

LEONARDO GARCIA

LEI DO SUPERENDIVIDAMENTO

LEI 14.181/2021

COMENTADA E ANOTADA
DOCTRINA E JURISPRUDÊNCIA

2ª

EDIÇÃO

Revista, atualizada
e ampliada

2025

 EDITORA
JusPODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

necessidades psicológicas e sociais do consumidor. Essa abordagem integral contribui para que o superendividado seja tratado com respeito e empatia, permitindo sua recuperação de forma digna e promovendo a reintegração plena na sociedade e na economia.

9. Direitos do consumidor no superendividamento

9.1. Direto à garantia de práticas de crédito responsável

O inciso XI do art. 6º do CDC, introduzido pela Lei 14.181/2021, representa um marco na proteção contra o superendividamento, ao assegurar o direito a práticas de crédito responsável, associado à educação financeira e a meios efetivos de prevenção e tratamento do endividamento excessivo.

Essa proteção reconhece a crescente vulnerabilidade financeira do consumidor em um mercado onde o crédito é amplamente ofertado, mas nem sempre concedido de forma criteriosa e ética. O objetivo é evitar que o consumidor, ao buscar crédito para atender suas necessidades ou realizar sonhos, se torne incapaz de honrar suas dívidas sem comprometer o mínimo existencial – o conjunto de recursos indispensáveis para sua subsistência e dignidade.²⁴

A responsabilidade das instituições financeiras é o eixo central dessa garantia. Elas têm o dever de adotar práticas prudentes na concessão de crédito, realizando análises criteriosas da capacidade de pagamento do consumidor. Essa análise deve ser concreta e abrangente, considerando a renda, os compromissos financeiros já assumidos e as peculiaridades socioeconômicas do solicitante. Mais do que simples formalidade, trata-se de uma obrigação ética e jurídica de proteger o consumidor contra práticas de crédito irresponsáveis que podem levá-lo ao superendividamento.

Além disso, o inciso XI exige que as instituições financeiras forneçam informações claras, completas e adaptadas ao perfil de cada consumidor. Não se pode mais tratar o consumidor como um "homem médio", desvinculado de suas especificidades. É necessário levar em conta o nível de conhecimento financeiro, o contexto social e as condições econômicas do consumidor, para que ele compreenda plenamente os riscos, custos e obrigações envolvidos na operação de crédito.

Por fim, a análise da concessão de crédito deve estar alinhada com os princípios de ética e responsabilidade social, evitando aprovações automáticas ou imprudentes que desconsiderem a realidade financeira individual. O foco deve ser o equilíbrio entre o acesso ao crédito e a proteção da saúde financeira

24. Na França também há que se preservar o mínimo existencial ou mínimo vital denominado "restre à vivre".

do consumidor, promovendo um mercado mais sustentável e prevenindo a exclusão financeira.²⁵⁻²⁶

9.2. Direto à garantia de práticas de educação financeira

O inciso XI do art. 6º do CDC consagra a educação financeira como um direito básico do consumidor, reconhecendo-a como ferramenta indispensável para a prevenção do superendividamento. A Lei 14.181/2021 reforça que, além de enfrentar as consequências do endividamento excessivo, é essencial atuar em sua origem, capacitando o consumidor a compreender os custos, juros e riscos das operações financeiras.

A educação financeira promove a autonomia do consumidor, permitindo que ele avalie de forma consciente os impactos do crédito no orçamento familiar e evite comprometer-se além de suas possibilidades. Essa conscientização é essencial para que o consumidor entenda os reflexos de suas escolhas financeiras, especialmente diante da ampla oferta de crédito fácil, mas frequentemente desvantajoso.

Além disso, a função social das instituições financeiras deve ser destacada. Elas não apenas fornecem crédito, mas também têm o dever de contribuir para uma cultura de consumo responsável e sustentável. Essa contribuição vai além da simples transparência contratual, exigindo a promoção de práticas que ajudem o consumidor a tomar decisões equilibradas e evitar armadilhas financeiras.

A educação financeira é, portanto, um pilar fundamental na luta contra o superendividamento. Ela empodera o consumidor não apenas para negociar melhores condições de crédito, mas também para planejar seu futuro financeiro de forma realista. Quando bem implementadas, as iniciativas de educação financeira não beneficiam apenas os indivíduos. Elas também fortalecem o mercado como um todo, reduzindo a inadimplência e promovendo um ambiente de crédito mais seguro e equilibrado.

25. “O paradigma do “crédito responsável” é uma noção, nascida de uma diretiva europeia (modificada em 2010), estimulando uma conduta leal do fornecedor de crédito e do intermediário. Assim, antes da celebração do contrato de crédito, o fornecedor e o intermediário que organiza (fornecedor ou mesmo correspondente bancário) deve avaliar de forma responsável e leal a situação do consumidor que solicita um contrato de crédito e se terá condições de respeitar as obrigações decorrentes do contrato; podendo para tal fim, e sob os limites da legislação específica sobre o tratamento de dados pessoais, requerer as informações necessárias e completas a fim de apreciar a sua situação financeira e sua capacidade de reembolso e, em qualquer caso, os seus compromissos financeiros em andamento. A noção evita o superendividamento e estimula a cultura da cooperação conforme à boa-fé e probidade e facilita o pagamento posterior das dívidas de consumo.” (*Relatório Geral da Comissão de Juristas de atualização do Código de Defesa do Consumidor*, Publicação do Senado Federal, pg. 137/138)

26. Na maioria das vezes, não há informação adequada ao consumidor sobre o crédito a ser ofertado, sobre os encargos e juros a serem suportados, valendo-se as instituições financeiras da camada mais vulnerável da população (pessoas idosas e pessoas de baixa renda) para pressioná-los a contratar os mais variados créditos possíveis (consignado, crédito pessoal, cartão de crédito consignado, entre outros).

Nesse contexto, a Lei do Superendividamento deixa claro que prevenir é tão importante quanto remediar. Por isso, as políticas públicas e privadas de educação financeira devem ser integradas às estratégias de proteção do consumidor, visando não apenas solucionar o problema do endividamento, mas evitar sua reincidência. Com consumidores mais informados, o mercado se torna mais justo, e a sociedade, mais equilibrada.

9.3. Direto à garantia de práticas de prevenção e tratamento de situações de superendividamento

Nos casos em que o consumidor já se encontra em situação de superendividamento, o CDC, especialmente após a Lei 14.181/2021, apresenta instrumentos que visam possibilitar sua recuperação financeira de forma digna e eficaz. Entre esses mecanismos, destacam-se a revisão e a repactuação de dívidas, processos que permitem renegociar os débitos com os credores enquanto se assegura o mínimo existencial – ou seja, recursos básicos indispensáveis à sobrevivência e ao bem-estar do consumidor e de sua família.

A repactuação, fundamentada nos arts. 104-A e 104-C do CDC, é conduzida com base no diálogo e na conciliação, permitindo ajustes nas condições de pagamento, como prazos, taxas e modalidades de quitação, de modo a restabelecer o equilíbrio financeiro do consumidor sem comprometer sua dignidade. Esse procedimento reafirma o compromisso do ordenamento jurídico em tratar o consumidor como um sujeito de direitos, cuja vulnerabilidade deve ser enfrentada com medidas concretas de inclusão e proteção social.

Ao mesmo tempo, a Lei exige das instituições financeiras práticas responsáveis de concessão de crédito, com a avaliação criteriosa da capacidade de pagamento do consumidor. Essa responsabilidade vai além da mera oferta de crédito, buscando prevenir situações de sobrecarga financeira e assegurar que o crédito seja uma ferramenta de apoio ao desenvolvimento econômico e social, e não uma fonte de exclusão ou perpetuação da vulnerabilidade.

A lógica do CDC é clara: proteger o consumidor superendividado não é apenas uma questão individual, mas também um pilar para o fortalecimento da justiça nas relações econômicas. A responsabilidade social das instituições financeiras e a adoção de práticas equilibradas contribuem para um mercado de crédito mais sustentável, reduzindo índices de inadimplência e promovendo maior confiança nas relações de consumo.

Ao oferecer instrumentos para a prevenção e o tratamento do superendividamento, o CDC reafirma que o crédito deve ser uma força positiva, que sustente o bem-estar do consumidor e impulse sua autonomia financeira. Essa abordagem é essencial para a construção de uma sociedade mais justa, onde o acesso ao crédito seja seguro e alinhado aos princípios de dignidade e solidariedade.

9.4. Direito à preservação do mínimo existencial

O CDC, com a introdução da Lei 14.181/2021, garante ao consumidor um novo direito diretamente relacionado ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: o direito à preservação do mínimo existencial. Esse direito, fundamentado no art. 6º, XI e XII, do CDC, reflete o compromisso do ordenamento jurídico em proteger as condições mínimas de subsistência do consumidor, tanto na concessão quanto na repactuação de crédito. Trata-se de uma extensão prática e explícita do direito à dignidade, assegurando que o consumidor não comprometa sua sobrevivência ao assumir ou renegociar dívidas.

O conceito de mínimo existencial deriva diretamente da dignidade da pessoa humana, prevista no art. 1º, III, da Constituição Federal. Ele abrange as necessidades básicas indispensáveis à vida, como alimentação, moradia, saúde, educação e outros bens essenciais que assegurem uma existência digna. Esse princípio vincula tanto o Estado quanto as relações privadas, incluindo as relações de consumo, e tem como objetivo principal impedir que o consumidor seja levado a uma situação de privação extrema em razão de dívidas desproporcionais.

A preservação do mínimo existencial impõe limites concretos à concessão e gestão de crédito. Por exemplo, há casos em que grande parte dos rendimentos do consumidor é destinada ao pagamento de dívidas, como empréstimos consignados ou outras modalidades de crédito, deixando insuficientes os recursos para necessidades básicas. Essa situação, comum antes da Lei do Superendividamento, representa uma violação direta à dignidade do consumidor.²⁷

Embora a Lei 10.820/2003 já preveja limites para descontos em folha nos contratos de consignado, a garantia do mínimo existencial vai além desses percentuais, estendendo-se a todos os tipos de crédito. O objetivo é assegurar que, mesmo em casos de endividamento, permaneça disponível uma margem suficiente na remuneração para garantir a manutenção de uma vida digna.

Nesse contexto, o STJ já se deparou com situações antes da nova lei, tendo decidido que os descontos em conta corrente de salários são lícitos, desde que previamente autorizados (Resp 1.863.973/SP, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, DJ. 15/03/2022).

Contudo, a Lei 14.181/2021 trouxe um novo marco regulatório, deixando claro que a preservação do mínimo existencial deve ser observada em todos os

27. O STJ também já se manifestou sobre a problemática da possibilidade de descontos em contracorrente para pagamento de dívidas: “Não é lícito ao banco valer-se do salário do correntista, que lhe é confiado em depósito, pelo empregador, para cobrir saldo devedor de conta corrente. Cabe-lhe obter o pagamento da dívida em ação judicial. Se nem mesmo ao Judiciário é lícito penhorar salários, não será a instituição privada autorizada a fazê-lo. – Ainda que expressamente ajustada, a retenção integral do salário de correntista com o propósito de honrar débito deste com a instituição bancária enseja a reparação moral. Precedentes. Recurso Especial provido.” (STJ, REsp 1021578/SP, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 16/12/2008, DJe 18/06/2009)

PARTE II

PREVENÇÃO AO SUPERENDIVIDAMENTO

1. Prevenção e tratamento: dois pilares da doença social chamada Superendividamento

O art. 54-A do CDC delimita, já no seu caput, os objetivos centrais dos dispositivos contidos no Capítulo VI-A: *prevenção do superendividamento, crédito responsável e educação financeira do consumidor*. Esses objetivos revelam a preocupação do legislador em combater o superendividamento como uma verdadeira doença social, exigindo estratégias tanto de prevenção quanto de tratamento.

A prevenção se destaca como o pilar mais importante dessa legislação. Com o passar dos anos, observamos um crescimento alarmante do número de consumidores superendividados, situação que não apenas compromete suas finanças pessoais, mas também causa reflexos profundos na estabilidade econômica e no bem-estar social. Sem mecanismos eficazes de prevenção, o superendividamento tende a crescer, agravando desigualdades e gerando um ciclo vicioso de pobreza e exclusão.

A escolha dos termos *prevenção* e *tratamento* pelo legislador não é casual. Afinal, o superendividamento é considerada uma *doença social*. Assim como na área da saúde, prevenir é sempre o caminho mais eficaz e menos custoso. A crise da COVID-19 é um exemplo claro: enquanto o tratamento dos infectados foi crucial para salvar vidas, as medidas preventivas – como o uso de máscaras, vacinação e distanciamento social – foram determinantes para evitar que milhões de pessoas contraíssem a doença. O superendividamento segue uma lógica semelhante. Quando um consumidor já está profundamente endividado, o tratamento se torna complexo e muitas vezes incapaz de restaurar plenamente a sua saúde financeira. Por isso, a prevenção, ao evitar que as pessoas cheguem a esse ponto, é a estratégia mais eficaz para combater essa verdadeira pandemia econômica.

Nesse sentido, o Capítulo VI-A do CDC estabelece um conjunto de medidas preventivas, como o incentivo à educação financeira (art. 54-B) e a promoção do crédito responsável (art. 54-C). A ideia é simples: fornecer ao consumidor as ferramentas necessárias para tomar decisões financeiras conscientes e seguras, ao mesmo tempo em que se estabelece um controle rigoroso sobre a oferta

de crédito, prevenindo abusos e concessões irresponsáveis. Essas diretrizes pretendem criar um ambiente onde o consumo seja equilibrado e sustentável, evitando que o crédito fácil e descontrolado se torne uma armadilha.

No entanto, a legislação também reconhece que a prevenção, por mais eficiente que seja, não é suficiente em todos os casos. Para aqueles que já estão na condição de superendividados, o CDC oferece tratamento por meio de mecanismos de renegociação e repactuação de dívidas (arts. 104-A ao 104-C), permitindo que o consumidor reorganize sua vida financeira de forma digna e justa. Nesse contexto, a ideia de tratamento reflete uma abordagem humanizada, que busca resgatar o consumidor como cidadão e garantir que ele tenha condições reais de superar sua situação.

Assim, os dois pilares da legislação – prevenção e tratamento – trabalham juntos, mas com uma hierarquia clara: o objetivo maior é prevenir, pois prevenir significa evitar o sofrimento, os custos sociais e os danos à dignidade que acompanham o superendividamento. Trata-se de proteger não apenas a saúde financeira individual, mas também a estabilidade econômica e social como um todo.

Ao regulamentar a concessão de crédito e incentivar a educação financeira, o CDC segue o princípio da prevenção como prioridade. Da mesma forma que educar a população sobre saúde básica ajuda a evitar doenças, educar o consumidor sobre finanças evita que ele entre em um ciclo de endividamento. E, quando a prevenção falha, a lei se preocupa em oferecer o tratamento adequado, com condições que respeitem a dignidade e as limitações do consumidor.

Portanto, o Capítulo VI-A do CDC funciona como uma vacina contra o superendividamento: prevenir para não precisar tratar. Mas, quando o tratamento se faz necessário, ele é planejado para oferecer uma recuperação eficaz, sem discriminação ou barreiras abusivas, reforçando o compromisso do legislador com a proteção do consumidor e a dignidade da pessoa humana.

2. CDC como estatuto jurídico “geral” do crédito responsável

Os artigos 54-B a 54-G do CDC representam uma evolução legislativa significativa ao trazerem um verdadeiro *estatuto jurídico do crédito responsável*. Esses dispositivos introduzem regras e princípios que transcendem o âmbito estrito das relações de consumo, podendo ser aplicados, com as devidas adaptações, a todas as concessões de crédito, incluindo aquelas envolvendo empresas de médio e grande porte. Trata-se de uma regulamentação que coloca a atividade de concessão de crédito no centro de sua disciplina, independentemente de quem sejam as partes envolvidas.

A essência desse estatuto jurídico está na imposição de obrigações negativas e positivas aos fornecedores de crédito. Isso significa que, além de proibir práticas abusivas e predatórias, como a omissão de informações relevantes ou a oferta de crédito sem análise da capacidade de pagamento, o CDC também exige uma postura ativa dos fornecedores, como a promoção da transparência e a adoção de critérios responsáveis na avaliação de crédito. Esse modelo regulamentar reflete o compromisso com a prevenção ao superendividamento e com a proteção da boa-fé objetiva como princípio basilar nas relações contratuais.

A aplicação dessas normas, mesmo fora das relações de consumo, encontra respaldo em uma análise funcional das atividades econômicas reguladas pelo CDC. Como destaca Leonardo Roscoe Bessa, o que importa, nesses casos, não é necessariamente a qualificação da relação como de consumo, mas sim a preponderância da atividade econômica exercida.⁵⁴ Há precedentes no próprio CDC que reforçam essa visão, como as normas relativas à publicidade e aos bancos de dados de proteção ao crédito. Ambas são disciplinas que, embora inseridas no CDC, não se restringem às relações de consumo, regulando, na prática, a atividade em si.

No caso da publicidade, o CDC estabelece parâmetros gerais para garantir que a comunicação publicitária seja clara, verdadeira e não induza o público ao erro (arts. 36 a 38). Esses princípios são aplicados amplamente, inclusive em contextos que não envolvem consumidores diretamente, porque a atividade publicitária impacta toda a sociedade. Da mesma forma, as normas sobre bancos de dados e cadastros de crédito (arts. 43 e 44) disciplinam o funcionamento dessas instituições, impondo limites e deveres que também se aplicam às relações entre fornecedores e outros agentes econômicos.

Essa abordagem é consistente com a ideia de que algumas atividades econômicas, pela sua natureza, possuem um impacto tão amplo que justificam uma regulação que ultrapasse as fronteiras das relações de consumo. O crédito é uma dessas atividades. Ao introduzir os princípios do crédito responsável, os arts. 54-B a 54-G têm como foco principal a atividade de concessão de crédito, com implicações que vão além do mercado consumidor e alcançam o sistema econômico como um todo.

Assim, os artigos 54-B a 54-G não apenas regulamentam a concessão de crédito, mas também incorporam princípios fundamentais que orientam essa atividade. O princípio da boa-fé objetiva, que permeia todo o CDC, é reforçado nessas disposições, exigindo que fornecedores de crédito ajam com lealdade, transparência e responsabilidade. Outro princípio central é o da educação financeira, que se materializa na obrigação de informar de maneira clara e acessível as condições do crédito, possibilitando ao contratante avaliar os riscos e benefícios envolvidos.

54 *Relação de consumo e aplicação do Código de Defesa do Consumidor*. RT, 2ªed. pg. 91.

Além disso, os dispositivos introduzem o conceito de prevenção ao superendividamento, que deve ser entendido como uma diretriz não apenas para proteger consumidores, mas também para promover a sustentabilidade do sistema de crédito como um todo. Ao evitar práticas predatórias, como a concessão indiscriminada de crédito sem análise da capacidade de pagamento, o legislador busca preservar o equilíbrio econômico e social, reduzindo os riscos sistêmicos associados ao endividamento excessivo.

A aplicação dos arts. 54-B a 54-G fora do contexto estrito das relações de consumo encontra respaldo na ideia de diálogo das fontes, que permite a interação entre normas de diferentes áreas do direito para solucionar questões que transcendem categorias jurídicas tradicionais. Essa perspectiva é especialmente relevante em um mercado globalizado e interconectado, onde as fronteiras entre consumidores e outros agentes econômicos muitas vezes se tornam tênues.

Por exemplo, em contratos de crédito envolvendo empresas de médio e grande porte, os princípios do crédito responsável podem ser aplicados para garantir que as práticas dos fornecedores sigam padrões éticos e transparentes. Isso não significa que o CDC se sobreponha a outras normas aplicáveis, como o Código Civil ou a legislação empresarial, mas sim que ele contribui para o aperfeiçoamento do ordenamento jurídico ao oferecer um arcabouço normativo que prioriza a responsabilidade e a sustentabilidade.

3. Informações obrigatórias na oferta de crédito

O art. 54-B, em complementação ao art. 52 do CDC, impõe um dever de informar qualificado por parte do fornecedor ou do intermediário na oferta do crédito e nas vendas a prazo.⁵⁵⁻⁵⁶ O que se busca (finalidade) é que o con-

55. Três diferenças são marcantes entre o art. 52 e o art. 54-B. Primeiro que o art. 54-B incluiu também as *vendas a prazo* enquanto o art. 52 menciona somente a *outorga de crédito e concessão de financiamento*. Segundo que o art. 54-B incluiu também como responsável pelas informações qualificadas o *intermediário*. Assim, todo aquele que participa da outorga do crédito (inclusive na venda a prazo), direta ou indiretamente, terá o dever de informar adequadamente o consumidor. Na oferta de crédito é muito comum a figura dos correspondentes bancários atuando como intermediários. Terceiro que o direito à liquidação antecipada deve ser informado previamente pelo art. 54-B, obrigação não constante no art. 52.

56. A inclusão do intermediário no caput do art. 54-B tem um forte apelo pedagógico. Embora já inserido pelo art. 34 do CDC, principalmente no tocante a responsabilidade, o intermediário que age representando o fornecedor também terá obrigações na concessão do crédito, devendo também o fornecedor se responsabilizar em caso de dano e/ou abuso praticado por aquele. Assim, não há mais espaço para o fornecedor do crédito (instituição financeira) tentar sustentar sua ilegitimidade em razão de um dano provocado por um intermediário (ex: correspondente bancário). A jurisprudência já vinha reconhecendo a responsabilidade solidária do fornecedor por falhas do intermediário: “Descabe reconhecer a ilegitimidade passiva do banco apelante, já que este possui responsabilidade solidária com todos os envolvidos na cadeia de fornecimento do serviço, nos termos do artigo 7º, parágrafo único, e do artigo 25, § 1º, do CDC, o que engloba, portanto, o correspondente bancário, cuja abertura e funcionamento se deu e dá em nome da instituição financeira, representando, na realidade, equação decorrente do

sumidor, através de informações adequadas recebidas anteriores à contratação (na oferta) possa tomar uma decisão consciente e informada (chamada de consentimento informado, qualificado ou esclarecido).

Quando bem esclarecido e informado, de maneira adequada e precisa, a depender de cada tipo de contrato, o consumidor tem mais chances de fazer escolhas melhores, diminuindo os riscos de modo a alcançar as suas legítimas expectativas.

Se o que se almeja é a prevenção ao superendividamento, deve-se priorizar a *informação qualificada*, aquela que realmente ajude o consumidor a entender os custos e os riscos envolvidos, inclusive de uma possível inadimplência, para que tenha consciência plena na tomada de decisão.

A informação qualificada ajudará até mesmo a mostrar ao consumidor se ele precisa do crédito naquele momento ou se ele poderá esperar ou optar por outros meios (como a utilização do décimo terceiro ou aplicação na poupança) para aquisição de produtos ou serviços.

O que se tem em mente aqui não é a exigência de uma série de informações a serem prestadas em folhetos, formulários e contratos, muitas vezes de difícil entendimento pelo consumidor. O conteúdo informativo a ser verificado, inclusive através de linguagem apropriado, é aquele que corresponda às reais necessidades e expectativas do consumidor no caso concreto, considerando sua idade, grau de analfabetismo, condição econômica, entre outras particularidades. Assim, conhecer bem quem é o tomador do crédito, no caso o consumidor, será essencial para práticas de concessão do crédito responsável.

Com isso também não se exige (e nem deseja) um amontoado de informações, pois o excesso informativo mais desinforma do que informa. Ou seja, não basta a demonstração de que o fornecedor concedeu diversas informações ao consumidor. O que importa é o oferecimento de informação qualificada, aquela informação necessária para uma decisão consciente na tomada do crédito.

Assim, embora o conteúdo e a forma como devem ser prestadas as informações dependerão de cada tipo de contrato e de cada tomador/consumidor, inclusive por exigência das normas da autoridade reguladora do sistema financeiro, o CDC, através do art. 54-B, de maneira mais detalhada⁵⁷, estabeleceu alguns parâmetros que deverão constar de maneira didática e de fácil acesso ao consumidor na oferta ao crédito.⁵⁸

risco-proveito auferido pelo banco ao delegar, sob a proteção de sua marca, algumas atividades bancárias ao correspondente.” (TJDF 07048374120178070018, Relator: Gilberto Pereira De Oliveira, Data de Julgamento: 31/07/2019, 3ª Turma Cível.)

57. Isso porque, embora o art. 52 do CDC, atrelado ao princípio da boa-fé objetiva, já fosse possível exigir estas informações adequadas (como o CET por exemplo), na prática os fornecedores de crédito ocultavam ou dificultavam estas informações.

58. Cíntia Muniz de Souza Konder ressalta a complexidade dos contratos de concessão de crédito para o consumidor uma vez que envolvem, muitas vezes, várias normas em sua regulação. Assim, explica que “o contrato de concessão de crédito é aparentemente menos complexo para o consumidor do que um

Todas estas informações dos incisos do caput do art. 54-B, bem como as que já que estavam previstas no art. 52 do CDC, deverão constar de *forma clara e resumida do próprio contrato, da fatura ou de instrumento apartado, de fácil acesso ao consumidor*.

Como tais informações são essenciais para o consumidor tomar uma decisão consciente sobre a tomada do crédito, elas deverão estar bem destacadas (estando assim de *fácil acesso*), de forma resumida, devendo ser prestadas em conjunto. Assim, a ideia central é fazer com que o consumidor, rapidamente, verifique as informações de maneira facilitada. Não se permite, com isso, que as informações se encontrem espaçadas no contrato ou em outro instrumento ou que, para cada informação obrigatória a ser prestada, seja inserida várias outras informações acessórias. Assim como foi previsto pela Comissão de Juristas, o ideal é que as informações estejam em destaque e de forma resumida no início do instrumento contratual.⁵⁹

3.1. Custo efetivo total

O primeiro, e talvez um dos mais importantes, é a informação sobre o custo efetivo total (CET) e a descrição dos elementos que o compõem. O custo efetivo total representa, em percentual anual, a junção de todos os encargos e despesas que incidem na operação de crédito. Em outras palavras, ele representa o quanto será cobrado pelo empréstimo solicitado pelo consumidor.

A informação sobre o CET é fundamental porque, conforme dito, ele representa o quanto o consumidor irá pagar pelo crédito. Antes da Lei 14.181/2021, embora fosse obrigatório a informação sobre o CET nos contratos de concessão de crédito, ele era colocado sem o devido destaque. O que os fornecedores de crédito informavam e destacavam, inclusive nas publicidades, era a taxa de juros, deixando de informar e destacar a cobrança de outros encargos, como IOF, seguro, tarifas, etc. Ora, o percentual que de fato o consumidor paga pelo crédito é muito maior que o percentual da simples taxa de juros informada, induzindo a erro sobre a real cobrança que era feita na concessão do crédito, caracterizando publicidade/oferta enganosa.

contrato de compra e venda de imóvel. Mas a simplicidade é ilusória. Parece fácil poder contratar por telefone, pela internet, por aplicativos para celular e em caixas eletrônicos. Esta modalidade de contratação, divulgada como simples e descomplicada para o consumidor, envolve normas que incluem desde instruções normativas, circulares e resoluções de órgãos do Sistema Financeiro Nacional e, em alguns casos, do Instituto Nacional de Seguridade Social, perpassando pelo Código Civil, Código de Defesa do Consumidor e Constituição da República.” KONDER, Cíntia Muniz de Souza. A adequação da informação na concessão de crédito. *Revista de Direito do Consumidor*. vol. 136. ano 30. p. 91-117. São Paulo: Ed. RT, jul./ago. 2021.

59. A redação original do projeto entregue pela Comissão de Juristas ao Senado constava de uma exigência mais objetiva e que uniformizaria esta obrigatoriedade, pois as informações deveriam *constar em um quadro, de forma resumida, no início do instrumento contratual*.

PARTE III

O TRATAMENTO NO SUPERENDIVIDAMENTO

1. Introdução

O capítulo V (Da Conciliação no Superendividamento) foi inserido pela Lei 14.181/2021 (Lei do Superendividamento) no CDC. Ele trata especificamente do segundo objetivo da lei que é o tratamento.¹⁰³ O primeiro, a partir do art. 54-A, é a prevenção.

O objetivo maior, conforme já abordado, é o da prevenção. É evitar o superendividamento através de práticas responsáveis de concessão de crédito e de promoção de educação financeira dos consumidores.

Porém, como em toda legislação que visa abordar o superendividamento, é necessário disciplinar como se dará os casos das pessoas que já se encontram (ou venham a se encontrar) superendividadas.

Como a finalidade principal é a preservação da dignidade da pessoa humana e como se reconhece que o superendividado está excluído socialmente (art. 4º, X), é necessário tratar a pessoa superendividada de modo a promover a reinserção social dela, através de um plano de pagamento viável que garanta a sua sobrevivência de maneira digna (através da preservação e verificação do mínimo existencial).

Através de uma visão topográfica dos artigos que abordam o tratamento, temos:

Art. 104-A	Conciliação no judiciário (pré-processual e processual)
Art. 104-B	Plano judicial compulsório (após não ter êxito na conciliação judicial – art. 104-A – ou na conciliação extrajudicial – art. 104-C)
Art. 104-C	Conciliação extrajudicial (feita pelos órgãos públicos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor)

103. Nos dizeres da Profa. Cláudia Lima Marques “o superendividamento é a doença da sociedade de consumo” e por isso esta doença tem que ser “tratada” (termo médico). MARQUES, Cláudia Lima. *Comentários à Lei 14.181/2021: A atualização do CDC em matéria de superendividamento*. RT, 2021, pg. 225.

2. Tratamento judicial (pré-processual e processual)

O art. 104-A trata da conciliação para tratar o superendividamento no judiciário. Estando o consumidor, pessoa natural, superendividado (passivo maior que ativo), não tendo como pagar suas dívidas sem garantir o mínimo existencial, poderá solicitar, judicialmente, a realização de audiência conciliatória com a presença de todos os credores oriundos de dívidas de consumo.

2.1. Cumprido os requisitos, o juiz deverá instaurar o tratamento

O caput do art. 104-A do CDC confere ao juiz a possibilidade de instaurar um processo de repactuação de dívidas a requerimento do consumidor. Contudo, o termo “poderá” deve ser interpretado como um verdadeiro “poder-dever”, cabendo ao magistrado verificar se o requerente e as dívidas apontadas preenchem os requisitos legais para integrarem o plano de pagamento. A análise não é discricionária, mas vinculada à presença dos critérios estabelecidos na legislação.

Se, por exemplo, uma pessoa jurídica, ainda que alegue ser consumidora nos termos do art. 2º do CDC, solicitar a audiência de conciliação prevista no art. 104-A, o pedido será indeferido. Isso ocorre porque o regime de repactuação de dívidas instituído pelo Código, voltado para combater o superendividamento, não contempla pessoas jurídicas. Assim, mesmo sendo destinatárias finais em determinadas relações de consumo, pessoas jurídicas estão excluídas do tratamento especial, que foi concebido para proteger consumidores pessoas físicas em situação de vulnerabilidade financeira.

2.2. Quem poderá se valer do tratamento do superendividamento?

Primeiramente, é preciso delimitar, segundo o CDC, quais consumidores e quais dívidas poderão participar do tratamento do superendividamento.

Assim, não poderão participar do processo de repactuação e revisão de dívidas (art. 104-A ao art. 104-C):

- a) se o consumidor não for pessoa natural;
- b) se o consumidor estiver de má-fé;
- c) se o consumidor agiu de maneira fraudulenta;
- d) se o consumidor contraiu dívidas com a intenção de não pagar;
- e) se a dívida é proveniente de produtos e serviços de luxo de alto valor e o consumidor tinha condições, ao menos, de avaliar o risco da insolvência;

- f) se as dívidas não são de consumo (alimentícias, tributárias, previdenciárias, etc.);
- g) se as dívidas são provenientes de contratos de crédito com garantia real, de financiamentos imobiliários e de crédito rural (art. 104-A, §1º).¹⁰⁴⁻¹⁰⁵⁻¹⁰⁶

Fora estas hipóteses, o consumidor estará autorizado a requerer a realização da audiência, visando inicialmente pactuar um acordo com os credores de maneira amigável.

2.3. Inspiração no modelo francês: conciliação pré-processual

Inspirado no modelo francês de tratamento do superendividamento (que prevê a conciliação das dívidas por uma comissão administrativa), o modelo previsto e idealizado pela comissão de juristas, através do art. 104-A, deverá seguir caminho semelhante (ou seja, também pré-processual).

Adaptando ao Brasil e a sua realidade, a conciliação deverá ser feita no judiciário (art. 104-A) ou através dos órgãos públicos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (art. 104-C), que terão competência concorrente para a realização das audiências.

As audiências pré-processuais no judiciário foram utilizadas por vários estados, antes da Lei 14.181/2021, para o tratamento do consumidor superendividado. Elas ocorriam, em sua grande maioria, nos CEJUSCs (Centros

104. Durante a tramitação do PLS 283/12 no Senado Federal a Febraban sugeriu a exclusão do tratamento destas dívidas, o que foi aceito.

105. Válidas são as críticas de Clarissa Costa de Lima sobre a exclusão destas dívidas no tratamento do superendividamento. Segundo a autora, “a exclusão dos contratos de crédito com garantia real, imobiliários e de crédito rural, além de privilegiar alguns credores que não terão o dever de renegociar a dívida, pode prejudicar a reabilitação econômica do consumidor quando sua renda permitir apenas o pagamento das dívidas com garantia.” LIMA, Clarissa Costa de. *Comentários à Lei 14.181/2021: A atualização do CDC em matéria de superendividamento*. RT, 2021, pg. 321.

106. Nesse sentido, impossibilitando a repactuação de contrato de financiamento de automóvel garantido por alienação fiduciária: “PROCESSUAL CIVIL E CONSUMIDOR. AGRAVO DE INSTRUMENTO. TUTELA DE URGÊNCIA. SUPERENDIVIDAMENTO. CONTRATO DE FINANCIAMENTO DE AUTOMÓVEL GARANTIDO POR ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA. REPACTUAÇÃO DE DÍVIDA. IMPOSSIBILIDADE. EXCEÇÃO DESCRITA PELA LEI. DECISÃO REVOGADA. 1. As dívidas provenientes de contratos de créditos garantidos com alienação fiduciária estão excluídas do processo de repactuação de dívida, nos termos do art. 104-A, § 1º, do CDC, incluído pela Lei nº 14.181/2021, que dispõe sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento.” (TJ-DF 07078970320228070000 1644738, Relator: Cruz Macedo, Data de Julgamento: 23/11/2022, 7ª Turma Cível, Data de Publicação: 05/12/2022)

Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania), com o propósito de contribuir com a desjudicialização.¹⁰⁷⁻¹⁰⁸

A proposta idealizada pela comissão de juristas, externada através do art. 104-A, era a utilização dos núcleos (inserido como instrumento da Política Nacional das Relações de Consumo – art. 5º, inciso VII) especializados no tratamento do superendividamento. Para tanto, estes núcleos devem contar com equipe especializada multidisciplinar (economistas, psicólogos, assistentes sociais, etc.), visando dar não somente o suporte jurídico (com a ajuda na elaboração do plano), mas também social e psicológico.

Neste sentido, esclarece Clarissa Costa de Lima que os núcleos terão competência para: “I – atender e entrevistar o superendividado para o preenchimento de formulário-padrão com os seus dados socioeconômicos, identificação dos credores, valor das dívidas, entre outros; II – oficiar aos credores, quando necessário, requisitando cópia do contrato, III – promover, em parceria com instituições de ensino públicas ou privadas ou o SNDC – Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, oficinas interdisciplinares de educação financeira e preparação de proposta de plano de repactuação, além de prestar assistência social e acompanhamento psicológico dos consumidores superendividados, na medida das possibilidades; IV – realizar a audiência/sessão de conciliação conjunta e global com todos os credores para a elaboração de plano de pagamento.”¹⁰⁹

A vantagem da utilização dos núcleos especializados no tratamento ao superendividamento é exatamente a possibilidade de conciliar em uma fase pré-processual, contando com equipe multidisciplinar que ajudará o consumidor na elaboração do plano de pagamento. Nesta fase, através da utilização dos núcleos, o consumidor não precisa estar representado por advogado (justamente por ser pré-processual), facilitando o acesso e incentivando a busca pelo tratamento, através de um plano que lhe permita o pagamento de suas dívidas.¹¹⁰

107. O Tribunal de Justiça do Paraná, por exemplo, criou o CEJUSC Endividados, sendo um centro judiciário de solução de conflitos especializado em matéria bancária. O TJDF também utiliza do CEJUSC, desde 2014, para tratar o superendividado através do Programa Superendividados, atualmente Centro Judiciário de Solução de Conflitos e de Cidadania Superendividados – CejusC/Super, vinculado ao Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação do Tribunal, NUPMEC. O TJRS também realiza a conciliação pré-processual no CEJUSC.

108. Em 24/12/2021 o CNJ expediu a Recomendação nº 125, no sentido de recomendar aos tribunais brasileiros a implementação de Núcleos de Conciliação e Mediação de Conflitos oriundos de superendividamento, os quais poderão funcionar perante aos CEJUSCs já existentes, responsáveis principalmente pela realização do procedimento previsto no art. 104-A, do Código de Defesa do Consumidor, com adoção de um fluxo uniforme de procedimentos.

109. *Comentários à Lei 14.181/2021: A atualização do CDC em matéria de superendividamento*. RT, 2021, pg. 319.

110. Embora o consumidor não necessite de advogado para a audiência nos núcleos (pré-processual), a experiência tem demonstrado que é recomendável que seja assistido por alguém capacitado. Na hipótese de não ter advogado (ou não ter condições de pagar um), deverá ser assistido pela Defensoria Pública ou por algum servidor do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (membro do Procon, etc.).

Assim, com a criação dos núcleos especializados (agora instrumento da Política Nacional das Relações de Consumo pelo inciso VII do art. 5º), o consumidor terá mais um caminho para solucionar e equacionar sua condição de superendividado, promovendo o resgate de sua dignidade.

2.4. Dois caminhos para o tratamento judicial (pré-processual ou processual)

Os Núcleos de Apoio ao Superendividado, embora já existissem em diversas localidades antes da entrada em vigor da Lei nº 14.181/2021, ganharam maior relevância com as alterações introduzidas no CDC, incluindo o art. 104-A. Esses núcleos especializados oferecem suporte técnico e orientação ao consumidor superendividado, atuando principalmente na fase pré-processual do processo de repactuação de dívidas.

Nesse contexto, a comissão de juristas que elaborou as diretrizes para a nova legislação visava justamente incentivar que a primeira etapa da repactuação fosse preferencialmente pré-processual, promovendo uma solução célere, consensual e menos onerosa tanto para o consumidor quanto para o fornecedor.

No entanto, a redação do art. 104-A não vinculou obrigatoriamente o consumidor ao uso dessa fase pré-processual. Pelo contrário, a norma confere ao consumidor superendividado a possibilidade de optar por ajuizar diretamente uma ação de repactuação de dívidas, iniciando assim o procedimento em âmbito judicial (processual).

Ao fazê-lo, o consumidor pode requerer a audiência conciliatória já na fase processual, desde que esteja devidamente representado por advogado ou pela defensoria pública. Essa alternativa ressalta a flexibilidade do sistema e reconhece a diversidade de situações enfrentadas pelos consumidores, permitindo que aqueles que se sintam mais seguros no ambiente judicial possam buscar diretamente a tutela jurisdicional. Além disso, é importante considerar que muitas comarcas ainda não dispõem de Núcleos de Apoio ao Superendividado estruturados, o que pode dificultar o acesso à fase pré-processual.

A possibilidade processual, embora prática, pode ser menos vantajosa em certos casos, já que o ajuizamento imediato implica custos e maior formalidade, além de sobrecarregar o sistema judiciário. Ainda assim, a previsão de escolha entre os dois caminhos demonstra a preocupação do legislador em garantir ao consumidor um amplo acesso aos meios de resolução de conflitos, respeitando sua autonomia e o princípio da facilitação da defesa de seus direitos.

Dessa forma, enquanto o modelo ideal propõe a resolução inicial no âmbito pré-processual, com suporte técnico dos núcleos especializados, a lei oferece ao consumidor superendividado a prerrogativa de iniciar o processo

diretamente no judiciário, conferindo ao tratamento do superendividamento um caráter híbrido e adaptável às circunstâncias individuais.

Caso o consumidor opte pela ação de repactuação de dívidas (fase processual) e havendo CEJUSC instalado na localidade, nada impede (e é aconselhável) que o magistrado remeta os autos ao núcleo para a realização da fase conciliatória, pois conforme já demonstrado, os núcleos específicos de tratamento ao superendividamento terão mais condições de alcançarem a efetividade nos acordos, além de poder contar com equipe multidisciplinar para auxiliar o consumidor.

Enunciado nº 41 do FONAMEC: “Caso o consumidor ingresse diretamente em juízo, sem o cumprimento da fase obrigatória do art. 104-A do Código de Defesa do Consumidor, após a análise de eventual tutela de urgência, o juiz poderá suspender o andamento do feito e remeter os autos ao CEJUSC para a realização da audiência autocompositiva prevista no referido dispositivo legal.”¹¹¹

2.5. Opção processual

2.5.1. *Petição inicial*

Na petição inicial da ação de repactuação de dívidas, é essencial que o consumidor apresente um conjunto robusto de informações e documentos que permitam ao juiz e aos credores compreenderem de forma clara sua situação econômica e social.

Deve ser requerida a gratuidade da justiça, com base na condição de superendividamento, anexando documentação que comprove a insuficiência de recursos para arcar com as custas processuais sem prejuízo do mínimo existencial.¹¹² O consumidor também pode pleitear tutela antecipada para limitar os descontos, especialmente aqueles relativos a empréstimos consignados, e solicitar a suspensão de cobranças e execuções em curso, argumentando que penhoras ou restrições patrimoniais podem inviabilizar o plano de pagamento, comprometendo a proteção do conjunto dos credores e a reorganização financeira pretendida.¹¹³

111. Justificativa: A aplicação subsidiária do Código de Processo Civil, arts. 300 e seguintes, decorre da ausência de previsão expressa do Código de Defesa do Consumidor quanto à apreciação das tutelas de urgência e de evidência antes da realização da fase consensual obrigatória do art. 104-A. Outrossim, o combate à exclusão social, art. 4º, X, é princípio vetor do microsistema de crédito ao consumo e a preservação do mínimo existencial é direito básico do consumidor, assegurado no art.6º, XI e XII. Daí a interpretação sobre a necessidade de apreciação da tutela de urgência antes da suspensão do processo e remessa ao Cejusc para a concretização da fase consensual.

112. Ver Tópico “Gratuidade da justiça”.

113. Ver Tópico “Tutela de urgência”.

Além disso, é aconselhável que o consumidor apresente um relatório econômico-social detalhado, demonstrando suas despesas mensais, inclusive as de natureza familiar. Esse relatório deve ser complementado por uma lista pormenorizada das dívidas que se pretende repactuar, acompanhada dos documentos comprobatórios. É importante incluir: os ganhos e remunerações do consumidor e, quando aplicável, de seu cônjuge ou companheiro; o detalhamento das dívidas de consumo que impactam diretamente o orçamento, como operações de crédito, compras a prazo ou prestação de serviços continuados, conforme determina o art. 54-A, § 2º, do CDC; e as dívidas que, embora não sejam qualificadas para repactuação, afetam o orçamento doméstico, como despesas com aluguel, alimentação, pensão alimentícia e financiamentos imobiliários ou de veículos.

O consumidor também deve listar despesas rotineiras de prestação continuada, como contas de água, energia elétrica, gás, telefonia, internet e mensalidades escolares, evidenciando o impacto dessas obrigações no orçamento mensal. É aconselhável ainda que sejam anexados documentos como declarações de bens e rendimentos apresentadas à Receita Federal, extratos bancários, faturas de cartão de crédito e comprovantes de despesas e aplicações financeiras dos últimos seis meses, tanto do consumidor quanto de seu cônjuge, quando aplicável. Se o cônjuge ou companheiro também estiver em situação de superendividamento e ingressar com um procedimento idêntico, essa informação deve ser esclarecida.¹¹⁴

Conforme será abordado à frente, se o consumidor não dispuser de contratos, extratos ou histórico de crédito que evidenciem suas dívidas, ele poderá solicitar ao juiz, já na petição inicial, por meio de um pedido incidental, que os fornecedores apresentem os documentos necessários. Nesse caso, o juiz deverá abrir prazo para que, após o recebimento desses documentos, o consumidor possa elaborar e apresentar um plano de pagamento adequado à sua realidade financeira.

Na petição inicial, o consumidor poderá requerer que, na hipótese de não se alcançar acordo durante a audiência de conciliação, o processo siga imediatamente para o procedimento previsto no artigo 104-B do CDC, que trata do plano judicial compulsório. Esse pedido antecipado elimina a necessidade de intimação posterior do consumidor para manifestar-se sobre o prosseguimento do feito, agilizando o andamento do processo. Com essa solicitação já formulada na inicial, o juiz estará autorizado a dar continuidade automática ao rito judicial, abrindo prazo para a contestação dos credores que não fizeram acordo, para que juntem documentos e demonstrem as razões da negativa de aceder ao plano proposto pelo consumidor.

114. Ver Tópico “Mínimo existencial - importância da demonstração dos gastos”.