2021 e nas

diretrizes do Conselho Nacional de Justiça vêm sendo operacionalizados na prática administrativa.

A análise empírica demonstra que o funcionamento do NAS está diretamente relacionado à atuação conjunta de diferentes instituições públicas. No caso de Florianópolis, o núcleo foi estruturado a partir da cooperação entre o Procon municipal, o Ministério Público de Santa Catarina, a Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina e o Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Essa articulação institucional busca viabilizar a negociação global das dívidas do consumidor superendividado, permitindo a construção de soluções que considerem simultaneamente a capacidade de pagamento do devedor e a preservação do mínimo existencial.

Os dados empíricos analisados indicam que a participação interinstitucional constitui elemento central para o funcionamento do núcleo. As instituições envolvidas atuam de forma complementar no fluxo de atendimento, contribuindo para a análise das situações de superendividamento, para a realização das audiências conciliatórias e para a elaboração das planos de pagamento.

4.1 Fluxo de atendimento e dinâmica institucional

Conforme identificado na pesquisa empírica realizada, o atendimento no NAS é realizado presencialmente e segue fluxo administrativo próprio. O procedimento inicia-se com o comparecimento do consumidor ao Procon de Florianópolis, onde ocorre a triagem inicial e o cadastro no programa de atendimento ao superendividado.

Após o cadastro, o consumidor é orientado a apresentar documentação relativa à sua renda, despesas e contratos de crédito. Em seguida, é realizada entrevista detalhada com preenchimento de formulário específico destinado à coleta de informações socioeconômicas e financeiras. Esse instrumento constitui a base para a análise da situação de endividamento.

Posteriormente, o caso é encaminhado ao cartório do Procon para a notificação das empresas credoras indicadas pelo consumidor. As instituições financeiras e demais fornecedores são comunicados formalmente para apresentar manifestação e eventual proposta de renegociação.

Confirmado o enquadramento do consumidor na situação de superendividamento, nos termos do art. 54-A do Código de Defesa do Consumidor, são designadas audiências com participação das instituições envolvidas no projeto. De acordo com os dados levantados na dissertação, parte dessas audiências contam com a presença da Defensoria Pública do Estado,

do Ministério Público de Santa Catarina, do Procon municipal e de servidor do Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

Nesse contexto, a atuação interinstitucional desempenha papel determinante. A Defensoria Pública participa da condução das audiências e da orientação jurídica do consumidor; o Ministério Público contribui na elaboração dos planos de pagamento e na análise das propostas de renegociação; o Procon é responsável pela estrutura administrativa e pela tramitação dos procedimentos; e o Tribunal de Justiça participa institucionalmente das audiências conciliatórias.

Essa estrutura de cooperação institucional permite a realização de audiências globais de negociação, aproximando o funcionamento do NAS do modelo de repactuação coletiva de dívidas previsto na Lei do Superendividamento.

4.2 Instrumentos de coleta de informações e diagnóstico financeiro

A análise da situação financeira do consumidor é realizada principalmente por meio do formulário de cadastro do consumidor superendividado, instrumento descrito na pesquisa realizada e utilizado pelo NAS para coletar informações sobre renda, despesas e dívidas.

Nesse documento são registradas informações relativas à situação profissional, renda mensal individual e familiar, despesas correntes e contratos de crédito existentes. Também são coletados dados sobre número de credores, valor global das dívidas e eventual existência de processos judiciais relacionados aos débitos.

Essas informações permitem identificar o grau de comprometimento da renda e servem de base para a elaboração das propostas de renegociação discutidas nas audiências conciliatórias.

Entretanto, conforme demonstrado na análise realizada na pesquisa, o formulário apresenta algumas limitações. Não são coletadas informações sobre o nível de escolaridade do consumidor e tampouco há categorização mais detalhada das dívidas, como a distinção entre dívidas essenciais, dívidas decorrentes de fraude ou dívidas potencialmente abusivas. Essas lacunas podem dificultar uma compreensão mais precisa das causas do superendividamento e limitar a elaboração de estratégias mais específicas de negociação.

4.3 Elaboração do plano de pagamento nas audiências conciliatórias

A etapa central do atendimento realizado pelo NAS consiste na elaboração de plano de pagamento para reorganização das dívidas do consumidor. Conforme identificado nos dados analisados, a construção desse plano parte da análise da renda líquida mensal e das despesas consideradas essenciais.

Na prática observada nas audiências conciliatórias, busca-se preservar aproximadamente 70% da renda líquida do consumidor para garantir o mínimo existencial, destinando até 30% da renda ao pagamento das dívidas. Os planos de pagamento costumam estabelecer prazo máximo de até 60 meses para quitação dos débitos, com possibilidade de alongamento das condições originalmente previstas nos contratos.

As audiências conciliatórias analisadas na pesquisa contaram com participação conjunta das instituições que integram o projeto. Nesse contexto, o Ministério Público teve atuação relevante na elaboração dos planos de pagamento, enquanto a Defensoria Pública desempenhou papel importante na condução das audiências e na orientação do consumidor durante o processo de negociação.

Apesar desses avanços, a pesquisa também identificou limitações no processo de elaboração dos planos de pagamento. Entre elas destacam-se a ausência de classificação das dívidas por grau de prioridade e a inexistência de informações padronizadas sobre valores atualizados das dívidas sem incidência de juros na data da audiência. Essas limitações podem dificultar a avaliação mais precisa das propostas apresentadas pelos credores.

4.4 Limitações observadas na implementação do modelo

Embora o NAS represente avanço relevante na estruturação do atendimento ao consumidor superendividado, os dados empíricos extraídos da dissertação revelam algumas limitações na implementação do modelo.

A primeira delas refere-se à ausência de oficinas de educação financeira e de atendimento multidisciplinar aos consumidores atendidos pelo núcleo. Apesar de tais medidas serem recomendadas pela Lei do Superendividamento e pelas diretrizes do Conselho Nacional de Justiça, verificou-se que, no período analisado, não foram oferecidas oficinas ou programas estruturados de educação financeira no âmbito do NAS.

Outra limitação diz respeito à inexistência de acompanhamento posterior dos casos após a realização dos acordos. Conforme identificado na pesquisa, após a conclusão das audiências e a formalização dos acordos, os processos permanecem arquivados no Procon, sem monitoramento sistemático do cumprimento dos planos de pagamento.

Também foi observada a ausência de sistema informatizado para gestão dos atendimentos, uma vez que a tramitação dos casos ocorre predominantemente em meio físico. Essa característica dificulta a organização das informações e a produção de dados institucionais sobre os resultados do programa.

4.5 Participação interinstitucional e desafios de consolidação do modelo

A análise da experiência do NAS do Procon de Florianópolis evidencia que a atuação interinstitucional constitui elemento relevante para o funcionamento do núcleo e para a implementação das políticas públicas de tratamento do superendividamento. Conforme demonstram os dados empíricos analisados na pesquisa que fundamenta este estudo, o atendimento aos consumidores superendividados foi estruturado a partir da cooperação entre diferentes instituições públicas, especialmente o Procon de Florianópolis, o Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), a Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina (DPE/SC) e o Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC).

Essa articulação institucional possibilitou a realização de audiências globais de negociação e a construção de planos de pagamento baseados na análise da situação financeira do consumidor. A atuação conjunta das instituições contribuiu para conferir maior legitimidade às negociações e para fortalecer mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos relacionados ao superendividamento.

Os dados empíricos analisados indicam que a participação dessas instituições esteve associada a maior número de acordos celebrados entre consumidores e credores. Em um dos casos examinados, por exemplo, o consumidor possuía 14 credores, tendo sido alcançados acordos com 9 deles durante audiência realizada com a participação institucional. Em outro caso, foram celebrados acordos com 3 dos 7 credores envolvidos.

No período analisado, tramitaram 21 processos no âmbito do NAS. Desses, 10 contaram com a participação do MPSC, TJSC e DPE/SC. Entre esses processos, foram realizados acordos em 4 casos, resultando em 15 acordos celebrados. Nos 11 processos restantes, que não tiveram participação dessas instituições, também houve acordos em 4 casos, porém totalizando apenas 8 acordos. Esses dados sugerem que a presença institucional pode contribuir para estimular a construção de soluções consensuais mais amplas.

Apesar desses resultados, a pesquisa também evidenciou desafios relacionados à consolidação do modelo institucional. Durante o período de coleta de dados, não havia

instrumento formal que regulamentasse de forma estruturada a cooperação entre as instituições participantes do NAS.

Posteriormente à conclusão da pesquisa, foi celebrado o Termo de Cooperação Técnica n. 051/2024/MP, firmado em 31 de julho de 2024 entre o Ministério Público de Santa Catarina, o Poder Judiciário de Santa Catarina, a Defensoria Pública do Estado, a Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Serviço, o Procon Estadual e o Município de Florianópolis. O instrumento instituiu o Programa de Atendimento ao Superendividado (PAS), voltado à orientação, mediação de conflitos e renegociação de dívidas.

Embora represente avanço importante na institucionalização das práticas de cooperação, persistem desafios relacionados à consolidação do modelo, como a ausência de sistemas informatizados de gestão dos atendimentos, limitações no acompanhamento posterior dos casos e a necessidade de maior sistematização das informações produzidas no âmbito do núcleo.

5 Boas práticas institucionais e propostas de aperfeiçoamento

A análise do estudo de caso permite identificar não apenas limitações, mas também aspectos institucionais que podem contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas de tratamento do superendividamento.

Um primeiro ponto refere-se à importância da formalização de instrumentos de cooperação entre as instituições envolvidas. A existência de acordos institucionais tende a conferir maior estabilidade organizacional, além de favorecer a definição mais clara de responsabilidades e fluxos de atuação entre os órgãos participantes.

Outro aspecto relevante diz respeito ao aperfeiçoamento dos procedimentos administrativos adotados nos atendimentos. A padronização dos fluxos de trabalho, a organização sistemática das informações coletadas e a implementação de sistemas informatizados de gestão de casos podem contribuir para maior eficiência no acompanhamento das situações de superendividamento.

A experiência analisada também evidencia a importância de ampliar a rede de atores envolvidos nas iniciativas de tratamento do superendividamento. A participação mais ativa de instituições financeiras pode favorecer a construção de soluções de renegociação mais abrangentes, considerando que grande parte das dívidas está relacionada a contratos de crédito bancário.

Além disso, a integração com universidades e centros de pesquisa pode contribuir para o desenvolvimento de estudos empíricos sobre o fenômeno do superendividamento, para a

produção de dados institucionais e para a implementação de iniciativas de educação financeira voltadas aos consumidores atendidos.

O fortalecimento dessas estratégias pode contribuir para o aprimoramento das estruturas institucionais voltadas ao tratamento do superendividamento e para a consolidação de políticas públicas mais eficazes nesse campo.

6 Considerações finais

O superendividamento do consumidor consolidou-se como fenômeno estrutural das sociedades contemporâneas, refletindo transformações nas dinâmicas de consumo, na expansão do crédito e nas condições de vulnerabilidade econômica de parcela significativa da população.

A promulgação da Lei nº 14.181/2021 representou avanço relevante no ordenamento jurídico brasileiro ao introduzir instrumentos específicos destinados à prevenção e ao tratamento do superendividamento. A legislação reconhece que a superação desse fenômeno depende da atuação coordenada de diferentes instituições e da construção de soluções consensuais capazes de conciliar os interesses de consumidores e credores, preservando ao mesmo tempo o mínimo existencial do consumidor.

A partir dessa perspectiva, o presente estudo buscou analisar o papel da atuação interinstitucional no tratamento do superendividamento do consumidor, tomando como referência a experiência do Núcleo de Atendimento ao Superendividado do Procon de Florianópolis. O estudo de caso permitiu examinar, à luz dos dados empíricos analisados na pesquisa que fundamenta este artigo, como as diretrizes previstas na Lei nº 14.181/2021 e nas orientações institucionais do Conselho Nacional de Justiça vêm sendo operacionalizadas na prática administrativa.

Os resultados evidenciam que a existência de estruturas administrativas especializadas, como o NAS, pode contribuir significativamente para a ampliação do acesso efetivo à justiça, ao oferecer espaço institucional voltado à mediação e à negociação coletiva de dívidas. No caso analisado, a cooperação entre Procon, Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Justiça permitiu a realização de audiências globais de negociação e a elaboração de planos de pagamento voltados à reorganização da situação financeira dos consumidores superendividados.

Ao mesmo tempo, a análise empírica revelou algumas limitações no funcionamento do modelo durante o período examinado, como a ausência de instrumento formal de cooperação institucional, a inexistência de acompanhamento posterior sistemático dos acordos celebrados,

a falta de iniciativas estruturadas de educação financeira e a ausência de sistema informatizado de gestão dos atendimentos. Também se observou a participação ainda limitada de instituições financeiras e a inexistência de integração institucionalizada com universidades e centros de pesquisa.

Nesse cenário, a celebração posterior do Termo de Cooperação Técnica n. 051/2024/MP representa avanço importante no processo de institucionalização das práticas de cooperação entre os órgãos envolvidos na política pública de tratamento do superendividamento.

De modo geral, a experiência do Núcleo de Atendimento ao Superendividado do Procon de Florianópolis demonstra o potencial da atuação administrativa especializada como instrumento de implementação das políticas públicas voltadas ao enfrentamento do superendividamento. Ao mesmo tempo, os desafios identificados indicam a necessidade de aperfeiçoamento contínuo das estruturas institucionais, com fortalecimento da cooperação entre os diferentes atores envolvidos, ampliação da rede de instituições participantes e desenvolvimento de estratégias voltadas tanto à renegociação das dívidas quanto à prevenção do endividamento excessivo.

Por fim, o estudo evidencia que o superendividamento não deve ser compreendido apenas como problema jurídico individual, mas como desafio institucional que exige coordenação entre diferentes atores públicos e privados. Nesse sentido, a construção de arranjos institucionais colaborativos mostra-se caminho promissor para a efetivação das diretrizes estabelecidas pela Lei nº 14.181/2021 e para a ampliação do acesso à justiça dos consumidores em situação de superendividamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 09 mar. de 2026.

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), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2 jul. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14181.htm. Acesso em: 09 mar. de 2026.

BERTONCELLO, Káren Rick Danilevicz. **Superendividamento do Consumidor: mínimo existencial**. Revista dos Tribunais, São Paulo, ano 24, v.101, 2015.

BITTENCOURT, Raquel de Almeida; SCALCO, Naiana. **Núcleo de Apoio e Atendimento ao Consumidor Superendividado do Procon Municipal de Florianópolis: um exemplo de Governança Colaborativa para o Poder Judiciário de Santa Catarina**. In: Encontro Internacional do CONPEDI Uruguai, 13., 2024, Montevideu. Anais [...]. Florianópolis: CONPEDI, 2024. p. 126-147. Disponível em: http://site.conpedi.org.br/publicacoes/351f5k20/iidwv1g8/6907vOZQqDq7fLO5.pdf. Acesso em: 07 mar. de 2026.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Recomendação n. 125, de 24 de dezembro de 2021. **Dispõe sobre os mecanismos de prevenção e tratamento do superendividamento e a instituição de Núcleos de Conciliação de conflitos oriundos de superendividamento, previstos na Lei nº 14.181/2021**. DJe/CNJ: Brasília, DF, n. 2/2022, p. 2-7, 4 jan. 2022a. Disponível em: atos.cnj.jus.br. Acesso em: 09 mar. de 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Cartilha sobre o Tratamento do Superendividamento do Consumidor**. Brasília, DF, 2022b. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/cartilha-superendividamento.pdf. Acesso em: 09 mar. de 2026.

MARQUES, Cláudia Lima. **Breve introdução à Lei 14.181/2021 e a nova noção de superendividamento do consumidor**. In: BENJAMIN, Antonio Herman; MARQUES, Cláudia Lima; LIMA, Clarissa Costa de; VIAL, Sophia Martini. COMENTÁRIOS À LEI N. 14.181/2021: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021a. p. 27-82.

MIRAGEM, Bruno. **Curso de direito do consumidor**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SCALCO, Naiana. **O tratamento do superendividamento do consumidor pelo Núcleo de Atendimento ao Superendividado do Procon de Florianópolis: efetivação do acesso à justiça à luz da Lei do Superendividamento e das diretrizes do Conselho Nacional de Justiça**. 2025. 147 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação Profissional em

Direito, Florianópolis, 2025. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/265527/PDPC-P0135-D.pdf?isAllowed=y&sequence=-1& . Acesso em: 09 mar. de 2026.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.