

OS DESAFIOS DA LEI 14.181/2021: UMA ANÁLISE DAS CONSEQUÊNCIAS PARA CONSUMIDORES SUPERENDIVIDADOS NO BRASIL

*THE CHALLENGES OF LAW NO. 14,181/2021: AN ANALYSIS
OF THE CONSEQUENCES FOR OVER-INDEBTED
CONSUMERS IN BRAZIL*

**Lurdes Maria Assis dos Santos¹ Williane Tibúrcio
Facundes²**

SANTOS, Lurdes Maria Assis dos; FACUNDES, Williane Tibúrcio. **Os desafios da lei 14.181/2021:** uma análise das consequências para consumidores superendividados no Brasil. 19 páginas. Trabalho de Conclusão de Curso de graduação em Direito – Centro Universitário UNINORTE, Rio Branco. 2026.

¹ Discente do 9º período do curso de bacharelado em Direito pelo Centro Universitário Uninorte.

² Docente do Centro Universitário Uninorte. Graduada em Direito pela U:VERSE. Especialista em Psicopedagogia pela Universidade Várzea-grandense e Direito Digital e Educação Especial e Inclusiva pela Faculdade Metropolitana. Graduada em Letras Vernáculas pela Universidade Federal do Acre - UFAC. Coordenadora do Núcleo de Acessibilidade e Apoio à Inclusão da Uninorte.

RESUMO

O presente estudo analisa os desafios e as consequências da Lei nº 14.181/2021 para os consumidores superendividados no Brasil, examinando seus avanços normativos, limites práticos e impactos nas relações de consumo. O superendividamento configura fenômeno socioeconômico complexo, relacionado à expansão do consumo, à ampla oferta de crédito e à insuficiência de políticas efetivas de educação financeira, afetando diretamente a dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial do consumidor. A pesquisa possui natureza bibliográfica e documental, fundamentando-se em doutrina especializada, legislação, jurisprudência e dados institucionais sobre endividamento das famílias brasileiras. O estudo aborda a evolução histórica da proteção consumerista no Brasil, destacando a consolidação do Código de Defesa do Consumidor e as inovações introduzidas pela Lei do Superendividamento, especialmente no que se refere ao crédito responsável, à transparência contratual, à prevenção do endividamento excessivo e aos mecanismos de repactuação de dívidas. Verificou-se que a legislação representa importante avanço na tutela do consumidor vulnerável, ao reconhecer o superendividamento como problema social e não apenas contratual. Entretanto, constatou-se que a efetividade da norma ainda enfrenta obstáculos relevantes, como a resistência das instituições financeiras, a ausência de critérios uniformes para definição do mínimo existencial, dificuldades estruturais nos procedimentos de conciliação e limitações no acesso à educação financeira. Conclui-se que a Lei nº 14.181/2021 inaugurou novo paradigma de proteção consumerista no Brasil, baseado na dignidade humana e na função social do crédito, embora sua plena eficácia dependa do fortalecimento institucional, da uniformização jurisprudencial e da implementação de políticas públicas permanentes de educação financeira e proteção ao consumidor.

Palavras-chave: superendividamento; consumidor; Lei nº 14.181/2021; mínimo existencial; crédito responsável.

ABSTRACT

This study analyzes the challenges and consequences of Law No. 14,181/2021 for over-indebted consumers in Brazil, examining its normative advances, practical limitations, and impacts on consumer relations. Over-indebtedness constitutes a complex socioeconomic phenomenon related to the expansion of consumerism, the broad availability of credit, and the insufficiency of effective financial education policies, directly affecting human dignity and the consumer's existential minimum. The research adopts a bibliographic and documentary approach, based on specialized doctrine, legislation, case law, and institutional data regarding household indebtedness in Brazil. The study addresses the historical evolution of consumer protection in Brazil, highlighting the consolidation of the Consumer Protection Code and the innovations introduced by the Over-Indebtedness Law, especially regarding responsible lending, contractual transparency, prevention of excessive indebtedness, and debt renegotiation mechanisms. The findings demonstrate that the legislation represents an important advancement in the protection of vulnerable consumers by recognizing over-indebtedness as a social issue rather than merely a contractual matter. However, the study also identified significant obstacles to the effectiveness of the law, including resistance from financial institutions, the absence of uniform criteria for defining the existential minimum, structural difficulties in conciliation procedures, and limited access to financial education. It is concluded that Law No. 14,181/2021 established a new paradigm for consumer protection in Brazil, grounded in human dignity and the social function of credit, although its full effectiveness depends on institutional strengthening, jurisprudential standardization, and the implementation of permanent public policies aimed at financial education and consumer protection.

Keywords: over-indebtedness; consumer protection; Law No. 14,181/2021; existential minimum; responsible lending.

INTRODUÇÃO

O superendividamento no Brasil constitui um fenômeno socioeconômico complexo, que ultrapassa a esfera financeira e adentra as dimensões jurídica, psicológica e social. Trata-se de um reflexo direto da expansão do consumo e da ampla oferta de crédito, que, embora tenham impulsionado o crescimento econômico e possibilitado a inclusão financeira de milhões de brasileiros, também acarretaram consequências severas para as famílias e para a estabilidade das relações de consumo (Abreu, 2021). Nesse contexto, a Lei nº 14.181/2021 – conhecida como Lei do Superendividamento – emerge como resposta legislativa inovadora, alterando o Código de Defesa do Consumidor (CDC) e introduzindo um conjunto de mecanismos voltados à prevenção e ao tratamento do endividamento excessivo.

Conforme assinala Marques (2010), o superendividamento pode ser compreendido como a “impossibilidade global do consumidor pessoa física, de boa-fé, de honrar todas as suas dívidas atuais e futuras de consumo”, situação que compromete não apenas sua capacidade de pagamento, mas também seu mínimo existencial. Esse quadro é agravado por um ambiente econômico marcado por crises recorrentes e pela oferta, por vezes irresponsável, de crédito. Dados da Confederação Nacional do Comércio (2023) revelam que, em 2023, 78,1% das famílias brasileiras encontravam-se endividadas, com parcela expressiva declarando incapacidade de quitar seus compromissos financeiros.

Do ponto de vista teórico, o fenômeno dialoga com a “sociedade de consumo” descrita por Bauman (2008), na qual o ato de consumir transcende a satisfação de necessidades materiais e assume função simbólica de distinção e pertencimento social. Nesse cenário, o crédito

opera como “uma ponte ilusória entre desejo e realidade”, criando uma falsa sensação de prosperidade e incentivando o endividamento como parte do próprio modelo de reprodução

capitalista.

A Lei nº 14.181/2021, portanto, representa um marco na evolução do direito consumerista brasileiro, ao incorporar expressamente a proteção ao superendividado e estabelecer um sistema baseado em três pilares fundamentais: crédito responsável, educação financeira e repactuação de dívidas. De acordo com a Cartilha sobre Superendividamento do Conselho Nacional de Justiça, a norma “introduz a lógica da prevenção como valor jurídico autônomo”, exigindo das instituições financeiras práticas compatíveis com a boa-fé objetiva e a lealdade contratual (CNJ, 2022).

O presente estudo tem como objetivo analisar as consequências da Lei nº 14.181/2021 para os consumidores superendividados no Brasil, examinando seus avanços, limites e os desafios postos à sua efetiva implementação. Para tanto, parte-se de uma abordagem com vistas a compreender em que medida a legislação tem logrado conciliar a necessária proteção ao consumidor vulnerável com a manutenção do equilíbrio nas relações de consumo, sem olvidar a garantia do mínimo existencial e a promoção de uma cultura de educação financeira.

CONTEXTUALIZAÇÃO DO SUPERENDIVIDAMENTO NO BRASIL

O superendividamento no Brasil constitui um fenômeno socioeconômico complexo, que ultrapassa o campo estritamente financeiro e alcança dimensões jurídicas, psicológicas e sociais. Trata-se de um reflexo direto da expansão do consumo e da ampla oferta de crédito,

que, embora tenham impulsionado o crescimento econômico e possibilitado a inclusão financeira de milhões de brasileiros, também trouxeram consequências severas para as famílias e para a estabilidade das relações de consumo (Abreu, 2021).

O crédito, historicamente, foi concebido como instrumento de desenvolvimento econômico e de fomento ao consumo. No entanto, quando concedido de maneira descontrolada e sem políticas eficazes de educação financeira, ele se transforma em uma armadilha social. A partir da década de 1990, com a estabilização monetária promovida pelo Plano Real e a popularização dos cartões de crédito, observou-se um crescimento vertiginoso do acesso a empréstimos, financiamentos e outras modalidades de crédito pessoal. Essa expansão foi intensificada entre os anos de 2003 e 2014, período marcado pelo aumento da renda média, pela redução do desemprego e pela ampliação das linhas de crédito consignado, especialmente voltadas a servidores públicos e aposentados (Bacen, 2022).

Entretanto, esse movimento não foi acompanhado de uma política pública consistente de orientação financeira e de regulação efetiva das práticas de crédito. Muitas instituições, visando à maximização do lucro, passaram a adotar estratégias de publicidade agressiva e concessão irresponsável de empréstimos, muitas vezes sem considerar a real capacidade de pagamento dos consumidores. O resultado foi o crescimento exponencial do número de famílias endividadas e, em casos mais graves, superendividadas, incapazes de reorganizar suas finanças e preservar o mínimo existencial (Bacen, 2022).

O contexto de crise econômica, agravado pela pandemia de COVID-19, evidenciou ainda mais essa vulnerabilidade. Segundo dados da Confederação Nacional do Comércio (2023), o percentual de famílias endividadas

alcançou 78,1% em 2023, sendo que uma parcela expressiva relatou não ter condições de quitar suas dívidas. Tais números demonstram que o superendividamento não é um problema isolado, mas uma questão estrutural que atinge especialmente as camadas mais pobres da população.

Do ponto de vista teórico, o fenômeno pode ser compreendido à luz da “sociedade de consumo” descrita por Zygmunt Bauman (2008), na qual os indivíduos são induzidos a consumir não apenas por necessidade, mas como forma de pertencimento social. O consumo deixa de ser um meio de satisfação de carências reais e passa a ser um instrumento de distinção e status. Nesse contexto, o crédito funciona como uma ponte ilusória entre desejo e realidade, criando uma falsa sensação de prosperidade. O sistema econômico, ao estimular o consumo incessante, ignora os limites financeiros dos indivíduos e transforma o endividamento em parte do próprio modelo de reprodução capitalista.

Portanto, compreender o superendividamento no Brasil exige uma análise que vá além da economia, incorporando também os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da função social do crédito. O consumidor superendividado é, antes de tudo, um cidadão cuja autonomia financeira foi comprometida, razão pela qual o tema requer respostas jurídicas, políticas e educacionais integradas (Carvalho, 2024).

O CONCEITO DE SUPERENDIVIDAMENTO

O conceito de superendividamento ganhou delineamento jurídico no Brasil apenas recentemente, com a entrada em vigor da Lei nº 14.181/2021, também conhecida como Lei do Superendividamento. Essa norma alterou o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), introduzindo, entre outros dispositivos, o O art. 54-A, §1º, da

Lei nº 8.078/1990, que define 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”.

A definição legal traduz uma importante mudança de paradigma: o devedor deixa de ser visto apenas como inadimplente e passa a ser reconhecido como sujeito vulnerável, merecedor de proteção jurídica e social. O conceito, portanto, deve ser compreendido sob duas dimensões, econômica e humanista. Economicamente, o superendividamento representa o colapso da capacidade de pagamento; humanisticamente, simboliza a perda da autonomia financeira e a violação do mínimo existencial, princípio que decorre diretamente da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição Federal).

A doutrinadora Marques (2010) contribui para o aprofundamento do conceito ao descrevê-lo como a impossibilidade global do consumidor pessoa física, de boa-fé, de honrar todas as suas dívidas atuais e futuras de consumo, com base em sua capacidade de renda e patrimônio, dentro de um tempo razoável. Essa perspectiva reforça o elemento da boa-fé como condição essencial para o enquadramento jurídico da situação, distinguindo o superendividamento involuntário daquele decorrente de dolo ou má-fé.

A doutrina classifica o superendividamento em duas categorias: passivo e ativo. O passivo ocorre quando o consumidor se vê impossibilitado de pagar suas dívidas em razão de fatores externos, como desemprego, doença ou separação conjugal. Já o ativo decorre da contratação excessiva de crédito, seja por imprudência ou por influência de práticas abusivas do mercado. O legislador brasileiro optou por proteger apenas o superendividamento passivo e o

ativo involuntário, excluindo expressamente os casos de dolo do consumidor (Brasil, 2021).

Assim, o conceito jurídico contemporâneo de superendividamento vai além da inadimplência, representando um estado de desequilíbrio financeiro estrutural que compromete a dignidade humana e requer mecanismos de repactuação e reinclusão econômica (Ferreira, 2022).

HISTÓRICO DAS LEGISLAÇÕES DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR

A trajetória das legislações de proteção ao consumidor no Brasil revela um processo de A trajetória da proteção ao consumidor no Brasil é relativamente recente quando comparada a outros países desenvolvidos, mas apresenta um processo evolutivo consistente e progressivo, especialmente a partir da segunda metade do século XX. Durante décadas, as relações de consumo no país foram regidas apenas pelas normas gerais do Código Civil de 1916, o qual partia da premissa liberal da igualdade formal entre as partes contratantes. Essa concepção jurídica, própria do individualismo contratual do século XIX, ignorava as desigualdades econômicas e informacionais existentes entre consumidores e fornecedores, conferindo ampla liberdade aos agentes econômicos e nenhuma proteção específica ao consumidor (Nery Junior; Nery, 2014).

No contexto econômico e político dos anos 1970, caracterizado por altos índices de inflação, crescimento urbano acelerado e industrialização intensiva, começaram a emergir conflitos de consumo em escala nacional. O aumento da oferta de bens duráveis e o surgimento de novas formas de crédito geraram um cenário de vulnerabilidade para o consumidor brasileiro. É nesse período que se iniciam

as primeiras iniciativas institucionais de defesa do consumidor (Albuquerque, 2023). Em 1975, foi fundada em Porto Alegre a Associação de Proteção ao Consumidor (APC), considerada uma das pioneiras no país. No ano seguinte, em 1976, o Estado de São Paulo criou o Programa de Orientação e Proteção ao Consumidor (Procon), por meio de decreto estadual, com o objetivo de mediar conflitos e prestar informações ao público. Esse modelo de atendimento inspirou posteriormente a criação de Procons em outros estados, tornando-se referência nacional (Carvalho, 2023).

Em paralelo, o governo federal começou a estruturar políticas voltadas à qualidade e segurança de produtos. Nesse sentido, destaca-se a criação do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro), em 1973, com a função de fiscalizar padrões técnicos e proteger o consumidor de práticas comerciais enganosas. Também na década de 1970, foi instituído o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (CNDC), órgão consultivo que buscava harmonizar ações de defesa do consumidor no âmbito federal (Carvalho, 2023).

Na esfera legislativa, um dos primeiros movimentos concretos pela normatização da defesa do consumidor ocorreu em 1977, com o projeto de lei apresentado pelo deputado Nina Ribeiro, propondo a criação de um Código de Defesa do Consumidor. A proposta, entretanto, não avançou naquele momento devido à ausência de um ambiente político favorável durante o regime militar. Mesmo assim, o tema permaneceu em debate, e entidades civis e acadêmicas passaram a organizar eventos e pesquisas voltadas à proteção do consumidor, influenciadas por experiências internacionais, especialmente dos Estados Unidos e da Comunidade Europeia (Pereira, 2021; Benjamin; Marques; Miragem, 2013).

A Constituição Federal de 1988 representou um divisor de águas nesse processo, ao estabelecer, no artigo 5º, inciso XXXII, que “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”, e, no artigo 170, inciso V, que a defesa do consumidor constitui um dos princípios da ordem econômica. Essa dupla inserção nos direitos fundamentais e na política econômica consolidou a tutela do consumidor como valor constitucional e impôs ao legislador infraconstitucional a criação de normas específicas para sua proteção (Marques, 2010).

Diante desse novo paradigma constitucional, foi instituída uma Comissão de Juristas, coordenada pela professora Ada Pellegrini Grinover, para elaborar o anteprojeto do Código de Defesa do Consumidor (CDC). Participaram do grupo nomes expressivos do Direito brasileiro, como Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin, Kazuo Watanabe, José Geraldo Brito Filomeno, Zelmo Denari, Eliana Cárceres e Nelson Nery Júnior. Os debates resultaram em um texto moderno, influenciado por legislações estrangeiras, como o Consumer Protection Act (EUA) e o Code de la Consommation (França) (Marques, 2010).

O anteprojeto foi amplamente discutido em consultas públicas e, após ajustes e contribuições recebidas de especialistas nacionais e internacionais, foi encaminhado ao Congresso Nacional. Finalmente, em 11 de setembro de 1990, o então presidente Fernando Collor de Mello sancionou a Lei nº 8.078, instituindo o Código de Defesa do Consumidor, que entrou em vigor em março de 1991 (Ribeiro, 2025).

O CDC representou um marco histórico ao consolidar, em um único diploma, princípios, direitos e mecanismos de proteção, além de instituir normas sobre práticas comerciais, cláusulas contratuais, sanções administrativas e

responsabilidade civil. Nas palavras de Garcia (2006), o Código constitui “um verdadeiro microssistema jurídico de tutela dos desiguais”, conferindo instrumentos eficazes para o reequilíbrio das relações de consumo e o fortalecimento da cidadania.

A partir da década de 2000, novas leis complementares e regulamentações ampliaram a efetividade do sistema consumerista. Entre elas, destaca-se a Lei nº 10.962/2004, que disciplinou a oferta e a afixação de preços no comércio; a Lei nº 12.291/2010, que tornou obrigatória a manutenção de exemplares do CDC em estabelecimentos comerciais; e a Lei nº 12.741/2012, que determinou a informação do valor dos tributos incidentes nas notas fiscais.

O marco mais recente e significativo foi a Lei nº 14.181/2021, conhecida como Lei do Superendividamento, que alterou dispositivos do CDC e do Estatuto do Idoso. Essa legislação introduziu o conceito jurídico de superendividamento e inaugurou uma nova fase de proteção ao consumidor, baseada em três pilares: crédito responsável, educação financeira e repactuação de dívidas. Ao prever audiências de conciliação e planos de pagamento judicial, a lei estabeleceu um modelo humanizado de reestruturação financeira, inspirado em experiências francesas e belgas (Monte, 2023)

Portanto, a evolução histórica da legislação de defesa do consumidor no Brasil reflete um processo contínuo de constitucionalização e humanização do direito privado. De um cenário de ausência normativa no início do século XX, o país passou a dispor de um arcabouço jurídico robusto, que não apenas regula as relações de consumo, mas também busca garantir a justiça social e a dignidade humana diante das desigualdades do mercado contemporâneo (Monte, 2023).

ANÁLISE DA LEI 14.181/2021

A Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021, promoveu modificações relevantes no Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) e no Estatuto do Idoso, estabelecendo um quadro regulatório direcionado à prevenção e a gestão do superendividamento. Essa inovação normativa responde à demanda de garantir o exercício da cidadania e a dignidade da pessoa humana, admitindo que o endividamento excessivo compromete o denominado mínimo existencial e impacta nos direitos fundamentais (Brasil, 2021).

Em consonância com a Exposição de Motivos da norma, o propósito principal consistiu em "restabelecer o equilíbrio entre consumidores e instituições financeiras, fomentando a concessão responsável de crédito e evitando o colapso econômico das famílias". Assim, a lei não se limita a reprimir abusos, mas busca implementar um sistema de salvaguarda preventiva e restauradora, integrando aspectos educativos, negociais e processuais. Estudos recentes indicam que, quatro anos após sua edição, a lei tem avançado na proteção do consumidor, regulando o crédito responsável, embora enfrente desafios na implementação plena, como a necessidade de maior capacitação institucional e uniformização de procedimentos (Brasil, 2015).

OBJETIVOS E PRINCÍPIOS DA LEI

O cerne da Lei nº 14.181/2021 reside na promoção do crédito responsável, na educação financeira e na preservação do mínimo existencial. Ao alterar o art. 4º da Lei nº 8.078/1990 do CDC, a norma incorporou incisos que consolidam novos princípios da Política Nacional das Relações de Consumo, em particular os relacionados à

prevenção e ao tratamento do superendividamento e à garantia da transparência na concessão de crédito (Brasil, 2021). A legislação vigente define explicitamente que a prevenção ao superendividamento deve evitar a exclusão social do consumidor, promovendo práticas de crédito responsável e educação financeira para modificar comportamentos de consumo.

Para o Conselho Nacional de Justiça (2022), "a lei introduz a lógica da prevenção como valor jurídico autônomo, exigindo das instituições financeiras práticas compatíveis com o dever de lealdade e boa-fé objetiva, de modo a evitar o endividamento abusivo". Essa orientação impõe que o crédito seja ofertado e contratado de forma responsável, considerando a capacidade de pagamento do consumidor e sua vulnerabilidade econômica.

Ribeiro (2025, p. 17) assinala que "a lei inovou ao reconhecer o superendividamento como problema social e de política pública, e não apenas contratual", na medida em que estabelece a corresponsabilidade do fornecedor de crédito na proteção do consumidor. Sob essa ótica, o princípio do crédito responsável implica que o fornecedor deve avaliar a real condição do tomador, evitando a oferta de crédito que o leve ao inadimplemento. Análises empíricas recentes demonstram que a lei tem efeitos positivos na redução de novos casos de superendividamento, embora persista a necessidade de maior adesão por parte das instituições financeiras para aprimorar sua eficácia.

Outro objetivo essencial é a preservação do mínimo existencial, ou seja, a porção da renda indispensável à subsistência digna. Conforme destacado pela Cartilha do CNJ sobre Superendividamento (2022, p. 11), "nenhum plano de pagamento pode retirar do consumidor os recursos necessários à moradia, alimentação, saúde e transporte". Esse princípio guia todos os mecanismos da lei e fundamenta

a intervenção judicial quando há comprometimento desproporcional da renda. Na jurisprudência, o Superior Tribunal de Justiça tem aplicado a legislação consumerista de modo a assegurar a preservação do mínimo existencial, especialmente ao limitar descontos decorrentes de empréstimos que comprometam a subsistência do consumidor. Nesse sentido, destaca-se o entendimento firmado no AgInt no AREsp nº 1.648.218/RS, no qual se reconhece a necessidade de resguardar a dignidade do devedor diante de descontos excessivos (Brasil, 2020).

Por fim, a lei reforça a educação financeira como instrumento de prevenção. O art. 4º, inciso IX, da Lei nº 8.078/1990 do CDC passa a incluir a promoção da educação financeira e ambiental dos consumidores, visando à alteração de comportamentos no uso do crédito. Para Araújo (2023), "a educação financeira figura como mecanismo pedagógico de longo prazo, essencial à sustentabilidade do consumo e à redução do superendividamento". A literatura enfatiza que programas educativos consistentes, integrados a políticas públicas, são cruciais para prevenir o superendividamento, especialmente entre grupos vulneráveis, promovendo a conscientização sobre juros e gestão orçamentária (Silva Junior, 2022).

Assim, os objetivos e princípios da Lei nº 14.181/2021 convergem para a efetivação do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, resguardando o consumidor de boa-fé e promovendo o equilíbrio nas relações de crédito.

NOVAS DISPOSIÇÕES E MECANISMOS DE PROTEÇÃO

As alterações introduzidas pela Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021, instituíram, no âmbito da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor -

CDC), um microssistema jurídico voltado à prevenção e ao tratamento do superendividamento, especialmente mediante a inclusão dos arts. 54-A a 54-G. Nos termos do art. 54-A, § 1º, do CDC, considera-se superendividamento a “impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer o mínimo existencial” (BRASIL, 1990). Tal conceituação constitui o fundamento normativo para a aplicação dos mecanismos de prevenção e repactuação previstos na legislação. Além disso, o próprio diploma legal exclui da proteção as dívidas contraídas mediante má-fé ou vinculadas à aquisição de produtos e serviços de luxo, direcionando a tutela jurídica ao consumidor de boa-fé.

Entre as inovações centrais, destaca-se a criação do processo de repactuação das dívidas, que pode ocorrer em duas fases: Extrajudicial, mediante convocação de todos os credores para audiência de conciliação e judicial, na hipótese de inexistência de acordo.

Nos termos dos arts. 104-A a 104-C da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor - CDC), a repactuação das dívidas do consumidor superendividado deve observar os princípios da boa-fé objetiva, da proporcionalidade e da preservação do mínimo existencial. O procedimento instituído pela Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021, tem por finalidade possibilitar a reorganização das obrigações financeiras do consumidor pessoa natural, de modo a viabilizar o adimplemento das dívidas sem comprometer sua subsistência digna nem promover sua exclusão do mercado de consumo. Conforme dispõe o art. 104-A, caput e § 1º, do CDC, o plano judicial ou consensual de pagamento poderá estabelecer prazo máximo de até 5 (cinco) anos para a quitação das obrigações abrangidas, assegurado o

pagamento da primeira parcela no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias. Além disso, o § 1º do referido dispositivo exclui expressamente do procedimento de repactuação as dívidas oriundas de contratos com garantia real, financiamentos imobiliários e crédito rural, entre outras hipóteses previstas em lei.

Segundo o CNJ (2022), "a conciliação é o coração do novo modelo de tratamento do superendividamento", pois visa restabelecer o diálogo entre consumidor e credores, evitando a judicialização excessiva. Ribeiro (2025), por sua vez, observa que "a fase extrajudicial enfrenta resistência dos credores, sobretudo instituições financeiras, que tendem a contestar os planos de pagamento, dificultando a efetividade prática do mecanismo". Desafios incluem a falta de padronização e resistência do setor bancário, o que compromete a conciliação.

A Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021, ao alterar a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor – CDC), também instituiu deveres específicos de transparência informacional e limites à oferta e à publicidade de crédito. Nos termos do art. 54-C do CDC, são consideradas abusivas as práticas publicitárias que utilizem expressões como “sem consulta ao SPC”, “sem juros”, “taxa zero” ou “sem comprovação de renda”, por potencialmente induzirem o consumidor em situação de vulnerabilidade à contratação irresponsável de operações de crédito. O referido dispositivo igualmente impõe ao fornecedor o dever de informar, de maneira adequada, clara e ostensiva, o custo efetivo total (CET) da operação, a taxa efetiva mensal de juros, os encargos incidentes e as consequências decorrentes do inadimplemento contratual. Além disso, a legislação consumerista veda práticas de assédio ou pressão direcionadas a consumidores vulneráveis, especialmente idosos, analfabetos, enfermos ou pessoas em estado de

hipervulnerabilidade, bem como proíbe o condicionamento do atendimento ou da contratação à renúncia de direitos ou ao acesso ao Poder Judiciário.

Outra inovação relevante é a exclusão de certas dívidas da repactuação — como as contraídas dolosamente ou sem boa-fé e a previsão de programas de educação financeira como parte integrante da política pública. Tais disposições demonstram o caráter multifacetado da lei: preventivo, repressivo e educativo.

Segundo Vieira (2022), a jurisprudência recente tem demonstrado a aplicação da Lei nº 14.181/2021 como instrumento de proteção ao consumidor superendividado, especialmente no que se refere à limitação de descontos excessivos em folha de pagamento e à preservação do mínimo existencial. O autor destaca entendimento proferido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios no sentido de que a aplicação da referida legislação deve assegurar percentual mínimo da renda do consumidor capaz de garantir sua subsistência digna. Para Vieira (2022), tais precedentes evidenciam o processo de consolidação, no âmbito do Poder Judiciário, de interpretações protetivas voltadas à efetividade das normas introduzidas pela Lei do Superendividamento.

Ribeiro (2025) apontou que os maiores desafios residem na ausência de critérios uniformes para cálculo do mínimo existencial e na baixa adesão das instituições credoras aos acordos extrajudiciais. Não obstante, há evidências de avanços significativos na conscientização dos consumidores e na ampliação do debate sobre crédito responsável.

Nesse sentido, a Lei nº 14.181/2021 institui um novo paradigma na tutela do consumidor de crédito, deslocando o foco do mero combate ao abuso contratual para a proteção

integral da pessoa superendividada. O sistema inaugurado combina mecanismos preventivos, conciliatórios e sancionatórios, reafirmando a centralidade da dignidade humana e da função social do crédito (Vieira, 2022).

DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 14.181/2021

A promulgação da Lei nº 14.181/2021, representou avanço notável na proteção dos consumidores brasileiros. Contudo, sua implementação enfrenta obstáculos que comprometem sua efetividade, os quais podem ser agrupados em duas categorias principais: barreiras institucionais e jurídicas, e dificuldades no acesso à informação e na promoção da educação financeira.

BARREIRAS INSTITUCIONAIS E JURÍDICAS

A eficácia da Lei nº 14.181/2021 depende da atuação coordenada de diversos atores institucionais, incluindo órgãos de defesa do consumidor, instituições financeiras e o Poder Judiciário. Todavia, a carência de infraestrutura e capacitação adequada tem dificultado a aplicação efetiva da norma. Um dos maiores desafios é a complexidade e burocracia nos processos de negociação, além da falta de conhecimento generalizado sobre a lei entre consumidores e profissionais (Carvalho, 2024).

Outro desafio corresponde a ausência de protocolos uniformes nos procedimentos de repactuação extrajudicial tem gerado insegurança jurídica tanto para consumidores quanto para credores. Nesse sentido, Ribeiro (2025) afirma que "a falta de padronização nos procedimentos de repactuação extrajudicial dificulta a operacionalização e

pode gerar insegurança jurídica para consumidores e credores".

Além disso, muitas instituições financeiras demonstram resistência em participar dos processos de repactuação extrajudicial, preferindo aguardar a judicialização dos casos. Araújo (2023) observa que "a resistência do setor bancário compromete a efetividade da lei, principalmente no que se refere à conciliação e à preservação do mínimo existencial". Especialistas destacam a necessidade de definir claramente o conceito de mínimo existencial para superar essas resistências.

O Poder Judiciário tem enfrentado desafios na aplicação uniforme da lei, especialmente no que tange à definição do mínimo existencial e à análise da boa-fé do consumidor. O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) tem registrado casos em que a definição de mínimo existencial e os critérios de proporcionalidade são intensamente debatidos, gerando divergências entre decisões judiciais (Carvalho, 2024).

ACESSO À INFORMAÇÃO E EDUCAÇÃO FINANCEIRA

A Lei nº 14.181/2021 enfatiza a importância da educação financeira como ferramenta de prevenção ao superendividamento. No entanto, a implementação de programas eficazes enfrenta obstáculos (Silva Junior, 2022).

Expressiva parcela da população brasileira possui acesso limitado à informação financeira, seja em razão de questões de escolaridade, seja pela falta de acesso à internet. Tal circunstância dificulta a compreensão dos consumidores acerca de seus direitos e das condições do crédito ofertado. Silva Júnior (2022) destaca que "sem o conhecimento adequado do consumidor sobre seus direitos e

sobre a dinâmica do crédito, os mecanismos de repactuação e prevenção perdem eficácia".

A efetividade da educação financeira como medida preventiva depende da implementação de programas educativos consistentes e amplamente acessíveis.

Ribeiro (2025) complementa que a implementação de programas educativos enfrenta obstáculos relacionados à capacidade institucional de disseminação e à adesão dos consumidores, especialmente aqueles com menor escolaridade ou acesso restrito à internet. Pesquisas indicam que a educação financeira nas escolas pode prevenir dívidas desde cedo, ensinando conceitos como juros e orçamentos.

A falta de transparência nas informações contratuais, como taxas de juros e custos efetivos do crédito, dificulta a tomada de decisões informadas pelos consumidores. Araújo (2023) ressalta que "a transparência na oferta de crédito é condicionante para que o consumidor possa negociar de forma consciente, e a ausência dessa transparência reduz a eficácia de todo o arcabouço legal".

CONSEQUÊNCIAS PARA OS CONSUMIDORES

A Lei nº 14.181/2021 representou notório avanço na proteção dos consumidores brasileiros em situação de endividamento excessivo. Contudo, sua implementação e eficácia têm suscitado debates e análises críticas, evidenciando tanto impactos positivos quanto limitações da legislação.

IMPACTO NA VIDA DOS CONSUMIDORES SUPERENDIVIDADOS

O superendividamento constitui condição que compromete a capacidade do consumidor de honrar suas dívidas sem sacrificar o mínimo existencial, ou seja, sem prejudicar sua própria sobrevivência e a de sua família. A Lei nº 14.181/2021 visa proporcionar aos consumidores instrumentos para a renegociação de suas dívidas, preservando sua dignidade e promovendo a educação financeira como forma de prevenção (Abreu, 2021).

A implementação da lei tem proporcionado aos consumidores superendividados mais oportunidades para renegociar suas dívidas de maneira justa e equilibrada, preservando o mínimo existencial e garantindo a dignidade humana. Ademais, espera-se que a lei tenha contribuído para a redução no número de novos casos de superendividamento, em virtude das medidas preventivas estabelecidas, como a obrigação de informações claras e detalhadas sobre os custos totais do crédito (Albuquerque, 2023).

CASOS PRÁTICOS E JURISPRUDÊNCIA RECENTES

A aplicação da Lei nº 14.181/2021 tem gerado série de decisões judiciais que ilustram sua eficácia e os desafios enfrentados na prática. A jurisprudência recente tem abordado questões relacionadas à limitação de descontos em folha de pagamento, com base no princípio da preservação do mínimo existencial (Araujo, 2023).

Conforme analisam Brasil (2016) e Araújo (2023), a jurisprudência relacionada ao superendividamento ainda apresenta divergências quanto à definição do mínimo existencial e à aplicação dos critérios de proporcionalidade nas relações de consumo, circunstância que contribui para a existência de entendimentos judiciais distintos acerca da

matéria. Segundo os autores, tais divergências podem ocasionar insegurança jurídica e morosidade processual aos consumidores superendividados. Brasil (2016), ao examinar o entendimento consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial nº 1.555.722/RS, destaca a tendência jurisprudencial de fortalecimento da tutela do consumidor em situações de comprometimento excessivo da renda, especialmente mediante a limitação de encargos e cláusulas capazes de afetar a dignidade do devedor. Na mesma perspectiva, Araújo (2023) sustenta que a intervenção judicial, nesses casos, revela-se instrumento necessário para coibir abusos contratuais e assegurar condições mínimas de subsistência ao consumidor vulnerável.

REFLEXÕES SOBRE A EFICIÊNCIA DA LEI Nº 14.181/2021

Embora a Lei nº 14.181/2021 constitua marco importante na proteção dos consumidores superendividados, sua efetividade plena depende de políticas públicas integradas, fortalecimento institucional e consolidação jurisprudencial. Estudos indicam que, apesar dos esforços, os indicadores nacionais de endividamento permanecem elevados, sugerindo que a aplicação da lei ainda enfrenta desafios significativos (Carvalho, 2024).

Ademais, a falta de regulamentação específica sobre o conceito de "mínimo existencial" tem gerado incertezas e dificuldades na aplicação uniforme da lei, afetando sua eficácia na prática. Perspectivas apontam para a necessidade de equilibrar autonomia contratual com proteção ao vulnerável (Gonçalves, 2023).

PROPOSTAS PARA APRIMORAMENTO DA LEGISLAÇÃO

Para aprimorar a eficácia da Lei nº 14.181/2021, a doutrina aponta algumas medidas essenciais, entre elas: a definição objetiva do mínimo existencial, o fortalecimento das políticas de educação financeira, a capacitação dos profissionais envolvidos e o aprimoramento da infraestrutura institucional para facilitar a renegociação de dívidas e o acesso dos consumidores aos seus direitos (Ferreira, 2022).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei nº 14.181/2021 representa um avanço significativo no ordenamento jurídico brasileiro, ao reconhecer o superendividamento como uma questão que ultrapassa a esfera individual e assume contornos de problema social e de política pública. Ao instituir um sistema integrado de prevenção, repactuação e educação financeira, a legislação buscou harmonizar a proteção do consumidor de boa-fé com a responsabilização dos fornecedores de crédito, sempre com vistas à preservação do mínimo existencial.

No entanto, como demonstrado ao longo deste estudo, a efetividade da norma ainda esbarra em obstáculos relevantes, como a resistência de instituições financeiras, a falta de uniformização conceitual e procedimental, e as limitações no acesso à informação e à educação financeira. Tais desafios exigem ações coordenadas entre Poder Público, sociedade civil e setor privado, incluindo a regulamentação do conceito de mínimo existencial, a capacitação de profissionais e o fortalecimento de políticas educativas.

A despeito das dificuldades, a lei inaugurou um novo paradigma na tutela consumerista, reafirmando o

compromisso com a dignidade da pessoa humana e com a função social do crédito. Seu pleno potencial, contudo, só será alcançado

por meio de esforços contínuos de aprimoramento e implementação, garantindo que o direito ao recomeço não seja apenas uma previsão legal, mas uma realidade tangível para os consumidores brasileiros.

REFERÊNCIAS

ABREU, GLS. **Superendividamento do consumidor e o direito ao mínimo existencial: uma análise crítica da Lei nº 14.181/2021**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021.

ALBUQUERQUE DOS SANTOS SILVA LIMA, EC. **Relações de consumo e superendividamento: um estudo à luz da Lei nº 14.181/2021**. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2023.

ARAÚJO, L. M. Educação financeira e sustentabilidade do consumo: a função pedagógica da Lei nº 14.181/2021. **Revista de Direito e Sociedade**, v. 4, n. 1, 2023.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Economia Bancária 2022**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2022. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br>. Acesso em: 18 out. 2025.

BAUMAN, Z. **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BENJAMIN, AHV; MARQUES, CL; MIRAGEM, B. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

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**, Brasília, DF, 12 set. 1990.

BRASIL. Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021. Altera o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto do Idoso para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 jul. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.962, de 11 de outubro de 2004. Dispõe sobre a oferta e as formas de afiação de preços de produtos e serviços para o consumidor. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, 13 out. 2004.

BRASIL. Lei nº 12.291, de 20 de julho de 2010. Torna obrigatória a manutenção de exemplar do Código de Defesa do Consumidor nos estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, 21 jul. 2010.

BRASIL. Lei nº 12.741, de 8 de dezembro de 2012. Dispõe sobre medidas de esclarecimento ao consumidor quanto à carga tributária incidente sobre mercadorias e serviços. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, 10 dez. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo interno no agravo em recurso especial nº 1.648.218/RS**. Relator: Ministro Marco Aurélio Bellizze. Julgado em: 15 set. 2020. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 24 abr. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial nº 1.555.722/RS**. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Julgado em: 6 dez. 2016. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 24 abr. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 3.515/2015**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em: 24 abr. 2026.

CARVALHO, AJ. **Superendividamento do consumidor e o direito ao mínimo existencial como forma de preservação da dignidade da pessoa humana**. Dissertação (Mestrado em

Direito) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Cartilha sobre Superendividamento**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 24 abr. 2026.

CNC – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E

TURISMO. **Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (Peic)**. Brasília: CNC, 2023. Disponível em: <https://www.cnc.org.br>. Acesso em: 25 out. 2025.

FERREIRA, ESM. **Facetas do fenômeno do superendividamento**: análise da política pública de prevenção e tratamento do superendividamento dos consumidores na Lei 14.181/2021 e a efetivação do direito à dignidade humana. 2022. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2022.

GARCIA, LR. **Direito do consumidor**: Código comentado e jurisprudência. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

GONÇALVES, CRN. **Tratamento do superendividamento do consumidor à luz da Lei nº 14.181/2021**: contribuições sociais e econômicas do novo modelo jurídico. 2023. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2023.

MARQUES, CL. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**: o novo regime das relações contratuais. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MONTE, LB. **A Lei 14.181/2021 e a prevenção ao superendividamento de pessoas idosas como garantia do mínimo existencial**. 2023. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito) – Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2023.

NERY JUNIOR, N; NERY, RMA. **Código Civil Comentado**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PEREIRA, LC. **A Lei nº 14.181/2021 e o desdobramento da regulamentação do mínimo existencial:** uma análise comparativa entre Brasil, França e Estados Unidos. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

RIBEIRO, M. A. A efetividade da Lei nº 14.181/2021 no tratamento do superendividamento. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 128, p. 15-32, 2025.

SILVA JÚNIOR, I. Educação financeira como forma de solucionar o superendividamento: desafios e perspectivas. **Revista Avant**, 2022.

VIEIRA, LF. **A dignidade do consumidor superendividado:** uma análise crítica da Lei nº 14.181/2021. 2022. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022.