



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

CLARICE DE CASTRO OLIVEIRA

**O CONTROLE JURÍDICO DA PUBLICIDADE DE CRÉDITO: uma ampliação
necessária à prevenção do superendividamento**

**BRASÍLIA
2023**

CLARICE DE CASTRO OLIVEIRA

**O CONTROLE JURÍDICO DA PUBLICIDADE DE CRÉDITO: uma ampliação
necessária à prevenção do superendividamento**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientadores: Professores Hector Valverde Santanna e Ricardo Rocha Leite

**BRASÍLIA
2023**

CLARICE DE CASTRO OLIVEIRA

**O CONTROLE JURÍDICO DA PUBLICIDADE DE CRÉDITO: uma ampliação
necessária à prevenção do superendividamento**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientadores: Professores Hector Valverde Santanna e Ricardo Rocha Leite

BRASILIA, DIA MÊS 2023

BANCA AVALIADORA

Professor(a) Orientador(a)

Professor(a) Avaliador(a)

O CONTROLE JURÍDICO DA PUBLICIDADE DE CRÉDITO: uma ampliação necessária à prevenção do superendividamento

Clarice de Castro Oliveira

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 a respeito do fenômeno, que culminou na publicação da Lei 14.181/2021 (Lei do Superendividamento), não houve alteração significativa que possa frear a atuação das instituições financeiras na abordagem do cliente superendividado, perpetuando a cultura de tratamento em detrimento da prevenção do problema. Além disso, a autorregulação da atividade publicitária tem se mostrado insuficiente para prevenir o problema adequadamente, sendo pouco acessada pelo consumidor para registro dos abusos, que são frequentes. Considerando a postura ativa e agressiva das instituições financeiras na oferta de crédito como um dos fatores chave para o crescimento da população endividada, o trabalho procura identificar a possibilidade de incremento da legislação justificada pelos efeitos nocivos da publicidade abusiva de crédito e sua contribuição para o superendividamento, ancorados na hipervulnerabilidade do consumidor.

Palavras-chave: superendividamento; controle jurídico; publicidade ilícita.

Abstract

The work aims to analyze the possibility of expanding legal control over credit advertising as a way of establishing a prevention culture of over-indebtedness. Despite the recent update of the Code of Consumer Defense and Protection regarding the phenomenon, that eventually became the Law 14.181/2021 (Over-indebtedness Law), there has been no significant change that could slow down the actions of financial institutions in approaching over-indebted customers, perpetuating the culture of treatment over preventing the problem. Also, the advertising activity self-regulation turned out to be insufficient to prevent the problem properly and is barely accessed by consumers to report the frequent abuses. Considering the active and aggressive action of financial institutions in offering credit as one of the key factors for the growth of the indebted population, the work seeks to identify the possibility of developing legislation, justified by the harmful effects of false credit advertising and its contribution to over-indebtedness, based on the consumer's hypervulnerability.

Keywords: over-indebtedness; legal control; false advertising.

SUMÁRIO

Introdução

1 - O controle jurídico da publicidade como forma preventiva da ilicitude.

- 1.1 A vulnerabilidade como premissa do Direito do Consumidor
- 1.2 O impacto da publicidade sobre a vontade do consumidor como evidência da necessidade de controle da atividade
- 1.3 A regulação da publicidade ilícita resultante da extensão de seu alcance

2 - Os efeitos da publicidade de crédito abusiva e a necessidade de prevenção.

- 2.1 A (hiper)vulnerabilidade do consumidor de crédito como efeito da publicidade abusiva
- 2.2 A regulamentação da publicidade de crédito como forma de prevenção ao superendividamento

3 - O controle jurídico da publicidade de crédito na Lei 14.181/2021.

- 3.1 A abordagem de prevenção do superendividamento à luz da Lei 14.181/2021
- 3.2 A substituição da cultura de tratamento por uma cultura de prevenção ao superendividamento por meio do controle jurídico da publicidade

Conclusão

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 das relações consumeristas necessita de controle especial para que o lado mais fraco não seja deliberadamente ludibriado. Considerando as relações formadas em torno do consumo, especialmente o consumo do crédito, a possibilidade de controle sobre as práticas abusivas se torna objeto interessante de estudo ao se constatar o impacto que a publicidade exerce sobre o consumidor e seu contributo para o superendividamento a partir de práticas ilícitas.

O superendividado, no ato de consumo relacionado à aquisição de serviços de crédito, torna-se espécie de vítima das instituições financeiras em vez de consumidor, pela instabilidade da situação que atravessa. Nesse contexto, identificado o superendividado como um consumidor hipervulnerável, será possível ampliar o controle jurídico da publicidade com a finalidade de intensificar a prevenção ao superendividamento? As pesquisas sobre o tema apontam não somente a possibilidade, como a necessidade de maior controle legal, já que a autorregulação publicitária é insuficiente para administrar o problema.

À luz do Código de Defesa do Consumidor (CDC) e dos estudos que culminaram na publicação da Lei 14.181/2021 (Lei do Superendividamento), por meio de revisão da literatura, buscou-se analisar e responder ao questionamento anterior e identificou-se que o incremento da legislação que controla a publicidade abusiva é possível e até desejável, justificáveis pelo objetivo de prevenir o agravamento do quadro do superendividamento no país, diante da existência de uma relação de consumo que não é somente desigual, mas frequentemente tóxica para a parte vulnerável.

Assim, o Capítulo 1 descreve os conceitos de vulnerabilidade, publicidade e ilicitude para esclarecer a necessidade de controle jurídico da atividade, seguido, no Capítulo 2, pela demonstração dos efeitos nocivos que a publicidade ilícita acarreta e a necessidade de prevenção por meio de regulação adequada, já que a autorregulação tem fraca atuação sobre o

problema. Finalmente, o Capítulo 3 descreve as atualizações recentes do CDC para identificar as oportunidades de ampliação do controle da publicidade ilícita e sugerir a transição de uma cultura de tratamento para uma cultura de prevenção ao superendividamento por meio do controle jurídico da publicidade de crédito.

1 O CONTROLE JURÍDICO DA PUBLICIDADE COMO FORMA PREVENTIVA DA ILICITUDE

A conveniência do controle jurídico da publicidade esbarra, por vezes, na crença liberal de que os mercados se autorregulam e que a livre concorrência garante ao consumidor a segurança na relação de consumo. Contudo, trata-se de visão ultrapassada e já é consenso que o mercado, por si só, não é capaz de manter o equilíbrio de forças dessa relação, especialmente mediante a constatação de que o fornecedor dispõe de instrumentos poderosos de *marketing* para manipulação da vontade do consumidor em prol do escoamento de sua produção com a maximização de lucros.

Ricardo Rocha Leite menciona que “não há contradição entre a liberdade de iniciativa e a intervenção do Estado na economia para a proteção do consumidor” e que há grande influência negativa de narrativas midiáticas sobre o fenômeno do endividamento, ainda que o tema seja tratado de forma abrangente pelo Código.¹ A necessidade de interferência estatal para proteção ao consumidor é essencial para a prevenção da publicidade ilícita e decorre, portanto, da vulnerabilidade do consumidor, do impacto que a abusividade causa em seu discernimento e poder decisório e da pouca defesa que pode exercer individualmente frente às práticas abusivas.

1.1 A vulnerabilidade como premissa do Direito do Consumidor

¹LEITE, Ricardo Rocha. Superendividamento: políticas públicas formando consumidores e não cidadãos. Revista de Direito do Consumidor. vol. 116. ano 27. p. 179-204. São Paulo: Ed. RT, mar/abr. 2018. Disponível em: <https://revistadedireitodoconsumidor.emnuvens.com.br/rdc/article/view/647/579>. Acesso em: 25 set 2023.

O Direito do Consumidor é um campo de conhecimento que objetiva proteger um sujeito de direitos específico, o consumidor, seja individualmente ou em grupo, em suas relações com o fornecedor. Tem como premissa a necessidade de tutela especial ao polo mais frágil da relação de consumo, já que a evolução social, da forma como ocorreu pós-Revolução Francesa, acabou por evidenciar o desequilíbrio entre os diferentes atores das relações privadas: de um lado o consumidor, considerado um leigo, e de outro o fornecedor, um expert em sua área de atuação.

O esforço em estabelecer esse direito tutelar é relativamente recente e tido como desafio contemporâneo. Com o desenvolvimento das sociedades capitalistas e massificação do mercado, fez-se necessário o reconhecimento de que as relações privadas não se davam sempre entre iguais e que o reequilíbrio dessas relações, para que fosse concretizado, necessitaria de um certo grau de intervenção estatal. Daí o surgimento das legislações protetivas em prol do consumidor, culminando em um “direito social típico das sociedades capitalistas industrializadas, onde os riscos do progresso devem ser compensados por uma legislação tutelar (protetiva) e subjetivamente especial (para aquele sujeito ou grupo de sujeitos)”.²

Reconhecida a vulnerabilidade do consumidor, desenvolve-se um regramento especial, em várias localidades do mundo, visando à igualdade entre os sujeitos e o equilíbrio no exercício dos papéis sociais e econômicos que constituem as relações de consumo. No Brasil, por exemplo, foi elaborado e publicado o CDC, por determinação expressa contida na Constituição Federal, art. 5º, XXXII, e no art. 48, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: *Art. 48. O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, elaborará código de defesa do consumidor.*

A proteção do consumidor se faz necessária, então, para o combate à abusividade na sociedade de consumo, eventualmente praticada por aqueles que detém a informação, a técnica, poderio econômico, 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,

²BENJAMIN, Antonio Herman; BESSA, Leonardo Roscoe; MARQUES, Claudia Lima. **Manual de Direito do Consumidor**. 10 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 28.

se aliam à ação do fornecedor com bastante força, 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 tornam conceito de difícil entendimento, já que, ao facilitarem a comercialização do que é produzido, com a urgência que tal processo adquiriu na atualidade, se aperfeiçoam ou são ultrapassadas de forma bastante veloz. Ainda que a abusividade possa ser estabelecida em qualquer prática comercial³, o *marketing* figura como principal ferramenta direta de estímulo ao consumo e, nesse âmbito, é notória a ampliação do papel da publicidade no desenvolvimento comercial, tanto que a técnica é abordada generosamente ao longo do CDC.

A publicidade, como recurso fundamental do *marketing*, é comunicação dirigida com intencionalidade ao público consumidor, com o objetivo de informar e promover determinado produto ou serviço inerente à 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. Trata-se de modalidade de oferta que possui natureza vinculante a qualquer contratação eventualmente celebrada e é disciplinada pelo CDC, a partir do art. 36.

Faz-se aqui a distinção oportuna entre os termos “publicidade” e “propaganda”, já que há certa confusão conceitual entre eles. A definição amplamente adotada⁴ é aquela que os diferencia a partir de seus objetivos: a publicidade como forma de comunicação que visa

³Segundo Antônio Herman Benjamin as práticas comerciais “são os procedimentos, mecanismos, métodos e técnicas utilizados pelos fornecedores para, mesmo indiretamente, fomentar, manter, desenvolver e garantir a circulação de seus produtos e serviços até o destinatário final” in PELLEGRINI, Ada. et al. **Código de Defesa do Consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto do CDC e da Lei de Superendividamento. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 545.

⁴Há autores que preferem tratar os termos como sinônimos, vide NUNES, Rizzatto. **Curso de Direito do Consumidor**. 14 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022. p. 497.

vantagem econômica, e a propaganda aquela que busca disseminar determinada ideologia.⁵ O CDC se ocupa em abordar apenas a publicidade.

Segundo Antônio Herman Benjamin⁶, cabe à publicidade, além de aproximar o fornecedor do consumidor, sintonizando produtos e serviços às necessidades, ambos anônimos, “influir, decisivamente, na formação do consentimento do consumidor”, de onde se extrai a importância do tema para o Direito. O exercício do poder de escolha pelo indivíduo é sensivelmente afetado pela aplicação das técnicas publicitárias, que podem acentuar, pela força que exercem sobre o seu discernimento, a vulnerabilidade a que o consumidor já se encontra naturalmente sujeito na relação de consumo, evidenciando a necessidade de regramento da atividade que, no Brasil, se dá por meio de sistema misto de controle: uma convivência harmônica entre o poder estatal e a autorregulação.

Ao longo do tempo, ocorreu a evolução do valor atribuído à prática publicitária em harmonia com os avanços do Direito do Consumidor no Brasil, justificada pela sociedade de consumo em massa e pelo impacto causado sobre o comportamento, a vontade e capacidade de escolha do consumidor. A publicidade adquiriu status central de importância nas construções jurisprudenciais e doutrinárias, solidificando-se o entendimento de que constitui oferta de fato e abandonando-se os requisitos formais e conservadores do modelo clássico da oferta, com o fortalecimento de seu papel vinculante.

A oferta é proposta por meio da qual se oferece algum bem ou serviço, indicando claramente ao seu destinatário o preço e a coisa a ser contratada. O estabelecimento da sociedade de consumo acarretou o entendimento a respeito do valor contratual da publicidade, em que “as ofertas deixam de ser individualizadas e cristalinas, mas nem por isso perdem sua eficácia e poder para influenciar o comportamento e a decisão final do consumidor” e “não é o tratamento particular que lhe dá o Código que tem o condão de retirar da mensagem publicitária sua natureza jurídica de modalidade de oferta.”⁷

⁵ PELLEGRINI, Ada. et al. **Código de Defesa do Consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto do CDC e da Lei de Superendividamento. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 635.

⁶ BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. O controle jurídico da publicidade. **Revista de Direito do Consumidor**, n. 9, p. 25-57, jan./mar. 1994. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br//dspace/handle/2011/8981>>. Acesso em: 13 mar 2023.

⁷ GRINOVER, Ada Pellegrini. et al. **Código de Defesa do Consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto do CDC e da Lei de Superendividamento. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 568.

Constatada a importância e evolução da atividade publicitária para o mercado de consumo, o legislador optou por estabelecer os limites que configurariam sua ilicitude, disciplinando o tratamento das formas enganosa e abusiva com o intuito de garantir a proteção efetiva da parte mais fraca da relação, já que a valorização da prática findou por evidenciar também a vulnerabilidade do consumidor diante das investidas dos fornecedores.

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

O CDC proíbe taxativamente qualquer publicidade enganosa ou abusiva, explicando, no caput e parágrafos do art. 37, os conceitos que atribui a cada uma das formas. Conceitua como enganosa a publicidade falsa ou que induz o consumidor ao erro, mesmo que por omissão. Por outro lado, a publicidade abusiva tem definição mais complexa e pode ser tida como aquela que, em seu conteúdo, institui a exploração ou opressão do consumidor e, indo além desse conceito, ofende valores sociais, não necessariamente causando prejuízo econômico ao consumidor.⁸

A definição da publicidade abusiva, objeto de interesse do presente estudo, é abordada especificamente no art. 37, § 2º, do CDC⁹, que procura indicar tipos em que o conteúdo pode ser considerado abusivo, tratando-se, contudo, de lista exemplificativa, já que o próprio conceito de abusividade ainda tem sido moldado pelo direito, para que seja possível a sua identificação por meio de parâmetros mais objetivos.

Conveniente apontar que a abusividade é considerada de difícil identificação pela própria modernidade do conceito. É que em outros sistemas, tal nuance da ilicitude sequer é aprofundada e a regulamentação brasileira foi uma das pioneiras ao incluí-la em sua codificação. O assunto também é abordado no Código Brasileiro de Autorregulamentação

⁸GRINOVER, Ada Pellegrini. et al. **Código de Defesa do Consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto do CDC e da Lei de Superendividamento. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 674.

⁹Art. 37, § 2º É abusiva, dentre outras a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeita valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança.

Publicitária e, as duas normas aliadas dão os contornos que se deseja para o termo em nossa sociedade.

O direcionamento que se extrai tem a ver com a análise dos impactos do anúncio publicitário para aferição da existência de abusividade. Assim, tem-se que os efeitos que determinada publicidade pode causar e o seu potencial danoso são considerados a despeito do produto ou serviço oferecido e da culpa ou dolo do anunciante, privilegiando a análise dos resultados da ação da publicidade sobre a vontade e comportamento do consumidor para o estabelecimento de eventual ilicitude.¹⁰ 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 sobre a vontade do consumidor é notório e, longe de demonizar a prática¹¹, antes é preciso compreender que tal ferramenta tem a capacidade de moldar o ambiente social, transformando 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. Este impacto difuso, quando contaminado pela abusividade, repercute em risco social elevado. É o caso do fenômeno do superendividamento, acentuado, indubitavelmente, pela oferta de crédito abusiva em inúmeros aspectos, que passamos a analisar a seguir.

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

Antônio Herman Benjamin¹² explica que:

[...] a publicidade é onipresente; está em todos os lugares: nos veículos de comunicação social — rádio, televisão, imprensa e cinema—, nas vias públicas (através de outdoors), nos esportes, no teatro, etc. Modernamente,

¹⁰NUNES, Rizzatto. **Curso de Direito do Consumidor**. 14 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022. p. 580.

¹¹Não se questiona a importância da publicidade, como instrumento de *marketing*, para a configuração da sociedade que conhecemos atualmente, contribuindo para o aperfeiçoamento em vários âmbitos da vida, como o conforto, a saúde, o bem-estar, etc.

¹²BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. O controle jurídico da publicidade. **Revista de Direito do Consumidor**, n. 9, p. 25-57, jan./mar. 1994. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/8981>>. Acesso em: 13 mar 2023.

aonde for o homem, encontrará ele a publicidade, dela não podendo fugir ou esconder-se.

O cenário descrito é propício para que se estabeleça a abusividade na oferta de crédito ao consumidor que se encontra em momento de penúria ou dificuldade financeira em qualquer âmbito de sua vida, ou mesmo aquele que, desprovido de educação financeira, finda atraído pelas realizações que a obtenção do crédito promete.

A prevenção à abusividade por meio de autorregulação é promovida pelo CONAR, por meio do Código de Autorregulação, e também pela FEBRABAN e pelo BACEN, entidades que regulam a atividade bancária por meio de normativos que preveem recomendações específicas para a oferta e publicidade de crédito e sanções em caso de descumprimento. No entanto, é possível que a autorregulação esteja falhando ao controlar o setor regulado, o que ensejaria a ampliação do controle jurídico sobre o tema.

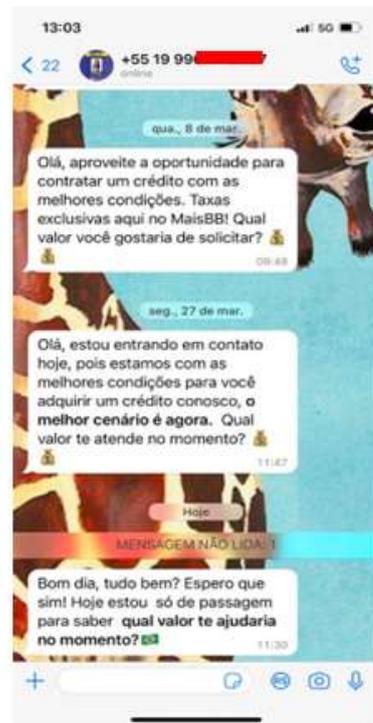
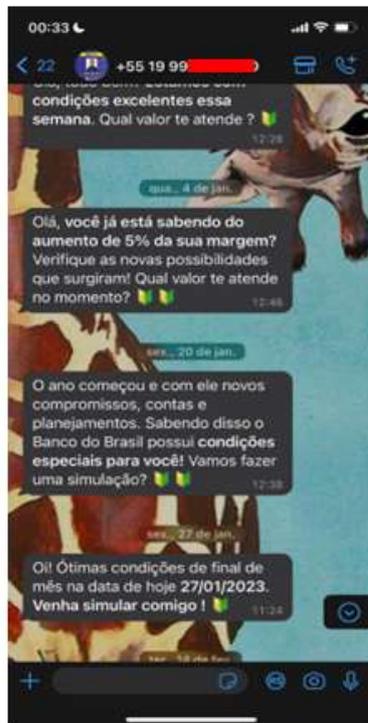
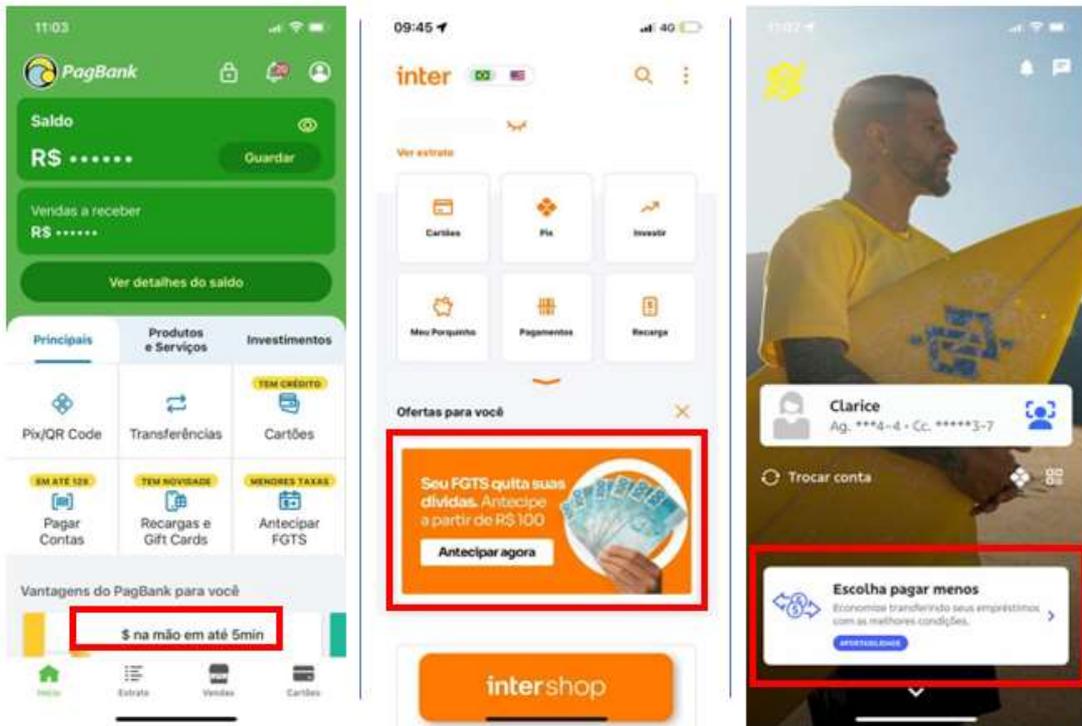
Segundo dados de 2022 publicados no portal do CONAR¹³, foram instaurados 266 processos, dos quais apenas 2,3% se referiam a representações contra bancos, cartões e investimentos. Este quantitativo se torna ínfimo em contraste com 15.048 processos sobre superendividamento tramitando na justiça estadual, até 31/05/2023¹⁴, 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, como demonstrado na Figura 1, é possível identificar transgressões às recomendações normatizadas pelo BACEN e 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), que se assemelha a uma comunicação frente a frente entre fornecedor e consumidor, contudo, com aplicação de técnicas para promoção de serviços de crédito e persuasão de clientes em massa. Considerando a dificuldade de acesso aos dados referentes a procedimentos disciplinares sobre o tema, infere-se que há, minimamente, necessidade de maior transparência com relação ao controle de transgressões dessa natureza.

¹³Disponível em: <http://www.conar.org.br/> > Decisões. Acesso em 25/08/2023.

¹⁴CNJ. Base nacional de dados do Poder Judiciário. Disponível em: <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em 25/08/2023.

Figura 1 - Telas de aplicativos bancários e WhatsApp contendo investidas publicitárias.



Fonte: Acervo pessoal.

O perigo no uso de ferramentas digitais na publicidade reside no “avanço das relações virtuais cada vez mais desmaterializadas e dotadas de grande instabilidade”.¹⁵ Pesquisas realizadas ao longo da última década a respeito dos motivos e 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 inadimplência, além de apontarem para a abusividade como uma das causas mais pungentes desse desdobramento, alavancada pelo desenvolvimento eletrônico dos serviços bancários.

A Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC)¹⁶, realizada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), apresenta números alarmantes 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 17 pontos percentuais entre os anos de 2019 e 2023, está a oferta de serviços financeiros inovadores, estimulada pela pandemia. Entre essas famílias, o comprometimento da renda com duração maior que 1 ano chega a 33,8%.

Tal realidade foi examinada no Panorama de Consumo publicado pela CNC¹⁷, 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 análises mencionados confirmam os desdobramentos já esperados pela Pesquisa de Publicidade de Crédito¹⁸, realizada pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) em 2019. À época, o estudo levantou a preocupação especificamente com a contribuição da publicidade de crédito para o superendividamento, destacando a importância

¹⁵LEITE, Ricardo Rocha. Superendividamento: políticas públicas formando consumidores e não cidadãos. Revista de Direito do Consumidor. vol. 116. ano 27. p. 179-204. São Paulo: Ed. RT, mar/abr. 2018. Disponível em: <https://revistadedireitodoconsumidor.emnuvens.com.br/rdc/article/view/647/579>. Acesso em: 25 set 2023.

¹⁶CNC. **Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC)**. Disponível em: <https://pesquisascnc.com.br/pesquisa-peic/>. Acesso em: 06 abr 2023.

¹⁷CNC. **Panorama de Consumo**. Disponível em: <https://pesquisascnc.com.br/panorama-do-consumo>. Acesso em: 16 mar 2023.

¹⁸Idec. Pesquisa de Publicidade de Crédito. **Guia dos Bancos Responsáveis**. Disponível em: <https://guiadosbancosresponsaveis.org.br>. Acesso em: 02 mar 2023.

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, e especificamente sobre a publicidade.

Cláudia Lima Marques¹⁹ descreve o contrato de crédito como “sentimental” e pouco racional, corroborando para a compreensão da abusividade da publicidade de crédito em decorrência dos efeitos que pode causar: segundo o relatório do estudo feito do Idec, a publicidade de crédito tem como característica recorrente a exploração ostensiva do imediatismo, da facilidade de acesso ao dinheiro, da satisfação e felicidade associadas ao uso do crédito, sobrepujando a boa-fé e confiança almejada na relação contratual, num claro proveito às custas da fragilidade do consumidor, que se torna hipervulnerável nesse contexto.

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

A vulnerabilidade do consumidor é reconhecidamente um dos pilares do Direito do Consumidor, conforme abordado anteriormente. Com o consumidor de crédito não ocorre de forma diferente. Entretanto, a forma como o consumidor do crédito acessa o produto ou serviço é crucial para seu destino rumo ao superendividamento. Essa hipótese se funda no fato de que o consumidor de crédito de boa-fé, no momento em que necessita tomá-lo, tem sua capacidade de discernimento afetada por diversos fatores, findando por celebrar um contrato “passional” em 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. Laís Bergstein²⁰ menciona que “o superendividado teve acesso ao crédito e foi estimulado e incentivado a consumir, podendo ter passado por situações graves em

¹⁹BENJAMIN, Antônio Herman. et al. **Comentários à lei 14.181/2021**: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 227.

²⁰BERGSTEIN, Laís. KRETZMANN, Renata P. **Noções práticas de prevenção e tratamento do superendividamento**. São Paulo: Expressa, 2022. p. 27.

sua vida que o impossibilitaram de cumprir suas obrigações. O forte assédio do *marketing* e eventuais abusos e práticas desleais juntamente com a deficiência ou ausência de informação adequada e educação do consumidor, contribui para que se chegue ao estado de exclusão social da pessoa natural.”

A realidade se confirma quando analisado um caso concreto. Em 2018, o Idec divulgou o documentário “No Caminho do Superendividamento”²¹, em que o *case* 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 única solução oferecida pelas instituições bancárias que, por sua vez, não facilitam a renegociação, já que apresentam acordo apenas em caso de inadimplência do contrato, o que acarreta a negativação de cadastro do consumidor junto aos serviços de proteção ao crédito.

Descrita a situação, verifica-se que a conduta padrão adotada pelos bancos encontra-se possivelmente eivada pela má-fé. Em sua fala no documentário²², a Defensora Pública do Núcleo de Defesa do Consumidor (Nudecon-RJ), Patrícia Cardoso Tavares, relata a prática dos bancos em ofertar como solução um novo crédito para que o consumidor pague um contrato de crédito já existente, por vezes sugerindo como garantia a oferta de algum bem do cliente, em geral o único bem de família do consumidor. Ou seja, para resolver o problema é ofertada pela própria instituição uma opção que minimiza risco da operação para o banco e o eleva para o consumidor que buscava, na realidade, desvencilhar-se do problema que o oprimia.

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, assim, todos os princípios norteadores²³ da nova política de prevenção e tratamento do superendividamento

²¹No 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 02 mar 2023.

²²No 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 02 mar 2023. 19min17s.

²³Cláudia Lima Marques aponta 3 diretrizes fundamentais da Lei 14.181/2021: o crédito responsável, a boa-fé e a preservação do mínimo existencial. in MARQUES, Claudia Lima. MARTINS. Fernando R. **Superendividamento de idosos: a necessidade de aprovação do PL 3515/15**. in CONJUR - Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-27/garantias-consumo-superendividamento-idosos-preciso-aprovar-pl-351515>. Acesso em: 02 mai 2023.

estabelecida pela Lei 14.181/2021, em especial o da boa-fé objetiva. O princípio prima pela lealdade e pode, inclusive, exercer uma função limitadora na atuação dos contratantes, delimitando a abusividade de determinadas cláusulas e condutas, “controlando a transferência de riscos profissionais e libertando o consumidor em face da não razoabilidade de outra conduta.”²⁴

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, já que não conta com a cooperação leal da outra parte da relação. Cabe aqui aclarar que, mesmo com o atendimento aos requisitos trazidos pela Lei 14.181/2021 no que se refere ao fornecimento de todas as informações e riscos sobre a operação celebrada, questiona-se especificamente a possibilidade de confiança entre as partes contratantes, já que o princípio da boa-fé aparenta estar abalado. Sugere-se que a intencionalidade da publicidade na oferta de crédito nessas condições se configura, então, como “segundas intenções”, ao manter o consumidor continuamente na posição de devedor.

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 sobremaneira 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, e os empréstimos sucessivos parecem atraentes porque “as pessoas recorrem a eles quando estão com a visão focada e limitada apagando um incêndio.”²⁵ 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 este 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 este público, assim como se justifica o tratamento especial da publicidade dirigida a certos grupos de

²⁴BENJAMIN, Antônio Herman. et al. **Comentários à lei 14.181/2021**: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 227.

²⁵MULLAINATHAN, Sendhil. SHAFIR, Eldar. Escassez: uma nova forma de pensar a falta de recursos na vida das pessoas e nas organizações. Rio de Janeiro: Best Business, 2016. p. 1960.

consumidores, como as crianças, por exemplo, pois os bancos são agentes ativos na oferta de crédito, emitindo recorrentes estímulos à sua aquisição, por meio de todos os canais de acesso disponíveis, e esse tipo de publicidade merece, portanto, um controle especial.

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

O assédio 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 eletrônicos permitiu a intensificação do contato instantâneo entre banco e cliente e, no cenário de hipervulnerabilidade, para o consumidor que está em penúria financeira não é necessário que a publicidade seja enganosa, enfática ou maldosa. Basta que o sensibilize em seu ponto fraco, em torno das necessidades que deseja suprir instantaneamente. A compreensão de que a abordagem e 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.

Prevenção é vocábulo definido como “conjunto de medidas ou preparação antecipada de (algo) que visa prevenir (um mal); precaução, cautela.”²⁶ O termo remete especificamente à antecipação, ao cuidado prévio. 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 estabelecerá 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 maior controle sobre este modelo de oferta de crédito, sob a perspectiva de que a sua obtenção por aquele não tem a possibilidade

²⁶PREVENÇÃO. In: Dicionário Houaiss Online. Disponível em <https://houaiss.uol.com.br>. Acesso em 30 maio 2023.

de arcar com este peso, transforma consumidores em devedores crônicos, minando sua dignidade e capacidade de contornar a situação, adoecendo-os, tornando-os praticamente adictos, dependentes do crédito, incapazes de sair do ciclo vicioso criado. O acirramento do controle sobre a oferta publicitária do crédito, portanto, faz sentido por atingir o problema num momento anterior à necessidade de tratamento do superendividamento, promovendo efetivamente a sua prevenção.

A regulamentação da publicidade é frequentemente criticada como um meio coercitivo de controle, uma forma de paternalismo e de interferência estatal sobre a atividade. Porém, é preciso compreender que a publicidade também é uma forma de controle sobre a vontade de seu público, com fins econômicos, e merece controle especial a partir do momento em que pode influir de forma tóxica no discernimento do consumidor, moldando seu padrão comportamental. 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. Como bem apontado por Raquel H. M. da Rocha²⁷, “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”.

O princípio da legalidade nas relações privadas é reconhecido ostensivamente na expressão que diz que aquilo que não é proibido, é permitido. E isto se concretiza no âmbito das questões trazidas à reflexão, em se tratando da publicidade de crédito. Se algo não é controlado pela lei, é amplamente explorado pelo agente econômico na busca por clientes e maximização de vendas. Dessa forma, as técnicas que não estão claramente associadas à ilicitude, são aplicadas nos anúncios publicitários, justificadas pela não restrição à concorrência. A abusividade da publicidade se configura, então, pelos efeitos nocivos à sociedade e não controlados adequadamente pelo Estado, já que a autorregulamentação do setor é de aderência facultativa.

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 foi preciso ao afirmar que os efeitos nocivos

²⁷ROCHA, 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 Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fadir/article/view/12545>. Acesso em: 23 mar 2023.

do uso recorrente do crédito seriam percebidos somente no futuro, o que se concretizou em números, conforme apontam os demais estudos já mencionados no presente artigo. Na referida pesquisa, o Idec argumentou sobre a 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 dos PLS 354/18 e PL 3515/2015, e culminou com a publicação da Lei 14.181/2021, que ficou conhecida como Lei do Superendividamento. Contudo, a proposta que visava a 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 14.181/2021

As alterações no CDC são vistas com bastante cuidado pelos juristas, que consideram o Código suficientemente atual e relevante, e mudanças indesejáveis podem colocar em risco uma norma que tem aceitação geral e ampla aplicabilidade.²⁸ Ocorre que a criticidade do endividamento no Brasil atingiu patamar em que o aperfeiçoamento da legislação se tornou inadiável e bem-vindo no bojo das medidas de proteção ao consumidor. A Lei 14.181/2021 atualizou, então, 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, já que o cuidado com o consumidor de crédito se tornou imprescindível para a manutenção da saúde econômica do país, em especial se considerados os elevados números dos indicadores de superendividamento e inadimplência. Anteriormente não havia abordagem direta ao assunto e o remédio para a insolvência civil, instituto relacionado ao tema do superendividamento, permanecia tratado nos termos dos arts. 748 ao 786-A, do Código Civil de 1973, que não foram revogados com a edição da Lei 14.181/2021. Mas o incremento trazido pela nova Lei não adentrou com mais profundidade nas questões relacionadas à publicidade de crédito, que poderia trazer resultados

²⁸GRINOVER, Ada Pellegrini. et al. **Código de Defesa do Consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto do CDC e da Lei de Superendividamento. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 106.

promissores para a prevenção do problema e direcionar à uma perspectiva mais consciente de sua utilização.

O anteprojeto que deu origem à tramitação dos Projetos de Lei 281/2021 e 3515/2021 e, finalmente, à aprovação da Lei 14.181/2021, propunha, inicialmente, uma inserção que tratava da prevenção ao superendividamento, antecipando que esta 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.²⁹ Uma digressão possível a partir desse cenário é que a prevenção não tem sido prestigiada de forma suficiente, já que os mecanismos de tratamento acabam se mesclando ou sobressaindo. Por outro lado, a situação de superendividamento é tão extrema, que talvez o tratamento venha sendo priorizado, ao menos para minimizar os prejuízos sociais inerentes.

3.1 A abordagem de prevenção do superendividamento à luz da Lei 14.181/2021

A atenção dada à prevenção na Lei do Superendividamento pode ser verificada na parte principiológica, com as alterações trazidas aos arts. 4º, 5º e 6º, e no Capítulo VI-A, entre os arts. 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 afiniza com os mecanismos de tratamento do superendividamento, tratado, de fato, no Capítulo V - da conciliação no superendividamento.

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

²⁹BENJAMIN, Antônio Herman. et al. **Comentários à lei 14.181/2021**: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 225.

“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, privilegiando o dever de informação. Estas exigências legais podem auxiliar na prevenção das contratações por impulso, já que o consumidor, ainda que não tenha requerido, terá acesso facilitado aos detalhes relacionados ao ônus das dívidas que pretende contrair. Contudo, tendo em mente possível comprometimento cognitivo do consumidor que já se encontra na trilha do endividamento, é provável que abarrotá-lo de informações apenas sirva para aumentar a ansiedade pelo fechamento do contrato.

A prevenção por meio da educação financeira e ambiental pode ser entendida como a educação para um consumo mais sustentável³⁰ que comporte a preocupação do consumidor com a melhor destinação de recursos financeiros próprios, com fundamento em fatores econômicos, mas também com a utilização responsável de recursos naturais. Esta louvável educação, quando não resulta de uma vivência particular e epifânica do indivíduo, só é possível de ser construída nas entranhas da sociedade ao longo das gerações, por meio de uma mudança cultural profunda e de políticas que insiram temas relevantes nos currículos escolares, ou seja, a longo prazo.

A prevenção por meio da garantia de práticas de crédito responsável se concretiza na aplicação do princípio do crédito responsável, dever tanto da instituição financeira como do consumidor, além do próprio Poder Público. Os bancos tem o dever 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 requerida, possuindo o “dever jurídico de adotar um comportamento de prudência ao contrair dívidas, buscando abster-se de assumir compromissos além de sua capacidade de pagamento.”³¹ Ao poder público cabe “direcionar seus atos normativos, suas

³⁰GRINOVER, Ada Pellegrini. et al. **Código de Defesa do Consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto do CDC e da Lei de Superendividamento. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 283.

³¹GAGLIANO, Pablo Stolze ; OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias. Comentários à Lei do Superendividamento (Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021) e o princípio do crédito responsável.: Uma primeira análise. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 26, n. 6575, 2 jul. 2021. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/91675>. Acesso em: 10 mai. 2023.

políticas públicas e suas atividades de fiscalização no sentido de reprimir práticas que contrariem o crédito responsável.”³²

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, o que é contestado habilidosamente por Cláudia Lima Marques, que afirma que o interesse público reside justamente no conhecimento a respeito do “ônus” do crédito, que não deve ser embutido ou disfarçado com ofertas “enganosas”.³³

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 ônus 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 arts. 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 sedutora desleal do consumidor de crédito pelo fornecedor é estratégia genuinamente preventiva, já que

³² GAGLIANO, Pablo Stolze ; OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias. Comentários à Lei do Superendividamento (Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021) e o princípio do crédito responsável.: Uma primeira análise. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 26, n. 6575, 2 jul. 2021. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/91675>. Acesso em: 10 mai. 2023.

³³ BENJAMIN, Antônio Herman. et al. **Comentários à lei 14.181/2021: a atualização do CDC em matéria de superendividamento**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 225.

limita o assédio ao cliente, atenuando a sua vulnerabilidade e com efeitos a curto ou médio prazo na redução dos índices de endividamento apurados no país.

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 considerando seu efeito danoso potencial e a importância dos valores sociais atingidos pela sua ação. No item 2.3 do presente artigo, já se dissertou 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 CDC³⁴. 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, juntamente com sua parentela.

O consumidor é exposto à publicidade a despeito de sua vontade e, como bem aponta Antônio Herman Benjamin³⁵, “fica completamente à mercê do anunciante, que lhe propõe, mediante anúncio, o que quer, quando quer, da forma que quer e com a duração que quer.” O correntista de um banco pode ser abordado de inúmeras maneiras e existem linhas de crédito para antecipar todo o tipo de verba excedente³⁶ que pudesse conferir algum alívio ou conforto ao consumidor. O economista da USP Ladislau Dowbor menciona, no documentário “No Caminho do Superendividamento”³⁷, que esta 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.

Clarissa Costa de Lima comenta que “os efeitos do endividamento e da inadimplência ultrapassam a esfera econômica, impactando na saúde, sentimentos, emoções e relações sociais dos endividados” e cita o estudo intitulado “Inadimplência: impacto nas emoções”, elaborado pela Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL), para corroborar com o entendimento de que a saúde mental do endividado é amplamente afetada pela condição, com

³⁴GRINOVER, Ada Pellegrini. et al. **Código de Defesa do Consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto do CDC e da Lei de Superendividamento. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 678.

³⁵ GRINOVER, Ada Pellegrini. et al. **Código de Defesa do Consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto do CDC e da Lei de Superendividamento. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 612.

³⁶Existem ofertas de antecipação para a restituição de imposto de renda, saque de aniversário do FGTS e linhas de crédito até mesmo para o auxílio emergencial.

³⁷No 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-YFzub5RQ>>. Acesso em 02 mar 2023.

a incidência, inclusive, de violência física nas relações familiares.³⁸ 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 maior controle da oferta publicitária, e tais nuances a Lei 14.181/2021 não foi capaz de neutralizar.

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 art. 104-A. Não há dúvida que as medidas de conciliação e 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, escolhendo o momento em que sinta de fato a necessidade e/ou segurança para selecionar as opções que melhor lhe contentem.

Henri Dominique Lacordaire, em célebre citação, afirma que “entre os fortes e fracos, entre ricos e pobres, entre senhor e servo é a liberdade que oprime e a lei que liberta.”³⁹ 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. Assim, para que haja uma defesa do consumidor “integral, sistemática e dinâmica”, tendo em consideração a diversidade de causas da vulnerabilidade do consumidor, não pode o Direito prestar tutela “somente a alguma ou algumas das facetas do mercado”⁴⁰. 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, já que há justificativas

³⁸BENJAMIN, Antônio Herman. et al. **Comentários à lei 14.181/2021**: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 225.

³⁹LACORDAIRE. Henri Dominique. Conférences de Notre-Dame de Paris. III. 1848. French Edition. Paris: Norph-Nop, 2011. p. 2705.

⁴⁰GRINOVER, Ada Pellegrini. et al. **Código de Defesa do Consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto do CDC e da Lei de Superendividamento. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 92.

suficientes nas referências existentes e na própria situação em que se encontra o superendividamento no país.

CONCLUSÃO

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 almejada pela CF ao instituir a elaboração de diploma capaz de promover a defesa de direitos na sociedade de consumo. A partir dos números e 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, portanto, 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, tal 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, uma vez que existem dados suficientes que justifiquem tal intervenção estatal.

A ênfase nas medidas existentes de conciliação e tratamento do superendividamento podem acarretar uma ampliação da máquina pública, burocratização dos processos e inchaço do judiciário, enquanto a adoção de medidas preventivas se mostra mais interessante para todo o sistema mobilizado pelo fenômeno. O controle da publicidade ilícita de crédito emerge, pois, 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.

REFERÊNCIAS

BENJAMIN, Antonio Herman; BESSA, Leonardo Roscoe; MARQUES, Claudia Lima. **Manual de Direito do Consumidor**. 10. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. O controle jurídico da publicidade. **Revista de Direito do Consumidor**, n. 9, p. 25-57, jan./mar. 1994. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br//dspace/handle/2011/8981>. Acesso em: 13 mar. 2023.

BENJAMIN, Antônio Herman *et al.* **Comentários à lei 14.181/2021: 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.

CNC. **Panorama de Consumo**. Disponível em: <https://pesquisascnc.com.br/panorama-do-consumo>. Acesso em: 16 mar. 2023.

CNC. **Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC)**. Disponível em: <https://pesquisascnc.com.br/pesquisa-peic/>. Acesso em: 06 abr. 2023.

GAGLIANO, Pablo Stolze; OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias. Comentários à Lei do Superendividamento (Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021) e o princípio do crédito responsável: uma primeira análise. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 26, n. 6575, 2 jul. 2021. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/91675>. Acesso em: 10 maio 2023.

GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Código de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto do CDC e da Lei de Superendividamento**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

IDEC. Pesquisa de Publicidade de Crédito. **Guia dos Bancos Responsáveis**. Disponível em: <https://guiadosbancosresponsaveis.org.br>. Acesso em: 02 mar. 2023.

IDEC. 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: 02 mar. 2023.

LACORDAIRE, Henri Dominique. **Conférences de Notre-Dame de Paris**. III. 1848. Paris: Norph-Nop, 2011.

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. Disponível em: <https://revistadedireitodoconsumidor.emnuvens.com.br/rdc/article/view/647/579>. Acesso em: 25 set. 2023.

MULLAINATHAN, Sendhil; SHAFIR, Eldar. **Escassez: uma nova forma de pensar a falta de recursos na vida das pessoas e nas organizações**. Rio de Janeiro: Best Business, 2016.

NUNES, Rizzatto. **Curso de Direito do Consumidor**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022.

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. Disponível em:

<https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fadir/article/view/12545>. Acesso em: 23 mar. 2023.