

Paternalismo contratual e omissão regulatória: os limites da Lei nº 14.181/2021 diante do superendividamento estrutural no Brasil

Doutrina
Direito Público

Doutrina
Direito Privado

Doutrina
Direito Penal

Contractual Paternalism and Regulatory Omission: The Limits of Law No. 14,181/2021 in the Face of Structural Over-Indebtedness in Brazil

MARCELO LIMA BUHATEM¹ 

Resumo

A Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021, inseriu no Código de Defesa do Consumidor um regime especial de proteção ao consumidor superendividado, com instrumentos de renegociação, mínimo existencial

- 1 Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) desde agosto de 2010. Atual titular da 1ª Câmara de Direito Privado. Presidente da Associação Nacional dos Desembargadores (ANDES, 2020-2023). Presidente da Comissão de Legislação e Normas (COLN, 2015-2016) do TJRJ. Membro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), no período de 1991 a 2010, atuou em diversas áreas, inclusive na Tutela Coletiva, em casos de ampla repercussão nacional. Chefe dos Centros Regionais de Niterói (2003) e da Capital (2007). Chefe da Assessoria de Assuntos Parlamentares da PGJ junto à ALERJ e ao Congresso Nacional (2005). Promovido a procurador de Justiça em junho de 2006, foi chefe de gabinete do procurador-geral de Justiça (2007). Bacharel em Direito pela Universidade Cândido Mendes (UCAM, 1988).

Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-1043-0211>

Submissão em: 02/06/2026 | Aprovação em: 03/08/2026

Editor-Chefe: Elton Martinez Carvalho Leme

Editor da Área de Doutrina: Eduardo Antônio Klausner



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

>>|

<< Sumário

e procedimento bifásico de repactuação. Promulgada quando 67% das famílias brasileiras estavam endividadas, a lei foi recebida como resposta estrutural a uma crise social de proporções inéditas. Quase cinco anos depois, em março de 2026, o índice de endividamento familiar alcançou 80,4%, novo recorde histórico da série PEIC/CNC, iniciada em 2010. O presente artigo sustenta que esse paradoxo — legislação protetiva em vigor, superendividamento em ascensão — não é acidental: é o resultado previsível de uma omissão regulatória estrutural na ponta credora. Mediante cinco eixos analíticos — proporcionalidade constitucional da lei, direito intertemporal, direito comparado, fraude sistêmica e omissão regulatória —, demonstra-se que a Lei nº 14.181/2021 é necessária, mas insuficiente. Sem regulação da oferta predatória de crédito, o tratamento do superendividamento equivale a combater a febre sem tratar a infecção. Propõe-se uma agenda regulatória mínima: avaliação obrigatória de solvabilidade, limites à publicidade de crédito para públicos vulneráveis e criação de agência reguladora de crédito ao consumidor com poderes similares ao modelo norte-americano do Consumer Financial Protection Bureau, antes de seu desmonte em 2025.

Palavras-chave: endividamento crônico; normatização da repactuação de dívidas; dirigismo contratual; vácuo de regulamentação; oferta predatória de crédito.

Abstract

Law No. 14,181 of July 1, 2021, introduced into the Brazilian Consumer Protection Code a special regime for over-indebted consumers, encompassing renegotiation mechanisms, a minimum existential threshold, and a two-phase repayment procedure. Enacted when 67% of Brazilian families were in debt, the law was received as a structural response to an unprecedented social crisis. Nearly five years later, in March 2026, the household indebtedness index reached 80.4%, a new all-time high in the PEIC/CNC series begun in 2010. This article argues that this paradox — protective legislation in force, over-indebtedness on the rise — is not accidental: it is the predictable result of a structural regulatory omission on the creditor side. Through five analytical axes — constitutional proportionality

of the law, intertemporal law, comparative law, systemic fraud, and regulatory omission — it is demonstrated that Law No. 14,181/2021 is necessary but insufficient. Without regulation of predatory credit supply, the treatment of over-indebtedness amounts to fighting a fever without treating the infection. A minimum regulatory agenda is proposed: mandatory solvency assessment, restrictions on credit advertising targeting vulnerable populations, and the creation of a consumer credit regulatory agency with powers similar to the pre-disablement model of the U.S. Consumer Financial Protection Bureau.

Keywords: consumer financial collapse; regulation of debt restructuring; contractual dirigism; regulatory vacuum; predatory credit supply.

Introdução

*Ninguém é tão escravo quanto aquele que
se crê livre sem o ser.*
(Johann Wolfgang von Goethe,
As Afinidades eletivas, 1809)

A epígrafe poderia ter sido escrita para descrever o consumidor brasileiro de crédito no século XXI: formalmente livre para contratar, materialmente preso em uma arquitetura de incentivos perversos que o conduz, quase inevitavelmente, ao superendividamento. A Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021, nasceu da consciência de que essa liberdade formal encobre uma vulnerabilidade real. Inserindo os arts. 54-A a 54-G e 104-A a 104-C no Código de Defesa do Consumidor (CDC), o legislador criou um regime inédito de proteção ao consumidor superendividado: mínimo existencial como piso inegociável, procedimento bifásico de repactuação coletiva de dívidas e proibição de práticas creditícias que comprometam a subsistência do devedor.

O paradoxo, porém, é eloquente. A lei foi promulgada quando 67% das famílias brasileiras estavam endividadadas — já um dado alarmante. Em março de 2026, quase cinco anos após a entrada em vigor do novo regime protetivo, o índice alcançou 80,4%, o maior nível de toda a série histórica da Pesquisa de Endividamento e

Inadimplência do Consumidor (PEIC), conduzida mensalmente pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC – SESC / SENAC) desde 2010 (Portal da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo, 2026).

A pergunta que emerge desse dado é necessariamente incômoda: para que serve uma lei de proteção ao superendividado se o superendividamento cresce sem cessar?

A resposta, como se demonstrará ao longo deste artigo, está na ponta que a lei ignorou: a oferta. A Lei nº 14.181/2021 é um diploma de proteção passiva — voltado ao devedor já afogado, não ao naufrágio em si. Regulou os efeitos do superendividamento sem tocar nas causas. Estruturou o resgate sem dismantelar a armadilha. E, enquanto o mecanismo de renegociação funcionava para dezenas de milhares de devedores judicializados, dezenas de milhões de novos contratos de crédito eram ofertados sem qualquer avaliação prévia de solvabilidade, sem limites à publicidade agressiva direcionada a idosos e beneficiários do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), sem coordenação regulatória eficaz entre as autoridades competentes.

A tese central do presente trabalho é que a omissão regulatória sobre a oferta de crédito é o fator explicativo estrutural do insucesso relativo da Lei nº 14.181/2021 como instrumento de contenção do superendividamento. A lei é constitucionalmente válida e socialmente necessária — mas insuficiente, enquanto não houver regulação da ponta credora.

O artigo desenvolve essa tese em cinco eixos analíticos. O *primeiro* (Seção 1) submete a lei ao teste de proporcionalidade de Robert Alexy, examinando a tensão entre protecionismo estatal e autonomia da vontade. O *segundo* (Seção 2) enfrenta o problema do direito intertemporal: a lei pode retroagir para atingir contratos anteriores à sua vigência? O *terceiro* (Seção 3) realiza comparação sistemática com os modelos norte-americano e europeu, identificando o que o Brasil não adotou. O *quarto* (Seção 4) analisa a dimensão da fraude sistêmica — o fenômeno da instrumentalização da lei por consumidores que dela se valem não para se reabilitar, mas para suspender dívidas válidas. O *quinto* (Seção 5) expõe, com suporte empírico, a omissão regulatória na ponta credora e propõe uma agenda mínima de intervenção.

1. A tensão entre protecionismo estatal e autonomia da vontade: a Lei nº 14.181/2021 sob o crivo da proporcionalidade

Doutrina
Direito Público

Doutrina
Direito Privado

Doutrina
Direito Penal

O direito do consumidor é, por definição, paternalista. Intervém na relação contratual para corrigir assimetrias de informação, poder de barganha e vulnerabilidade — e ao fazê-lo, necessariamente restringe a autonomia da vontade do contratante mais forte. O debate não é se o paternalismo é legítimo; é até que ponto o é. Nesse ponto, a teoria dos direitos fundamentais, especialmente na formulação de Robert Alexy, oferece instrumental preciso.

1.1. A proporcionalidade como crivo constitucional

Alexy propõe que as restrições a direitos fundamentais sejam avaliadas pela máxima da proporcionalidade em três subelementos: adequação (o meio é apto a atingir o fim?), necessidade (existe meio menos gravoso igualmente eficaz?) e proporcionalidade em sentido estrito (os benefícios da medida superam os ônus?) (Alexy, 2008). A Lei nº 14.181/2021 supera esse teste? Em parte, sim; em parte, apresenta zonas de tensão constitucional que merecem atenção doutrinária.

No que toca à *adequação*, não há dúvida: os instrumentos de renegociação, o procedimento bifásico e a garantia do mínimo existencial são meios aptos a proteger o consumidor superendividado. A finalidade — preservar a dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III) e assegurar o mínimo de subsistência ao devedor — é constitucionalmente legítima e não comporta questionamento. O art. 54-A do CDC, ao definir o superendividamento como a “impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial”, ancora o instituto no núcleo essencial da dignidade humana.

Quanto à *necessidade*, o cenário é mais complexo. A lei optou por um modelo de intervenção *ex post* — atua sobre o superendividamento consumado, não sobre os comportamentos creditícios que o geram. Há instrumentos menos gravosos à autonomia contratual que poderiam produzir efeito preventivo equivalente ou superior:

>>|

<< Sumário

avaliação obrigatória de solvabilidade antes da concessão do crédito; limites à taxa de juros do crédito livre ao consumidor; restrições à publicidade de crédito para populações vulneráveis. A lei não os adotou. Essa omissão não a invalida — mas revela que o legislador adotou a solução mais restritiva para o credor sem adotar a mais eficaz para o devedor.

É na *proporcionalidade em sentido estrito* que emergem as tensões mais delicadas. Dworkin, ao conceber os direitos como “trunfos” (*rights as trumps*), advertia que direitos fundamentais não podem ser simplesmente ponderados com base em conveniências majoritárias: têm peso deontológico que resiste à simples análise custo-benefício (Dworkin, 2002). A proteção do consumidor superendividado é direito dessa natureza — não pode ceder simplesmente porque a regulação da oferta seria economicamente onerosa para o setor financeiro. No entanto, a proporcionalidade em sentido estrito opera em dois sentidos: também os credores — em sua grande maioria, instituições financeiras — têm direito à segurança contratual, à previsibilidade das condições de crédito e à efetividade das garantias.

1.2. O paternalismo ativo e seus limites

A Lei nº 14.181/2021 contém dois regimes distintos: um de *proteção passiva* — os instrumentos de renegociação, o mínimo existencial, o concurso de credores — e um de *paternalismo ativo* — a vedação de práticas que a lei qualifica como abusivas *a priori*, sem exame *in concreto* das circunstâncias do caso.

O paternalismo ativo, representado pelo art. 54-B do CDC (proibição de práticas que “possam induzir o consumidor a contrair dívidas sem reflexão”), é constitucionalmente mais vulnerável. A vedação de certas cláusulas contratuais sem avaliação *in concreto* — sem considerar o perfil do contratante, sua experiência e sua capacidade de compreensão — é forma de paternalismo que pode afetar a autonomia de consumidores plenamente capazes e informados. A dignidade da pessoa humana, fundamento da proteção consumerista, inclui também o direito de o indivíduo tomar suas próprias decisões — inclusive as equivocadas (Chaves; Rosenvald, 2022).

A tensão é genuína. Cláudia Lima Marques, referência indispensável no protecionismo consumerista brasileiro, sustenta que a vulnerabilidade do consumidor é estrutural, não circunstancial, e que, portanto, a intervenção legislativa não precisa aguardar a demonstração de prejuízo individual: age preventivamente sobre o desequilíbrio sistêmico (Marques; Cavallazzi, 2006). A posição é consistente, mas convive com uma objeção que não pode ser desprezada: o paternalismo sem avaliação individual tende a generificar o vulnerável, tratando igualmente situações substancialmente distintas.

A solução mais consistente com a Constituição é interpretação que salve a lei: os instrumentos de proteção passiva (renegociação, mínimo existencial, procedimento bifásico) são constitucionalmente válidos e necessários; o paternalismo ativo (vedações apriorísticas de cláusulas) deve ser lido com cautela, exigindo-se do intérprete que verifique, em cada caso, se a cláusula reputada abusiva efetivamente comprometeu o mínimo existencial ou decorreu de vício de consentimento — não bastando a simples invocação formal do enquadramento legal.

Flávio Tartuce, ao tratar da função social do contrato (art. 421 do CC), oferece o caminho interpretativo mais equilibrado: a limitação da autonomia privada é legítima quando necessária à proteção de valores constitucionais, mas não pode ser absolutizada a ponto de esvaziar o conteúdo obrigacional livremente pactuado (Tartuce, 2022). O contrato tem função social, mas tem também substância. A lei que os confunde acaba por proteger menos — porque cria incentivos para que o mercado de crédito se retraia ou migre para segmentos não alcançados pela regulação.

2. Direito intertemporal e contratos anteriores à lei nº 14.181/2021: o problema do ato jurídico perfeito

2.1. O conflito intertemporal e sua dimensão constitucional

A Lei nº 14.181/2021 foi promulgada em 1º de julho de 2021, com *vacatio legis* de 180 dias para determinados dispositivos. A questão que se impõe ao intérprete é singela em sua formulação, mas complexa em suas implicações: os mecanismos de proteção ao

superendividado — especialmente o procedimento bifásico de repactuação coletiva de dívidas (arts. 104-A a 104-C do CDC) — aplicam-se a contratos de crédito celebrados antes da vigência da lei?

A resposta afirmativa parece intuitiva do ponto de vista protetivo: se o consumidor está superendividado hoje, pouco importa quando os contratos foram celebrados. A realidade do sofrimento é presente. O argumento tem apelo humanitário inegável — mas não supera o teste constitucional, porque a Constituição Federal, em seu art. 5º, XXXVI, é categórica: “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

Os contratos celebrados antes de julho de 2021 são atos jurídicos perfeitos. Na definição clássica da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), ato jurídico perfeito é aquele “já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou” (art. 6º, § 1º, do Decreto-Lei nº 4.657/1942). O contrato de crédito firmado em 2018 ou 2019, com cláusulas e taxas plenamente válidas ao tempo da celebração, não pode ter sua natureza alterada por lei superveniente sem que haja violação à segurança jurídica — valor que a Constituição erigiu à categoria de garantia fundamental.

2.2. A divergência jurisprudencial e o caminho da LINDB reformada

A questão ainda não foi pacificada pelo Superior Tribunal de Justiça. Há decisões em ambas as direções — o que, por si só, é sintoma de insegurança jurídica que o artigo doutrinário não pode ignorar². De um lado, decisões que aplicam a lei nova a contratos anteriores, ao argumento de que a situação de superendividamento é fato presente, não passado; de outro, decisões que reconhecem a irretroatividade como limite intransponível.

A corrente que admite a retroatividade incorre em erro metodológico relevante: confunde o fato presente do superendividamento (que é, de fato, atual) com os contratos que o originaram (que são atos jurídicos passados). A superveniente situação de insolvência do devedor não tem o condão de modificar retroativamente as condições de validade dos contratos que a causaram. O superendividamento é

2 Cf. STJ, CC n. 215.336/SC, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Seção, j. 14/10/2025.

consequência, não pressuposto. Aplicar a lei nova ao contrato antigo para alterar seus termos originais — e não apenas para disciplinar os efeitos futuros do inadimplemento — viola o ato jurídico perfeito.

O raciocínio tem amparo preciso na jurisprudência local. Em caso análogo de direito intertemporal, registrou-se que “a Lei nº 14.509/2022 não se aplica aos contratos discutidos, por terem sido firmados antes de sua vigência” — entendimento extensível, com a mesma *ratio*, à Lei nº 14.181/2021³.

A *LINDB reformada pela Lei nº 13.655/2018* fornece o parâmetro interpretativo correto. O art. 23 exige regimes de transição quando há mudança de orientação normativa com efeitos sobre situações consolidadas. O art. 24 protege a segurança jurídica nas mudanças de interpretação administrativa e judicial. E o art. 20 — talvez o mais relevante — veda decisões fundadas em valores jurídicos abstratos sem consideração das consequências práticas. A aplicação retroativa da Lei nº 14.181/2021 a contratos anteriores, sem regime de transição, sem exame *in concreto* das consequências para o sistema de crédito, viola o espírito da *LINDB reformada*, que exige do intérprete não apenas bondade protetiva, mas racionalidade consequencialista.

Humberto Theodoro Jr. registra que a irretroatividade da lei não é formalismo vazio, mas garantia da estabilidade das relações jurídicas — fundamento sem o qual o próprio mercado de crédito se inviabiliza (Theodoro Jr., 1997). Fredie Didier Jr. complementa que o processo não pode ser instrumento de retroatividade dissimulada: o procedimento judicial de repactuação não pode atingir, pela via oblíqua, aquilo que a lei não poderia atingir diretamente (Didier Jr., 2022).

2.3. A posição interpretativa mais consistente

A aplicação mais constitucionalmente consistente da Lei nº 14.181/2021 é aquela que distingue dois planos: (a) os *efeitos futuros* de contratos anteriores — regidos pela lei nova, dado que os efeitos que ainda não se produziram não constituem ato jurídico perfeito; e (b) as *cláusulas e condições originalmente pactuadas*

3 Cf. TJRJ, Apelação Cível nº 0822024-17.2024.8.19.0204, 1ª Câmara de Direito Privado, j. 03/02/2026.

— que permanecem sujeitas à lei vigente ao tempo da celebração.

Sob esse enfoque, o procedimento bifásico aplica-se ao devedor superendividado, independentemente da data dos contratos — porque disciplina relações presentes, não modifica obrigações passadas. O que a lei nova não pode fazer é alterar as condições originais do contrato (taxas de juros, garantias, encargos), com fundamento em abusividade definida por critérios inexistentes ao tempo da celebração. Essa distinção, embora sutil, é a que melhor honra simultaneamente a proteção do consumidor e a segurança jurídica dos contratos.

3. Direito Comparado: modelos estrangeiros de tratamento do superendividamento

*Aquele que não conhece a história está
condenado a repeti-la.*

(George Santayana, *A vida da razão*, 1905)

O Brasil não foi o primeiro país a enfrentar o fenômeno do superendividamento do consumidor. O Direito Comparado oferece dois modelos de referência — o norte-americano e o europeu —, cada qual com arquitetura própria, virtudes específicas e limites que a experiência revelou. O exame desses modelos não é exercício de erudição: é o mapa que o legislador brasileiro optou por não consultar.

3.1. O modelo norte-americano (Chapter 7 e 13)

O sistema norte-americano de tratamento do superendividamento está fundado no Bankruptcy Code (11 U.S.C.), com dois regimes principais: o Chapter 7 (liquidação), pelo qual o devedor aliena seus ativos não isentos para satisfação dos credores e obtém descarga (*discharge*) das dívidas remanescentes (§§ 701 e ss.), e o Chapter 13 (reorganização), pelo qual o devedor pessoa física apresenta plano de pagamento de três a cinco anos, mantendo seus bens e regularizando as dívidas (§§ 1301-1330).

O modelo não é paternalista, no sentido da lei brasileira. Não há presunção de vulnerabilidade do devedor, tampouco proteção *ex ante* de cláusulas contratuais. O que o sistema americano oferece,

em contrapartida, é algo que o Brasil não possui: regulação rigorosa da ponta credora. A Truth in Lending Act — TILA (15 U.S.C. § 1601) —, em vigor desde 1968, impõe ao credor deveres estritos de *disclosure*: divulgação clara do custo efetivo do crédito, do custo total, da taxa anual de juros e de todos os encargos acessórios, antes da celebração do contrato. A assimetria informacional — uma das raízes do superendividamento — é enfrentada diretamente, no momento da oferta, não apenas no momento do colapso.

Mas é o Dodd-Frank Act de 2010 que representa o avanço mais significativo do modelo americano, para os fins deste estudo. A criação do Consumer Financial Protection Bureau — CFPB (12 U.S.C. § 5481) — inaugurou uma agência reguladora exclusivamente dedicada à proteção do consumidor de serviços financeiros, com poderes para: regular e supervisionar bancos e instituições financeiras não bancárias; proibir práticas abusivas, desleais ou enganosas (Unfair, Deceptive or Abusive Acts or Practices — UDAAP); instaurar investigações e aplicar sanções; e receber e processar reclamações de consumidores. O CFPB, em seus anos de operação, combinou *enforcement* reativo com regulação preventiva da oferta — um modelo que não tem equivalente funcional no Brasil.

A observação crítica é obrigatória: o atual desmonte do CFPB pelo governo Trump, iniciado em 2025 com a exoneração do diretor e a paralisação das operações, e ainda em curso em 2026 com proposta de redução de 1.700 para 550 funcionários, representa retrocesso regulatório significativo (*The New York Times*, 2026).

O modelo de referência é o CFPB pré-desmonte — não o CFPB esvaziado. A trajetória americana confirma, aliás, que a proteção do consumidor de crédito não se sustenta sem vontade política permanente: o que levou anos para ser construído pode ser desmantelado em meses.

3.2. O modelo europeu

O direito europeu adotou caminho diferente, porém igualmente eloquente para os fins deste estudo. A Diretiva 2008/48/CE, relativa a contratos de crédito ao consumidor, impôs aos Estados-Membros a obrigação de exigir dos credores avaliação prévia da solvabilidade do consumidor antes da concessão do crédito — aquilo que o jargão regulatório chama de *creditworthiness*

assessment. O credor que concede crédito a consumidor insolvente responde pelas consequências da concessão irresponsável. Esse é o núcleo do que o modelo brasileiro não adotou.

A Diretiva (UE) 2023/2225, que revoga a Diretiva de 2008, e cuja aplicação pelos Estados-Membros será obrigatória a partir de 20 de novembro de 2026, aprofunda e moderniza o modelo: reforça a obrigação de avaliação de solvabilidade para todos os créditos ao consumidor, inclusive microempréstimos e esquemas Buy Now, Pay Later (BNPL); proíbe práticas de venda casada abusiva; impõe limites à publicidade de crédito; exige que o credor encaminhe o devedor em dificuldade a serviços de aconselhamento financeiro antes de iniciar execução; e veda o uso de dados de redes sociais na avaliação de crédito (Diretiva (UE) 2023/2225, Considerandos 7, 15 e 17)⁴.

O modelo europeu, em síntese, combina dois elementos que o modelo brasileiro separa: *paternalismo moderado* (informação ao consumidor, direito de arrependimento, proteção contra práticas abusivas) e *regulação da oferta* (obrigação de avaliar solvabilidade, proibição de publicidade enganosa, responsabilização do credor irresponsável). É nessa combinação que reside o equilíbrio que o Direito brasileiro ainda não encontrou.

3.3. O Brasil no espelho comparado

A Lei nº 14.181/2021, quando posta diante dos modelos norte-americano e europeu, revela sua singularidade: é um diploma integralmente voltado à ponta devedora. Seus instrumentos — o procedimento bifásico, o plano de pagamento, a garantia do mínimo existencial — são todos *ex post*: atuam sobre o superendividamento consumado, não sobre a oferta de crédito que o originou.

O Brasil não possui equivalente funcional ao CFPB: o Banco Central do Brasil (BACEN) tem função prudencial e de estabilidade sistêmica, não de proteção individual do consumidor de crédito;

4 Cf. UNIÃO EUROPEIA. Diretiva (UE) 2023/2225 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de outubro de 2023. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 2023/2225. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32023L2225>. Acesso em: 2 abr. 2026.

o Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON) é estadual, reativo e opera por denúncia individual; a Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON) é federal, também reativa, sem poderes regulatórios sobre as condições de concessão de crédito. BACEN, PROCON e SENACON atuam em silos sem coordenação sistêmica. O resultado é uma lacuna regulatória que nenhum dos três órgãos tem mandato para preencher.

Tampouco há no Brasil uma obrigação legal de avaliação de solvabilidade prévia à concessão do crédito com efeito sobre a validade do contrato — o equivalente ao *creditworthiness assessment* europeu. O art. 54-D do CDC exige que o fornecedor informe previamente o consumidor sobre o custo do crédito e o impacto na renda, mas essa obrigação é informacional, não funcional: não invalida o contrato em que foi descumprida, nem responsabiliza o credor pela concessão irresponsável.

O contraste é, em última análise, o argumento central deste artigo: o Brasil regulou o afogado e ignorou o mar.

4. A indústria do superendividamento: fraude sistêmica, boa-fé objetiva e o art. 54-A, § 1º, do CDC

A lei é como uma teia de aranha: apanha os fracos e os pequenos, mas os grandes a rompem.
(Anacarsis, filósofo cita do século VI a.C., citado por Plutarco em *Vidas paralelas*)

A metáfora de Anacarsis, forjada vinte e seis séculos antes da lei brasileira de superendividamento, encontra ressonância inesperada no fenômeno que a jurisprudência começa a nomear como “indústria do superendividamento”. Trata-se de um uso estratégico e de má-fé dos instrumentos protetivos da Lei nº 14.181/2021: consumidores — frequentemente orientados por escritórios especializados — que se valem do procedimento de repactuação não para se reabilitar financeiramente, mas como instrumento de suspensão temporária de dívidas válidas, criando artificialmente a condição de superendividado para obter os benefícios processuais da lei.

4.1. O requisito da boa-fé objetiva

O legislador de 2021 não foi ingênuo. O art. 54-A, *caput*, do CDC, ao definir o superendividamento, qualificou o consumidor protegido: apenas o consumidor “de boa-fé” pode acessar o procedimento especial. O § 1º, por sua vez, excluiu expressamente das disposições protetivas as dívidas contraídas mediante fraude ou má-fé. A boa-fé objetiva — *standard* de conduta baseado na expectativa legítima de comportamento leal e transparente — não é apenas exigência ética: é pressuposto de acesso ao procedimento.

Cláudia Lima Marques, ao tratar da boa-fé objetiva no CDC, ressalta que ela incide em toda a relação contratual como cláusula geral, impondo condutas de cooperação, lealdade e transparência a ambas as partes (Marques; Cavallazzi, 2006). Bruno Miragem, ao analisar o abuso de direito no CDC, alerta que o exercício de direitos subjetivos — inclusive os processuais — de forma contrária à sua finalidade econômica e social caracteriza abuso vedado pelo ordenamento (Miragem, 2022). O consumidor que ingressa com ação de superendividamento sem estar genuinamente em situação de insolvência — apenas para obter a suspensão de execuções ou de medidas coativas dos credores — abusa do direito e viola a boa-fé que o próprio art. 54-A exige como pressuposto de admissibilidade.

4.2. O mínimo existencial como parâmetro objetivo

O principal instrumento de contenção do uso estratégico da lei é a aferição rigorosa do *mínimo existencial*. O Decreto nº 11.567, de 23 de maio de 2023, fixou o valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) como patamar de referência. Esse valor funciona como *threshold* mínimo na avaliação jurisdicional da condição de superendividado.

A jurisprudência do tribunal local tem desenvolvido, nesse campo, parâmetros objetivos que merecem sistematização doutrinária. Em precedente relevante, registrou-se que:

A caracterização do superendividamento deve observar a garantia do mínimo existencial, fixado em R\$ 600,00, nos termos do Decreto nº 11.567/2023. Ausente a afetação desse patamar mínimo de sub-

sistência, não se configura o interesse processual necessário ao ajuizamento de ação de repactuação de dívidas por superendividamento⁵.

Doutrina
Direito Público

Doutrina
Direito Privado

Doutrina
Direito Penal

O precedente é preciso na sua técnica: ausente a demonstração de que o pagamento das dívidas compromete o mínimo existencial de R\$ 600,00, falta interesse processual para o procedimento especial. A condição de superendividado não é presumida — é demonstrada. O comprometimento percentual da renda, isoladamente, não basta. Em outro precedente da mesma Câmara:

O comprometimento de 45% da renda líquida não demonstra, isoladamente, a probabilidade do direito à tutela antecipatória, pois a análise do superendividamento demanda elementos concretos que revelem violação ao mínimo existencial ou extrapolação dos limites objetivos fixados em legislação específica⁶.

O dado é revelador. A pesquisa da Predictus sobre 85.484 processos judiciais de superendividamento revelou que apenas 46,8% dos casos resultaram em reconhecimento judicial do superendividamento — e desses, apenas 14,3% geraram planos de pagamento efetivamente homologados (*Infomoney*, 2025).

A taxa de homologação de planos é assustadoramente baixa: sete em cada dez decisões favoráveis ao consumidor não resultam em solução concreta. O dado pode ser lido de dois ângulos: ou os credores abandonam o procedimento (o que também é problema), ou a qualidade das demandas é baixa — o que sugere que parte significativa das ações não representa superendividamento genuíno.

5 Cf. TJRJ, Apelação Cível nº 0938237-02.2025.8.19.0001, 1ª Câmara de Direito Privado, Rel. Des. Marcelo Lima Buhatem, j. 10/02/2026. Ver, também, Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.005, 1.006 e 1.097, Rel. Min. André Mendonça. Plenário, j. 22/04/2026 e 23/04/2026. Acórdão pendente de publicação. Resultado proclamado em sessão pública. Fontes: STF (Canal Oficial); *Migalhas*, 23 abr. 2026; *Poder360*, 23 abr. 2026.

6 Cf. TJRJ, Agravo de Instrumento nº 0064302-62.2025.8.19.0000, 1ª Câmara de Direito Privado, j. 16/12/2025.

>>|

<< Sumário

4.3. O contraditório dos credores e o procedimento bifásico

A instrumentalização da lei encontra outro vetor de correção jurisprudencial: a proteção do contraditório dos credores no procedimento bifásico. A lei não é instrumento unilateral de proteção ao devedor — é procedimento que exige participação ativa de todas as partes, inclusive dos credores.

Em precedente igualmente relevante, reconheceu-se que:

“A imposição judicial do plano de pagamento ao credor que comparece à audiência representado por procurador com poderes especiais para transigir viola o procedimento bifásico previsto na Lei nº 14.181/2021 e configura *error in procedendo*”.

O precedente é de primeira importância sistemática: o procedimento bifásico não é mecanismo de imposição judicial de condições ao credor. A audiência de conciliação da primeira fase tem por objetivo a negociação voluntária; a segunda fase (concurso de credores) admite decisão judicial, mas observadas as garantias do contraditório. O magistrado que impõe plano a credor com poderes para transigir — mas que não concordou com os termos — substitui indevidamente a vontade do credor, violando o *due process* e o procedimento legalmente estabelecido.

4.4. O IRDR como instrumento de contenção sistêmica

A multiplicação de ações de superendividamento — de 409 em 2021 para 35.301 em 2024, um crescimento de 8.530% (*Infomoney*, 2025) — cria pressão sistêmica sobre o Judiciário que o procedimento individual não tem como absorver. O *Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas* (IRDR, arts. 976 a 987 do CPC/2015) é o instrumento processual adequado para a fixação de teses objetivas que racionalizem o julgamento em massa das ações de superendividamento.

Teses candidatas a uma fixação via IRDR incluem: (a) o *standard* probatório mínimo para caracterização do superendividamento (violação demonstrada do mínimo existencial); (b) os critérios de

7 Cf. TJRJ, Apelação Cível nº 0831207-12.2024.8.19.0204, 1ª Câmara de Direito Privado, j. 03/02/2026.

aferição da boa-fé do consumidor; (c) o alcance do procedimento bifásico em relação a credores com poderes especiais para transigir; (d) a aplicabilidade da lei a contratos anteriores à sua vigência. A fixação de tese vinculante nessas questões, além de garantir isonomia, inibiria o ajuizamento predatório de demandas sem suporte fático genuíno — um resultado que a lei, por si só, não consegue produzir.

Doutrina
Direito Público

Doutrina
Direito Privado

Doutrina
Direito Penal

5. A omissão regulatória na ponta credora: oferta predatória de crédito e o modelo Consumer Financial Protection Bureau (CFPB) como contraponto

5.1. Os dados que a lei não consegue explicar

A Lei nº 14.181/2021 foi promulgada em julho de 2021, quando 67% das famílias brasileiras estavam endividadas. Em março de 2026 — quase cinco anos após a entrada em vigor do regime protetivo —, 80,4% das famílias estão endividadas, o maior nível de toda a série histórica da PEIC, iniciada em 2010 (CNC – SESC / SENAC, 2026). O paradoxo é real, e o diagnóstico precisa ser honesto.

Os dados de inadimplência confirmam a mesma trajetória ascendente. Segundo o Banco Central do Brasil (BACEN), em fevereiro de 2026 a inadimplência do crédito livre para pessoas físicas alcançou 5,5%, com aumento de 0,2 p.p. no mês — e o comprometimento médio da renda das famílias brasileiras com o pagamento de dívidas atingiu 29,3% em janeiro de 2026, aumento de 1,6 p.p. em doze meses, o maior patamar desde o início da série em 2005. A taxa média de juros do crédito livre para pessoas físicas chegou a 62,0% ao ano em fevereiro de 2026 (BACEN, 2026).

No âmbito judicial, a trajetória é de explosão: as ações de superendividamento passaram de 409 em 2021 para 35.301 em 2024, crescimento de 8.530% — sem qualquer sinal de arrefecimento. No campo das fraudes, as denúncias de consignado não contratado no INSS cresceram 113% em 2025, somando 19.888 reclamações (G1, 2026).

A Polícia Federal e a Controladoria-Geral da União identificaram R\$ 7,99 bilhões desviados em fraudes no sistema previdenciário entre 2016 e 2024.

>>|

<< Sumário

O mercado de *fintechs* de crédito, por sua vez, demonstra a velocidade e a escala da expansão do crédito digital: em 2024, as *fintechs* movimentaram R\$ 35,5 bilhões em crédito, crescimento de 68% ao ano, alcançando 67,5 milhões de clientes pessoa física — tudo isso em segmento com regulação mais frouxa que a dos bancos tradicionais (Associação Brasileira de Crédito Digital – ABCD, 2024).

A questão que emerge desses dados é necessariamente incômoda: para que serve uma lei de proteção ao superendividado se o superendividamento cresce sem cessar? A resposta está na ponta que a lei ignorou: a oferta.

5.2. A fragmentação regulatória como estrutura do problema

O Brasil possui três atores principais na regulação do crédito ao consumidor — o BACEN, os PROCONs estaduais e a SENACON —, cada qual com mandato específico, mas sem coordenação sistêmica que produza efeito preventivo sobre a oferta predatória.

O BACEN tem função prudencial e de estabilidade do sistema financeiro: regula capitais mínimos, limites de exposição ao risco, *spreads* de referência. Não tem mandato — nem estrutura — para regulação individual da relação entre instituição financeira e consumidor. Os PROCONs são órgãos estaduais, reativos, que atuam por denúncia individual: a reclamação chega após o dano. A SENACON tem mandato federal de proteção do consumidor, mas sem poderes regulatórios sobre as condições de concessão de crédito — pode aplicar sanções pelo descumprimento do CDC, não pode estabelecer *ex ante* os parâmetros de concessão responsável.

O resultado é uma lacuna regulatória de primeira magnitude: nenhuma das três autoridades tem mandato, poderes e estrutura para regular preventivamente a oferta de crédito ao consumidor. O BACEN regula o sistema, não o consumidor. O PROCON reage ao dano, não o previne. A SENACON sanciona a ilicitude, não a imprudência.

5.3. A evidência de que regulação da oferta funciona: o caso INSS

A experiência recente com o crédito consignado para beneficiários do INSS oferece a evidência mais contundente de que regulação da oferta produz efeitos imediatos e substantivos. Em maio de 2025, o INSS

implantou biometria facial obrigatória para a concessão de qualquer operação de crédito consignado — contratação, refinanciamento e portabilidade. O resultado foi imediato: as concessões caíram 67% entre abril e junho de 2025, comparadas ao trimestre anterior, segundo dados da Associação Brasileira de Bancos (ABBC *apud Jornal de Brasília*, 2025). O volume de empréstimos consignados para aposentados, que atingia R\$ 8,5 bilhões mensais antes da medida, caiu para R\$ 3,9 bilhões após a implementação da biometria (G1, 2025).

A queda não decorreu de redução da demanda genuína por crédito: decorreu da eliminação das concessões fraudulentas — empréstimos contratados sem o consentimento do beneficiário, em massa, por intermediários não autorizados. A biometria regulou a oferta ao vedar a concessão irresponsável — e o mercado respondeu com retração massiva daquele segmento que só existia porque a regulação era frouxa.

A analogia com o que falta no mercado de crédito mais amplo é direta: não foi uma lei de proteção ao consumidor superendividado que reduziu as fraudes no consignado — foi a regulação da oferta, *ex ante*, na forma de controle de identidade biométrica. O mesmo princípio, aplicado sistematicamente a outras modalidades de crédito, produziria efeitos equivalentes.

5.4. O modelo CFPB como referência: regulação *ex ante* da oferta

O modelo que o Brasil não adotou é precisamente o do Consumer Financial Protection Bureau no período pré-desmonte. O CFPB operava em duas frentes simultâneas: regulação preventiva das práticas de oferta de crédito (*rulemaking*) e *enforcement* reativo das violações identificadas. Em sua fase de plena operação, o CFPB: proibiu práticas de empréstimo predatório em empréstimos hipotecários (*ability-to-repay rule*); limitou taxas e penalidades em cartões de crédito; regulou práticas de *overdraft*; exigiu avaliação de capacidade de pagamento antes da concessão de empréstimos consignados a militares; e processou bilhões de dólares em ressarcimento a consumidores lesados.

A lição comparada é que a proteção eficaz do consumidor de crédito exige regulação no ponto de origem — não apenas no ponto de naufrágio. A lei brasileira chegou ao momento do afogamento e ofereceu boia salva-vidas. O que falta é regular o mar.

5.5. Agenda regulatória mínima para o Brasil

Diante do diagnóstico, propõe-se a seguinte agenda regulatória mínima, cuja implementação não exige reforma constitucional — apenas vontade legislativa e regulatória:

(a) Avaliação obrigatória de solvabilidade como condição de validade do contrato de crédito ao consumidor. Credor que concede crédito sem avaliar a capacidade de pagamento do consumidor — e documentar essa avaliação — responde pelos danos decorrentes do superendividamento daí resultante, com presunção relativa de culpa⁸.

(b) Limites à publicidade de crédito para públicos vulneráveis: vedação de publicidade de crédito consignado e de crédito pessoal direcionada a idosos, beneficiários do INSS e portadores de benefícios sociais fora dos canais por eles iniciados — restrição similar à que a Diretiva 2023/2225 impõe à publicidade de Buy Now, Pay Later (BNPL) e produtos de crédito de alto risco.

(c) Responsabilidade objetiva do credor irresponsável: o credor que concede crédito em violação comprovada à capacidade de pagamento do consumidor — aferida pela documentação disponível no momento da concessão — responde objetivamente pelos danos decorrentes do superendividamento, com possibilidade de redução proporcional da dívida na esfera judicial.

(d) Criação de agência reguladora de crédito ao consumidor com poderes similares ao CFPB pré-desmonte — mandato exclusivo para regulação das práticas de oferta de crédito ao consumidor, com independência funcional, capacidade regulatória e poderes de *enforcement* adequados. O modelo brasileiro atual de regulação fragmentada entre BACEN, PROCON e SENACON é estruturalmente incapaz de produzir o efeito preventivo necessário.

A última proposta é a mais ambiciosa — e a que encontrará maior resistência do setor financeiro. Mas é também a mais consistente com a experiência internacional. O superendividamento estrutural não tem solução judicial. Tem solução regulatória.

8 Cf. art. 8º da Diretiva 2008/48/CE e art. 18 da Diretiva (UE) 2023/2225.

6. O Supremo Tribunal Federal e o mínimo existencial: o julgamento das ADPFs 1.005, 1.006 e 1.097

Doutrina
Direito Público

Doutrina
Direito Privado

Doutrina
Direito Penal

*A lei que não evolui com a sociedade é uma
lei morta que caminha.*
(Rui Barbosa, *Oração aos moços*, 1921)

Ao tempo em que este artigo é concluído para submissão, o Supremo Tribunal Federal acaba de proferir, nos dias 22 e 23 de abril de 2026, decisão de primeira magnitude sobre o regime jurídico do superendividamento no Brasil. O Plenário concluiu o julgamento conjunto das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nºs 1.005, 1.006 e 1.097, de relatoria do Ministro André Mendonça, em ações propostas pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) e pela Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ANADEP) contra os Decretos nºs 11.150/2022 e 11.567/2023, que regulamentaram a Lei nº 14.181/2021 e fixaram em R\$ 600,00 o valor do mínimo existencial a ser preservado nas renegociações de dívidas do consumidor superendividado⁹.

6.1. O objeto do julgamento e as teses em confronto

As três ADPFs tinham por objeto a constitucionalidade dos Decretos nºs 11.150/2022 e 11.567/2023 em dois pontos específicos: (i) se o valor de R\$ 600,00 fixado como mínimo existencial é suficiente para garantir a dignidade da pessoa humana e a efetividade da proteção consumerista prevista na Lei nº 14.181/2021; e (ii) se a exclusão do crédito consignado do cálculo do mínimo existencial — prevista na alínea “h”, do inciso I do parágrafo único, do art. 4º do Decreto nº 11.150/2022 — é compatível com a Constituição Federal e com os objetivos do diploma consumerista.

9 Nota metodológica: o acórdão não havia sido publicado à data de encerramento da redação deste trabalho. As informações que seguem têm como fontes a cobertura especializada (*Migalhas*, *Conjur*, *Poder360*, *Correio Braziliense*) e a proclamação oral do resultado pelo Presidente do Tribunal, disponível no canal oficial do STF. Eventual divergência entre o aqui registrado e o teor definitivo do acórdão deverá ser cotejada pelo leitor quando de sua publicação no Diário da Justiça Eletrônico.

>>|

<< Sumário

As entidades autoras sustentavam que os decretos esvaziaram a proteção legal ao fixar patamar insuficiente para o mínimo existencial e ao excluir modalidades de dívida que, na prática, comprometem significativa parcela da renda dos consumidores vulneráveis — em especial aposentados e pensionistas do INSS. O argumento central era de violação à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/1988) e ao princípio da vedação ao retrocesso social. Em sentido contrário, a Advocacia-Geral da União invocou os riscos sistêmicos de uma elevação abrupta do parâmetro: potencial retração do mercado de crédito, aumento do custo de captação e restrição de acesso ao financiamento pelos próprios consumidores que a lei pretende proteger. O dilema era genuíno — e o Tribunal reconheceu sua complexidade.

6.2. O resultado: unanimidade e maioria

O Plenário julgou as ADPFs parcialmente procedentes. Em relação ao valor do mínimo existencial, a decisão foi unânime: manteve-se R\$ 600,00 como parâmetro vigente, porém com substancial alteração de sua natureza jurídica. O Tribunal atribuiu interpretação conforme à Constituição ao § 3º do art. 3º do Decreto nº 11.150/2022, para determinar que o Conselho Monetário Nacional (CMN) promova, com periodicidade anual, estudos técnicos com Análise de Impacto Regulatório (AIR) e Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) — nos termos da Lei nº 13.874/2019 e do Decreto nº 10.411/2020 —, a fim de subsidiar decisão pública e motivada sobre a necessidade de atualização ou manutenção do valor. O Tribunal “apelou”, ademais, para que o CMN e o Poder Executivo Federal periodicamente reavaliem a adequação de todas as demais hipóteses de exclusão do cálculo.

Quanto ao crédito consignado, o Tribunal declarou, por maioria de seis votos a quatro, a inconstitucionalidade da alínea “h”, do inciso I, do parágrafo único, do art. 4º do Decreto nº 11.150/2022, que excluía essa modalidade de crédito do cálculo do mínimo existencial. A maioria foi formada pelos Ministros André Mendonça (Relator), Alexandre de Moraes, Dias Toffoli, Gilmar Mendes, Edson Fachin e Nunes Marques. Ficaram vencidos os Ministros Flávio Dino, Cristiano Zanin, Luiz Fux e a Ministra Cármen Lúcia, que, embora reconhecessem a pertinência constitucional do argumento, defenderam cautela diante dos potenciais impactos sobre o mercado de crédito — receando

que a inclusão imediata do consignado pudesse provocar retração dessa modalidade, considerada mais acessível e de menor custo para a população de menor renda.

Doutrina
Direito Público

Doutrina
Direito Privado

Doutrina
Direito Penal

6.3. Análise crítica: o que o STF acertou e o que deixou em aberto

A decisão é tecnicamente consistente em dois planos. Primeiro, ao recusar a tentativa de fixar por si mesmo um novo valor para o mínimo existencial, o Tribunal demonstrou coerência com a diretriz da LINDB reformada pela Lei nº 13.655/2018: o art. 20 veda decisões fundadas em valores jurídicos abstratos sem consideração das consequências práticas. O Ministro Alexandre de Moraes foi explícito: “qualquer alteração aqui tem um efeito sistêmico gravíssimo”. A solução de delegar a revisão ao CMN — com obrigação de fundamentação técnica, AIR, ARR e publicidade — é constitucionalmente mais consistente do que uma fixação judicial de novo patamar, e corresponde, no plano teórico, à máxima alexyana da proporcionalidade em sentido estrito: em colisões entre a dignidade do consumidor vulnerável e a estabilidade do sistema financeiro, os benefícios do meio adotado devem justificar os ônus, e esses ônus, aqui, eram potencialmente de escala sistêmica.

Segundo, a declaração de inconstitucionalidade da exclusão do crédito consignado é, do ponto de vista da lógica protetiva da Lei nº 14.181/2021, acerto de difícil contestação. O Ministro Nunes Marques nomeou com precisão cirúrgica o problema: a exclusão do consignado gerava uma “ficção aritmética”, porque tratava como renda disponível uma parcela que, descontada diretamente na fonte, já estava previamente comprometida. O consumidor cujo salário de R\$ 1.500,00 tem R\$ 700,00 retidos em consignado não dispõe de R\$ 1.500,00 — dispõe de R\$ 800,00. Calcular o mínimo existencial sobre o valor bruto era permitir que o sistema de proteção fosse contornado por uma opção de design regulatório que nada tinha de técnica: era escolha política disfarçada de parâmetro objetivo, e o Decreto não sobreviveu ao escrutínio constitucional.

O que a decisão deixou em aberto — e que este artigo considera estruturalmente insuficiente — é a total ausência de endereçamento à ponta credora. O STF discutiu, com pertinência e profundidade, as condições em que o consumidor já superendividado acessa o regime

>>|

<< Sumário

de proteção. Mas não discutiu, uma vez que as ADPFs não o pediam, as condições em que o crédito predatório é oferecido. Não há, nos votos conhecidos, menção à ausência de obrigação de avaliação de solvabilidade prévia, ao modelo de responsabilidade objetiva do credor irresponsável, à fragmentação regulatória entre BACEN, PROCONs e SENACON — diagnóstico que ocupa a Seção 5 deste artigo. A decisão é, nesse sentido, estruturalmente idêntica à lei que regulamenta: aperfeiçoa o tratamento do afogado; não se ocupa do mar.

6.4. Consequências para a jurisprudência do TJRJ e para a agenda regulatória

A decisão do STF produz três consequências diretas sobre a jurisprudência do TJRJ. Primeira: o parâmetro de R\$ 600,00 permanece como referência válida enquanto o CMN não deliberar sobre eventual atualização; os precedentes da 1ª Câmara de Direito Privado que exigiram demonstração concreta da afetação desse mínimo — como condição de interesse processual no procedimento especial — estão em consonância com a orientação do STF. Segunda: as dívidas de crédito consignado devem ser computadas no total de compromissos financeiros do consumidor ao se aferir o superendividamento; a renda líquida efetivamente disponível deve ser calculada após a dedução das parcelas de consignado descontadas na fonte, e não sobre o valor bruto da remuneração. Terceira: a tese candidata ao IRDR mencionada na Seção 4.4 deste artigo — *standard* probatório para caracterização do superendividamento — deve incorporar esse novo parâmetro.

No plano da agenda regulatória proposta na Seção 5.5, a decisão do STF reforça, paradoxalmente, a tese central deste estudo. O fato de que a mais alta Corte do país precisou ser acionada por arguições de descumprimento de preceito fundamental para corrigir deficiências de um decreto regulamentador vigente há menos de quatro anos revela, com precisão diagnóstica, que o problema do superendividamento brasileiro não será resolvido por normas reativas de proteção ao devedor já insolvente. O decreto subavaliou o mínimo existencial. O decreto excluiu o consignado. O decreto foi produzido sem a metodologia que a própria Lei nº 13.874/2019 exigia. E o STF, ao corrigi-lo, confirma, *a contrario sensu*, que enquanto não houver regulação preventiva da ponta credora — avaliação de solvabilidade

obrigatória, limites à publicidade predatória, responsabilidade do credor irresponsável —, o ciclo se repetirá: nova lei, novo decreto deficiente, nova ADPF, novo julgamento. O Direito merece mais do que essa perene ginástica corretiva.

Doutrina
Direito Público

Doutrina
Direito Privado

Doutrina
Direito Penal

Conclusão

Os romanos tinham um adágio que o tempo não envelheceu: *summum ius summa iniuria* — o direito no seu grau máximo pode ser a injustiça no seu grau máximo. A formulação, atribuída a Cícero (*De Officiis*, I, 33), captura o risco do formalismo jurídico sem substância: uma lei que formalmente protege o consumidor, mas estruturalmente não enfrenta as causas do problema que combate, pode ser, no limite, instrumento de ilusão protetiva.

A Lei nº 14.181/2021 não é *summum ius* no sentido negativo — é lei genuinamente necessária, que preenche lacuna protetiva real e produz efeitos concretos para os consumidores que efetivamente se encontram em situação de superendividamento de boa-fé. Mas o paradoxo quantitativo é inescapável: promulgada para um país com 67% das famílias endividadadas, opera em um país com 80,4% — o maior percentual de toda a série histórica.

As cinco conclusões deste artigo correspondem aos cinco eixos analíticos percorridos.

Primeira conclusão (proporcionalidade): A Lei nº 14.181/2021 é constitucionalmente válida em seus instrumentos de proteção passiva — procedimento bifásico, mínimo existencial, renegociação. É, porém, constitucionalmente mais vulnerável em seu paternalismo ativo — as vedações apriorísticas de cláusulas sem exame *in concreto*. A interpretação mais consistente com a Constituição é aquela que, sem negar a validade da lei, exige do intérprete avaliação casuística da efetiva violação ao mínimo existencial antes de qualquer restrição à autonomia contratual.

Segunda conclusão (direito intertemporal): A aplicação da Lei nº 14.181/2021 a contratos anteriores à sua vigência é constitucionalmente problemática quanto às cláusulas e condições originalmente pactuadas. Os efeitos futuros de contratos anteriores são alcançados pela lei nova; as condições originais são atos jurídicos perfeitos protegidos pelo art. 5º, XXXVI, da Constituição. A LINDB reformada

>>|

<< Sumário

exige do intérprete que enfrente honestamente as consequências práticas da retroatividade — e essas consequências incluem o risco de instabilidade do mercado de crédito que, paradoxalmente, prejudicaria os próprios consumidores que a lei pretende proteger.

Terceira conclusão (direito comparado): Os modelos norte-americano e europeu confirmam que o tratamento eficaz do superendividamento exige dois elementos simultâneos: proteção do devedor insolvente (em que o Brasil avançou com a Lei nº 14.181/2021) e regulação preventiva da oferta de crédito (em que o Brasil permanece com lacuna estrutural). O CFPB pré-desmonte e a Diretiva (UE) 2023/2225 são os modelos de referência. O desmonte do CFPB pelo governo Trump, iniciado em 2025, é advertência sobre a fragilidade política de qualquer estrutura regulatória que não tenha legitimidade social consolidada.

Quarta conclusão (fraude sistêmica): A instrumentalização da Lei nº 14.181/2021 por consumidores que dela se valem sem estar em situação genuína de superendividamento é fenômeno real e crescente. O art. 54-A, § 1º, do CDC — ao exigir boa-fé como pressuposto de acesso ao procedimento — oferece o fundamento normativo para a contenção da fraude sistêmica. A jurisprudência local tem desenvolvido parâmetros objetivos importantes: o mínimo existencial de R\$ 600,00 como *threshold*. O conceito de “limite” (ou “*threshold*”) é fundamental em vários contextos legais, econômicos e sociais, particularmente ao discutir questões como o endividamento do consumidor e o impacto social resultante, o que é altamente relevante para o tema do *superendividamento*.

Em um sentido financeiro e legal, o *limite* representa frequentemente um ponto crítico ou um patamar definido que aciona uma consequência legal ou processual específica. Quando aplicado ao superendividamento, este limite serve como a linha de demarcação que separa:

- 1. Dívida Sustentável:** Um nível de compromisso financeiro que um indivíduo pode gerenciar e honrar sem comprometer o seu “mínimo existencial” — os recursos básicos necessários para uma vida digna.
- 2. Superendividamento:** A condição atingida quando o acúmulo de crédito ao consumidor e outras obrigações financeiras excede a capacidade de pagamento do devedor sem privar a

si mesmo ou à sua família das necessidades essenciais para a sobrevivência (*e.g.*, alimentação, moradia, serviços públicos, saúde, educação).

O arcabouço legal, como as alterações ao Código de Defesa do Consumidor (CDC) no Brasil (Lei nº 14.181/2021), tenta definir e operacionalizar este limite. As intervenções legais, como a conciliação obrigatória e os planos de repactuação de dívidas, são tipicamente acionadas somente quando o devedor demonstra cruzar este limite.

A natureza dual do “Limite” no Superendividamento: O termo “limite” aqui carrega duas implicações principais:

1. Limite Econômico (Objetivo): Este é um patamar quantificável, frequentemente calculado como uma porcentagem da renda líquida do devedor que pode ser legalmente comprometida para o pagamento de dívidas. Embora diferentes jurisdições e leis específicas possam estabelecer várias porcentagens (*e.g.*, muitas vezes relacionadas ao conceito de *impenhorabilidade*), o objetivo é proteger uma porção definida da renda que assegure o padrão mínimo existencial. Cruzar este limite — em que a razão entre o serviço da dívida e a renda se torna insustentável — é o gatilho para a proteção legal.

2. Limite Subjetivo (Qualitativo): Para além dos números, isto se refere ao ponto em que a crise da dívida causa uma ruptura fundamental no bem-estar social e psicológico do devedor. É o momento em que a mera existência da carga da dívida causa sofrimento emocional significativo, exclusão social e impede o indivíduo de participar plenamente na sociedade. Embora mais difícil de quantificar, o arcabouço legal reconhece isto ao focar na restauração da dignidade financeira e pessoal do devedor.

No contexto do artigo sobre superendividamento no TJRJ (Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro), o “limite” é um conceito operacional crucial. Ele guia as decisões judiciais sobre:

Elegibilidade para Alívio: Quem se qualifica como um superendividado sob a lei.

Definição do Mínimo Existencial: Determinar o valor real da renda que deve ser preservado para o devedor e sua família.

Planos de Reestruturação: Estabelecer o montante máximo que pode ser alocado aos credores, garantindo que o pagamento não empurre o devedor para abaixo do limite legalmente protegido.

Em última análise, a aplicação bem-sucedida da lei depende de identificar e defender legalmente este *limite* crucial contra práticas agressivas de cobrança, salvaguardando assim a *dignidade da pessoa humana*, um princípio central do sistema legal mínimo de demonstração do superendividamento; o comprometimento percentual da renda como indicio insuficiente sem prova concreta da violação ao mínimo existencial; e a proteção do contraditório dos credores no procedimento bifásico como limite à instrumentalização unilateral do procedimento. O IRDR é o instrumento processual adequado para a uniformização dessas teses.

Quinta conclusão (omissão regulatória): A omissão regulatória sobre a ponta credora é o fator explicativo estrutural do insucesso relativo da lei. Sem avaliação obrigatória de solvabilidade, sem limites à publicidade predatória, sem coordenação sistêmica entre BACEN, PROCON e SENACON, e sem uma agência reguladora com mandato exclusivo para a proteção do consumidor de crédito, o tratamento do superendividamento é interminável. A evidência do caso INSS — queda de 67% nas concessões de consignado após a introdução da biometria obrigatória — confirma que regulação da oferta funciona, rápido e de forma mensuravelmente eficaz.

A metáfora médica é a mais direta: a Lei nº 14.181/2021 trata a febre. O que o Brasil precisa, agora, é tratar a infecção. A febre é o superendividamento consumado; a infecção é a oferta predatória de crédito que o gera. Sem um marco regulatório unificado da oferta — com criação de agência reguladora de crédito ao consumidor, avaliação obrigatória de solvabilidade e responsabilização objetiva do credor irresponsável —, os números continuarão a crescer, os processos continuarão a se multiplicar, e a lei continuará a proteger, corajosamente, quem já afundou.

Kazuo Watanabe, ao tratar do acesso à justiça como direito fundamental, advertia que o processo não pode ser o único instrumento de realização do Direito — porque o Direito que só funciona no tribunal já chegou tarde demais (Watanabe, 1988). No superendividamento, essa advertência tem peso especial. O Judiciário não pode ser o único dique contra a maré do crédito predatório. Sem regulação preventiva da oferta, é dique de papel diante de oceano.

Referências

Doutrina

- ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BESSA, Leonardo Roscoe. *Superendividamento do consumidor*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.
- CHAVES, Cristiano; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil — Contratos*. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.
- DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. V. 1. 23. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.
- DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- MARQUES, Cláudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli (Coord.). *Direitos do consumidor endividado: superendividamento e crédito*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2006.
- MIRAGEM, Bruno. *Curso de Direito do Consumidor*. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.
- TARTUCE, Flávio. *Direito Civil — Teoria Geral dos Contratos e Contratos em Espécie*. v. 3. 17. ed. São Paulo: Método, 2022.
- THEODORO JR., Humberto. *Direito e processo: direito processual civil ao vivo*. v. 4. Rio de Janeiro: Aide, 1997.
- WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* *Participação e processo*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 1988. p. 128–135.

Legislação Brasileira

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Arts. 1º, III; 5º, II, XXXVI, LIV; 170, V. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 abr. 2026.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. *Diário Oficial da União*, Brasília, 9 set. 1942. Arts. 23 e 24 (redação dada pela Lei nº 13.655/2018).
- BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 set. 1990. Arts. 54-A a 54-G; 104-A a 104-C (redação dada pela Lei nº 14.181/2021).
- BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 mar. 2015. Arts. 300, 976-987, 1.019.
- BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 abr. 2018.
- BRASIL. Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021. Aperfeiçoa a disciplina do crédito ao consumidor e dispõe sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2 jul. 2021.
- BRASIL. Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 2022. Regulamenta o art. 104-A do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990), para dispor sobre o processo administrativo de repactuação de dívidas. *Diário Oficial da União*, Brasília, 27 jul. 2022.
- BRASIL. Decreto nº 11.567, de 23 de maio de 2023. Altera o Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 2022, para atualizar o valor do mínimo existencial. *Diário Oficial da União*, Brasília, 24 maio 2023.

Doutrina
Direito Público

Doutrina
Direito Privado

Doutrina
Direito Penal

>> |

<< Sumário

Legislação Estrangeira

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Bankruptcy Reform Act of 1978 (Pub. L. 95-598). Código de Falências dos Estados Unidos — 11 U.S.C. §§ 701 e ss. (Chapter 7 — liquidação); §§ 1301-1330 (Chapter 13 — reorganização). Disponível em: <https://uscode.house.gov/browse/prelim@title11&edition=prelim>. Acesso em: 2 abr. 2026.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Truth in Lending Act — TILA. 15 U.S.C. § 1601 *et seq.* Consumer Credit Protection Act, Title I (1968). Disponível em: <https://uscode.house.gov/browse/prelim@title15/chapter41&edition=prelim>. Acesso em: 2 abr. 2026.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Pub. L. 111-203, 124 Stat. 1376 (2010). Consumer Financial Protection Bureau — 12 U.S.C. § 5481. Disponível em: <https://uscode.house.gov/browse/prelim@title12/chapter53&edition=prelim>. Acesso em: 2 abr. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2008/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2008, relativa a contratos de crédito aos consumidores. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 133, 22 maio 2008, p. 66-92.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva (UE) 2023/2225 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de outubro de 2023, relativa aos contratos de crédito ao consumo e que revoga a Diretiva 2008/48/CE. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 2023/2225, 30 out. 2023. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32023L2225>. Acesso em: 2 abr. 2026.

Jurisprudência

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Conflito de Competência n. 215.336/SC. Rel. Min. Humberto Martins. Segunda Seção. Julgado em: 14 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Agravo de Instrumento nº 0064302-62.2025.8.19.0000. 1ª Câmara de Direito Privado. Julgado em: 16 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação Cível nº 0822024-17.2024.8.19.0204. 1ª Câmara de Direito Privado. Julgado em: 3 fev. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação Cível nº 0831207-12.2024.8.19.0204. 1ª Câmara de Direito Privado. Julgado em: 3 fev. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação Cível nº 0938237-02.2025.8.19.0001. 1ª Câmara de Direito Privado. Julgado em: 10 fev. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Súmulas nº 200, 205 e 295.

Fontes de Dados

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRÉDITO DIGITAL (ABCD); PricewaterhouseCoopers (PwC). *5º Estudo Fintechs de Crédito Digital 2024*. São Paulo: ABCD; PwC, 2024. Disponível em: <https://creditodigital.org.br/estudos/>. Acesso em: 2 abr. 2026.

ASSOCIATED PRESS (site). *Associated Press*, 2 abr. 2026. White House scales back plan to Dismantle the CFPB but still wants to slash staff by two-thirds. Disponível em: <https://apnews.com/article/cfpb-vought-banks-nteu-trump-consumer-protection-e0069de83b4518e7aaa83be6ec323777>. Acesso em: 2 abr. 2026.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). *Nota de Crédito — março de 2026: Estatísticas Monetárias e de Crédito*. Brasília: BCB, 30 mar. 2026. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/hist_estatisticas-monetariascredito/202603_Texto_de_estatisticas_monetarias_e_de_credito.pdf. Acesso em: 2 abr. 2026.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO (CNC – SESC / SENAC). *Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC)* — março de 2026. Rio de Janeiro: CNC, 7 abr. 2026. Disponível em: https://portaldocomercio.org.br/publicacoes_posts/pesquisa-de-endividamento-e-inadimplencia-do-consumidor-peic-marco-de-2026/. Acesso em: 2 abr. 2026.

G1 — GLOBO. Denúncias de consignado não contratado no INSS crescem 113% em 2025. 5 fev. 2026. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2026/02/05/denuncias-de-consignado-nao-contratado-no-inss-crescem-113percent-em-2025.ghtml>. Acesso em: 2 abr. 2026.

G1 — GLOBO. Valor de empréstimos consignados para aposentados caiu para menos da metade após exigência de biometria. 23 out. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2025/10/23/valor-de-emprestimos-consignados-para-aposentados-caiu-para-menos-da-metade-apos-exigencia-de-biometria.ghtml>. Acesso em: 2 abr. 2026.

INFOMONEY. Após mais de 4 anos, qual o balanço da Lei do Superendividamento: estudo mostra. 24 out. 2025. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/minhas-financas/apos-mais-de-4-anos-qual-o-balanco-da-lei-do-superendividamento-estudo-mostra/>. Acesso em: 2 abr. 2026.

JORNAL DE BRASÍLIA. Crédito consignado do INSS tem queda de 67% após implantação de biometria obrigatória. 25 jul. 2025. Disponível em: <https://jornaldebrasil.com.br/noticias/economia/credito-consignado-do-inss-tem-queda-de-67-apos-implantacao-de-biometria-obrigatoria/>. Acesso em: 2 abr. 2026.

MIGALHAS (site). MIGALHAS nº 6.334, 23 abr. 2026. Disponível em: <https://www.MIGALHAS.com.br/amanhecidas/454427/MIGALHAS-n-6-334>. Acesso em: 23 abr. 2026.

PODER360 (site). Poder360, 23 abr. 2026. STF inclui dívida do consignado no cálculo do “mínimo existencial”. Matéria de Thiago Annunziato. Disponível em: <https://www.Poder360.com.br/poder-economia/stf-manter-divida-do-consignado-no-calculo-do-minimo-existencial/>. Acesso em: 23 abr. 2026.

THE NEW YORK TIMES (site). *The New York Times*, 1 abr. 2026. Trump Administration Scales Back Plan to Dismantle Consumer Protection Bureau. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2026/04/01/us/politics/cfpb-layoffs.html>. Acesso em: 23 abr. 2026.

Doutrina
Direito Público

Doutrina
Direito Privado

Doutrina
Direito Penal

>>|

<< Sumário