

# 14<sup>o</sup> Seminário Interdisciplinar em Sociologia & Direito

O fim e o começo do mundo no primeiro  
quarto de século: crise climática, democracia  
e futuros possíveis



Programa de  
Pós-Graduação em  
Sociologia e Direito



Universidade  
Federal  
Fluminense

## RESUMO EXPANDIDO

### **POLÍTICA PÚBLICA DE PREVENÇÃO E TRATAMENTO DO SUPERENDIVIDAMENTO NO BRASIL: ANÁLISE DA LEI Nº 14.181/2021 ANTE A OFERTA DE CRÉDITO CONSIGNADO VOLTADO PARA APOSENTADOS E PENSIONISTAS**

Lúcia Souza d'Aquino<sup>1</sup>

Fábio Carlos Nascimento Wanderley<sup>2</sup>

#### **RESUMO:**

Esta pesquisa tem como objetivo analisar a efetividade da Lei nº 14.181/2021 como instrumento jurídico de enfrentamento ao superendividamento de aposentados e pensionistas, especialmente no contexto da ampliação do crédito consignado e da vulnerabilidade acentuada desse grupo social. A metodologia adotada é de abordagem dedutiva e natureza qualitativa, com técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Parte-se da análise de fundamentos constitucionais e teóricos gerais, como solidariedade e proteção do consumidor, até a análise concreta da política pública e dos mecanismos legais implementados. Os principais resultados indicam que a Lei nº 14.181/2021 preencheu um vácuo normativo ao estabelecer mecanismos de prevenção e superação do superendividamento, impor deveres de transparência e permitir a negativa de crédito motivada por superendividamento. Todavia, sua efetividade prática ainda enfrenta desafios decorrentes da insuficiência de educação financeira, da persistência de práticas abusivas e da falta de integração entre os órgãos de proteção e o sistema financeiro. O estudo conclui que a Lei nº 14.181/2021 constitui um marco regulatório essencial à proteção de aposentados e pensionistas e à efetivação da dignidade humana nas relações de consumo. Contudo, sua plena eficácia depende da articulação entre regulação estatal, ética bancária e políticas de educação financeira, capazes de promover uma cultura de crédito responsável e socialmente sustentável.

**Palavras-chave:** Superendividamento; Crédito consignado; Política pública.

<sup>1</sup> Doutora e Mestra em Direito pela UFRGS. Líder do Grupo de Pesquisa CNPq "Vulnerabilidades no Novo Direito Privado". Professora da UFF nos níveis graduação e pós-graduação. E-mail: lsdaquino@id.uff.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5248033690404165>.

<sup>2</sup> Doutorando em Direito pela UFF. Mestre em Direito pela UNIRIO. Membro do Grupo de Pesquisa CNPq "Vulnerabilidades no Novo Direito Privado". Advogado. E-mail: fcnwanderley@id.uff.br. Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/1435693140985093>.

# 14° Seminário Interdisciplinar em Sociologia & Direito

O fim e o começo do mundo no primeiro  
quarto de século: crise climática, democracia  
e futuros possíveis

Programa de  
Pós-Graduação em  
Sociologia e Direito

UFF  
Universidade  
Federal  
Fluminense

## DESTAQUES:

- Análise da Lei nº 14.181/2021 como política pública enfrentamento do superendividamento;
- Proposta de integração entre a regulação estatal e cultura de crédito responsável para prevenção e tratamento do superendividamento.

## DESENVOLVIMENTO

A crescente oferta de crédito consignado no Brasil, especialmente voltada a aposentados e pensionistas, tem gerado um fenômeno social e jurídico de relevância crescente – o superendividamento, entendido como a impossibilidade global e duradoura de o devedor pessoa física, de boa-fé, quitar suas obrigações de consumo sem comprometer o mínimo existencial (Marques, 2006, p. 256; Bioni, 2015, p. 372-373). Como observa Afonso (2013, p. 177), o consumidor idoso, composto majoritariamente por aposentados e pensionistas, representa parcela expressiva do público-alvo das instituições financeiras, sendo fortemente impactado pela publicidade agressiva e pela ausência de mecanismos adequados de informação e proteção, além de enfrentar situações como gastos exacerbados com a manutenção de sua saúde ou auxílio financeiro a seus familiares, o que conduz à adesão a contratos de crédito e à consequente perda de autonomia econômica. Diante desse cenário, o problema desta pesquisa consiste em compreender como a Lei nº 14.181/2021 atua enquanto instrumento de enfrentamento ao superendividamento de aposentados e pensionistas, em especial diante da política de facilitação do crédito consignado e do contexto de vulnerabilidade agravada que envolve esse grupo social (Ramos, 2014). Nesse sentido, a investigação propõe-se a analisar as inovações legislativas realizadas junto ao Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) e ao Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 10.741/2003), e a aplicação prática no combate ao assédio financeiro e à concessão irresponsável de crédito. O estudo também busca avaliar se as medidas de renegociação, educação financeira e crédito responsável previstas na Lei nº 14.181/2021 têm sido suficientes para conter a escalada de superendividamento entre aposentados e pensionistas. O trabalho parte, assim, da hipótese de que a Lei nº 14.181/2021 representa um marco regulatório indispensável à efetivação da dignidade da pessoa humana e da função social do crédito, ao estabelecer

## 14° Seminário Interdisciplinar em Sociologia & Direito

O fim e o começo do mundo no primeiro  
quarto de século: crise climática, democracia  
e futuros possíveis

Programa de  
Pós-Graduação em  
Sociologia e Direito

uff  
Universidade  
Federal  
Fluminense

um modelo de crédito responsável, impondo deveres de informação, transparência e prevenção de riscos contratuais aos fornecedores e agentes financeiros. Do ponto de vista teórico, o estudo ancora-se em três eixos interdependentes. O primeiro é o econômico, em que se reconhece o crédito como elemento funcional da economia contemporânea, capaz de gerar desenvolvimento e inclusão social, mas também de fomentar desigualdades quando concedido de forma irresponsável (Marques, 2010). O segundo é o jurídico-normativo, que compreende a Lei nº 14.181/2021 como uma resposta legislativa ao vácuo normativo anteriormente existente, oferecendo mecanismos de prevenção, mediação e repactuação de dívidas, com destaque para a criação de núcleos de conciliação e mediação e para o dever de informação prévia e explícita sobre taxas, juros e encargos contratuais (artigos 5º, VI e VII; e 54-B, do Código de Defesa do Consumidor). O terceiro é o sociológico, que examina a vulnerabilidade acentuada do consumidor aposentado e pensionista na sociedade de consumo e sua exposição ao assédio de fornecedores, às limitações cognitivas e à falta de educação financeira, fatores que, somados, conduzem a um ciclo de endividamento contínuo e perda da autonomia. Vale destacar que o Estado possui o dever de assegurar proteção jurídica reforçada aos aposentados e pensionistas, conforme estabelece o artigo 230 da Constituição Federal, reconhecendo sua condição de sujeitos hipervulneráveis. Tal dever se justifica pelo perfil desse grupo, marcado, em geral, por limitações socioeconômicas, menor escolaridade e reduzido acesso à informação digital, o que potencializa sua vulnerabilidade nas relações de consumo e no exercício de seus direitos. Em reforço a essa tutela, a Lei nº 14.181/2021 introduziu o § 3º ao artigo 96 do Estatuto da Pessoa Idosa, permitindo a negativa de crédito motivada por superendividamento, como forma de prevenir abusos e garantir maior proteção à pessoa idosa aposentada e pensionista. A partir desses elementos, o estudo argumenta que a tutela jurídica do aposentado e pensionista superendividado é expressão direta do princípio da dignidade humana, na medida em que visa a restaurar o equilíbrio das relações contratuais e assegurar condições materiais mínimas de existência. Nesse sentido, a efetividade da Lei nº 14.181/2021 deve ser avaliada sob a ótica dos direitos fundamentais e da justiça social, mais do que apenas pela ótica contratual. Depende da análise da articulação entre política legislativa e regulação estatal, práticas bancárias éticas e educação cidadã. Sua plena eficácia requer uma mudança cultural nas

## 14° Seminário Interdisciplinar em Sociologia & Direito

O fim e o começo do mundo no primeiro  
quarto de século: crise climática, democracia  
e futuros possíveis

Programa de  
Pós-Graduação em  
Sociologia e Direito

uff  
Universidade  
Federal  
Fluminense

relações de crédito e consumo, pautada pela ética, pela transparência e pela responsabilidade social dos agentes econômicos. A relevância científica da pesquisa manifesta-se na integração entre o Direito Constitucional e o Direito do Consumidor, ao articular princípios de justiça social, solidariedade e função social do crédito como fundamentos de uma política pública de enfrentamento ao superendividamento. Essa abordagem evidencia a dimensão social do fenômeno, que ultrapassa a esfera contratual e alcança valores constitucionais essenciais, afetando milhares de brasileiros superendividados, em especial aposentados e pensionistas, cujas rendas previdenciárias são a única fonte de sustento familiar. Em uma sociedade em que o consumo é elemento de identidade social e o crédito um meio de inclusão e sobrevivência econômica, o mau uso desse instrumento pode converter-se em fator de exclusão e miséria, configurando o que Bioni (2015, p. 372-373) denominou de “escravidão informal por dívidas”. A pesquisa adota uma metodologia de abordagem dedutiva, partindo de princípios constitucionais e fundamentos teóricos gerais, como a dignidade da pessoa humana, a função social dos contratos e a solidariedade, para interpretar o fenômeno do superendividamento à luz da legislação específica e das práticas de mercado. O raciocínio dedutivo mostra-se adequado porque permite transitar da análise dos valores universais de proteção ao consumidor para a avaliação concreta das políticas públicas e de seus efeitos na realidade social. São utilizadas técnicas bibliográficas e documentais, contemplando o exame de doutrina e legislação. Essa abordagem possibilita compreender a dimensão humana do superendividamento, que ultrapassa dados estatísticos e envolve fatores éticos, sociais e psicológicos, orientando-se pela busca de soluções práticas, como o fortalecimento da política pública de crédito responsável e a ampliação dos programas de educação financeira previstos no art. 4º, IX, do Código de Defesa do Consumidor, conforme alterado pela Lei nº 14.181/2021.

### REFERÊNCIAS

AFONSO, Luiz Fernando. Publicidade abusiva e a proteção do consumidor idoso. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BIONI, Bruno Ricardo. Superendividamento: um fenômeno socioeconômico decorrente da difusão do consumo e a sua análise à luz das evoluções legislativas americanas e

## 14° Seminário Interdisciplinar em Sociologia & Direito

O fim e o começo do mundo no primeiro  
quarto de século: crise climática, democracia  
e futuros possíveis

Programa de  
Pós-Graduação em  
Sociologia e Direito

uff  
Universidade  
Federal  
Fluminense

francesas frente ao PL 283/2012. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 24, n. p. 371-410, maio/jun. 2015.

D'AQUINO, Lúcia Souza; SOUZA NETO, Maurício Dias de. A contratação de empréstimo por pessoas idosas: uma análise das liberdades e limitações legais impostas aos idosos e instituições bancárias ao contratar serviços de crédito. In: MARQUES, Claudia Lima; PILAU SOBRINHO, Liton Lanes. (Org.). *Tecnologia e superendividamento: inovações na solução de conflitos*. 1. ed. Itajaí: Editora dos Autores, 2025, p. 190-210.

DOLL, Johannes. Algumas observações sobre o crédito consignado para idosos: dados de uma pesquisa. In: MARQUES, Claudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; LIMA, Clarissa Costa de (coord.). *Direitos do consumidor endividado II: vulnerabilidade e inclusão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 145-169.

MARQUES, Claudia Lima. Algumas perguntas e respostas sobre prevenção e tratamento do superendividamento dos consumidores pessoas físicas. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 19, n. 75, p. 9-42, jul./set. 2010.

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: Cláudia Lima Marques; Rosângela Lunardelli Cavallazzi (org.). *Direitos do Consumidor endividado: Superendividamento e Crédito*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 255-309.

MARQUES, Claudia Lima; BARBOSA, Fernanda Nunes. A proteção dispensada à pessoa idosa pelo direito consumerista é suficiente como uma intervenção reequilibradora?. In: TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado; MENEZES, Joyceane Bezerra de (coord.). *Gênero, vulnerabilidade e autonomia: repercussões jurídicas*. 2. ed. Indaiatuba, SP: Foco, 2021. p. 371-393.

MARQUES, Claudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli (Coord.). *Direitos do consumidor endividado: superendividamento e crédito*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. *Curso de Direito do Idoso*. Série IDP. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

RIBEIRO, Paulo Dias de Moura. Superendividamento de aposentados e pensionistas. In: BUZZI, Marco Aurélio Gastaldi *et al.* (coord.). *Superendividamento dos consumidores: aspectos materiais e processuais*. Indaiatuba, SP: Foco, 2024. p. 97-113.