

ABORDAGEM DA LEI N. 14.181/2021 LEI DO SUPERENDIVIDAMENTO



1. SUPERENDIVIDAMENTO: CONCEITO, ELEMENTOS ESSENCIAIS E TIPOS

A Lei nº 14.181, sancionada em 1º de julho de 2021, representa um marco na proteção do consumidor brasileiro, trazendo modificações ao Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90) e ao Estatuto do Idoso (Lei 10.741/03).

Estabeleceu atenção especial aos consumidores em situação de vulnerabilidade agravada, determinando prioridade de tramitação e proteção específica contra práticas abusivas direcionadas a estes grupos - idosos; doentes graves; pessoas com deficiência e analfabetos.

A alteração legislativa tem dois pilares fundamentais: prevenção e tratamento do superendividamento.

Sua estrutura visa não apenas resolver situações já estabelecidas, mas também evitar novos casos através da promoção do crédito responsável e da educação financeira. O objetivo final é resgatar a dignidade econômica do consumidor de boa-fé.

Há impactos, também, para os fornecedores: adequação de contratos e políticas; mudanças na publicidade; análise de crédito mais rigorosa e participação em audiências.

As instituições que não se adequarem às novas regras ficarão sujeitas a sanções administrativas, ações coletivas e indenizações individuais, além de terem que participar compulsoriamente dos processos de repactuação.

As inovações do CODECON foram em aspectos diversos, como:

- princípios: inclusão da prevenção e tratamento do superendividamento (art. 4º, IX e X) e do

fomento à educação financeira como princípios da Política Nacional das Relações de Consumo;

- direitos básicos: garantia de práticas de crédito responsável e de preservação do mínimo existencial (art. 6º, XI e XII) como direitos fundamentais do consumidor;
- hipóteses de cláusula abusiva: Inclusão de novas hipóteses de abusividade (Art. 51, XVII) relacionadas ao crédito e ao comprometimento do mínimo existencial;
- capítulos específicos: Criação de capítulos sobre “Da Prevenção do Superendividamento” (arts. 54-A a 54-G) e “Da Conciliação no Superendividamento” (arts. 104-A a 104-C);

O superendividamento é definido no art. 54-A, § 1º do CDC como:

“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, nos termos da regulamentação.”

Esta definição abrange tanto dívidas já vencidas (exigíveis) quanto as que ainda vencerão (vincendas), mostrando uma visão abrangente do problema.

Segundo a lei, é superendividado quem reúne os seguintes elementos essenciais:

- pessoa natural (ou seja, exclusão da pessoa jurídica);
- boa-fé do consumidor ao contrair as dívidas;

- dívidas de natureza consumerista;
- impossibilidade manifesta de pagamento (não mera dificuldade)

A respeito da boa-fé, é requisito indispensável para o acesso aos mecanismos de tratamento do superendividamento. Caracteriza-se pela:

- intenção real de pagar as dívidas no momento da contratação;
- ausência de ocultação ou falsificação de informações;
- inexistência de dolo, fraude ou simulação;
- não contratação deliberada de dívidas sabendo-se incapaz de pagá-las;

O superendividamento pode ser de dois tipos:

- Superendividamento passivo: causado por fatores externos imprevisíveis, como desemprego inesperado ou doença;
- Superendividamento ativo: causado pelo consumo impulsivo ou mal planejado, como compras compulsivas e falta de planejamento financeiro;

Embora a lei não faça distinção formal entre estes tipos, na prática jurídica esta classificação pode influenciar a análise da boa-fé do consumidor. O superendividamento passivo tende a ser visto com maior benevolência pelos tribunais, por decorrer de circunstâncias alheias à vontade do consumidor.

2. O MÍNIMO EXISTENCIAL E A PREVENÇÃO AO SUPERENDIVIDAMENTO

O mínimo existencial, conforme o art. 6º, XII do CDC, é definido como a “garantia de manutenção do mínimo de recursos que preservem a dignidade e o mínimo de condições materiais de subsistência do consumidor e sua família.” Este conceito está intimamente ligado ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

O Decreto 11.150/2022, em seu artigo 3º, trouxe uma definição objetiva do mínimo existencial, estabelecendo-o no valor de R\$600,00. Esta quantificação, no entanto, tem gerado intenso debate jurídico sobre sua constitucionalidade, já que muitos especialistas argumentam que um valor fixo não considera as particularidades regionais e familiares, podendo ser insuficiente para garantir a dignidade humana em diversos contextos sociais.

À propósito, tramita no TJSP o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, processo n. 2369408-34.2024.8.26.0000, que trata do decreto que criou o mínimo existencial.

Mesmo antes desta regulamentação federal, o mínimo existencial já vinha sendo aplicado pelos tribunais, geralmente considerando um percentual da renda que não pode ser comprometido com dívidas, abordagem que muitos juristas consideram mais adequada à realidade socioeconômica diversificada do país.

A exclusão de dívidas oriundas de consignados, por exemplo, tem sido determinante para o desfecho de inúmeras ações judiciais, pois, retirando-as do cálculo, a maioria dos superendividados deixam de comprovar o comprometimento do mínimo existencial.

A jurisprudência recente do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul (de todas as Câmaras Cíveis) é enfática nesse sentido. Para consulta:

- Apelação Cível n. 0803505-29.2023.8.12.0008, Corumbá, 1ª Câmara Cível, Relator Des. Sérgio Fernandes Martins, j: 05/08/2025 [CLIQUE AQUI](#)
- Agravo de Instrumento n.1411784-08.2025.8.12.0000 - Campo Grande, 2ª Câmara Cível, Relator Des. Nélcio Stábile, j: 30/5/2025 [CLIQUE AQUI](#)
- Agravo de Instrumento n. 1409603-34.2025.8.12.0000, Campo Grande, 3ª Câmara Cível, Relator Des. Marco André Nogueira Hanson, j: 01/08/2025 [CLIQUE AQUI](#)
- Apelação Cível n. 0822332-41.2025.8.12.0001, Campo Grande, 4ª Câmara Cível, Relator Juiz Wagner Mansur Saad, j: 30/07/2025 [CLIQUE AQUI](#)
- Apelação Cível n. 0827016-43.2024.8.12.0001 - Campo Grande, 5ª Câmara Cível, Relatora Desª Jaceguara Dantas da Silva, j: 30/7/2025 [CLIQUE AQUI](#)

Verifica-se, portanto, que no TJMS o critério objetivo de R\$ 600,00, somado à exclusão dos empréstimos consignados, tem sido aplicado de forma estrita, dificultando o enquadramento do consumidor como superendividado. Em contrapartida, há tribunais que adotam interpretação mais flexível. O Tribunal de Justiça de São Paulo, por exemplo, na Apelação Cível nº 1001826-84.2023.8.26.0407, entendeu que:

ACÇÃO DE REPACTUAÇÃO DE DÍVIDA. SUPERENDIVIDAMENTO. 1. CONTRATOS SUJEITOS À REPACTUAÇÃO. (...) 2. MÍNIMO EXISTENCIAL. A quantia de R\$ 600,00 (seiscentos reais) é apenas uma referência, pois o Decreto nº 11.150/2022 não previu nenhuma forma de correção monetária do valor, não abordando a questão da variação de preço dos produtos e dos serviços apurados pelo IBGE. A Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936, em seu artigo 1º, já dispõe sobre o mínimo existencial. Um salário-mínimo, líquido, é a melhor referência legal para quantificar o custo de vida quando o tema é o mínimo para existência do ser humano em sociedade, hoje no importe de R\$ 1.412,00 (mil e quatrocentos e doze reais). (...). Recurso de apelação provido, com determinação. (TJ-SP - Apelação Cível: 10018268420238260407 Osvaldo Cruz, Relator.: Roberto Mac Cracken, Data de Julgamento: 21/11/2024, 22ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 22/11/2024)

Esse posicionamento paulista se distancia da leitura literal do Decreto e adota parâmetro mais próximo do custo real de vida, sugerindo que a quantia de R\$ 600,00 é meramente referencial e que a inclusão de consignados no cálculo seria compatível com a finalidade protetiva da Lei nº 14.181/2021.

Em síntese, a aplicação do instituto do superendividamento apresenta significativa divergência jurisprudencial: de um lado, tribunais como o TJMS aplicam rigorosamente os limites e exclusões previstos no Decreto nº 11.150/2022, restringindo o reconhecimento da situação; de outro, decisões como a do TJSP interpretam de forma ampliativa a noção de mínimo existencial, buscando assegurar a efetividade da proteção ao consumidor. Para conhecimen-

to, infelizmente a maioria dos Tribunais de Justiça adota o entendimento do TJ local, de modo que a inconstitucionalidade do decreto não é enfrentada pelos magistrados de origem.

Os tribunais têm considerado o “mínimo existencial” como conceito jurídico indeterminado, a ser avaliado caso a caso, geralmente preservando entre 60% e 70% da renda para necessidades básicas do consumidor e sua família.

Há decisões reconhecendo que a inclusão de uma dívida no processo de repactuação suspende a exigibilidade de seus encargos moratórios. Tribunais também têm determinado a redução de juros para instituições que não comprovaram a avaliação adequada da capacidade financeira do consumidor antes da concessão do crédito.

Sobre o eixo preventivo da Lei n. 14.181/2021, ela busca evitar que o consumidor chegue à situação de superendividamento. Para isso, impõe uma série de deveres aos fornecedores de crédito e estabelece mecanismos de proteção ao consumidor contra práticas predatórias, reforçando a necessidade de concessão responsável de crédito (art. 54-B).

A lei determina que o fornecedor deve informar previamente e de forma adequada todos os custos e condições do crédito. Estas informações devem ser apresentadas em formato que permita ao consumidor avaliar adequadamente o impacto da operação em seu orçamento antes de contratar, cumprindo, assim, os deveres de transparência e informação.

A lei estabelece um rol de práticas consideradas abusivas na oferta e concessão de crédito, visando proteger o consumidor contra técnicas comerciais agressivas e enganosas que podem induzir o superendividamento – art. 54-C; 54-C, III; 54-C, IV; 54-G.

Ainda, o legislador reconheceu que a prevenção ao superendividamento passa necessariamente pela educação financeira dos consumidores. Nesse sentido, elevou o tema à categoria de princípio da política nacional e direito básico, fomentando uma cultura de consumo consciente e uso responsável do crédito no Brasil.

3. O TRATAMENTO DO SUPERENDIVIDAMENTO

O processo de tratamento do superendividamento estabelecido pela Lei n. 14.181/2021 representa uma verdadeira “porta de saída” para o consumidor superendividado de boa-fé. O procedimento foi concebido para permitir que o consumidor reorganize sua vida financeira de forma global, preservando seu mínimo existencial e sua dignidade.

Podemos defini-lo em quatro (4) fases:

- verificação dos requisitos legais: pessoa natural; boa-fé; impossibilidade de pagamento sem comprometer o mínimo existencial;
- fase conciliatória: tentativa de repactuação amigável global com todos os credores simultaneamente;
- fase judicial: estabelecimento de plano judicial compulsório quando não há acordo na audiência de conciliação;
- reabilitação econômica: cumprimento do plano e retomada da saúde financeira do consumidor, com atualização dos cadastros de inadimplentes.

Nesse ponto, vale verificar as dívidas incluídas e excluídas do processo. Podem ser repactuadas no procedimento: dívidas de consumo em geral (cartão de crédito, empréstimos pessoais, financiamentos sem garantia real); dívidas bancárias; dívidas com varejistas; dívidas de serviços contínuos (água, energia, telefonia, internet) e outras dívidas de natureza consumeristas.

Estão excluídas do processo de repactuação: dívidas contraídas mediante fraude ou má-fé; dívidas com garantia real; contratos de crédito rural; dívidas de natureza alimentar (pensão alimentícia); dívidas fiscais e tributárias (impostos, taxas) e multas por ato ilícito.

A segunda fase compreende a audiência global de conciliação. Nela, todos os credores são convocados simultaneamente, permitindo uma visão completa da situação financeira do consumidor e a busca de uma solução equilibrada que preserve seu mínimo existencial.

O consumidor apresenta uma proposta de plano de pagamento com prazo máximo de 5 anos. A ausência injustificada do credor pode acarretar a suspensão da exigibilidade do débito e a interrupção dos encargos de mora.

Se não houver acordo na conciliação, o consumidor pode requerer o processo judicial por superendividamento (art. 104-B). Neste procedimento, o juiz, após ouvir credores e consumidor, estabelecerá um Plano Judicial Compulsório para pagamento das dívidas, respeitando o mínimo existencial do devedor. O plano judicial prevê o pagamento do saldo devido em até 5 anos, sendo a primeira parcela devida em no máximo 180 dias. O juiz tem amplos poderes para viabilizar o plano, podendo determinar dilação de prazos, redução de encargos e outras medidas necessárias para sua efetividade.

Aqui, vale registrar a divergência sobre a possibilidade de concessão de medida liminar antes da audiência de conciliação do artigo 104-A, do CDC1. [LINK 1](#) [LINK 2](#)

O plano judicial representa a intervenção do Estado para garantir ao consumidor superendividado uma chance de reorganização financeira. O juiz deverá equilibrar os interesses dos credores (recebimento do crédito) com a necessidade de preservação da dignidade do consumidor (manutenção do mínimo existencial).

Uma importante inovação da Lei n. 14.181/2021 é a previsão de que, uma vez homologado o acordo na conciliação ou estabelecido o plano judicial, o juiz determinará a exclusão do nome do consumidor dos cadastros de inadimplentes (SPC, Serasa, etc.) em relação às dívidas repactuadas.

Esta medida visa facilitar a reabilitação econômica do consumidor, permitindo que ele retome gradualmente sua vida financeira sem o estigma da inadimplência, desde que esteja cumprindo o plano estabelecido.

4. DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI

A efetiva implementação da Lei do Superendividamento enfrenta desafios significativos, tanto de ordem conceitual quanto estrutural. A regulamentação insuficiente de alguns conceitos-chave, como o “mínimo existencial”, tem levado a interpretações divergentes pelos tribunais, criando insegurança jurídica.

A superlotação do sistema judiciário é outro fator crítico, pois a tramitação ágil dos processos é essencial para a eficácia da lei.

A lei n. 14.181/2021 consagra no direito brasileiro o princípio da “concessão responsável de crédito”, já adotado em diversos países. Esta abordagem distribui a responsabilidade pelo superendividamento, reconhecendo que fornecedores que estimulam o consumo de crédito sem verificar adequadamente a capacidade de pagamento contribuem para o problema social do endividamento excessivo.

5. O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA

A Defensoria Pública tem papel fundamental na implementação efetiva da Lei do Superendividamento, especialmente para consumidores de baixa renda. Em muitos estados, os Núcleos de Defesa do Consumidor (NUDECON) criaram setores especializados para atendimento de casos de superendividamento.

Cabe à DPE-MS:

- orientação inicial: avaliação preliminar da situação financeira do consumidor;
- documentação: auxílio na coleta de contratos, extratos e documentos necessários para fundamentar o pedido de repactuação;
- representação processual: ajuizamento do pedido e acompanhamento do processo;
- mediação nas audiências

A Defensoria Pública-Geral firmou um Termo de Cooperação Mútua com o Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, por meio do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos e da Justiça Restaurativa (NUPEMEC), para atendimento e tratamento de casos de superendividamento.

Nesse ponto, os atores de promoção e defesa dos direitos do consumidor devem estar atentos às práticas abusivas, expedindo recomendações aos fornecedores e, se necessário, ajuizando ações coletivas.

A plena efetividade da Lei do Superendividamento ainda depende de avanços em diversas frentes. A regulamentação de conceitos-chave, a estruturação adequada do sistema de justiça e a implementação de políticas públicas complementares são desafios pendentes que precisarão ser enfrentados nos próximos anos.

A evolução jurisprudencial também será fundamental para consolidar interpretações e preencher lacunas da legislação, adaptando-a às diferentes realidades sociais e regionais do Brasil.

No âmbito desse projeto, o NUPEMEC realiza o atendimento a pessoas em situação de superendividamento das seguintes formas: a) promovendo oficinas sobre superendividamento voltadas a devedores e credores, como preparação para as audiências globais de conciliação pré-processuais; b) conduzindo audiências globais de conciliação pré-processuais junto ao CEJUSC; c) por meio do CEJUSC, em caso de conciliação bem-sucedida e atendidos os requisitos legais, procedendo à homologação prevista no art. 104-A, §3º, do Código de Defesa do Consumidor; d) desempenhando outras atribuições relacionadas ao projeto.

A Defensoria Pública acompanha todas as audiências globais agendadas, por meio de um defensor público designado do NUCCON Capital. Caso a tentativa extrajudicial seja infrutífera e o assistido se enquadre nas hipóteses de vulnerabilidade econômica previstas na Resolução DPGE n. 198/2019, o atendimento poderá retornar para análise do possível ajuizamento de ação de repactuação de dívidas.

Até a próxima edição.

Patrícia Feitosa de Lima

Defensora Pública Coordenadora do NUCCON