

## Uma revisão da forma processual do procedimento especial da Lei nº 14.181/2021 – Lei do Superendividamento

### *A Review of the procedural form of the special procedure under Law No. 14.181/2021 – The Over-Indebtedness Law*

Andre Luiz Aparecido dos Santos

*Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc)*

Recebido em: 22/02/2025; revisado e aprovado em: 26/06/2025; aceito em: 30/06/2025

#### Resumo

A Lei nº 14.181/2021, também conhecida como Lei do Superendividamento, introduziu modificações no Código de Defesa do Consumidor (CDC), com foco na proteção do consumidor e no aprimoramento da disciplina do crédito em resposta à realidade econômica agravada pela pandemia de Covid-19. O objetivo deste artigo é analisar a forma processual do procedimento especial introduzido pelos artigos 104-A e 104-B do CDC, que se diferencia do processo comum do Código de Processo Civil (CPC) devido às peculiaridades do direito material tratado. O procedimento compreende uma fase cognitiva, subdividida em repactuação consensual e revisão compulsória por superendividamento, e uma fase de cumprimento de sentença. O estudo revisou a legislação, examinou lacunas e destacou a vedação expressa à declaração de insolvência civil do devedor no processo de repactuação, conforme §5º do art. 104-A do CDC. Por meio da abordagem dedutiva e de métodos jurídico-interpretativo e jurídico-projetivo, o estudo resultou em um roteiro do procedimento especial, com ênfase nos aspectos processuais. Conclui-se que o processo de repactuação preserva a autonomia patrimonial do devedor, sem implicar insolvência civil, contribuindo para a estabilidade financeira dos consumidores e promovendo o equilíbrio entre a proteção consumerista e os direitos dos credores.

**Palavras-chave:** Aspectos processuais; insolvente; procedimento especial; superendividamento.

#### Abstract

Law No. 14.181/2021, also known as the Over-Indebtedness Law, introduced amendments to the Consumer Protection Code (in Portuguese: *Código de Defesa do Consumidor* – CDC), focusing on consumer protection and the improvement of credit regulation in response to the economic challenges intensified by the COVID-19 pandemic. This article aims to analyze the procedural form of the special procedure established by articles 104-A and 104-B of the CDC, which differs from the ordinary procedure of the Code of Civil Procedure (in Portuguese: *Código de Processo Civil* – CPC) due to the particularities of the substantive law involved. The procedure comprises a cognitive phase, subdivided into consensual renegotiation and compulsory revision due to over-indebtedness, and a sentence enforcement phase. The study reviewed the legislation, examined gaps, and highlighted the express prohibition of declaring the civil insolvency of the debtor during the renegotiation process, as provided in §5 of article 104-A of the CDC. Through a deductive approach and the use of juridical-interpretative and juridical-projective methods, this study resulted in a structured outline of the special procedure, with emphasis on procedural aspects. It is concluded that the renegotiation process preserves the debtor's patrimonial autonomy without implying civil insolvency, contributing to the financial stability of consumers and promoting a balance between consumer protection and creditors' rights.

**Keywords:** Procedural aspects; insolvent; special procedure; over-indebtedness.

## 1 INTRODUÇÃO

O superendividamento é um fenômeno<sup>1</sup> deletério no qual pessoas físicas endividadas, sobretudo de boa-fé, perdem a capacidade financeira de arcar com a totalidade das suas

<sup>1</sup> Adotamos a expressão “O fenômeno do superendividamento dos consumidores” em deferência à professora Claudia Lima Marques (Marques; De Lima; Vial, 2020). Essa terminologia é empregada no capítulo Superendividamento dos consumidores no pós-pandemia e a necessária atualização do Código de Defesa do Consumidor (p. 109), que integra a obra Direito do Consumidor: reflexões quanto aos impactos da pandemia de covid-19. A escolha desse

dívidas sem prejudicar seu mínimo existencial, tornando-se superendividadas. Trata-se de um fato antigo no cotidiano de algumas pessoas que adquirem produtos ou serviços e decorre da oferta superestimada do fornecedor e da tomada de crédito irresponsável pelo consumidor, notadamente pelos hipervulneráveis.

Diversos fatores intrínsecos do consumidor e do fornecedor propiciam o superendividamento. Nesse sentido, o fornecedor disponibiliza acesso ao crédito, com altos índices de juros a quem já está endividado, sem considerar, na maioria das vezes, a realidade financeira do consumidor. Este, por sua vez, é arrastado por um consumismo decorrente de publicidades agressivas, que o faz contrair dívidas além de seus rendimentos.

Assim, diante da oferta de crédito, mesmo que abusiva, o consumidor é ludibriado pela propaganda e influenciado pela sua própria situação a contrair crédito, proporcionando, assim, que o passivo dele cresça cada vez mais. Essa oferta talvez represente a última fase antes da perda de crédito do consumidor.

Ao contrair novo crédito com juros exorbitantes, visto que o índice de encargos para esse consumidor endividado é maior, em virtude do comprometimento da sua renda, esse crédito, que deveria servir como parte da solução, na realidade, constitui uma nova dívida, que, somada às dívidas pretéritas, amplia a insolvência do consumidor, ora devedor.

Nesse contexto, aliado à possibilidade do desemprego, tem como resultado a ampliação da dívida e a redução da capacidade financeira de pagá-la, comprometendo a subsistência digna do devedor, tendo efeitos deletérios a ele, que será excluído do mercado de crédito, além de prejudicar o setor econômico do estado na medida em que reduz o número de pessoas com poder de compra, pois diminui a produção e a circulação de bens e serviços. Trata-se de um efeito em cadeia decorrente das ofertas abusivas e/ou enganosas de crédito irresponsável com efeitos nocivos a vários setores da economia, culminando com o comprometimento do mínimo necessário para manter o seu sustento e o de sua família.

Os consumidores, nessas condições, tornam-se devedores excluídos do mercado de consumo a prazo. Assim, otimizar os recursos próprios para quitar essas dívidas é uma tarefa difícil, dado que os juros exponenciais, aliados ao comprometimento da renda, comprometem claramente o seu direito ao mínimo existencial e pode afetar o seu estado psíquico e, conseqüentemente, a sua dignidade.

Em virtude do longo período de isolamento social, decorrente do risco de contagiosidade pela covid-19, uma das conseqüências foi o encerramento ou suspensão de atividades de inúmeras empresas, fato que ampliou a quantidade de desempregados e de pessoas superendividadas. Diante dessa realidade antiga e ampliada no período da pandemia, foi necessário instituir uma normativa própria para disciplinar a questão e tentar resguardar o consumidor, assim como a própria economia em geral.

Trata-se da Lei nº 14.181/2021, também conhecida como Lei do Superendividamento, que alterou o Código de Defesa do Consumidor (CDC), Lei nº 8.078/1990, para adequá-lo à realidade econômica da população brasileira no contexto da pandemia de covid-19 e em seu período posterior. A nova legislação introduziu importantes normas de proteção ao consumidor, com o objetivo de aperfeiçoar a disciplina do crédito, além de promover a prevenção e o tratamento do superendividamento.

---

termo por uma autora de reconhecida e destacada autoridade no campo do Direito do Consumidor reforça sua relevância acadêmica e jurídica, especialmente por ter sido cunhada antes mesmo da promulgação da lei que passou a disciplinar a matéria.

Assim, os direitos fundamentais do consumidor, expostos na Constituição Federal de 1988 ([CF/1988], Brasil, 1988) e no CDC, que constituem garantia de efetiva proteção a todos os consumidores, foram reforçados com o advento da Lei nº 14.181/2021. Embora essa lei contemple também consumidores em situação de maior vulnerabilidade, como idosos e pessoas em condições de exclusão, seu escopo é universal, aplicando-se a todos os consumidores superendividados, independentemente do grau de vulnerabilidade.

Nesse sentido, este trabalho é relevante ao identificar e analisar os mecanismos procedimentais da lei. Para a consecução do desiderato mencionado, foi analisado e descrito neste estudo, de forma pormenorizada, o procedimento especial e a identificação dos aspectos processuais do mencionado procedimento especial, incluídos pela Lei nº 14.181/2021, nos arts. 104-A e 104-B, com fulcro específico no §5º, do art. 104-A, do CDC.

O objetivo central deste estudo é analisar a forma processual delineada para o tratamento do superendividamento, evidenciando suas particularidades em relação ao procedimento comum civil, especialmente no que tange à preservação da autonomia patrimonial do devedor e à vedação expressa da insolvência civil durante a repactuação.

Cumprе esclarecer que, embora parte da doutrina tenha inicialmente destacado os impactos da Lei nº 14.181/2021 sobre os chamados consumidores hipervulneráveis, a própria redação legal não restringe sua aplicação a tais grupos. O procedimento especial de repactuação de dívidas e as medidas de prevenção ao superendividamento destinam-se a qualquer consumidor pessoa natural que preencha os requisitos legais, independentemente de idade, condição econômica ou social, conforme os princípios de universalidade da proteção consumerista. A inovação trazida pela Lei nº 14.181/2021 reside na criação de um procedimento especial que busca equilibrar a proteção ao consumidor e os interesses dos credores, sem os efeitos restritivos da declaração de insolvência, o que representa um avanço significativo no direito processual consumerista brasileiro.

## **2 O SUPERENDIVIDAMENTO ANTES DA LEI Nº 14.181/2021**

O fenômeno social do superendividamento não surgiu com a Lei nº 14.181/2021. Muito pelo contrário, trata-se de um problema que já afetava amplamente a população brasileira, ainda que sem um marco normativo específico que lhe conferisse tratamento jurídico adequado. Antes da edição da referida lei, o contexto social, econômico e jurídico favorecia a proliferação do endividamento excessivo dos consumidores, impulsionado por práticas de crédito irresponsável e por uma cultura de consumo estimulada por estratégias agressivas de marketing. A compreensão desse cenário anterior é fundamental para se entender a importância e os avanços trazidos pela legislação atual, razão pela qual se passa a analisar, a seguir, o contexto fático e jurídico da sociedade de consumo no período anterior à promulgação da Lei nº 14.181/2021.

### **2.1 O cenário fático e jurídico de uma sociedade de consumo antes da Lei nº 14.181/2021**

Globalmente, o desenvolvimento da tecnologia foi, e ainda é, o motor de propulsão do consumismo, uma vez que o próprio mercado de consumo atribui às inovações tecnológicas a melhoria da qualidade de vida. Assim, a sociedade experimenta, desde o século passado, o fenômeno da globalização, que transformou o mundo em uma espécie de aldeia global de informações conectadas pelas tecnologias. Da informação veloz em tempo real, com o desenvolvimento da globalização e com as pessoas do planeta conectadas, iniciou-se o incentivo à cultura global de consumo, uma nova visão das relações de consumo.

Nesse sentido, conforme explicam Soares, Leal e Gillet (2020, p. 224):

Todo esse fenômeno de globalização proporcionou uma nova visão às relações de consumo. Fez com que o fetichismo da mercadoria e a coisificação das pessoas fossem altamente difundidos. Hoje vale mais o quanto a pessoa tem ou aquilo que pode consumir do que sua essência como ser humano.

Dessa maneira, o mercado de informação, por meio da indústria publicitária, acabou influenciando e fomentando comportamentos culturais e sociais para o mercado de consumo (Martins; Miguel; Araújo, 2017), que sabe se utilizar dos meios necessários, como propaganda e publicidade, para propagar as ideias que fomentam o discurso de consumo sem limites.

A indústria publicitária sempre atuou para seduzir consumidores de todas as faixas etárias, desde a mais tenra infância aos acima dos 70 anos, afinal, todos são, para a indústria publicitária e para o sistema de consumo dentro de uma sociedade de consumidores, capazes de selecionar os bens adequados aos seus desejos.

Nesse sentido, Bauman (2007) ressalta que a noção de uma “sociedade de consumidores” vai muito além da simples constatação do prazer pelo consumo. Trata-se de uma configuração social em que comportamentos, valores e percepções são moldados por uma lógica consumista, que permeia praticamente todos os aspectos da vida cotidiana e das interações sociais.

Incentivar o consumo é, no mínimo, uma ingerência comercial na vida dos consumidores, em sociedades desiguais, nas quais a riqueza não está distribuída de maneira uniforme e igualitária, cuja realidade está presente na maioria das sociedades mundiais. Isso não é diferente no Brasil, onde a maioria dos indivíduos não possui condições financeiras suficientes para garantir uma vida próspera e adequada aos padrões da sociedade de consumo preconizada pela indústria publicitária.

A indústria publicitária incentiva, influencia e implementa o consumo movido por desejos imediatos e sem limites, cujo fenômeno, conhecido como “cultura do agora”, é bem conhecido como consumismo. Soares e Leal (2020) destacam que a retórica que associa consumo à inclusão social tem distorcido a função original do ato de consumir.

Nessa lógica, o consumo deixou de ser orientado pelas necessidades básicas e passou a ser um instrumento de construção da autoimagem e de aceitação social. Consumir se torna, assim, uma válvula de escape emocional e um mecanismo de pertencimento, mesmo quando isso significa contrair dívidas ou comprometer a saúde financeira.

A influência é tão grande que gera no consumidor a satisfação na cultura de continuar comprando, inclusive quando não tem verbas financeiras suficientes para pagar pelo bem que se está adquirindo. Daí surgiu a necessidade de popularizar o crédito, nas suas variadas espécies. Com este cada vez mais acessível, a sociedade de consumo se expande e o próprio crédito passa a funcionar como engrenagem essencial, impulsionando a circulação de produtos e serviços, sejam eles essenciais ou supérfluos.

Na esteira da publicidade de créditos, o mais popular, que alcançou todos os estratos sociais, desde o assalariado ao milionário, é o cartão de crédito, que conta com a aceitação internacional. No entanto, o seu custo é alto, com anuidades caras e juros exorbitantes, capazes de dobrar a dívida em poucos meses (Brasil, 2024).

Bauman (2010) analisa como a disseminação do crédito, especialmente por meio do cartão de crédito, alterou profundamente o comportamento do consumidor. Ao permitir a antecipação do consumo em relação à capacidade financeira real, o crédito facilita a satisfação imediata dos desejos, independentemente da disponibilidade de recursos. Essa dinâmica contribui para o aumento do endividamento, uma vez que encoraja decisões de consumo baseadas no impulso, e não no planejamento financeiro consciente.

No Brasil, a política de crédito voltada à pessoa física apresenta sérios problemas, pois se consolidou com custos elevados. Na maioria das vezes, o consumidor recorre a modalidades de crédito moralmente questionáveis, marcadas por longos prazos, parcelas aparentemente acessíveis e, sobretudo, taxas de juros exorbitantes.

Se o consumidor acumular dívidas e não conseguir adimplir pontualmente suas obrigações de crédito, terá seu crédito suspenso e arcará com juros e multas. Os consumidores, nessas condições, tornam-se devedores excluídos do mercado de consumo a prazo, e a otimização dos recursos próprios para quitar essas dívidas com juros vai comprometer claramente o seu direito ao mínimo existencial, afetando o seu estado psíquico e, conseqüentemente, a sua dignidade.

Partindo da lógica de que o mercado de crédito é uma espécie de negócio que visa ao lucro como qualquer outro segmento comercial, é possível inferir que os clientes que mais interessam aos bancos e instituições de crédito são aqueles que se manterão na condição de endividados, afinal, o que interessa é a continuidade das dívidas (Bauman, 2010). Nesses casos, na maioria das vezes, o devedor já pagou o capital, mas a dívida se mantém excessiva, com base nos juros e multas, fazendo com que o consumidor se torne um superendividado.

Afirmado alhures, esse cenário foi ampliado no período da pandemia, mas essa realidade já existia, sem, contudo, haver uma política pública para a defesa dos superendividados (Bauman, 2010). Ainda antes da promulgação da Lei nº 14.181/2021, a professora e pesquisadora Cláudia Lima Marques (2006, p. 255), referência pioneira no estudo do superendividamento no Brasil, já conceituava o fenômeno “como a impossibilidade global do devedor-pessoa física, consumidor, leigo e de boa-fé, de pagar todas as suas dívidas atuais e futuras de consumo (excluídas as dívidas com o Fisco, oriundas de delitos e de alimentos)”.

À vista disso, a promulgação da Lei nº 14.181/2021 representou um avanço substancial no ordenamento jurídico brasileiro ao finalmente instituir um marco normativo específico para a prevenção e o tratamento do superendividamento, tema que, até então, permanecia à margem da legislação consumerista. A lei atendeu a demandas doutrinárias consolidadas ao conferir aos consumidores superendividados instrumentos processuais e mecanismos de proteção inéditos no cenário nacional.

## **2.2 O estabelecimento da Lei nº 14.181/2021**

Em virtude da realidade econômica que se agravou para uma parte da população brasileira no período pandêmico e se estende até os dias atuais, foi instituída a Lei do Superendividamento, que altera o CDC ao inserir artigos atualizados e importantes para a proteção ao consumidor. O *télos* da norma foi descrito expressamente no próprio texto legal ao expor a finalidade da lei: “[...] aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento” (Brasil, 2021).

Destaca-se que a norma foi elaborada para todos os consumidores, especialmente para os consumidores hipervulneráveis, fundamentando-se na previsão de audiência de conciliação, no caráter não estigmatizante do procedimento (sem declaração de insolvência) e na proteção do mínimo existencial. Ao prever soluções específicas, mais protetivas e menos formais do que o processo comum, a norma estabelece, em sua parte procedimental, um procedimento especial distinto daquele previsto no Código de Processo Civil, Lei nº 13.105/2015 (CPC/2015). Essa especialidade decorre das peculiaridades da situação jurídica do direito material tratado e reflete o reconhecimento legislativo da hipervulnerabilidade do superendividado.

Cumprir destacar que a Lei nº 14.181/2021 promoveu relevantes alterações no CDC, especialmente em sua Parte Geral, ao reforçar os princípios que orientam a Política Nacional

das Relações de Consumo. Nesse contexto, foram inseridos os incisos IX e X ao art. 4º, que estabelecem, respectivamente, os princípios do fomento a ações voltadas à educação financeira e ambiental dos consumidores, bem como da prevenção e do tratamento do superendividamento, como forma de evitar a exclusão social do consumidor.

Além disso, o art. 5º passou a contar com os incisos VI e VII, que preveem a instituição de mecanismos de prevenção e tratamento do superendividamento – tanto extrajudiciais quanto judiciais –, a proteção do consumidor pessoa natural e a criação de núcleos de conciliação e mediação de conflitos decorrentes dessa condição.

A partir da previsão desses dispositivos, observa-se um avanço significativo na proteção da dignidade do consumidor superendividado, especialmente com a incorporação do princípio da preservação do mínimo existencial, positivado no art. 6º, inciso XII, também introduzido pela Lei nº 14.181/2021. Tal princípio orienta a formulação de políticas públicas e a criação de instrumentos jurídicos destinados a assegurar ao consumidor condições mínimas de subsistência, mesmo diante de situações de inadimplência.

Com base nesses fundamentos, o CDC passou a dispor, ainda, sobre uma política específica de enfrentamento ao superendividamento, prevista no Capítulo VI-A, que abrange os arts. 54-A a 54-G. Esse capítulo trata, de forma detalhada, da prevenção ao superendividamento, da vedação a práticas comerciais enganosas ou abusivas por parte dos fornecedores, da promoção da educação financeira dos consumidores e do tratamento adequado das pessoas que se encontram em situação de superendividamento.

No que se refere ao procedimento e ao processamento da conciliação no superendividamento, o CDC foi alterado, em sua Parte Especial, com a inserção do Capítulo V – *Da Conciliação no Superendividamento* – que abrange os artigos 104-A a 104-C. Esses dispositivos regulam o processo de repactuação de dívidas e o processo específico por superendividamento, prevendo a possibilidade de renegociação das obrigações financeiras tanto pela via judicial quanto administrativa. Esses mecanismos podem se concretizar por meio da autocomposição entre as partes ou, quando não for possível o acordo, pela instituição judicial de um plano compulsório de pagamento das dívidas.

Trata-se, portanto, de inovações legislativas que, ao instituir um conjunto normativo voltado à proteção do consumidor em condição de vulnerabilidade econômica, busca equilibrar as relações de consumo, promover a inclusão social e garantir a efetivação dos direitos fundamentais, especialmente o direito à dignidade da pessoa humana, no âmbito das relações consumeristas.

### **3 PROCEDIMENTO ESPECIAL NA LEI Nº 14.181/2021**

O procedimento especial instituído pela Lei nº 14.181/2021 representa uma inovação significativa no tratamento jurídico do superendividamento no Brasil. Diferenciando-se do procedimento comum previsto no CPC/2015, esse rito processual foi concebido para assegurar mecanismos específicos de repactuação de dívidas e de proteção ao mínimo existencial do consumidor.

Portanto, o procedimento se desenvolve de forma específica, conforme os artigos 104-A e 104-B do CDC, sendo essas fases consideradas partes da etapa cognitiva, podendo-se inferir que se trata de um procedimento especial estabelecido pela Lei nº 14.181/2021, Lei do Superendividamento.

A seguir, analisam-se a estrutura e os elementos essenciais desse procedimento especial, com destaque para seus requisitos, forma, competência, legitimidade das partes e papel do administrador-judicial.

### 3.1 Conceito e requisitos

O conceito jurídico de superendividamento, consolidado pela doutrina e positivado no art. 54-A, § 1º, do CDC, caracteriza-se pela “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”. Esse requisito fundamental delimita o cabimento do procedimento especial.

Além da demonstração da boa-fé e da manutenção do mínimo existencial, outros requisitos são previstos para a admissibilidade do pedido judicial. As dívidas devem ter origem em relações de consumo, não podem ter sido contraídas mediante fraude, má-fé, contratos dolosos ou para aquisição de bens de luxo ou de elevado valor e nem decorrer de crédito com garantia real, financiamentos imobiliários ou crédito rural, conforme disposto no § 3º do art. 54-A e art. 104-A do CDC.

Quanto à configuração processual do rito, Cerqueira (2019) define o procedimento especial como um conjunto de regras processuais que se diferencia estruturalmente do procedimento comum não apenas quanto aos seus objetivos, mas em função das peculiaridades do direito material que visa tutelar. Essa configuração busca adequar o rito processual às especificidades da matéria tratada, promovendo uma resposta mais eficiente e apropriada às demandas que envolvem o superendividamento.

Outra peculiaridade desse procedimento especial é a menção expressa da proibição, prevista no art. 104-A, § 5º, do CDC, de qualquer possibilidade de que esse procedimento gere os efeitos prejudiciais da insolvência civil – notadamente, a perda do direito do indivíduo insolvente de administrar os próprios bens, conforme previsto no art. 752 do CPC de 1973 (Brasil, 1973).

Apesar da revogação do CPC/1973 pela Lei nº 13.105/2015 (CPC/2015), esse dispositivo ainda permanece vigente, nos termos do art. 1.052 do novo Código, que estabelece: “Até a edição de lei específica, as execuções contra devedor insolvente, em curso ou que venham a ser propostas, permanecem reguladas pelo Livro II, Título IV, da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973” (Brasil, 2015). Esse conjunto normativo trata da execução contra o devedor pessoa natural insolvente, cuja aplicação, no entanto, é expressamente afastada no procedimento especial de superendividamento, a fim de garantir a preservação da dignidade do consumidor em situação de vulnerabilidade.

Ao contrário da lógica da insolvência, o processo por superendividamento previsto na Lei nº 14.181/2021 tem por finalidade garantir a reintegração digna do consumidor ao mercado de consumo, preservando, sobretudo, seu mínimo existencial. Dessa forma, os requisitos essenciais para a instauração do procedimento incluem: a condição de pessoa natural do consumidor, a demonstração de boa-fé, a impossibilidade manifesta de solver as dívidas de consumo sem comprometer o mínimo existencial e a ausência de exclusões previstas no § 3º do art. 54-A e no art. 104-A do CDC, como dívidas oriundas de fraude, contratos de luxo, crédito com garantia real, financiamento imobiliário e crédito rural.

### 3.2 A forma do procedimento

O procedimento conta com a etapa cognitiva, composta de duas etapas: a) a fase de repactuação consensual de dívidas (CDC, art. 104-A) e b) a fase de revisão compulsória por superendividamento (CDC, art. 104-B).

Na primeira fase de repactuação consensual de dívidas, na audiência conciliatória, de acordo com o art. 104-A, do CDC, “o consumidor apresentará proposta de plano de pagamento

com prazo máximo de 5 (cinco) anos, preservados o mínimo existencial”. Assim, na primeira fase, é realizada uma audiência de conciliação em bloco, com o objetivo de obter a adesão de todos os credores presentes ao plano de pagamento proposto pelo consumidor.

Caso o credor não compareça à audiência ou não se faça representar por procurador com poderes especiais, a lei estabelece, como consequência, a suspensão da exigibilidade do seu débito e a interrupção dos encargos de mora. Além disso, se o valor devido ao credor ausente for certo e conhecido pelo consumidor, esse crédito será incluído compulsoriamente no plano de pagamento, com previsão de quitação posterior à dos débitos dos credores que participaram da audiência (CDC, art. 104-A, § 2º).

Nesses termos, trata-se de uma benesse ao consumidor superendividado que não obteve sucesso na repactuação voluntária, dado que o cumprimento das dívidas com os credores que não participaram do acordo somente terá início após a quitação do plano de pagamento voluntário feito na primeira fase do procedimento.

Não satisfeita a pretensão de acordo (repactuação) consensual sobre o plano de pagamento proposto pelo consumidor superendividado, caso algum fornecedor se mostre resistente e não adira ao acordo, em conjunto com os demais credores resilientes, a pedido do consumidor, a lei prevê que esse poderá apresentar as suas razões da negativa de aceder ao plano voluntário ou de renegociar, de acordo com o art. 104-B, § 2º do CDC, no prazo de 15 dias.

Todavia, a demonstração da sua insatisfação não obstara o prosseguimento da revisão compulsória por superendividamento, dado que ocorrerá a criação e imposição de um plano obrigatório de pagamento. Essa decisão compete ao juiz responsável, que estabelecerá o plano compulsório de revisão dos contratos e repactuação das dívidas, conforme art. 104-B do CDC.

Nessa hipótese, a lei imperiosamente cria um dever de renegociar, uma vez que uma simples recusa não tem o condão de obstar a repactuação e subtrai o direito de recusa do credor em aceitar o pagamento de forma proposta pelo devedor. É evidente que nesses termos não exista nenhuma voluntariedade no acordo por parte sujeito ativo da obrigação, pois ele será submetido ao plano de pagamento compulsório.

Por outro lado, satisfeita a repactuação de dívida, essa terá eficácia de título executivo e força de coisa julgada (CDC, art. 104-A, § 3º). Com alguma sorte, o fornecedor foi contemplado no § 4º do art. 104-B do CDC com a seguinte previsão: “O plano judicial compulsório assegurará aos credores, no mínimo, o valor do principal devido, corrigido monetariamente por índices oficiais de preço, e preverá a liquidação total da dívida [...]” (Brasil, 2021).

O pagamento poderá ser feito em até cinco anos, com parcelas mensais, iguais e sucessivas, sendo a primeira devida no prazo máximo de 180 dias. Como em todo procedimento, o rito especial também prevê, além da fase cognitiva, a etapa de cumprimento de sentença, tanto da homologatória do acordo quanto da constitutiva ou impositiva do plano de pagamento compulsório.

### **3.3 Competência**

Embora a Lei nº 14.181/2021 não disponha expressamente sobre a competência jurisdicional para o processamento das ações de superendividamento, dúvidas podem surgir quanto à tramitação desses feitos na Justiça comum ou especializada. Diante da natureza especial do procedimento, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem se posicionado no sentido de privilegiar a jurisdição estadual ou distrital. Sob essa perspectiva, destaca-se a decisão proferida pela 2ª Seção do STJ no Conflito de Competência nº 192.140/DF (Brasil, 2023), que firmou o

entendimento de que compete à Justiça estadual ou do Distrito Federal processar e julgar o processo de superendividamento previsto nos arts. 104-A e 104-B, mesmo que figure como parte ou interessado um ente federal, como instituições financeiras públicas ou autarquias federais.

A Corte Superior fundamentou esse entendimento na natureza concursal dessas ações, que tem por objetivo a composição de múltiplos créditos com vistas à preservação do mínimo existencial do devedor hipervulnerável. Nesse sentido, afastou-se a competência da Justiça Federal, por não se tratar de litígio que envolva, de forma direta, um interesse jurídico da União ou de suas entidades.

Dessa forma, reafirma-se a competência do juízo estadual diante da predominância de aspectos consumeristas e socioeconômicos no tratamento do superendividamento, especialmente quando se busca proteger o consumidor em condição de acentuada vulnerabilidade.

### **3.4 Legitimidade das partes**

A legitimidade ativa no procedimento especial por superendividamento é restrita à pessoa natural, conforme já delineado no conceito jurídico previsto no art. 54-A, § 1º, do CDC. Dessa forma, pessoas jurídicas não possuem legitimidade para requerer a instauração do procedimento. O art. 104-A reforça essa delimitação ao estabelecer que o consumidor superendividado é a parte legítima para requerer o processo de repactuação de dívidas.

Uma questão interpretativa surgiu na doutrina em razão da redação do caput do art. 104-A, que dispõe que “o juiz poderá instaurar processo de repactuação de dívidas” (Brasil, 2021). Contudo, essa previsão não confere legitimidade ativa ao magistrado. Trata-se, na realidade, de uma referência ao poder do juiz de impulsionar o feito uma vez provocado, conforme o princípio da inércia da jurisdição previsto no art. 2º do CPC/2015 (Brasil, 2015). Não se configura, portanto, hipótese excepcional de atuação *ex officio* reconhecida pela doutrina ou jurisprudência.

Quanto à legitimidade passiva, esta recai sobre os credores das dívidas objeto da relação de consumo. Para serem enquadrados como fornecedores, é necessário que se amoldem ao conceito previsto no art. 3º do CDC<sup>2</sup>, ou seja, que sejam pessoas físicas ou jurídicas que desenvolvam atividade de fornecimento de produtos ou serviços no mercado de consumo (Brasil, 1990).

### **3.5 Nomeação do administrador-judicial**

A nomeação de administrador-judicial no procedimento por superendividamento é facultativa e depende da complexidade do caso. O art. 104-B, §3º, do CDC autoriza o juiz a designar um profissional com expertise técnica para auxiliar na elaboração do plano de pagamento, quando necessário, sendo possível dispensar tal nomeação em casos mais simples (Brasil, 2021).

É importante destacar que essa nomeação não deve gerar custos para as partes envolvidas. O administrador, após a realização das diligências cabíveis, dispõe de um prazo de até 30 dias para apresentar um plano que contemple medidas de temporização ou de atenuação dos encargos financeiros, visando à viabilidade do cumprimento das obrigações pelo devedor. O profissional designado deve ser idôneo e possuir qualificação técnica adequada, sendo preferencialmente advogado, economista ou pessoa jurídica especializada.

<sup>2</sup> Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços (Brasil, 1990).

Existe controvérsia doutrinária sobre a responsabilidade pela remuneração do administrador judicial. A solução mais adequada é, por analogia, aplicar o disposto no art. 98, § 1º, inciso VI, do CPC/2015. Esse dispositivo trata da remuneração dos auxiliares da Justiça nos casos de gratuidade judiciária (Brasil, 2015). Assim, quando a remuneração do administrador judicial for devida, ela deverá ser suportada pelo ente federativo responsável pelo custeio da gratuidade da Justiça.

#### **4 A BOA-FÉ NO PROCEDIMENTO ESPECIAL: UM PRINCÍPIO IMPERIOSO**

É imperioso nas relações processuais civis o comportamento pautado na boa-fé, princípio extraído do Art. 5º, do CPC/2015: “Aquele que de qualquer forma participa do processo deve comportar-se de acordo com a boa-fé” (Brasil, 2015). Esse preceito possui também previsão expressa no Código Civil/2002, no Art. 422: “Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé” (Brasil, 2002).

##### **4.1 A boa-fé do consumidor**

No procedimento especial por superendividamento, a boa-fé do consumidor é um requisito essencial. Isso fica claro no § 3º do art. 54-A e no § 1º do art. 104-A do CDC (Brasil, 2021). Assim, presume-se que o consumidor contraiu as dívidas sem a intenção deliberada de inadimplir ou de praticar fraude, sendo necessário a prova em sentido contrário. Qualquer violação das regras de boa-fé, seja por condutas passadas ou presentes do consumidor, resultará no agravamento de sua condição jurídica, impedindo-o de ter acesso aos benefícios legais previstos para o superendividado.

Em decorrência disso, a violação das regras correlatas à boa-fé pode acarretar consequências relevantes, inclusive o indeferimento do pedido ou a exclusão do consumidor do procedimento especial. Por esse motivo, é imprescindível que tanto o consumidor quanto os fornecedores adotem conduta transparente e honesta em todas as etapas da renegociação das dívidas, demonstrando boa-fé de forma concreta, sob pena de comprometer a regular tramitação e os efeitos protetivos do instituto.

Embora a Lei nº 14.181/2021 estabeleça a regulamentação formal do procedimento especial relativo ao superendividamento, sua efetividade depende intrinsecamente da prática da boa-fé por todos os sujeitos processuais, em estrita consonância com os princípios gerais do direito e as disposições do CPC (Brasil, 2021). A boa-fé configura-se, assim, como princípio basilar que norteia todo o procedimento, abrangendo tanto o aspecto material quanto o processual, sendo imperativo que as partes envolvidas pautem suas condutas pelos deveres de lealdade, transparência e cooperação.

#### **5 RECURSOS**

Conquanto a Lei nº 14.181/2021 não discipline expressamente a possibilidade de interposição de recursos no curso do procedimento por superendividamento, o rito possui natureza jurídica de liquidação e execução negocial de dívidas. Nesse contexto, entende-se ser cabível a interposição de apelação contra a sentença homologatória do acordo, bem como de agravo de instrumento contra eventuais decisões interlocutórias proferidas ao longo do procedimento.

## 6 CONCLUSÃO

Certamente, a Lei nº 14.181/2021 foi ao encontro dos anseios da doutrina e da jurisprudência voltadas à defesa de todos os consumidores, em especial as pessoas em condições de hipervulnerabilidade – assim chamadas aquelas que se encontram em situação de superendividamento –, atendendo a antigas demandas por um tratamento jurídico específico e mais efetivo para a questão.

A hipervulnerabilidade, no contexto do direito do consumidor, refere-se à condição em que o consumidor apresenta fragilidades acentuadas – de ordem econômica, social, educacional ou etária –, que o torna ainda mais suscetível a práticas abusivas do mercado. No caso dos superendividados, trata-se de consumidores que, mesmo agindo de boa-fé, não conseguem arcar com o pagamento de todas as suas dívidas sem comprometer o mínimo existencial, ou seja, os recursos indispensáveis a sua subsistência digna.

Com efeito, o procedimento que rege o processo de superendividamento é um procedimento especial que visa à preservação do mínimo existencial do consumidor e ao pagamento das dívidas assumidas, de forma compatível com sua dignidade, promovendo, assim, sua reinserção plena no mercado de consumo. Busca-se, com isso, assegurar o respeito ao princípio do mínimo existencial.

Além de reforçar os direitos fundamentais dos consumidores, o diploma legal introduziu princípios e mecanismos voltados à educação financeira, à prevenção e ao tratamento do superendividamento, contribuindo para a construção de um ambiente de consumo mais equilibrado.

Embora a aprovação da Lei nº 14.181/2021 tenha ocorrido no contexto da pandemia de Covid-19 – período em que a situação de superendividamento da população se agravou significativamente –, sua previsão legal já vinha sendo reivindicada há anos por setores da comunidade acadêmica e por defensores dos direitos do consumidor. No entanto, foi apenas diante do cenário dramático instaurado pela pandemia, marcado pelo crescimento vertiginoso dos índices de desemprego e endividamento, aliado à insuficiência de medidas estatais eficazes de proteção social, que se concretizou a aprovação da norma.

Evidencia-se, assim, a morosidade legislativa na aprovação de medidas dessa natureza, o que reforça a necessidade de um acompanhamento atento quanto à implementação prática da lei – especialmente diante da relevância do procedimento especial instituído –, que visa assegurar a efetiva renegociação das dívidas, proteger o mínimo existencial, combater práticas abusivas na concessão de crédito e prevenir a exclusão social do consumidor.

Nos próximos anos, será fundamental observar como os operadores do Direito, o Poder Judiciário e os próprios consumidores aplicarão e consolidarão os mecanismos introduzidos pela Lei nº 14.181/2021. Trata-se de uma política pública cuja efetividade dependerá não apenas da qualidade do texto legal, mas também da educação financeira da população, da fiscalização das práticas de crédito e da atuação ética dos fornecedores.

O êxito da norma, portanto, exigirá um esforço conjunto para que seus objetivos se concretizem na prática, contribuindo para a construção de um mercado de consumo mais justo, equilibrado e sustentável.

## REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. *Vida a crédito*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010

BAUMAN, Zygmunt. *Vida líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2007.

BRASIL. Taxa de juros do cartão de crédito alcança maior patamar de 2024 para cliente rotativo. *CNN Brasil*, [s.l.], 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/taxa-de-juros-do-cartao-de-credito-alcanca-maior-patamar-de-2024-para-cliente-rotativo/>. Acesso em: 30 nov. 2024, 21h.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Cabe à Justiça estadual julgar superendividamento, mesmo com ente federal no polo passivo*. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/19072023-Justica-estadual-e-competente-para-julgar-superendividamento--mesmo-com-ente-federal-no-polo-passivo.aspx>. Acesso em: 9 maio 2025.

BRASIL. *Lei nº 14.181*, de 1º de julho de 2021. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Brasília, DF, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14181.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14181.htm). Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. *Código de Processo Civil Brasileiro*. Brasília, DF: Senado, 2015.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1–74, 11 jan. 2002.

BRASIL. *Código de Defesa do Consumidor*. Brasília, DF: Senado, 1990.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/Relatorios\\_SGM/CCS/Legisla%C3%A7%C3%A3o/000\\_CF%20artigos%20relativos%20ao%20CCS.pdf](http://www.senado.gov.br/Relatorios_SGM/CCS/Legisla%C3%A7%C3%A3o/000_CF%20artigos%20relativos%20ao%20CCS.pdf). Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. *Código de Processo Civil Brasileiro*. Brasília, DF: Senado, 1973.

CERQUEIRA, Társis Silva. *O procedimento comum e sua relação com os procedimentos especiais: a análise do conteúdo normativo do art. 327, §2º, do novo código de processo civil*. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

MARQUES, Claudia Lima. Sugestões para uma lei sobre o tratamento do superendividamento de pessoas físicas em contratos de crédito ao consumo: proposições com base em pesquisa empírica de 100 casos no Rio Grande do Sul. In: MARQUES, Claudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli (Coord.). *Direitos do consumidor endividado: superendividamento e crédito*. São Paulo: Ed. RT, 2006. p. 255–309.

MARQUES, Claudia Lima; DE LIMA, Clarissa Costa; VIAL, Sophia. Superendividamento dos consumidores no pós-pandemia e a necessária atualização do Código de Defesa do Consumidor. In: MALFATTI, Alexandre David; GARCIA, Paulo Henrique Ribeiro; SHIMURA, Sérgio Seiji (Coord.). *Direito do Consumidor: reflexões quanto aos impactos da pandemia de Covid-19*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2020. V. 1. p. 107–44. Disponível em: <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=126216>

MARTINS, Guilherme Magalhães; MIGUEL, Laila Natal; ARAÚJO, Stella de Souza Ribeiro. O protagonismo judicial e o superendividamento dos consumidores no Brasil. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 64, abr./jun. 2017, p. 225–245.

SOARES, Dennis Verbicaro; LEAL, Pastora do Socorro Teixeira; GILLET, Jéssica. Consumidor e redes sociais: a nova dimensão do consumismo no espaço virtual. *Revista Pensamento Jurídico*, v. 14, n. 1, p. 224–47, jan./jun. 2020.

**Sobre o autor:**

**Andre Luiz Aparecido dos Santos:** Doutorando e mestre em Direito pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC). Graduado em Direito pelo Instituto Cuiabá de Ensino e Cultura (ICEC). Servidor público da Polícia Judiciária Civil do estado de Mato Grosso (PJC/MT), e professor de Direito pelo Instituto Cuiabá de Ensino e Cultura (ICEC). **E-mail:** andreisud@gmail.com, **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0003-1615-8390>