

# A política pública de tratamento do superendividamento no Brasil sob a Lei nº 14.181/2021: integração informacional, crédito responsável e fragmentação institucional

**Melissa dos Santos Pinheiro Vassoler Silva**

*Advogada da CAIXA em Rondônia.  
Especialista em Processo Civil e Direito Imobiliário.*

## RESUMO

O presente artigo analisa a política pública de tratamento do superendividamento no Brasil a partir da Lei nº 14.181/2021, com foco na efetividade do princípio do crédito responsável. Sustenta-se que, embora a legislação represente avanço normativo relevante ao incorporar mecanismos de prevenção e repactuação de dívidas, persiste déficit regulatório no plano informacional, comprometendo sua operacionalização sistêmica. A pesquisa adota metodologia qualitativa, baseada em revisão bibliográfica sistemática e análise comparativa entre o modelo brasileiro e o sistema norte-americano de insolvência pessoal, estruturado no *Bankruptcy Code*. Argumenta-se que a ausência de integração normativa entre o procedimento de repactuação, os sistemas de *credit scoring* supervisionados pelo Banco Central do Brasil e os órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor revela fragmentação institucional e limita a eficácia preventiva do modelo. Ao final, propõe-se aperfeiçoamento regulatório mediante integração estruturada entre Banco Central do Brasil, Poder Judiciário e Sistema Nacional de Defesa do Consumidor brasileiro.

Palavras-chave: Superendividamento. Crédito responsável. Lei nº 14.181/2021. Credit scoring.

## ABSTRACT

This article analyzes the public policy for addressing consumer over indebtedness in Brazil following the enactment of Law No. 14,181/2021, with particular emphasis on the effectiveness of the principle of responsible lending. It argues that, although the legislation represents a relevant normative advance by incorporating mechanisms for debt

prevention and restructuring, a regulatory deficit persists at the informational level, undermining its systemic operability. The research adopts a qualitative methodology based on systematic literature review and comparative analysis between the Brazilian framework and the United States personal insolvency system structured under the *Bankruptcy Code*. It is argued that the lack of normative integration between debt renegotiation procedures, credit scoring systems supervised by the Central Bank of Brazil, and public bodies within the National Consumer Protection System reveals institutional fragmentation and limits the preventive effectiveness of the model. Finally, the study proposes regulatory improvements through structured integration among the Central Bank of Brazil, the Judiciary, and the National Consumer Protection System.

Keywords: Over indebtedness. Responsible lending. Law No. 14.181/2021. Credit scoring.

## Introdução

O superendividamento do consumidor constitui fenômeno estrutural da sociedade de consumo contemporânea, marcado pela expansão do crédito e pela financeirização das relações econômicas. A ampliação da oferta de crédito ao consumidor, embora relevante para a dinamização econômica, revelou-se também fator de vulnerabilidade sistêmica, expondo fragilidades regulatórias na prevenção da concessão irresponsável de crédito.

Ao analisar a evolução do endividamento de risco nos últimos anos, o Banco Central – BC (2023)<sup>1</sup> destacou que, entre dezembro de 2017 e março de 2020, o endividamento de risco não sofreu grandes variações, abrangendo cerca de 12% dos tomadores de crédito. Entre março de 2020 e junho de 2021, período da pandemia de Covid-19, houve queda percentual do endividamento de risco de 11,8% para 9,9% dos tomadores de crédito. A partir de março de 2021, a tendência mudou, e o aumento percentual do endividamento de risco no SFN tornou-se contínuo, com crescimento observado em todos os trimestres analisados desde então, atingindo 14,2% em março de 2023.

Destacou, ainda, o BC que, a partir de 2021, o aumento dos inadimplentes (de 9,6% em março de 2021 para 15,2% em março de 2023) e do público com mais da metade da renda compro-

<sup>1</sup> Série cidadania financeira: estudos sobre educação, proteção e inclusão / Banco Central do Brasil – Brasília: Banco Central do Brasil, 2023.

metida com dívidas no Sistema Financeiro Nacional - SFN (de 19,8% em março de 2021 para 25,1% em março de 2023) causou a mudança observada no panorama dos endividados de risco.

E mais: conclui que o cenário econômico dos tomadores de crédito vem passando por grandes modificações nos últimos anos. A pandemia de Covid-19 ampliou o número de cidadãos com relacionamento com o SFN, tanto pela concessão do Auxílio Emergencial quanto pela expansão das instituições financeiras ditas digitais. Após o fim do pagamento do Auxílio, o Brasil viu crescer o número de tomadores de crédito e o percentual de endividados de risco desde o segundo semestre de 2021, principalmente em decorrência do maior comprometimento de renda com dívidas e da maior inadimplência por parte dos brasileiros. Afirma, por fim, que políticas públicas precisam ser pensadas para que o descontrole com dívidas não afete o bem-estar financeiro de tantas pessoas e famílias.

É nesse cenário que foi aprovada e vige atualmente a Lei nº 14.181/2021, representando um marco normativo ao inserir no ordenamento jurídico brasileiro mecanismos de prevenção e tratamento do superendividamento, bem como ao positivar o princípio do crédito responsável, reforçando a função social das instituições financeiras, delineando a responsabilidade dessas entidades para com a sociedade em que operam, convocando-as a adotarem práticas de concessão do crédito pautadas por critérios de avaliação sólidos e transparência. Todavia, questiona-se se o modelo instituído é suficiente para assegurar efetividade preventiva no mercado de crédito.

Certo é que a Lei nº 14.181/2021 não apenas introduziu instrumentos de repactuação, mas também inaugurou um modelo de corresponsabilidade entre consumidor e fornecedor, fundado no princípio do crédito responsável. Diante desse prisma, o presente artigo busca responder à seguinte questão: em que medida a ausência de integração normativa entre os mecanismos de repactuação previstos na Lei nº 14.181/2021 e os sistemas de *credit scoring* supervisionados pelo Banco Central do Brasil compromete a efetividade do princípio do crédito responsável como instrumento de regulação econômica preventiva?

O objetivo deste artigo é, portanto, analisar os impactos da ausência de integração normativa entre os mecanismos de repactuação previstos na Lei nº 14.181/2021 e os sistemas de *credit scoring* supervisionados pelo Banco Central do Brasil na efetividade do princípio do crédito responsável como instrumento de regulação econômica preventiva.

O artigo está organizado em seis seções, além desta introdução: a segunda seção examina a sociedade de consumo e o risco sistêmico do crédito; a terceira analisa a Lei nº 14.181/2021 e o princípio do crédito responsável; a quarta desenvolve análise comparativa entre os modelos brasileiro e norte-americano; a quinta identifica o déficit regulatório e a fragmentação institucional; a sexta apresenta proposta de integração regulatória; e a sétima seção traz as conclusões.

## 1 Sociedade de consumo e risco sistêmico do crédito

A sociedade de consumo caracteriza-se por um modelo socioeconômico no qual o consumo de bens e serviços passa a orientar identidades, *status* social e relações humanas, convertendo a própria vida cotidiana em mercadoria. A lógica do consumo adquire centralidade normativa e cultural, condicionando comportamentos e expectativas e criando um ambiente propício à expansão do crédito como mecanismo de acesso e pertencimento social.

Bauman (2007, p. 108), renomado sociólogo e filósofo polonês, observa que a sociedade de consumo se estrutura sobre a promessa constante de satisfação dos desejos, promessa que, paradoxalmente, só se sustenta enquanto o desejo permanece irrealizado. A insatisfação contínua torna-se condição permanente, alimentando ciclos de aquisição sucessiva e pressionando indivíduos a consumir para atender a padrões, símbolos de realização e valores sociais amplificadas por publicidade e meios digitais.

Esse movimento incentiva os consumidores a buscarem constantemente a próxima aquisição para preencher o vazio que permanece, cultura essa que contribui significativamente para o fenômeno do endividamento, já que muitos se veem envolvidos em um ciclo de gastos excessivos para atender a padrões irrealistas de conforto e “*status*”. Ou seja, o impulso para adquirir produtos e serviços ultrapassa, na maioria das vezes, a avaliação sensata das possibilidades de pagamento, o que leva à dificuldade em cumprir as obrigações financeiras pactuadas (endividamento).

Como observa Sampaio:

Acresça-se a essa realidade dois fatores de extrema significação: (1) o fato de vivermos numa sociedade de consumo, caracterizada por um conjunto peculiar de condições existenciais, que estimula seus

membros a exercer a cultura consumista, baseada no excesso e desperdício; que desloca o centro de gravidade temporal do futuro para o presente e que nega enfaticamente a procrastinação de um desejo; que se baseia no excesso de informação e inculca, com todas as forças, o credo de que o consumo é o principal meio de se chegar à felicidade, entre outros fatores; e (2) no caso brasileiro, o fato de ter sido o estímulo ao uso do microcrédito ao consumo utilizado como política macroeconômica do governo, deslocando o eixo dinamizador da economia, que antes era cumprido pelas exportações, para o mercado interno. (Sampaio, 2018, p. 14).

Assim o crédito, antes um instrumento de garantia e de segurança, tornou-se um instrumento de contentamento, e o seu uso não ordenado mostra-se perigoso e por trás de diversos males como o superendividamento.

Dáí a se afirmar que o superendividamento é um fenômeno estrutural da sociedade, em que o estímulo ao consumo excessivo, ao imediatismo, com acesso facilitado ao crédito, aliado a estratégias de marketing agressivas levam o consumidor a dívidas impagáveis, que comprometem seu mínimo existencial (com moradia, alimentação e educação). E cujo índice de inadimplência, se elevado, gera risco sistêmico, pois o colapso financeiro de muitos consumidores pode afetar a estabilidade das instituições financeiras e da própria economia.

Como ensina o professor Leonardo Garcia (2025, p. 33), o superendividamento emergiu como uma preocupação global à medida que sociedades avançadas começaram a lidar com as consequências da expansão do crédito ao consumo. A necessidade de se legislar sobre superendividamento nesses países tornou-se evidente diante do impacto que as dívidas acumuladas geravam na vida dos cidadãos e nas estruturas econômicas.

Entendeu-se que o fenômeno do superendividamento não poderia ser compreendido isoladamente como desvio individual do consumidor. Ele estaria estruturalmente vinculado: à financeirização da economia; à massificação do crédito; à transformação do consumo em mecanismo de inclusão social.

Essa visão nos permite compreender que os danos decorrentes do superendividamento não se limitam somente à dificuldade do pagamento das dívidas, mas também envolvem desestruturações que comprometem direitos fundamentais, como moradia, alimentação e saúde.

Significa dizer que o superendividamento não é apenas um problema individual, mas um risco sistêmico e social, pois um alto volume de dívidas impagáveis (inadimplência) impacta a saúde dos bancos, credores e, por consequência, a estabilidade financeira nacional. Como observa Di Stasi (2023, p. 43), o endividamento em massa afeta não só o consumidor individual, mas também o mercado e o próprio Estado, produzindo efeitos sistêmicos relevantes. A problemática assume, portanto, dimensão de política econômica.

Nesse contexto, o superendividamento reflete a tensão entre a liberdade contratual e a função social do crédito, exigindo uma mudança de paradigma ético no sistema financeiro para compatibilizar o lucro com a preservação da dignidade humana, revelando uma disfunção sistêmica atual do mercado de crédito.

## **2 A Lei nº 14.181/2021 e o crédito responsável**

A proteção ao consumidor representa elemento central na consolidação de uma ordem jurídica orientada à justiça social e ao equilíbrio das relações econômicas. No contexto brasileiro, tal diretriz encontra fundamento constitucional, especialmente no artigo 5º, inciso XXXII, que impõe ao Estado o dever de promover a defesa do consumidor, e no artigo 170, inciso V, que incorpora essa proteção como princípio estruturante da ordem econômica. A principiologia constitucional, combinada ao regime protetivo instituído pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC), reafirma a vulnerabilidade estrutural do consumidor e justifica a constante necessidade de aprimoramento normativo.

Nesse cenário, a tutela do consumidor nas relações de crédito assume papel especialmente relevante, na medida em que o acesso ao crédito se tornou elemento essencial para o funcionamento da economia contemporânea e para a promoção do desenvolvimento sustentável. A disciplina jurídica do crédito, quando orientada por parâmetros de equilíbrio e transparência, constitui instrumento fundamental para prevenir práticas abusivas e mitigar assimetrias informacionais. Nessa perspectiva, o CDC atua como verdadeiro baluarte de proteção dos direitos dos consumidores, estabelecendo limites, deveres e garantias que visam assegurar a contratação responsável, a informação adequada e o respeito à dignidade do consumidor, particularmente nas operações que envolvem concessão, gerenciamento e cobrança de crédito.

A expansão acelerada do mercado de crédito nas últimas décadas evidenciou os limites das ferramentas tradicionais de tu-

tela consumerista. Já por volta dos anos 2000, a doutrina — com destaque para Cláudia Lima Marques — alertava que a oferta desregulada de crédito amplificava a vulnerabilidade, sobretudo em razão da profunda assimetria informacional entre instituições financeiras e consumidores. Esse debate contribuiu para o reconhecimento do superendividamento como fenômeno jurídico e socioeconômico complexo, cujos efeitos transcendem o plano individual e alcançam dimensões coletivas e macroeconômicas.

Os impactos do superendividamento extrapolam a relação de consumo estrita e atingem a organização familiar, a produtividade e a coesão social. Impôs-se, assim, a necessidade de políticas normativas de prevenção e tratamento, inspiradas em experiências estrangeiras. Notadamente, o sistema francês das *Commissions de Surendettement*<sup>2</sup> privilegia soluções administrativas e preventivas de renegociação, centradas na preservação do mínimo existencial e no reequilíbrio do devedor, em contraste com o modelo norte-americano, mais judicializado e orientado ao *fresh start*<sup>3</sup> por meio da insolvência pessoal.

É nesse panorama que a Lei nº 14.181/2021 se afirma como marco normativo no ordenamento jurídico brasileiro, ao inserir no CDC instrumentos específicos de prevenção e tratamento do superendividamento e ao positivar o princípio do crédito responsável. O legislador passou a reconhecer expressamente o fenômeno, definindo-o no art. 54-A do CDC como:

a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial (BRASIL, 2021).

Essa definição legal revela mudança paradigmática relevante, ao deslocar o foco da inadimplência pontual para uma situação estrutural de desequilíbrio financeiro, diretamente relacionada à dignidade da pessoa humana e à preservação do mínimo existencial. O eixo da proteção desloca-se, assim, da mera repressão *ex post* de práticas abusivas para uma lógica preventiva *ex ante*, na qual a concessão de crédito deixa de ser atividade exclusivamente ditada pelo mercado e passa a incorporar deveres jurídicos específicos de diligência, informação e boa-fé, com ênfase na avaliação proporcional da capacidade de pagamento do consumidor.

<sup>2</sup> Comissões de Superendividamento.

<sup>3</sup> Novo começo.

No plano procedimental, a Lei nº 14.181/2021 também introduziu mecanismos inovadores de reorganização das dívidas, com destaque para o art. 104-A do CDC, que institui o processo de repactuação de dívidas do consumidor superendividado, prevendo a participação de todos os credores em audiência conciliatória, sob supervisão judicial. Trata-se de instrumento que busca racionalizar o tratamento do passivo, evitando soluções fragmentadas e privilegiando uma resposta coletiva e coordenada ao superendividamento.

A densidade normativa desse procedimento é reforçada pelos arts. 104-B e 104-C do CDC. O art. 104-B, § 4º, estabelece que, homologado o plano judicial compulsório, ficam suspensas as execuções em curso e vedadas medidas constritivas incompatíveis com o plano aprovado, o que atua como mecanismo de estabilização patrimonial e confere efetividade à política de tratamento do superendividamento. A lógica subjacente é reduzir a litigiosidade dispersa e permitir a execução coordenada de um plano de pagamento sustentável, compatível com a capacidade econômica real do devedor.

O art. 104-C, por sua vez, introduz deveres comportamentais ao consumidor durante a execução do plano, impondo-lhe, nos termos do § 2º, a obrigação de “abster-se de condutas que agravem sua situação de superendividamento”. Trata-se de contrapartida ética e funcional que preserva a seriedade do acordo e evita o recrudescimento do passivo, enquanto perduram os efeitos de proteção e reequilíbrio conferidos pelo procedimento legal.

Esse dever do consumidor, entretanto, deve ser interpretado em chave sistêmica e correlacionado ao dever espelhado dos fornecedores de crédito. Não é razoável exigir comportamento abstentivo unilateral se o mercado continua a ofertar crédito desalinhado com a capacidade de pagamento do devedor em reorganização. À luz da boa-fé objetiva, a política pública somente se completa quando também o credor se submete a padrões de originação responsável, coerentes com a preservação do mínimo existencial e com a finalidade reabilitadora do plano.

O princípio do crédito responsável, nesse sentido, impõe ao fornecedor o dever de avaliar de forma adequada e proporcional a capacidade de pagamento do consumidor, com base em elementos objetivos e verificáveis. Não se trata de mera checagem documental ou da aplicação automática de modelos genéricos de risco, mas de uma obrigação de conduta ancorada na confiança legítima e na vedação ao estímulo irresponsável do consu-

mo financiado. A literatura aponta que a Lei nº 14.181/2021 inaugura um movimento de responsabilização ativa do mercado de crédito (Marques, 2021), enquanto Garcia (2025) destaca o dever de cuidado ampliado, compatível com práticas técnicas e éticas de concessão e cobrança.

O avanço normativo, contudo, não se mostra isento de limitações. Embora a Lei nº 14.181/2021 estabeleça parâmetros relevantes de prevenção e introduza procedimentos extrajudiciais e judiciais de repactuação de dívidas, ainda não institui mecanismos regulatórios capazes de integrar, de maneira sistemática, esses instrumentos aos sistemas privados de avaliação de risco de crédito. Tal lacuna compromete a efetividade plena do princípio do crédito responsável, na medida em que impede a consolidação de uma política pública integrada de prevenção ao superendividamento, essencial à concretização dos objetivos constitucionais de proteção econômica e promoção da dignidade humana.

Dessa maneira, a Lei nº 14.181/2021 representa um avanço significativo no sistema jurídico brasileiro ao reforçar a tutela preventiva do consumidor e ao introduzir parâmetros normativos de responsabilidade na concessão de crédito. Todavia, sua plena efetividade depende de aprimoramentos estruturais, especialmente quanto à articulação entre os mecanismos judiciais e extrajudiciais de repactuação, as práticas de mercado e os sistemas de análise de risco, de modo a assegurar que o princípio do crédito responsável não se limite à esfera normativa, mas se traduza em práticas concretas, capazes de prevenir o superendividamento e promover estabilidade econômica e social.

### **3 Análise comparativa: Brasil e Estados Unidos**

A literatura jurídico-comparada destaca que os ordenamentos estrangeiros enfrentam o superendividamento do consumidor por vias distintas, notadamente os modelos norte-americano e, em outra vertente, o francês, cada qual estruturado a partir de premissas próprias de política pública para reequilibrar a posição do devedor sem comprometer a segurança do crédito e a estabilidade dos mercados.

No âmbito norte-americano, o *fresh start* conforma a teleologia do sistema de insolvência do consumidor, permitindo a reabilitação econômica do devedor pessoa natural após a liquidação de ativos e a subsequente extinção (*discharge*) de dívidas elegíveis, segundo parâmetros normativos de boa-fé, transparência e controle de abusos. Essa diretriz — associada à proteção do chamado

*honest but unfortunate debtor*<sup>4</sup> — foi reiteradamente reconhecida pela Suprema Corte dos Estados Unidos e encontra positividade sistemática no *Title 11 of the United States Code (Bankruptcy Code)*<sup>5</sup>, especialmente nos regimes previstos nos Capítulos (Chapters) 7, 11 e 13.

O Capítulo 7 estrutura-se como procedimento de liquidação, mediante arrecadação e venda de ativos não isentos por administrador judicial (*trustee*), com posterior liberação das obrigações não garantidas (*unsecured debts*). A *discharge* é, contudo, limitada por exceções expressas previstas legalmente, como determinadas dívidas tributárias, obrigações alimentares e, em regra, financiamentos estudantis. A própria Justiça Federal norte-americana caracteriza o Capítulo 7 como mecanismo de *liquidation* vocacionado à concessão de um *fresh start* ao devedor elegível, desde que observados os requisitos legais de admissibilidade<sup>6</sup>.

Para coibir o uso oportunista do procedimento, o *Bankruptcy Code* institui o teste de recursos (*means test*), aplicável quando a renda mensal atual do devedor supera a mediana estadual. Presume-se abusivo o pedido se, consideradas as despesas legalmente dedutíveis e os pagamentos de dívidas garantidas, a capacidade projetada de pagamento em cinco anos não for inferior a: (i) 25% da dívida não garantida não prioritária ou US\$/10.275, o que for maior; ou (ii) US\$/17.150. A presunção somente pode ser afastada mediante demonstração de “circunstâncias especiais”, sob pena de redirecionamento do devedor para outro regime, em especial o Capítulo 13.

O Capítulo 11 destina-se prioritariamente à reorganização, sendo mais frequente em contextos empresariais, embora também acessível a pessoas físicas. Nele, o devedor propõe plano de reorganização destinado à manutenção da atividade econômica e ao pagamento escalonado dos credores, sob intensa supervisão judicial.

Já o Capítulo 13 permite ao devedor com renda regular preservar seu patrimônio mediante plano de pagamento com duração entre três e cinco anos, aprovado judicialmente e executado sob fiscalização do *trustee*. Ao final, a extinção das obrigações ocorre com direito à quitação, consolidando uma forma de *fresh*

<sup>4</sup> Devedor honesto, mas desafortunado.

<sup>5</sup> Código de Falências. Refere-se ao conjunto de leis que regulam o processo de recuperação judicial e falência nos Estados Unidos.

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.uscourts.gov/court-programs/bankruptcy/bankruptcy-basics/chapter-7-bankruptcy-basics>, acesso em:16.02.2026.

start menos disruptiva, especialmente adequada à preservação de bens essenciais.

Além da arquitetura concursal, o ordenamento norte-americano exige, como condição de elegibilidade, aconselhamento de crédito prévio ao ajuizamento e educação financeira posterior. Esses requisitos reforçam a dimensão preventiva do sistema e evidenciam uma política pública orientada à tomada de decisão informada pelo consumidor em crise financeira.

No plano informacional, o modelo norte-americano revela integração particularmente consistente entre insolvência pessoal e mercado de crédito. A *Fair Credit Reporting Act* (FCRA)<sup>7</sup> autoriza expressamente que informações relativas à falência pessoal constem dos relatórios de crédito por até dez anos<sup>8</sup>, permitindo que credores calibrem risco e ajustem políticas de concessão. Trata-se de mecanismo de transparência estruturante, reiterado por órgãos oficiais, como o *Consumer Financial Protection Bureau*<sup>9</sup>, e operacionalizado pelos *credit bureaus* privados.

A permanência do registro de falência no histórico de crédito não se configura como sanção adicional, mas como instrumento informacional funcional à racionalidade do sistema. Os próprios tribunais federais esclarecem que os processos são públicos (*PACER*<sup>10</sup>), que os *bankruptcy courts* não interagem diretamente com os *credit bureaus*, e que a disciplina do reporte decorre da FCRA e de seus regulamentos, compondo um arranjo normativo coerente entre insolvência, informação e concessão de crédito.

No Brasil, a Lei nº/ 14.181/2021 atualizou o Código de Defesa do Consumidor para disciplinar a prevenção e o tratamento do superendividamento, introduzindo o crédito responsável, a preservação do mínimo existencial e mecanismos de repactuação de dívidas, inclusive por meio de conciliação e mediação, com vistas a evitar a exclusão social do consumidor.

Entretanto, diferentemente do modelo norte-americano, não há integração normativa explícita entre os procedimentos

<sup>7</sup> *Fair Credit Reporting Act* (FCRA) é uma lei federal dos Estados Unidos, criada em 1970, que regula como informações de crédito, financeiras e pessoais dos consumidores podem ser coletadas, usadas e compartilhadas por empresas.

<sup>8</sup> Disponível em: <<https://www.consumerfinance.gov/ask-cfpb/how-long-does-a-bankruptcy-appear-on-credit-reports-en-325/>>, último acesso em 16/02/2026.

<sup>9</sup> Agência de Proteção Financeira ao Consumidor.

<sup>10</sup> *Public Access to Court Electronic Records*: sistema eletrônico de acesso público aos registros judiciais.

de reestruturação previstos na Lei nº 14.181/2021 e os sistemas privados de pontuação ou histórico de crédito. A leitura estrita do diploma legal e das compilações oficiais do CDC não revela interface regulatória com *credit scores* ou bancos de dados privados. Materiais técnicos do Tribunal de Justiça de São Paulo<sup>11</sup> (GAPRI) sistematizam as inovações relativas à oferta responsável, à avaliação de risco e à repactuação, sem prever coordenação com *credit bureaus*.

Sob essa ótica, a comparação evidencia que o modelo norte-americano, embora informado por uma filosofia distinta de *fresh start*, apresenta maior coerência sistêmica entre a insolvência pessoal — tal como estruturada no *Bankruptcy Code* — e a dinâmica informacional do mercado de crédito, por meio da articulação normativa entre *discharge*, publicidade processual e *credit reporting* regulado pela FCRA. Essa coordenação permite que a reabilitação do devedor conviva com mecanismos institucionais de disciplina prudencial, aspecto ainda não reproduzido de maneira explícita no ordenamento brasileiro.

De seu lado, a principiologia brasileira — fundada na dignidade da pessoa humana, na vulnerabilidade do consumidor e na harmonização dos interesses — foi reforçada pela Lei nº 14.181/2021 ao inserir a prevenção e o tratamento do superendividamento na Política Nacional das Relações de Consumo (art./ 4º, X) e ao assegurar práticas de crédito responsável e a preservação do mínimo existencial (art./ 6º, XI e XII).

No plano doutrinário, Cláudia Lima Marques e coautoras sistematizam a matriz protetiva brasileira, com destaque para educação financeira, crédito responsável e conciliação em bloco, oferecendo chaves interpretativas relevantes da Lei nº 14.181/2021.

Ainda assim, permanece o desafio de avançar na construção de uma interpretação normativa que assegure a efetiva internalização do dever de crédito responsável pelas instituições financeiras, especialmente no que concerne à dimensão informacional do risco.

#### 4 Déficit regulatório e fragmentação institucional

O sistema financeiro brasileiro apresenta elevado grau de sofisticação regulatória, especialmente sob as perspectivas prudencial, comportamental e informacional. Há normas especí-

<sup>11</sup> Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/Download/SecaoDireitoPrivado/GAPRI/BoletinsInformativos/LeiSuperendividamento2Ed.pdf>>.

ficas que disciplinam a formação de histórico de crédito (Cadastro Positivo), o intercâmbio de informações entre instituições financeiras (SCR/Registrato), o relacionamento com clientes e a proteção de dados pessoais. Todavia, a despeito dessa robustez normativa setorial, inexistente disciplina jurídica que integre, de forma estruturada e vinculante, os eventos de conciliação extrajudicial e repactuação judicial do superendividamento — previstos na Lei nº 14.181/2021 — aos fluxos informacionais que alimentam os sistemas de *credit scoring*.

Essa desconexão caracteriza um déficit regulatório associado à fragmentação institucional<sup>12</sup>, entendida, à luz da teoria regulatória, como a dispersão de competências, finalidades e instrumentos normativos entre diferentes órgãos e regimes jurídicos, sem mecanismos eficazes de coordenação ou interoperabilidade. A literatura sobre *regulatory governance* e *policy fragmentation* aponta que, em contextos de regulação complexa, a ausência de articulação interinstitucional tende a reduzir a eficácia das políticas públicas, mesmo quando os subsistemas normativos são individualmente consistentes.

No campo jurídico, a fragmentação institucional manifesta-se quando normas orientadas a uma mesma finalidade material — no caso, a prevenção do superendividamento e a promoção do crédito responsável — operam em silos regulatórios autônomos, sem semântica comum, sem deveres de cooperação e sem canais normativos de retroalimentação. É precisamente esse fenômeno que se observa entre a tutela consumerista do superendividamento (CDC/Lei nº 14.181/2021) e as infraestruturas informacionais do mercado de crédito no Brasil.

A legislação que rege o Cadastro Positivo — Lei nº 12.414/2011, substancialmente alterada pela Lei Complementar nº 166/2019 — estabelece regime jurídico próprio para bancos de dados com informações de adimplemento destinadas a subsidiar a concessão e extensão de crédito, vendas a prazo e demais operações que impliquem risco financeiro (arts. 1º e 2º). O diploma define atores (gestores, fontes e consultentes), autoriza expressamente a elaboração de nota ou pontuação de crédito (*credit score*) e disciplina deveres de qualidade, transparência e segurança da infor-

<sup>12</sup> A fragmentação institucional, compreendida como a dispersão de competências, instrumentos e fluxos informacionais entre distintos centros regulatórios sem mecanismos eficazes de coordenação, é amplamente discutida na teoria do *regulatory space* (BLACK, 2002), sendo reconhecida no contexto brasileiro como fator de déficit de efetividade regulatória em políticas públicas complexas (MARQUES NETO, 2010).

mação. A LC nº 166/2019 instituiu a inclusão automática dos consumidores (com direito de *opt-out*) e compatibilizou o sistema com o sigilo bancário (LC nº 105/2001, art. 1º, § 3º, VII).

Porém, não há qualquer previsão legal ou infralegal que determine a integração padronizada de acordos ou planos judiciais de repactuação do superendividamento — homologados com base nos arts. 104-A e seguintes do CDC — como sinal informacional específico, positivo ou qualificado, nos bancos de dados geridos pelos *bureaus* de crédito. O cumprimento de um plano judicial, embora juridicamente relevante e socialmente desejável, permanece normativamente invisível para o regime do *scoring*.

O Sistema de Informações de Créditos do Banco Central (SCR), por sua vez, é regulado pela Resolução CMN nº 5.037/2022. Trata-se de base de dados de natureza predominantemente prudencial, destinada ao monitoramento do risco sistêmico e à supervisão do sistema financeiro nacional, bem como ao intercâmbio de informações entre instituições financeiras, mediante autorização do cliente (art. 2º). O normativo determina a remessa de informações relativas às operações de crédito, independentemente do nível de adimplemento (art. 3º, Parágrafo Único), incluindo operações renegociadas ou reestruturadas.

Contudo, embora o SCR registre créditos reestruturados, não existe comando normativo que vincule a repactuação judicial do superendividamento — enquanto instituto de política pública consumerista — a campos específicos, codificações padronizadas ou etiquetas semânticas que permitam distinguir essa reestruturação de outras renegociações contratuais privadas. Ademais, o SCR não se destina à geração de pontuação de crédito, tampouco opera como *credit bureau*, o que limita sua capacidade de irradiar efeitos positivos para a reabilitação do consumidor no mercado.

O Registrato, por sua vez, constitui o meio pelo qual o titular acessa as informações mantidas pelo Banco Central, inclusive os relatórios extraídos do SCR. Sua finalidade é a transparência informacional e o empoderamento do consumidor, não a criação de um *score público* ou de sinalização normativa para o mercado. A documentação institucional do Banco Central é clara ao delimitar esse escopo, sem prever qualquer sinalização específica para eventos de repactuação do superendividamento.

No plano das normas de conduta, a Resolução CMN nº 4.949/2021 estabelece princípios relevantes — ética, transparência, diligência, tratamento justo e consideração das vulnerabilidades

do consumidor ao longo de todo o ciclo contratual. Embora esse normativo dialogue diretamente com o princípio do crédito responsável, não cria dever jurídico de retroalimentação dos sistemas de *scoring* ou de compartilhamento padronizado de metadados relativos a repactuações judiciais ou extrajudiciais, limitando-se ao plano comportamental das instituições financeiras.

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), por sua vez, fornece o arcabouço transversal de licitude, governança e proteção dos dados, reconhecendo expressamente a base legal do tratamento “para a proteção do crédito” (art. 7º, X). A LGPD, entretanto, não supre a ausência de coordenação normativa, pois sua função é habilitadora e garantidora de direitos, não estruturante da política pública de crédito responsável.

Nesse contexto, embora a Lei nº 14.181/2021 tenha inserido no CDC instrumentos relevantes de prevenção e tratamento do superendividamento — com preservação do mínimo existencial e incentivo à reabilitação financeira —, não há normativo que obrigue gestores do Cadastro Positivo, participantes do SCR ou *bureaus* de crédito a incorporar, de forma padronizada, os eventos de conciliação ou repactuação judicial como sinais informacionais qualificados. A repactuação permanece, assim, como evento essencialmente judicial e informacionalmente isolado no ecossistema de risco de crédito.

Essa fragmentação institucional reduz a eficácia preventiva do crédito responsável, pois impede que um resultado central da política pública — o cumprimento de um plano judicial e o comportamento cooperativo do devedor — seja convertido em sinal informacional pro competitivo, apto a influenciar taxas, limites e condições futuras. Sem uma semântica regulatória comum (formatos, rótulos, prazos e critérios de uso), os modelos privados permanecem assimétricos, e o histórico positivo gerado pela repactuação pode não repercutir na percepção de risco, contrariando os objetivos do CDC e da Lei nº 14.181/2021 (arts. 6º, XI; 104-A, § 4º, IV; 104-C, § 2º).

Diante desse diagnóstico, podem-se apontar alguns caminhos regulatórios possíveis, sem prejuízo da proteção de dados e da autonomia técnica dos modelos privados:

- Clarificação setorial por ato conjunto (BCB/CMN, Senacon e ANPD), ainda que por *soft law*, definindo taxonomia mínima de eventos relacionados à repactuação do superendividamento, com janelas temporais e critérios de uso informacional compatíveis com a LGPD.

- Ajustes no SCR por resolução do CMN, prevendo campo padronizado que identifique reestruturações decorrentes de repactuação judicial do CDC, sem converter o sistema em *score público*, mas harmonizando sinais prudenciais e de conduta.

- Orientação técnica da Senacon sobre boas práticas de tratamento informacional não discriminatório do consumidor repactuado, articulada com BCB e ANPD.

- Garantias de transparência, intervenção humana e revisão, especialmente em decisões automatizadas de crédito, conforme direitos do titular e agenda regulatória da ANPD.

Em síntese, o ordenamento brasileiro dispõe de robusta regulação setorial, mas carece de um mecanismo de integração normativa que conecte o núcleo da política de superendividamento aos sistemas informacionais que, efetivamente, moldam o comportamento do mercado de crédito. Sem essa articulação mínima, a repactuação permanece um evento isolado, com eficácia reduzida para a prevenção e para a reabilitação financeira do consumidor, perpetuando a fragmentação institucional e limitando a concretização do princípio do crédito responsável.

## **5 Proposta de integração regulatória BACEN – sistemas de score**

A integração informacional entre o tratamento extrajudicial e judicial do superendividamento e os mecanismos de avaliação de risco de crédito pode ser implementada por regulamentação infralegal no âmbito do Banco Central do Brasil, valendo-se (i) da competência do CMN/BCB para regulamentar e administrar o SCR (Resolução CMN nº 5.037/2022, arts. 1º e 2º) e (ii) das bases legais de proteção do crédito previstas na LGPD (Lei nº 13.709/2018, art. 7º, X), em harmonia com a disciplina do Cadastro Positivo (Lei nº 12.414/2011, com alterações da LC nº 166/2019) e com a tutela do superendividamento no CDC (Lei nº 14.181/2021). A natureza da integração deve ser não sancionatória, preventiva e macroprudencial, reforçando o crédito responsável como instrumento de regulação econômica.

Os objetivos da integração seriam: (a) introduzir reporte padronizado de homologações de acordos e planos de repactuação; (b) permitir sua inclusão temporária em base específica administrada pelo BCB; (c) assegurar tratamento não punitivo, com transparência e minimização de dados segundo a LGPD; (d) definir prazo de expurgo após o cumprimento do pla-

no/acordo; (e) estruturar cooperação entre BCB, órgãos públicos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, instituições financeiras e *bureaus* de crédito. Tais objetivos se alinham à finalidade do SCR (monitoramento prudencial e intercâmbio informacional sob autorização do cliente) e ao cadastro positivo voltado ao histórico de adimplemento, sem criar *score* público nem inovar em finalidades vedadas.

Já os princípios dessa integração seriam: (i) legalidade e finalidade (proteção do crédito – LGPD); (ii) minimização e limitação de conservação; (iii) autorização do titular para consultas por instituições, como já exige o SCR; (iv) transparência e tratamento justo no relacionamento com clientes (Resolução CMN nº 4.949/2021).

Desse modo, sugerir-se-ia a criação de um reporte padronizado da homologação de acordos ou imposição de planos de pagamento (“Eventos CDC–Repactuação”, propondo-se a criação, por Resolução BCB (ou Circular), de um módulo informacional vinculado ao SCR, para recepção padronizada de eventos de homologação extrajudicial ou judicial de planos de repactuação (Lei nº 14.181/2021) por meio de mensageria eletrônica e taxonomia comum (*tags*): *homologado, em execução, cumprido, descumprido por causa alheia ao devedor, extinto*). O BCB, na qualidade de administrador do SCR, teria competência técnica para ajustar esquemas de dados, preservadas as finalidades do art. 2º da Res. CMN nº 5.037/2022 (monitoramento e intercâmbio entre instituições). O reporte deveria conter metadados mínimos (por exemplo: número do processo mascarado, data da homologação, *status* do plano, data prevista de término), sem inserção de informações sensíveis ou excessivas.

Inclusão temporária em base específica administrada pelo BCB: os eventos CDC devem permanecer segregados em base de dados específica (módulo do SCR), com acesso condicionado à autorização do titular e à finalidade de proteção do crédito, nos termos já observados para consultas ao SCR (consulta dependente de anuência do cliente e acesso do próprio titular via Registrato). A segregação evita confusão com *bureaus* privados e mantém a natureza prudencial e informacional sob governança pública.

Tratamento não punitivo e compatível com a LGPD: o registro do evento não pode operar como “*pejorative flag*” ou ônus adicional; deve informar que o devedor está sob prazo do acordo ou plano judicial (ou o cumpriu) — dado relevante à avaliação de risco e à prevenção (ex.: oferta de produtos compatíveis com

renda disponível e mínimo existencial, como exige o CDC/Lei nº 14.181/2021). O uso dos dados deverá observar a base legal “proteção do crédito” (LGPD, art. 7º, X), transparência ao titular e, quando cabível, direito de revisão de decisões automatizadas conforme diretrizes da ANPD em desenvolvimento sobre tratamento automatizado.

Cooperação institucional (BCB – órgãos públicos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor /Instituições Financeiras – *bureaus*), sendo que a integração requer protocolo técnico entre BCB e os órgãos integrantes do SNDC/Instituições Financeiras, com apoio do Poder Judiciário (CNJ/TJs), para alimentação segura e verificação de autenticidade dos eventos de homologação/baixa, e normas de interface com gestores do Cadastro Positivo para o uso consentido de metadados não discriminatórios (por ex., permitir que o cumprimento do plano possa ser computado como sinal de estabilidade no histórico de adimplemento). A Senacon pode apoiar com boas práticas de relação com consumidores, sem invadir modelos proprietários, mas fomentando transparência na consideração dos eventos CDC.

A padronização do reporte e a comunicação segura do *status* do plano reduzem assimetria informacional e favorecem modelos de crédito mais parcimoniosos, compatíveis com a capacidade de pagamento e com a preservação do mínimo existencial; além disso, reforçam as finalidades do SCR (supervisão e prevenção de riscos sistêmicos), sem converter o BCB em provedor de pontuação. Na dimensão micro, o evento “plano cumprido” pode atuar como sinal de reabilitação e de conformidade pós-crise; na dimensão macro, incrementa-se a resiliência do mercado pelo alinhamento entre instrumentos de reorganização do passivo do consumidor e governança informacional de crédito.

Tal integração – repisamos – não possui caráter sancionatório, mas preventivo e macroprudencial, fortalecendo o crédito responsável como instrumento de regulação econômica.

## Conclusão

A presente pesquisa teve como questão central investigar se a Lei nº 14.181/2021, ao instituir mecanismos de prevenção e tratamento do superendividamento no âmbito do Código de Defesa do Consumidor, é capaz de produzir efeitos sistêmicos no mercado de crédito brasileiro ou se sua eficácia permanece limitada pela ausência de integração com as infraestruturas informacionais que orientam a análise e a precificação do risco. Como objetivos

específicos, buscou-se: (i) examinar o conteúdo normativo da Lei nº 14.181/2021 e sua inserção na política nacional de relações de consumo; (ii) analisar comparativamente o modelo norte-americano, especialmente quanto à articulação entre insolvência pessoal e *credit reporting*; e (iii) identificar déficits regulatórios e fragmentação institucional no arranjo brasileiro, com vistas à proposição de caminhos normativos concretos.

Os resultados obtidos indicam que a Lei nº 14.181/2021 constitui marco relevante no ordenamento jurídico brasileiro ao positivar a prevenção e o tratamento do superendividamento, reforçando práticas de crédito responsável, a preservação do mínimo existencial e instrumentos de repactuação sob tutela judicial e extrajudicial. Ao inserir tais diretrizes nos arts. 4º, 5º e 6º do CDC, o legislador priorizou a reabilitação social e econômica do consumidor vulnerável, alinhando a política de consumo ao texto constitucional e às exigências de um mercado de crédito mais inclusivo e transparente.

No entanto, confirmou-se a hipótese de que a efetividade sistêmica da Lei nº 14.181/2021 permanece limitada pela ausência de integração normativa e informacional com os principais sistemas que estruturam a governança do risco de crédito no país: o Cadastro Positivo (Lei nº 12.414/2011, com alterações da LC nº 166/2019) e o Sistema de Informações de Créditos do Banco Central (SCR), regulado pela Resolução CMN nº 5.037/2022 e disponibilizado ao titular via Registrato. Esses sistemas, embora robustos para finalidades de proteção do crédito, supervisão prudencial e intercâmbio entre instituições financeiras, não incorporam, de forma padronizada e juridicamente orientada, os eventos de repactuação judicial e extrajudicial previstos no CDC, rompendo o circuito entre a política pública de reestruturação do devedor e os sinais informacionais que influenciam decisões privadas de concessão de crédito.

A análise demonstrou, assim, que a consolidação do crédito responsável como categoria operativa exige superar o predomínio de um modelo essencialmente corretivo — concentrado no pós-crise e no âmbito judicial ou extrajudicial — para avançar em direção a uma arquitetura regulatória coordenada, capaz de articular simultaneamente: (i) a proteção do consumidor, com preservação do mínimo existencial; (ii) a estabilidade financeira, por meio do monitoramento prudencial do crédito; e (iii) a racionalidade do mercado, mediante redução de assimetrias informacionais e alocação mais precisa do risco. Tal articulação mostra-se compatível com as finalidades do SCR e com a base

legal de “proteção do crédito” prevista no art. 7º, X, da LGPD, desde que observados os princípios de minimização, transparência e limitação temporal do tratamento de dados.

À luz desse diagnóstico, o trabalho propõe medidas normativas específicas, a serem preferencialmente implementadas em nível infralegal, estruturadas nos seguintes eixos:

a) Propostas normativas com especificidade regulatória

a.1) Regulamentação infralegal pelo CMN/BCB: Edição de resolução ou circular que estabeleça padronização mínima de reporte de eventos decorrentes da Lei nº 14.181/2021, prevendo:

- identificação específica de operações reestruturadas por força de repactuação judicial ou extrajudicial do CDC;

- registro segregado e temporário desses eventos no SCR;

- expurgo automático da sinalização após o cumprimento integral do plano;

- acesso condicionado à autorização expressa do titular e à finalidade exclusiva de proteção do crédito.

a.2) Cooperação interinstitucional formalizada: estabelecimento de fluxos institucionais de cooperação entre Banco Central do Brasil, Poder Judiciário, órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (Procons, Defensorias Públicas e Ministério Público) e instituições financeiras, com vistas à autenticidade, à padronização e ao controle de legalidade das informações relativas à repactuação.

a.3) Salvaguardas de proteção de dados e governança algorítmica: observância estrita da LGPD quanto à base legal, transparência, segurança da informação e direitos do titular, inclusive quanto à possibilidade de revisão de decisões automatizadas, de modo a evitar que a integração informacional se converta em novo vetor de exclusão financeira.

Essas medidas não implicam a criação de *score público*, nem interferem nos modelos proprietários das instituições, mas *reduzem assimetrias informacionais, aumentam previsibilidade regulatória e transformam o cumprimento do plano de repactuação em sinal legítimo de reabilitação financeira*, compatível com a dignidade da pessoa humana e com a boa-fé objetiva.

Em síntese, a política pública de tratamento do superendividamento somente alcançará maturidade regulatória quando integração informacional e tutela material caminharem juntas. A repactuação — núcleo da intervenção judicial e extrajudicial prevista no CDC — deve dialogar tecnicamente com o SCR/Registrato e com os bancos de dados de histórico de crédito, sob disciplina normativa clara, proporcional e coordenada. Trata-se

de completar o circuito entre direito do consumidor e estabilidade do sistema financeiro, promovendo efetiva harmonização de interesses, como há muito preconiza o Código de Defesa do Consumidor.

## Referências

- BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008
- BRASIL. Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021. Altera a Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor). Diário Oficial da União, Brasília, 2 jul. 2021.
- BRASIL. Ministério da Justiça – DPDC/SDE. Prevenção e tratamento do superendividamento (obra institucional; autoria: Cláudia Lima Marques, Clarissa Costa de Lima e Káren Bertoncello). Portal de órgão ministerial/MPCE.
- DI STASI, Mônica. Superendividamento do consumidor e direito da empresa. **Justiça & Cidadania**, n. 280, dez. 2023.
- GARCIA, Leonardo. **Lei do Superendividamento Lei 14.181/2021**: Comentada e Anotada, Doutrina e Jurisprudência. 2ª ed., rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2025.
- LUZ, Verônica Fávero Pacheco da. A Lei nº 14.181/2021 e o desafio do superendividamento: uma análise à luz do Direito Econômico e do Consumidor. **Derecho y Cambio Social**, v. 22, n. 80, 2025.
- MARQUES, Cláudia Lima. A nova disciplina do superendividamento no Código de Defesa do Consumidor. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 130, 2021.
- MARQUES, Cláudia Lima; RANGEL, Andréia F. A. (orgs.). **Superendividamento e proteção do consumidor**: Estudos da I e II Jornada de Pesquisa CDEA. Porto Alegre: Fundação Fênix/UFRGS (acervo UFRGS/DOI). Acesso institucional.
- Lei nº 12.414/2011 – formação de histórico de crédito; gestores, fontes, consultentes; compartilhamento e nota/pontuação.
- Lei Complementar nº 166/2019 – inclusão automática; ajuste ao sigilo bancário (LC 105/2001).
- Resolução CMN nº 5.037/2022 – dispõe sobre o SCR (finalidades, abrangência, remessas). BCB – Página oficial do SCR (finalidade, autorização do cliente, uso via Registrato). Relacionamento com clientes (conduta)
- Resolução CMN nº 4.949/2021 – princípios e procedimentos no relacionamento com clientes em todas as fases (pré, contratação e pós).
- Lei nº 13.709/2018 – bases legais (art. 7º, X: proteção do crédito), direitos e princípios; aplicação transversal.

SAMPAIO, Marília de Ávila e Silva.  
**Superendividamento e consumo responsável de crédito.**  
Ebook, Brasília: TJDFT, 2018.