

O CONTROLE JURÍDICO DA PUBLICIDADE DE CRÉDITO: UMA AMPLIAÇÃO NECESSÁRIA À PREVENÇÃO DO SUPERENDIVIDAMENTO

LEGAL CONTROL OF CREDIT ADVERTISING: A NECESSARY EXPANSION TO PREVENT OVER-INDEBTEDNESS

Ricardo Rocha Leite¹

RESUMO

Busca-se analisar a possibilidade de ampliação do controle jurídico da publicidade de crédito como forma de estabelecimento de uma cultura de prevenção ao superendividamento. Apesar da recente atualização do Código de Defesa do Consumidor, ocasionada pela publicação da Lei nº 14.181, de 2021, conhecida como Lei do Superendividamento, não houve alteração significativa que possa frear a atuação das instituições financeiras na abordagem do cliente superendividado, a perpetuar a cultura de tratamento em detrimento da prevenção do problema. O trabalho, de cunho qualitativo teórico-dogmático, exploratório e de método dedutivo, com pesquisa documental e bibliográfica, além de contraste com dados estatísticos, tem por escopo demonstrar que a autorregula-

¹ Doutor e Mestre em Direito, pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Professor do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e da Escola da Magistratura do Distrito Federal. Juiz de Direito no Distrito Federal. **E-mail:** rrochaleite@gmail.com. **Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/2146206712153613>. **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0001-6344-4018>.

Recebido: 01 jan. 2026, **Aprovado:** 04 fev. 2026.

ção da atividade publicitária tem se mostrado insuficiente para prevenir adequadamente. Além disso, a autorregulação é pouco acessada pelo consumidor para registro dos abusos que são frequentes. A considerar a postura ativa e agressiva das instituições financeiras na oferta de crédito como um dos fatores para o crescimento da população endividada, o artigo procura identificar a possibilidade de incremento da legislação, justificada pelos efeitos nocivos da publicidade abusiva de crédito, e a sua contribuição para o superendividamento.

Palavras-Chave: Superendividamento. Controle Jurídico. Publicidade Ilícita.

ABSTRACT

The aim is to analyze the possibility of expanding legal oversight of credit advertising as a means of fostering a culture of prevention against over-indebtedness. Despite the recent amendment to the Consumer Protection Code, brought about by the enactment of Law No. 14,181/2021—known as the Over-Indebtedness Law—there has been no significant change capable of curbing the conduct of financial institutions in their approach to over-indebted consumers, thereby perpetuating a culture of remediation rather than prevention of the problem. This study, qualitative in nature and grounded in a theoretical-dogmatic and exploratory approach, employing a deductive method with documentary and bibliographical research, in addition to a comparison with statistical data, seeks to demonstrate that self-regulation within the advertising sector has proven insufficient to ensure adequate prevention. Furthermore, self-regulatory mechanisms are seldom accessed by consumers to report abuses, which occur frequently. Considering the active and aggressive stance of financial institutions in offering credit as one of the factors contributing to the growth of the indebted population, the article aims to identify the possibility of strengthening legislation, justified by the harmful effects of abusive credit advertising and its contribution to over-indebtedness.

Keywords: Over-Indebtedness. Legal Control. False Advertising.

INTRODUÇÃO

As relações humanas são passíveis de controle por se desenvolverem em contextos que acarretam possíveis abusos, desvios éticos, práticas desleais, tudo em decorrência da própria natureza humana, amplamente analisada e descrita na literatura social. A massificação do consumo na sociedade capitalista pós-Revolução Industrial acentuou cenários em que o desequilíbrio entre as partes nas relações consumeristas necessita de controle especial para que o lado mais vulnerável não seja colocado em situação de desvantagem. A considerar as relações formadas em torno do consumo, especialmente o consumo do crédito, a possibilidade de controle sobre as práticas abusivas se torna objeto de estudo, ao se constatar o impacto que a publicidade exerce sobre o consumidor e a sua contribuição para o superendividamento a partir de práticas ilícitas.

O superendividado, no ato de consumo relacionado à aquisição de serviços de crédito, pode ser ludibriado pelas instituições financeiras, em razão da instabilidade da situação em que se encontra. Nesse contexto, identificado o superendividado como um consumidor hipervulnerável, ou seja, com uma vulnerabilidade ainda mais agravada, a hipótese é saber se é possível ampliar o controle jurídico da publicidade, com a finalidade de intensificar a prevenção ao superendividamento.

O trabalho, de cunho qualitativo teórico-dogmático, exploratório e de método dedutivo, com pesquisa documental e bibliográfica, além de contraste com dados estatísticos, tem por escopo demonstrar que a autorregulação da atividade publicitária tem se mostrado insuficiente para prevenir adequadamente. Além disso, a autorregulação é pouco acessada pelo consumidor para registro dos abusos que são frequentes. A considerar a postura ativa e agressiva das instituições financeiras na oferta de crédito como um dos fatores para o crescimento da população endividada, aponta-se não somente sobre a possibilidade, mas também a necessidade de maior controle legal.

O Código de Defesa do Consumidor (CDC) e os estudos que culminaram na publicação da Lei nº 14.181, de 2021, chamada Lei do Superendividamento, buscam analisar e responder ao questionamento anterior e identificou-se que o incremento da legislação que controla a publicidade abusiva é desejável aos interesses do Estado e são justifica-

das pelo objetivo de prevenir o agravamento do quadro de superendividamento no país, diante da existência de uma relação de consumo que é desigual.

Para se chegar a essa possibilidade de controle jurídico, é necessário, inicialmente, identificar os conceitos de vulnerabilidade e publicidade ilícita. Passa-se, na sequência, à demonstração dos efeitos nocivos que a publicidade ilícita acarreta e a necessidade de prevenção por meio de regulação adequada, pois a autorregulação tem pequena atuação sobre o problema. Finalmente, são descritas as atualizações recentes do CDC, para identificar as oportunidades de ampliação do controle da publicidade ilícita e discutir a transição de uma cultura do tratamento do superendividado para uma cultura de prevenção, por meio do controle jurídico da publicidade de crédito.

I. O CONTROLE JURÍDICO DA PUBLICIDADE COMO FORMA PREVENTIVA DA ILICITUDE

A conveniência do controle jurídico da publicidade encontra obstáculo, por vezes, na análise liberal de que os mercados se autorregulam, e que a livre concorrência garante ao consumidor a segurança na relação de consumo. Contudo, entende-se que o mercado, por si só, não é capaz de manter a paridade dessa relação, especialmente mediante a constatação de que o fornecedor dispõe de instrumentos modernos de persuasão para o consumo, a influenciar o consumidor na tomada de decisão acerca da aquisição de um produto ou serviço.

A Constituição Federal (CF), no título destinado à ordem econômica, estabelece que a liberdade de iniciativa deve ser compatibilizada com a defesa do consumidor (art. 170, V). A necessidade de interferência estatal para proteção ao consumidor é importante para a prevenção da publicidade ilícita. A ideia de coexistência da defesa do consumidor com a liberdade de iniciativa não afasta a necessidade de controle estatal quando a relação se mostra desequilibrada. Há um sujeito que se mostra vulnerável, e esse reconhecimento de necessidade de promoção da defesa do consumidor decorre de uma garantia constitucional fundamental (art. 5º, XXXII, da CF).

1.1 A vulnerabilidade do consumidor

Com o desenvolvimento das sociedades capitalistas e a massificação do mercado, fez-se necessário o reconhecimento de que as relações privadas não eram geradas sempre entre iguais, e que o reequilíbrio dessas relações necessitaria de certo grau de intervenção estatal. A produção em série e o consumo em massa demonstram haver disparidade nas relações negociais, e que um dos sujeitos deve receber um tratamento desigual, com base na concepção de uma igualdade material ou substancial (isonomia).

Reconhecida a vulnerabilidade do consumidor, desenvolve-se um regramento especial com a finalidade de promover a igualdade entre os sujeitos e o equilíbrio no exercício dos papéis sociais e econômicos que constituem as relações de consumo. No Brasil, por exemplo, além das disposições constitucionais acima especificadas, há no CDC o artigo 4º, I, que retrata a necessidade de uma política pública em âmbito nacional.

A proteção do consumidor é necessária para o controle da abusividade na sociedade de consumo, eventualmente praticada por aqueles que detêm a informação, a técnica, o poderio econômico e as facilidades no acesso à Justiça; enfim, uma posição privilegiada de atuação no mercado. Este é o cenário em que as técnicas de marketing, especialmente as publicitárias, aliam-se à ação do fornecedor, com o objetivo de impactar o público-alvo e comandar, na medida do possível, seu comportamento e suas escolhas.

1.2 O impacto da publicidade sobre a vontade do consumidor como evidência da necessidade de controle jurídico da atividade

Na sociedade de consumo, a fluidez no trânsito produção-comercialização é acelerada, e a volatilidade das práticas comerciais as torna um conceito de difícil entendimento. Ao facilitarem a comercialização do que é produzido, com a imediatidade que esse processo adquiriu na atualidade, os produtos e serviços tornam-se cada vez mais fluidos e ultrapassados. A publicidade figura como principal ferramenta direta

de estímulo ao consumo e, nesse âmbito, é notória a ampliação do seu papel no desenvolvimento comercial.

A publicidade, como recurso fundamental do marketing, é a comunicação dirigida com intencionalidade ao público consumidor, com o objetivo de informar e de promover determinado produto ou serviço inerente a uma atividade econômica. O caráter intencional da prática publicitária é marcado pela pretensão de persuadir, estabelecer agendas e necessidades, sensibilizar, afetar os desejos consumeristas em massa. A economia comportamental, no âmbito dos direitos do consumidor, desenvolve-se como importante mecanismo de análise da racionalidade na tomada de decisão.

Cabe à publicidade, além de aproximar o fornecedor do consumidor, influir no seu consentimento (Benjamin, 2014). O exercício do poder de escolha pelo indivíduo é afetado pela aplicação das técnicas publicitárias, que podem acentuar, pela força que exercem sobre o seu discernimento, a vulnerabilidade do consumidor que já se encontra naturalmente sujeito na relação de consumo, a evidenciar a necessidade de regramento da atividade que, no Brasil, ocorre por meio de sistema misto de controle: uma convivência de certa forma harmônica entre o poder estatal e a autorregulamentação.

Ao longo do tempo, houve a evolução do valor atribuído à prática publicitária, em harmonia com os avanços dos direitos dos consumidores no Brasil, justificada pela sociedade do consumo em massa e pelo impacto causado sobre comportamento, vontade e capacidade de escolha do consumidor. A publicidade adquiriu estado central de importância nas técnicas de incremento à aquisição de produtos e de serviços e houve a necessidade de construções legislativas, jurisprudenciais e doutrinárias para assegurar o papel vinculante e a proteção pré-contratual da publicidade, além do controle sobre a publicidade ilícita.

1.3 A regulação da publicidade ilícita resultante da extensão de seu alcance

O CDC proíbe expressamente qualquer publicidade enganosa ou abusiva. A publicidade enganosa é aquela falsa ou que induz o consumidor ao erro, ainda que decorra de uma conduta omissiva. A publicidade abusiva tem definição mais complexa e pode ser tida como aquela que, em seu conteúdo, institui a exploração ou a opressão do consumidor e ofende valores sociais, morais e ambientais, sem necessariamente causar um prejuízo econômico. A definição da publicidade abusiva, objeto de interesse do presente estudo, é abordada especificamente no art. 37, § 2º, do CDC, que procura indicar modalidades abusivas em um rol exemplificativo.

O conceito de abusividade ainda tem sido moldado pelo Direito, para que seja possível a sua identificação por meio de parâmetros mais objetivos. O caráter indeterminado da abusividade é uma técnica que permite a sua adequação aos valores de um contexto histórico. Trata-se de um conceito jurídico indeterminado, e sua interpretação é dotada de carga valorativa, a justificar a sua maior permeabilidade e adequação aos patamares vivenciados em um determinado momento da sociedade.

A abusividade, como dito, caracteriza um ato ilícito, notadamente o abuso do direito. No caso, deve ser feita uma ponderação entre a necessária proteção do consumidor pelo Estado (art. 5º, XXXII, da CF) e a liberdade de iniciativa, assegurada como princípio da atividade econômica (art. 170, V, da CF). Em um sistema capitalista, a liberdade de iniciativa é permitida, desde que sejam assegurados os direitos dos consumidores. A publicidade deixa de ser lícita e passa a ser ilícita quando o fornecedor abusa da sua liberdade de iniciativa e viola direitos dos consumidores, tanto em uma perspectiva individual quanto coletiva.

Conforme mencionado anteriormente, a publicidade abusiva é considerada de difícil identificação pela própria modernidade do conceito. O assunto também é abordado no âmbito da autorregulação publicitária, por meio do Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária (CBAP). Embora receba o nome de “Código”, a sua regulamentação não é dotada da obrigatoriedade de uma norma jurídica. Trata-se de um instrumento de soft law.

O direcionamento que se extrai tem a ver com a análise dos impactos do anúncio publicitário para aferição da existência de abusividade. Os efeitos que determinada publicidade podem causar e o seu potencial danoso são considerados, a despeito da culpa ou do dolo do anunciante. Privilegia-se a análise dos resultados da ação da publicidade sobre a vontade e o comportamento do consumidor para o estabelecimento de eventual ilicitude. A consequência da ação do anúncio sobre o consumidor é, portanto, a questão central para a determinação se uma publicidade é, ou não, abusiva.

O amplo alcance da publicidade é notório, e essa ferramenta tem a capacidade de moldar o ambiente social e transformar o estilo de vida quando, além de informar, se dispõe a modificar a realidade com a criação de necessidades em todas as áreas de interesse. Esse impacto difuso, quando contaminado pela abusividade, repercute um risco social elevado. É o caso do fenômeno do superendividamento, o qual é agravado, indubitavelmente, pela oferta de crédito abusiva em inúmeros aspectos, que se passa a analisar a seguir.

2. OS EFEITOS DA PUBLICIDADE DE CRÉDITO ABUSIVA E A NECESSIDADE DE PREVENÇÃO

A publicidade é onipresente (Benjamin, 2014). O cenário descrito é propício para que se estabeleça a abusividade na oferta de crédito ao consumidor que se encontra em momento de dificuldade financeira, em qualquer âmbito de sua vida, ou mesmo aquele que, desprovido de educação financeira, é atraído pelas realizações e pelo prazer que a obtenção do crédito promete.

A prevenção à abusividade da publicidade por meio de autorregulação é promovida pelo Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (Conar). Há também a atuação da Federação Brasileira de Bancos (Febraban) e do Banco Central (Bacen), entidades que regulam a atividade bancária por meio de normativos que preveem recomendações específicas para a oferta e à publicidade de crédito e de sanções em caso de descumprimento. No entanto, é possível que a autorregulação não esteja agindo de forma suficiente ao controlar o setor regulado, o

que enseja a necessidade de ampliação do controle jurídico sobre o tema.

Segundo dados de 2022, publicados no portal do Conar², foram instaurados 266 processos, dos quais apenas 2,3% se referiam a representações contra bancos, cartões e investimentos. Esse quantitativo se torna ínfimo em contraste com 15.048 processos sobre superendividamento tramitando na Justiça Estadual até 31/5/2023³ e pode representar uma atuação aquém do desejável no que se refere à repressão ativa à abusividade publicitária relacionada ao crédito.

Em rápida pesquisa em aplicativos bancários, é possível identificar transgressões às recomendações normatizadas pelo Bacen e pela Febraban, com banners e chamadas à contratação de crédito logo nas telas iniciais. É comum também a ocorrência de publicidade velada, nos termos do art. 36 do CDC, em que é feito contato no formato de chats (usando como meio de expressão WhatsApp, SMS ou o próprio aplicativo bancário). A considerar a dificuldade de acesso aos dados referentes a procedimentos disciplinares sobre o tema, infere-se que há, minimamente, necessidade de mais transparência com relação ao controle de transgressões dessa natureza.

O perigo no uso de ferramentas digitais na publicidade reside no “avanço das relações virtuais cada vez mais desmaterializadas e dotadas de grande instabilidade” (Leite, 2018. p. 180). Pesquisas realizadas ao longo da última década a respeito dos motivos e dos efeitos do superendividamento, ainda que marcadas pelo evento pandêmico ocorrido entre os anos de 2020 e 2022, mostram o crescimento acentuado dos números do endividamento e da inadimplência, além de apontarem para a abusividade como uma das causas mais pungentes desse desdobramento, alavancada pelo desenvolvimento eletrônico dos serviços bancários.

2 Conselho Nacional de Autorregulação Publicitária (Conar). Disponível em: <http://www.conar.org.br/> > Decisões. Acesso em: 1º mar. 2026.

3 Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Base nacional de dados do Poder Judiciário. Disponível em: <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em: 1º mar. 2026.

A Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEI-C)⁴, realizada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), apresenta números a respeito do endividamento das famílias brasileiras: em março de 2023, 72,8% das famílias no país possuíam algum tipo de dívida e, entre as explicações para o elevado percentual, que subiu mais de dezessete pontos percentuais entre os anos de 2019 e 2023, está a oferta de serviços financeiros inovadores, estimulada pela pandemia. Dentre essas famílias, o comprometimento da renda com duração maior que um ano chega a 33,8%.

Essa realidade foi examinada no Panorama de Consumo publicado pela CNC⁵, em janeiro de 2023, que informa sobre a desaceleração do consumo e do avanço da atividade econômica no país no ano de 2022, em virtude da alta da inflação, mas incrementada especialmente pelo endividamento das famílias. Segundo a análise, no período durante e pós-pandemia, o crédito foi responsável pela recomposição da renda familiar nos lares mais pobres, pela retomada do consumo reprimido em lares mais ricos, e na aquisição de bens e serviços em geral para todas as faixas de renda.

Os números e as análises mencionados confirmam os desdobramentos já esperados pela Pesquisa de Publicidade de Crédito⁶, realizada pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) em 2019. À época, o estudo observou especificamente a contribuição da publicidade de crédito para o superendividamento, a destacar a importância dos enunciados utilizados nesse tipo de anúncio e a sensibilização do comportamento do consumidor para contratações por impulso. O estudo realizado pelo Instituto já indicava a necessidade de ampliação do controle sobre a oferta de crédito, especificamente sobre a publicidade.

O contrato de crédito é visto como “sentimental” (Benjamin et al., 2022) e pouco racional, a corroborar para a compreensão da abusivi-

4 CNC. Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC). Disponível em: <https://pesquisascnc.com.br/pesquisa-peic/>. Acesso em: 1º mar. 2026.

5 CNC. **Panorama de Consumo**. Disponível em: <https://pesquisascnc.com.br/panorama-do-consumo>. Acesso em: 1º mar. 2026.

6 Idec. Pesquisa de Publicidade de Crédito. **Guia dos Bancos Responsáveis**. Disponível em: <https://guiadosbancosresponsaveis.org.br>. Acesso em: 1º mar. 2026.

dade da publicidade de crédito em decorrência dos efeitos que pode causar. A publicidade de crédito tem como característica recorrente a ostensividade do imediatismo, da facilidade de acesso ao dinheiro, da satisfação e felicidade associadas ao uso do crédito.

2.1 A (hiper)vulnerabilidade do consumidor de crédito como efeito da publicidade abusiva

A vulnerabilidade foi abordada anteriormente. Com o consumidor de crédito não ocorre de forma diferente. Entretanto, a forma como o consumidor do crédito acessa o serviço é crucial para seu destino rumo ao superendividamento. Essa hipótese se funda no fato de que o consumidor de crédito de boa-fé, quando necessita tomá-lo, tem sua capacidade de discernimento afetada por diversos fatores, na busca de suprir uma necessidade que geralmente foi imposta emergencialmente, socialmente, ou pelo padrão de vida em que está inserido.

A exposição do consumidor de crédito aos apelos do sistema financeiro o torna extremamente frágil, em especial quando já se encontra em condição de endividamento anterior, para o qual busca solução. O superendividado teve acesso ao crédito e foi incentivado a consumir. O marketing agressivo e eventuais outros abusos, juntamente com a deficiência ou ausência de informação adequada e educação do consumidor, podem implicar sua exclusão social (Bergstein, 2022).

A realidade se confirma quando analisado um caso concreto. Em 2018, o Idec divulgou o documentário “No Caminho do Superendividamento”⁷, em que o caso central de estudo é a situação de um professor universitário superendividado. O que se identifica, a partir das experiências compartilhadas no filme, é a existência de um consumidor ideal para o crédito, a partir do momento em que não é mais possível para a pessoa se desvencilhar desse sistema. O consumidor contrai dívidas, contrata novos créditos para suprir os créditos já contratados como

7 No Caminho do Superendividamento. **Instituto de Defesa do Consumidor. Guia dos Bancos Responsáveis - GBR.** Rio de Janeiro: Coletivo Bodoque de Cinema, 2018. Disponível em <<https://youtu.be/e-YFvzub5RQ>>. Acesso em: 1º mar. 2026.

únicas soluções oferecidas pelas instituições bancárias que, por sua vez, não facilitam a renegociação. É apresentado acordo apenas em caso de inadimplência do contrato, o que acarreta a inclusão do nome do consumidor no cadastro dos serviços de proteção ao crédito.

O cliente fica à mercê de um sistema que o oprime, mas do qual deveria ter a expectativa de confiança. A conduta do fornecedor de crédito suplanta os princípios norteadores da nova política de prevenção e tratamento do superendividamento estabelecida pela Lei nº 14.181, de 2021, em especial o da boa-fé objetiva, o qual prima pela lealdade e deve exercer uma função limitadora na atuação dos contratantes, a delimitar a abusividade de determinadas cláusulas e condutas.

O consumidor pode assumir um estado de vulnerabilidade agravada perante a instituição financeira, nos termos do art. 54-C do CDC, pela conjuntura em que está inserido, pois não conta com a cooperação leal da outra parte da relação. A vulnerabilidade do consumidor em geral, já amplamente reconhecida, tem desdobramentos demonstrados em estudos recentes que indicam a redução da capacidade cognitiva do superendividado, o que compromete a sua capacidade de tomada de decisão e consentimento.

O consumidor, assoberbado pelas preocupações com sua situação financeira, passa a decidir de forma irracional, movido pela menor possibilidade de alívio. O comportamento descrito ocorre porque a escassez acentua a percepção individual sobre as necessidades presentes, o que interfere na habilidade de planejamento para o futuro e leva à decisão por adquirir cada vez mais crédito.

Com esse ciclo a se repetir, está estabelecida a hipervulnerabilidade do consumidor de crédito e a sua condução inconsciente ao superendividamento. Nesse sentido, é pertinente cogitar a respeito de um tratamento diferente para a publicidade direcionada a esse público, assim como se justifica o tratamento especial da publicidade dirigida a certos grupos de consumidores, como as crianças, pois os bancos são agentes ativos na oferta de crédito e a emitir recorrentes estímulos à sua aquisição, por meio de todos os canais de acesso disponíveis, e esse tipo de publicidade merece um controle especial.

2.2 A regulamentação da publicidade de crédito como forma de prevenção ao superendividamento

O cerco sofrido pelo consumidor de crédito foi acentuado pelo desenvolvimento digital do setor financeiro, que teve uma aceleração entre 2020 e 2021, em virtude da pandemia. As formas de abordagem se multiplicaram, e o uso de meios eletrônicos permitiu a intensificação do contato instantâneo entre banco e cliente. A compreensão de que a abordagem e a instigação do consumidor são cruciais para a sua condução ao superendividamento leva à conclusão de que a prevenção é o principal meio de atacar as raízes do problema e, para que seja efetiva, é preciso que ocorra de forma hábil.

Por isso, as medidas adotadas posteriormente ao estabelecimento da condição de superendividado devem ser entendidas como tratamento e nem sempre serão solução razoável para ambos os lados da relação contratual, especialmente quando necessária a intervenção do Poder Judiciário, que poderá estabelecer medidas compulsórias para a composição do problema apresentado.

O alcance da publicidade, especialmente no mundo amplamente digital, e os impactos no superendividamento justificam a prevenção por meio de mais controle sobre esse modelo de oferta de crédito. A sua obtenção por aquele que não tem a possibilidade de arcar com esse peso transforma consumidores em devedores crônicos, a atingir sua dignidade e capacidade de contornar a situação, a torná-los dependentes do crédito. O aumento do controle sobre a oferta publicitária do crédito faz sentido por atingir o problema em um momento anterior ao da necessidade de tratamento do superendividamento e promover efetivamente a sua prevenção.

Constatada a abusividade da publicidade pelos efeitos de sua prática, a necessidade de controle da atividade surge como resultado de sua colaboração direta para o superendividamento. Conforme apontado, “acontecendo de uma atividade crescer em abrangência e poder sobre o meio social e econômico, impõe-se quase que naturalmente a necessidade de um regramento” (Rocha, 2012, p. 23).

O estudo realizado pelo Idec na Pesquisa de Publicidade de Crédito, citado anteriormente, alegou que as escolhas ruins realizadas pelos

consumidores tinham ligação direta com apelos publicitários ilícitos. O Instituto afirmou que os efeitos nocivos do uso recorrente do crédito seriam percebidos somente no futuro, o que se concretizou em números, conforme apontam os demais estudos já mencionados no artigo.

Na referida pesquisa, o Idec argumentou acerca da necessidade de aprimoramento da legislação sobre publicidade para prevenir o superendividamento, mediante estabelecimento de controle especial da atividade, o que estava em vias de ocorrer com a tramitação do PLS 354, de 2018, e PL 3.515, de 2015, e culminou com a publicação da Lei nº 14.181, de 2021, que ficou conhecida como Lei do Superendividamento. Contudo, a proposta que visava à ampliação do controle da publicidade de crédito não focou no momento da aproximação entre consumidor e fornecedor e, em parte, foi objeto de veto, como abordado a seguir.

3. O CONTROLE JURÍDICO DA PUBLICIDADE DE CRÉDITO NA LEI Nº 14.181, DE 2021

A Lei nº 14.181, de 2021, atualizou o CDC a respeito do superendividamento, renovação fundamental considerando a evolução acelerada do acesso ao crédito nos últimos anos e a ampliação das operações disponíveis a públicos com pouca ou nenhuma educação financeira.

O avanço trazido pela atualização do CDC é inegável, pois o cuidado com o consumidor de crédito se tornou imprescindível para a manutenção da saúde econômica do país, em especial se considerarmos os elevados números dos indicadores de superendividamento e inadimplência. Anteriormente não havia abordagem direta ao assunto, e o instrumento utilizado era a insolvência civil. O incremento trazido pela nova Lei não adentrou com mais profundidade as questões relacionadas à publicidade de crédito, que poderia trazer resultados promissores para a prevenção do problema e direcionar a uma perspectiva mais consciente de sua utilização.

O Anteprojeto que deu origem à tramitação dos Projetos de Lei nº 281, de 2021, e 3.515, de 2021, e, finalmente, à aprovação da Lei nº 14.181, de 2021, propunha, inicialmente, uma inserção que tratava da prevenção ao superendividamento, a antecipar que essa abordagem

seria o caminho mais promissor para lidar com o problema. Posteriormente é que foi reconhecida a existência de ferramentas de tratamento do superendividamento no texto do Projeto e feita a distinção entre os dois momentos: prevenção e tratamento. Uma digressão possível a partir desse cenário é a de que a prevenção não tem sido prestigiada de forma suficiente, pois os mecanismos de tratamento acabam se sobressaindo.

3.1 A abordagem de prevenção do superendividamento à luz da Lei nº 14.181, de 2021

Juridicamente, o consumidor superendividado é a pessoa natural, de boa-fé, com impossibilidade manifesta de pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação. A atenção dada à prevenção na Lei do Superendividamento pode ser verificada na parte principiológica, com as alterações trazidas aos artigos. 4º, 5º e 6º, e no Capítulo VI-A, entre os artigos 54-A e 54-G, que tratam, de forma resumida, da informação correta e suficiente ao consumidor; da oferta de crédito ao consumidor, publicitária, ou não; da necessária consulta às condições de adimplemento do consumidor; da transparência e acesso à documentação na contratação do crédito. O capítulo traz, ainda, sanções aplicáveis à má conduta dos fornecedores, o que já se compatibiliza com os mecanismos de tratamento do superendividamento, o qual é tratado, de fato, no Capítulo V do CDC.

As formas de prevenção privilegiadas pela nova Lei, de forma sucinta, foram a transparência, a educação financeira e ambiental dos consumidores e a garantia de práticas de crédito responsável. Em outros trechos, é estabelecida a instituição de mecanismos de prevenção do superendividamento e verifica-se que há sempre uma combinação com o termo “tratamento”, de onde se infere a usual fusão entre os institutos, conforme mencionado anteriormente.

A prevenção por meio da transparência nas operações de crédito figura como a informação completa, em linguagem clara e acessível ao consumidor, bem como o fornecimento de documentos relativos ao contrato celebrado, a privilegiar o dever de informação. Essas exigências

legais podem auxiliar na prevenção das contratações impulsivas, pois o consumidor, ainda que não tenha requerido, terá acesso facilitado aos detalhes relacionados aos encargos das dívidas que pretende contrair. A prevenção por meio da educação financeira e ambiental pode ser entendida como a educação para um consumo mais sustentável que comporte a preocupação do consumidor com a melhor destinação de recursos financeiros próprios, além da utilização responsável de recursos naturais.

A prevenção por meio da garantia de práticas de crédito responsável se concretiza no dever tanto da instituição financeira como do consumidor, além do próprio Poder Público. Os bancos têm o dever de examinar as condições que o cliente tem de adquirir crédito, avaliando, com responsabilidade, e antes da concessão, as bases de dados disponíveis e a situação financeira do consumidor que, por sua vez, deve ter conduta compatível com a boa-fé. O Poder Público deve agir por meio de políticas públicas e reprimir práticas ilícitas.

A tentativa de promover a prevenção do superendividamento especificamente por meio do controle da publicidade foi realizada no texto do art. 54-C, cujo inciso I foi objeto de veto e previa a proibição do uso de expressões inadequadas, que fizessem referência a crédito “sem juros”, “gratuito”, “sem acréscimo”, com “taxa zero” ou expressão de sentido ou entendimento semelhante. A razão do veto foi uma possível limitação às condições concorrenciais nos mercados, pois o interesse público recai sobre o conhecimento a respeito dos ônus (Benjamin et all., 2022).

Os demais incisos do art. 54-C, do II ao V, trouxeram importantes vedações que visam justamente inibir práticas abusivas na oferta de crédito, publicitária, ou não, como a ocultação de informação a respeito dos encargos e riscos da operação, o assédio ou pressão para a contratação ou para renúncia a direitos. Entretanto, a forma de interpelação abusiva do consumidor por meio do anúncio publicitário permaneceu como objeto do controle genérico instituído nos artigos 36 ao 38 do CDC.

3.2 A substituição da cultura de tratamento por uma cultura de prevenção ao superendividamento por meio do controle jurídico da publicidade

A abordagem dada pela Lei do Superendividamento ao tema Prevenção, especificamente por meio do controle da publicidade, deixou espaço para ampliação no que se refere à oportunidade de modificar a conduta ativa das instituições financeiras na busca de clientes de crédito. A estipulação de regras que impeçam ou reduzam a abordagem desleal do consumidor de crédito pelo fornecedor é estratégia genuinamente preventiva, pois limita o assédio ao cliente, a atenuar a sua vulnerabilidade.

A justificativa para a elaboração de normas com o teor restritivo à abordagem do consumidor de crédito reside na necessidade de combate à publicidade abusiva, a considerar o potencial danoso e a importância dos valores sociais atingidos pela sua ação. Alertou-se a respeito da complexa conceituação da abusividade e pode-se acrescentar ao argumento anterior que sua definição contém o subprincípio da inofensividade da publicidade, relacionado à capacidade que a publicidade tem de induzir à insegurança, nos termos do art. 37 do CDC. A abusividade da publicidade de crédito pode representar risco à saúde e ao bem-estar do consumidor e das famílias, ao atingir sua capacidade cognitiva e conduzi-lo à ruína.

O economista da Universidade de São Paulo Ladislau Dowbor menciona, no documentário “No Caminho do Superendividamento”⁸, que essa é uma cultura de “sequestro do excedente”. A oferta indiscriminada desse tipo de produto precisa ser reconhecida como abusiva, e não como mera aproximação entre consumidor e fornecedor. O estudo intitulado “Inadimplência: impacto nas emoções”, elaborado pela Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL), busca corroborar com o entendimento de que a saúde mental do endividado é ampla-

8 No Caminho do Superendividamento. **Instituto de Defesa do Consumidor. Guia dos Bancos Responsáveis - GBR**. Rio de Janeiro: Coletivo Bodoque de Cinema, 2018. Disponível em <<https://youtu.be/e-YFvzub5RQ>>. Acesso em 1º mar. 2026.

mente afetada pela condição, com a incidência até mesmo de violência física nas relações familiares (Benjamin et al., 2022). A dinâmica familiar, social e econômica advinda do superendividamento torna a hipervulnerabilidade do consumidor de crédito motivo central para a reflexão a respeito da necessidade de mais controle da oferta publicitária.

As alterações trazidas pela Lei do Superendividamento e relacionadas à prevenção por meio do controle da publicidade, ainda que relevantes, têm efeitos a médio e longo prazo e deixam espaço para aperfeiçoamento, se comparadas aos mecanismos de tratamento abordados de forma mais direta a partir do artigo 104-A. Não há dúvida de que as medidas de conciliação e de tratamento do superendividamento estabelecidas pela atualização do CDC propiciam o desenvolvimento de uma cultura de pagamento das dívidas; contudo, sugere-se, como mais urgente, a adoção de uma cultura de prevenção.

Na realidade proposta, limitando-se a possibilidade de assédio ao consumidor por meio da publicidade, é possível que se inverta a direção do interesse na contratação do crédito. Em vez de instituições financeiras acessando o consumidor por meio de todo canal de comunicação possível (WhatsApp, SMS, correio eletrônico, aplicativos), que seja o cliente a fazer o movimento de busca pelos serviços de crédito disponíveis, a escolher o momento em que sinta de fato a necessidade e/ou segurança para selecionar as opções que melhor lhe atendam.

É possível delinear, a partir dessa ideia e com o cuidado necessário, os termos em que se dá a abordagem do consumidor pelo fornecedor de crédito, não havendo justificativa liberal que permita relegar o consumidor à atuação agressiva das instituições financeiras sem a interferência estatal. É preciso, portanto, ao estabelecer o controle da publicidade de crédito, atacar as raízes do problema com a prevenção e antecipar a solução à parte mais vulnerável, porquanto há justificativas suficientes nas referências existentes e na própria situação em que se encontra o superendividamento no país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O controle jurídico da publicidade, ainda que objeto de críticas que privilegiam a concorrência e a liberdade de comunicação, é fundamental para a concretização da proteção do consumidor. A partir dos números e das referências existentes a respeito do superendividamento, a necessidade de atuação preventiva ao problema encontra-se em destaque como justificativa para o seu controle jurídico.

A proteção especial conferida pela legislação ao consumidor decorre de sua legítima vulnerabilidade como parte em uma relação de consumo já consagrada como desigual no modelo de sociedade em vigor. Em cenários de vulnerabilidade acentuada, essa proteção merece maior cuidado, e as causas de fenômenos como o superendividamento devem ser abordadas de maneira eficaz, sob o risco de estremecimento econômico e social. A publicidade de crédito, considerada entre as causas passíveis de controle, pode e deve ser trabalhada como objeto de normas jurídicas que possuam o intuito de ampliar a prevenção do superendividamento, pois existem dados suficientes que justifiquem essa intervenção estatal.

A ênfase nas medidas existentes de conciliação e tratamento do superendividamento pode acarretar uma ampliação do Poder Público, burocratização dos processos e aumento de demanda perante o Poder Judiciário, enquanto a adoção de medidas preventivas mostra-se mais consentânea para todo o sistema mobilizado pelo fenômeno. O controle da publicidade ilícita de crédito emerge como providência com efeito a menor prazo e com possível incidência, tanto nos números do superendividamento quanto na mudança da cultura de tratamento para a de prevenção.

A necessidade de prevenção também passa uma interpretação mais ampliativa e concreta da garantia de práticas de crédito responsável e educação financeira por parte dos Poderes da República, a justificar que sejam implementadas políticas públicas, legislações mais específicas e propositivas e uma atuação mais contundente do Poder Judiciário, para que o controle atenda à sua real finalidade de coibir atos abusivos e que não seja fomentado o consumo como um dos principais meios de inclusão social.

REFERÊNCIAS

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. O controle jurídico da publicidade. **Revista de Direito do Consumidor**, n. 9, p. 25-57, jan./mar. 1994.

BENJAMIN, Antônio Herman et al. **Comentários à Lei nº 14.181, de 2021: a atualização do CDC em matéria de superendividamento**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

BERGSTEIN, Lais; KRETZMANN, Renata P. **Noções práticas de prevenção e tratamento do superendividamento**. São Paulo: Expressa, 2022.

IDEC. **No Caminho do Superendividamento**. Instituto de Defesa do Consumidor. Guia dos Bancos Responsáveis - GBR. Rio de Janeiro: Coletivo Bodoque de Cinema, 2018.

LEITE, Ricardo Rocha. Superendividamento: políticas públicas formando consumidores e não cidadãos. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 116, ano 27, p. 179-204, mar./abr. 2018.

ROCHA, Raquel H. M. Modelos de regulamentação: reflexões para um eficiente controle jurídico da publicidade no Brasil. **Revista Direito & Justiça**, v. 38, n. 2, p. 200-212, jul./dez. 2012.