

RECONHECER SEM RESOLVER: O PADRÃO DECISÓRIO DO TJRN NAS AÇÕES DE SUPERENDIVIDAMENTO (2024-2025)

RECOGNIZING WITHOUT RESOLVING: THE TJRN'S DECISION-MAKING PATTERN IN OVER-INDEBTEDNESS CASES (2024-2025)

Artigo submetido em 18 de agosto de 2026

Artigo aprovado em 19 de agosto de 2026

Artigo publicado em 21 de agosto de 2026

Cognitio Juris

Volume 16 – Número 59 – 2026

ISSN 2236-3009

Autor:

João Rodrigo de Souza Silva[1]

Matheus Fernandes da Silva[2]

Resumo: Este trabalho investiga como o Poder Judiciário atua como agente de implementação de políticas públicas. A Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021, estabelece a política pública de tratamento e prevenção ao superendividamento, cujo núcleo procedimental foi confiado ao Poder Judiciário. Considerando isso, o problema desta pesquisa é: qual o padrão decisório do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN) na

implementação da política de tratamento e prevenção ao superendividamento na qualidade de agente de execução definido pela Lei nº 14.181/2021? Utiliza-se de pesquisa empírica de natureza mista, articulando estatística descritiva e análise qualitativa, apoiado no levantamento das 35 decisões proferidas sobre o tema nos anos de 2024 e 2025. Pela análise, identifica-se quatro posturas decisórias: restritiva normativa, restritiva aritmética, procedimental e protetiva. Os resultados permitem inferir que o TJRN adota uma postura restritiva na aplicação da política e privilegia a dimensão de proteção ao invés da prevenção. A efetividade da política convive com a rígida observância de critérios quantitativos e a coprodução de exigências que não estão previstas na legislação.

Palavras-chave: consumidor; mínimo existencial; Lei nº 14.181/2021; políticas públicas.

Abstract: This study investigates how the Judiciary acts as an agent for the implementation of public policies. Law No. 14.181 of July 1, 2021, establishes a public policy for addressing and preventing over-indebtedness, with the procedural core of this policy entrusted to the Judiciary. Against this backdrop, the research question is: what is the decision-making pattern of the Court of Justice of Rio Grande do Norte (TJRN) regarding the implementation of the policy on addressing and preventing over-indebtedness, in its capacity as an implementing agent under Law No. 14.181/2021? The study employs mixed-methods empirical research, combining descriptive statistics and qualitative analysis, based on a survey of 35 rulings issued on the subject during 2024 and 2025. The analysis identifies four decision-making stances: normative-restrictive, arithmetic-restrictive, procedural, and protective. The results suggest that the TJRN adopts a restrictive stance in applying the policy, prioritizing the protective dimension over prevention. The policy's effectiveness operates alongside a strict adherence to quantitative criteria and the co-production of requirements not stipulated in the legislation.

Keywords: consumer; existential minimum; Law No. 14.181/2021; public policies.

1. INTRODUÇÃO

O crédito, em sua acepção contemporânea, deixou de ser instrumento excepcional de aquisição para se tornar elemento estrutural da vida em sociedade. A massificação do consumo ampliou o poder aquisitivo das famílias, mas, em contrapartida, deu lugar ao fenômeno do superendividamento da pessoa natural, situação na qual o consumidor vê-se impossibilitado de honrar suas dívidas de consumo sem comprometer o mínimo existencial.

Diante desse cenário, a Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021, que alterou a Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor – CDC) para nele inserir disciplina específica de prevenção e tratamento do superendividamento, representa uma resposta normativa. Ao definir objetivos, instrumentos de prevenção e tratamento, agentes de execução e público-alvo, instituiu verdadeiro programa de ação estatal. Trata-se de política pública cujo núcleo procedimental foi confiado ao Poder Judiciário, uma vez que lhe compete presidir ou credenciar a audiência conciliatória, homologar o acordo e, frustrada a conciliação, impor o plano compulsório. Isto é, a arquitetura da lei imprescinde a atuação judicial.

Não obstante a centralidade da figura do judiciário na implementação da política, a literatura sobre a referida lei concentra-se, majoritariamente, no exame do desenho normativo, dos fundamentos teóricos e da adequação do parâmetro do mínimo existencial fixado em regulamento. Considerando isso, o problema desta pesquisa é: qual o padrão decisório do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN) na implementação da política de tratamento e prevenção ao superendividamento na qualidade de agente de execução definido pela Lei nº 14.181/2021?

O objetivo geral é analisar o padrão decisório do TJRN à luz da posição que a lei atribui ao Judiciário. Para isso, utiliza-se de pesquisa empírica de natureza mista, articulando estatística descritiva e análise qualitativa, apoiado no levantamento das decisões proferidas sobre o tema nos anos de 2024 e 2025.

Este trabalho se justifica pela necessidade de averiguar, de forma empírica, como o Judiciário implementa a política de tratamento do superendividamento. A atuação institucional é valorizada pela lei não apenas na resolução individual de litígios, mas como instituição responsável pela execução, de forma que identificar os padrões decisórios pode revelar se a norma produz os efeitos sociais desejados. Ainda mais, revela como a política pública é compreendida pela estrutura judicial, sejam em suas potencialidades ou fragilidades.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção discute a Lei nº 14.181/2021 como instrumento de instituição da política pública de tratamento do superendividamento do consumidor, na qual o Poder Judiciário é definido como agente de execução. O ponto de inflexão é o fato de que o Judiciário assume funções que vão além da adjudicação da solução de conflitos individuais, mas que compõem uma arquitetura legal de implementação da política pública.

O superendividamento não constitui desvio individual de conduta, mas decorrência estrutural da organização da sociedade de consumo (Pedrosa, 2023). A dinâmica contemporânea do mercado envolve a expansão na concessão de crédito ao consumidor, que é estimulada por padrões de consumismo e globalização e crescimento dos mercados.

O consumo deixou de responder às necessidades básicas para atender a desejos de reconhecimento social. Essa lógica simbólica demonstra que o crédito não é acessório, mas é o mecanismo que viabiliza a participação no mercado e na hierarquização social. O acesso ao crédito tornou-se o modo de operação da economia de mercado, e a pobreza que dele resulta não é disfunção do sistema, mas elemento de sua estrutura.

O crédito quando é concedido sem responsabilidade tem o potencial de produzir externalidades negativas, como o superendividamento e a exclusão social. Tanto as vantagens quando esses aspectos negativos devem ser considerados (Martins; Lima Marques, 2022). Ao qualificá-lo como fenômeno social, e não como inadimplemento

imputável à conduta do devedor, desloca-se o eixo da discussão da culpa para a vulnerabilidade, em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana.

Essa realidade revela o superendividamento como fenômeno coletivo, multicausal e inerente à sociedade consumerista, o que amplia a vulnerabilidade do consumidor (Melo; Santos, 2026). O reconhecimento dessa dimensão estrutural é justamente o que desloca o superendividamento da esfera privada para a esfera pública. Se o fenômeno decorresse de imprudência individual, bastaria ao ordenamento a disciplina contratual ordinária, por exemplo a revisão por onerosidade excessiva.

Nesse cenário, a Lei nº 14.181/2021, que alterou o Código de Defesa do Consumidor para nele inserir disciplina específica de prevenção e tratamento do superendividamento, é uma resposta legislativa brasileira. Inspirada no modelo francês de tratamento da insolvência da pessoa física, a norma consagrou o direito à repactuação de dívidas (art. 104-A) e o procedimento especial das ações de superendividamento (art. 104-B), norteados pela preservação do mínimo existencial e pela garantia do crédito responsável.

A previsão representa uma mudança cultural nos objetivos do microsistema de proteção ao consumidor, haja vista sua finalidade de reequilíbrio das relações de consumo ante a vulnerabilidade agravada do consumidor no mercado de crédito (Lima Marques; Costa de Lima; Vial, 2022). Isto é, não se trata de um mero remédio jurídico à solução de endividamento individual, mas um verdadeiro ecossistema de tratamento e prevenção ao superendividamento, com fundamento no crédito responsável.

O art. 54-A, § 1º, define o superendividamento como a impossibilidade de o consumidor pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer o mínimo existencial. Nessa mesma linha, entre os princípios da Política Nacional das Relações de Consumo, incluíram-se o fomento à educação financeira e a prevenção e o tratamento do superendividamento, de modo a evitar a exclusão social do consumidor (art. 4º, IX e X). Já o

art. 6º passou a assegurar, como direitos básicos, a garantia de práticas de crédito responsável e a preservação do mínimo existencial tanto na repactuação de dívidas quanto na concessão de crédito (art. 6º, XI e XII) (Brasil, 2021).

Trata-se de norma que direciona o ordenamento em favor de práticas negociais saudáveis, desdobrando-se em diretrizes dirigidas ao Poder Público, aos credores e aos próprios devedores (Gagliano; Oliveira, 2021). Nesse sentido, rompe com a lógica de exclusão do consumidor em razão do endividamento e privilegia a reorganização financeira em compatibilidade com a dignidade da pessoa humana e a preservação do mínimo existencial.

Materializam-se em deveres concretos de informação prévia e adequada, vedação de práticas abusivas na oferta de crédito e avaliação responsável das condições de crédito. Todos esses deveres devem servir à tutela da dignidade da pessoa humana, boa-fé objetiva e do mínimo existencial (Martins; Lima Marques, 2022). Há o estabelecimento de um vetor informativo a toda cadeia de agentes que atuam na relação de consumo, sendo essa sua função promocional.

O sistema assegura ao consumidor o direito de renegociar suas dívidas, a elaboração de planos de pagamento, incentivo à educação financeira, exigência de a disponibilização do crédito no mercado ser responsável. Trata-se de uma arquitetura legal que tem por objetivo a reinserção e a proteção do consumidor, concebendo o superendividamento como problema de caráter público e que seu enfrentamento depende da ação coordenada de diferentes atores (Martins; Lima Marques, 2022).

O exame desses elementos permite inferir que a Lei nº 14.181/2021 não se limita a criar direitos subjetivos oponíveis em juízo. Na verdade, institui um programa de ação estatal com objetivos declarados, instrumentos próprios, agentes de execução definidos e público-alvo delimitado. Nesse sentido, afirmar que a Lei nº 14.181/2021 institui política pública não decorre apenas da relevância social do tema, podendo ser verificado mediante análise da

estrutura normativa do programa de ação que a lei desenha.

Política pública pode ser conceituada como o conjunto de decisões e ações de natureza pública que visem ativar os meios à disposição do Estado para fazer cumprir determinada agenda política e/ou resolver questões gerais que sejam relevantes para a sociedade (Bucci, 2021). Isto é, pode assumir diferentes faces, desde uma ação governamental, um programa, um campo de atividade estatal ou um conjunto de objetivos.

Essa ampliação de perspectiva permite enxergar a política pública para além de mera ação governamental, mas como principal instrumento de concretização de direitos previstos constitucionalmente (Bucci; Souza, 2022). Em outros termos, é a implementação da política pública que estabelece os caminhos possíveis para a concretização dos fins constitucionais.

A arquitetura da Lei nº 14.181/2021 se constitui como política pública de tratamento e prevenção à medida que reconhece o superendividamento como problema público que produz repercussões sociais, econômicas e interfere na implementação de direitos fundamentais (Verbicaro; Fernandes Góes; Palácios, 2024). Essa compreensão requer superar a dimensão privada para incorporar a dimensão institucional e reconhecer seu objetivo de concretizar objetivos constitucionais por meio de um ecossistema integrado de agentes, estratégias e instituições que visam coibir o superendividamento.

Bucci (2021) propõe um quadro de referência para o estudo jurídico-institucional de políticas públicas, composto por elementos como base normativa, desenho jurídico-institucional, agentes governamentais e não governamentais, mecanismos jurídicos de articulação, escala e público-alvo e funcionamento efetivo. A ferramenta permite examinar se determinada iniciativa estatal apresenta a arquitetura característica de uma política pública, e não de norma isolada.

A base normativa do programa compõe-se da Lei nº 14.181/2021, do Decreto nº 11.150/2022, alterado pelo Decreto nº 11.567/2023, que regulamenta o mínimo existencial, e

da Recomendação nº 125/2021 do CNJ, que dispõe sobre mecanismos de prevenção e tratamento do superendividamento e sobre a instituição de núcleos de conciliação e mediação dessa natureza no Poder Judiciário

No aspecto normativo, o parâmetro do mínimo existencial não é detalhe técnico da regulamentação. É o dispositivo que opera a seleção do público-alvo da política, definindo quem é reconhecido como superendividado e quais dívidas contam para esse reconhecimento. O mínimo existencial é categoria derivada do princípio da dignidade da pessoa humana.

Quanto ao desenho jurídico-institucional, a política é organizada claramente na definição e distribuição de competências. Há exigência de articulação entre fornecedores, órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e o Poder Judiciário. Isso porque a implementação de uma política pública deve ser vista como um processo institucional e política que demanda a atuação coordenada de diferentes atores, o que pode impulsionar a sua execução e fiscalização (Bucci; Souza, 2022). Quer dizer, a efetividade da política de prevenção e tratamento da Lei nº 14.181/2021 depende da atuação dos agentes responsáveis por sua implementação, sejam agentes governamentais ou não.

Quanto aos agentes de execução, o art. 104-C atribui aos órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor competência concorrente e facultativa para a fase conciliatória. O legislador desenhou, assim, sistema de múltiplas portas de entrada. Mas é ao Poder Judiciário que a lei confia o núcleo do procedimento: instaurar o processo de repactuação, a presidência da audiência, a homologação do acordo e, frustrada a conciliação, a imposição do plano compulsório. Trata-se do reconhecimento normativo de que o Judiciário não é apenas destinatário de demandas, mas executor de política de tratamento de conflitos.

Nessa direção, Araújo e Bezerra Júnior (2023) indicam que a Lei nº 14.181/2021 representa avanço que precisa vir acompanhado de práticas e políticas preventivas capazes de efetivar

o acesso à justiça. A ressalva é precisa: a existência do procedimento não assegura, por si, o tratamento adequado do conflito. E encontra respaldo empírico na literatura sobre a execução das políticas judiciais.

Oliveira Filho (2023) identificou que a Política Judiciária Nacional vem sendo executada precipuamente como instrumento de gestão do acervo processual, relegando a segundo plano o escopo declarado de conferir tratamento adequado aos conflitos, observando que critérios puramente quantitativos são insuficientes para medir a efetividade da política, porque desprezam a verificação de se o meio empregado era adequado ao litígio.

Torres (2008), ao examinar a atuação judicial em matéria de direitos sociais, adverte que a pretensão do cidadão é à política pública, e não à adjudicação individual de bens públicos, criticando a tendência dos tribunais de resolver casos isolados em vez de determinar a implementação da política adequada. Aplicada ao superendividamento, a distinção define o problema desta pesquisa. Se a Lei nº 14.181/2021 institui política pública cujo núcleo procedimental foi confiado ao Poder Judiciário, então os tribunais não são apenas aplicadores da norma: são agentes de implementação. E se o são, cabe verificar como efetivamente têm atuado.

Ao Poder Judiciário são atribuídas competências destinadas à execução dos objetivos da política pública. O Judiciário, comprometido com os reclamos da sociedade consumerista, deve pautar sua atuação na ampliar dos mecanismos de concretização de direitos e estimular comportamentos e desenvolver ações. Sob essa perspectiva, o efeito da atuação em casos que tratem sobre superendividamento tem o fim último de promover uma cultura orientada à governança do crédito e reinserção do consumidor no mercado. Implementar uma política no contexto do Poder Judiciário, então, corresponde não apenas ao controle judicial, mas da atuação intervencionista e transformadora.

A atividade jurisdicional, nesse caso, é parte integrante do ciclo da política. O ciclo da política

envolve a identificação do problema, a formação da agenda, a formulação da solução, a tomada de decisão, a implementação e a avaliação (Bucci, 2021). O Judiciário mobiliza os instrumentos legais, interpreta, define os contornos de implementação a partir das suas decisões, de forma que a efetividade dependa da sua participação.

Para este estudo, a implementação da política pública compreende a mobilização do desenho normativo para a produção dos seus efeitos. Isto é, o Judiciário, ao interpretar e aplicar as disposições legais, define os critérios de acesso, restrição e reconfiguração. Logo, mapear a atuação do TJRN no funcionamento da política pública diz respeito à necessidade de verificar sua capacidade de produzir resultados que correspondam aos objetivos da própria política. Dessa forma, a análise pode revelar eventuais descolamentos entre o desenho normativo e a execução concreta.

3 METODOLOGIA

A metodologia utilizada para a confecção do presente artigo partiu da pesquisa empírica de natureza mista, articulando estatística descritiva e análise qualitativa. A opção pelo método misto não é de conveniência, mas decorre da natureza do problema. Como demonstra Oliveira Filho (2023), a aferição da efetividade de política judiciária por critérios exclusivamente quantitativos é insuficiente, porquanto desconsidera se o tratamento conferido ao conflito foi adequado à sua natureza. Contar quantas ações de superendividamento o TJRN julgou não responde à pergunta sobre como o Tribunal decide.

A coleta foi realizada no sistema de consulta de jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. Adotaram-se os seguintes critérios: instância — decisões colegiadas de segundo grau, porquanto o segundo grau consolida o entendimento institucional da corte; abrangência territorial — todas as comarcas do Estado, sendo a comarca de origem registrada como variável; recorte temporal — 1º de janeiro de 2024 a 31 de dezembro de 2025; e descritores entre aspas: “superendividamento”, “mínimo existencial”, “Lei nº

14.181/2021” e “repactuação de dívidas”, sem operadores booleanos, combinados em disjunção, de modo a maximizar a cobertura.

Quanto à utilização do TJRN como Tribunal alvo de pesquisa, em razão da necessidade de se estudar e pesquisar na justiça local. Quanto aos anos alvo de pesquisa, utilizou-se os anos de 2024 e 2025, biênio completo posterior à consolidação normativa do instituto, que se completou com o Decreto nº 11.567/2023 e com a atualização das Tabelas Processuais Unificadas em 2022.

A consulta retornou trinta e cinco decisões colegiadas. Procedeu-se, em seguida, à triagem de pertinência temática, mediante leitura das ementas, verificando se cada decisão efetivamente versava sobre a aplicação da lei ao caso concreto. Nenhum acórdão foi excluído. Ressalta-se que a técnica de coleta pode revelar algumas imprecisões em virtude dos mecanismos de buscas e indexação do site do TJRN, especialmente nos critérios de disponibilização e classificação dos julgados. Assim, não tem pretensão de representatividade estatística, mas o universo de decisões recuperáveis segundo os critérios de buscas utilizados, o que é suficiente para fornecer elementos de identificação de tendência e padrões decisórios sobre o objeto analisado.

Definiram-se vinte e oito variáveis, organizadas em cinco blocos: identificação (número do processo, classe, data, órgão julgador, relator, unanimidade, comarca e vara de origem); partes e objeto (recorrente, tipo de recorrente, credores, natureza da dívida e fase do procedimento); situação econômica (renda bruta, líquida, resíduo e percentual de comprometimento, quando informados); resultado (desfecho e direção quanto ao consumidor); e marcadores de fundamentação (menção ao mínimo existencial, aos decretos regulamentadores, ao crédito responsável, ao Tema Repetitivo nº 1.085 do STJ e à Recomendação nº 125/2021 do CNJ).

A análise desenvolveu-se em três etapas. Inicialmente, procedeu-se à leitura integral dos

trinta e cinco acórdãos, com transcrição do fundamento determinante de cada decisão. Na construção da grade, os fundamentos transcritos foram lidos em sequência, e as categorias foram definidas a partir do que emergiu do material, e não de tipologia previamente estabelecida. Na codificação, atribuiu-se a cada acórdão a categoria predominante, com recodificação integral do corpus após o fechamento da grade.

Destaca-se, por fim, as limitações. A consulta restringe-se ao acervo disponibilizado publicamente pelo sistema de jurisprudência do TJRN, e a busca por descritores textuais não captura decisões que apliquem o instituto sem empregar nenhum dos termos pesquisados. O recorte ao segundo grau exclui a atuação de primeira instância e dos CEJUSC, onde ocorre a fase conciliatória, delimitando o objeto à atuação revisora do Tribunal.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O primeiro dado a registrar é o volume. A quantidade de decisões proferidas pelo TJRN no período pesquisado pode revelar a baixa capilarização dos mecanismos preventivos da política, especialmente por considerar a judicialização como o efeito e não como a causa. Um outro aspecto é que esse número baixo não indica, porém, ausência de conflito, uma vez que a Lei nº 14.181/2021 estrutura-se sobre a conciliação e o plano de pagamento, de modo que a chegada de um caso ao segundo grau sinaliza o insucesso da etapa prévia. Além disso, o alcance dos filtros de pesquisa reduziu o quantitativo de decisões a serem analisadas, em virtude de imprecisões no próprio sistema de busca, conforme já se esclareceu.

A maior parte das decisões se deu em sede de recurso de Apelação. Além desses, dois embargos de declaração e um conflito de competência. A maioria dessas decisões ficou concentrada na Segunda Câmara Cível e julgada no ano de 2025. Quanto à origem territorial, catorze decisões provêm de Natal e as demais de comarcas do interior, da região metropolitana e do Seridó Potiguar, este último com cinco acórdãos.

Apenas em dois casos, ambos recursos da instituição financeira, não foi decisão unânime. A

assimetria é o achado mais expressivo deste bloco: não se trata apenas de o consumidor perder com frequência, mas de a instituição financeira jamais perder; êxito integral para quem detém o crédito, contra menos de um quinto para quem o toma. O contraste tensiona a própria premissa do instituto, a vulnerabilidade do consumidor e a assimetria estrutural da relação de consumo (art. 4º, I, do CDC): a desigualdade material que a lei pretende corrigir tende a reproduzir-se no resultado do processo, agora sob a forma de assimetria de sucesso recursal.

No tocante aos marcadores de fundamentação, o mínimo existencial é mobilizado de forma operativa em vinte e seis decisões e aparece de modo meramente incidental em nove. Os decretos regulamentadores são referidos em dezessete acórdãos e o Tema Repetitivo nº 1.085 do Superior Tribunal de Justiça em quinze. O princípio do crédito responsável, ao contrário, aparece em apenas seis. A Recomendação nº 125/2021 do Conselho Nacional de Justiça não é mencionada em nenhum dos trinta e cinco acórdãos.

A hierarquia entre esses marcadores revela como o Tribunal recorta o instituto: o mínimo existencial e os decretos que o quantificam ocupam o centro da fundamentação, enquanto o crédito responsável, dever de conduta imposto ao fornecedor e eixo preventivo da lei, comparece de forma marginal, e a Recomendação nº 125/2021 é integralmente silenciada.

A análise das fundamentações permite compreender quais dimensões são privilegiadas no processo de interpretação e, conseqüentemente, de aplicação. A lei possui a dimensão protetiva, com vistas à reinserção do consumidor endividado no mercado, e a preventiva, que consiste no estímulo ao crédito responsável e educação financeira. Pedrosa (2023) critica o caráter paliativo que a lei pode assumir se apenas se prestar a reintroduzir o consumidor no mercado sem modificar as estruturas que produzem o superendividamento.

Os instrumentos que responsabilizam o credor e organizam a rede de prevenção cedem lugar àqueles que definem quanto o consumidor tem direito a preservar. A fundamentação

desloca-se, assim, do polo do fornecedor, de onde a lei parte, ao disciplinar a oferta responsável de crédito, para o polo do devedor, convertendo um instituto de conformação do mercado em um cálculo sobre a folha de pagamento do endividado.

Os dados sugerem, então, que o TJRN privilegia a dimensão de tratamento ao endividamento, a partir da abordagem individual dos casos. Isso se diz, por exemplo, pelo fato de que a Recomendação nº 125 do CNJ não integre explicitamente o arsenal argumentativo do Tribunal, ainda seja uma orientação institucional. Em outras palavras, não há uma articulação entre a política nacional e a prática local.

Bucci (2021) destaca que a política pública se constitui de um conjunto institucional articulado em nível macro, meso e micro, de forma que os objetivos estabelecidos dependem dessa coesão para serem alcançados. Para o caso do superendividamento, as normativas do CNJ fazem parte dessa articulação, de forma que a ausência de menção expressa à Recomendação nº 125 do CNJ pode indicar uma possível desarticulação.

A efetividade da política depende de como os agentes mobilizam e incorporam as orientações (Bucci, 2021). A Recomendação nº 125 do CNJ estabelece finalidades dentro da política nacional de tratamento e prevenção ao superendividamento. Nesse aspecto, os dados revelam uma fragmentação dos instrumentos pela baixa incorporação de instrumentos normativos de âmbito nacional.

A leitura integral dos fundamentos determinantes permitiu identificar quatro posturas decisórias, entendidas não como tipos de argumento, mas como modos distintos de o Tribunal se posicionar diante da controvérsia. Ainda que não sejam categorias excludentes, a opção por classificar as decisões segundo posturas, e não segundo o resultado ou a tese jurídica invocada, decorre da própria pergunta de pesquisa.

A unidade de análise adotada é, portanto, a atitude decisória, ou seja, o modo como o julgador se relaciona com o instituto: se o reconhece e aplica, se o reconhece, mas esvazia,

se o resiste, ou se o desloca para outro fundamento. Categorizar apenas pelo desfecho captaria o quanto o Tribunal decide, mas não como se posiciona diante da política que é chamado a implementar.

Tabela 01 – Postura nos julgamentos

Postura restritiva aritmética	O Tribunal resolve a controvérsia pela comparação entre a renda remanescente do consumidor e o parâmetro regulamentar. Apura-se o resíduo após os descontos e verifica-se se supera o valor de referência. A situação concreta — despesas essenciais, composição familiar, estado de saúde, origem do endividamento — não integra o exame.
Postura restritiva normativa	O Tribunal resolve a controvérsia pela subtração de dívidas ou modalidades de crédito do âmbito de incidência da lei, mediante aplicação do art. 4º, parágrafo único, I, do Decreto nº 11.150/2022, do Tema nº 1.085 do STJ ou de normas setoriais sobre margem consignável. Não se discute o quanto a renda está comprometida: discute-se o que pode ser computado para aferi-lo.
Postura procedimental	O Tribunal resolve a controvérsia pela observância do rito e da forma — a impossibilidade de tutela de urgência antes da audiência conciliatória, ou a adequação do plano de pagamento aos requisitos do art. 104-A. É a única postura ambivalente quanto ao resultado, tendo produzido tanto negativas de tutela quanto anulações de sentenças extintivas.
Postura protetiva	O Tribunal afasta os parâmetros regulamentares ou o rito em nome da dignidade da pessoa humana, mediante ponderação expressa com a força obrigatória do contrato.

Fonte: Elaborada pelos autores (2026)

Essa escolha alinha-se à compreensão, corrente na literatura sobre implementação judicial de políticas públicas, de que a norma não se realiza no texto legal, mas na prática dos agentes que a aplicam, atuando o juiz menos como aplicador neutro e mais como filtro que redefine o alcance concreto da política. As quatro posturas buscam tornar visível esse filtro: captar não o que a lei promete, mas o que dela sobrevive à passagem pelo Tribunal.

Ademais, acorrelação dos dados sobre resultado e postura de julgamento permite inferir que quanto mais restritiva a posição adotada maior as chances de a decisão ser desfavorável ao consumidor. Isto é, o Tribunal mobiliza os elementos normativos de forma estritamente relacionada com o resultado da demanda.

4.1 O parâmetro regulamentar como critério operativo

O parâmetro legal dos R\$ 600,00 é mobilizado em duas direções opostas. Na primeira, funciona como limiar de admissão ao instituto: consumidores cuja renda remanescente supera esse valor não são reconhecidos como superendividados. Na segunda direção, o mesmo valor funciona como piso de proteção: quando o Tribunal decide intervir, garante ao consumidor exatamente esse montante.

O Tribunal reconhece o comprometimento integral da remuneração, afirma expressamente a prevalência da dignidade da pessoa humana sobre o *pacta sunt servanda* e concede a preservação de seiscentos reais. O parâmetro regulamentar não é, portanto, apenas o piso mínimo de que fala o texto normativo. É o resultado. Nas hipóteses de negativa, define quem fica de fora; nas hipóteses de concessão, define quanto se concede.

O que se deve destacar é que em nenhuma delas o Tribunal discute sua adequação ao custo de vida ou às necessidades concretas do consumidor, o que acaba afastando demais a tutela jurisdicional da própria realidade vivida por muitos brasileiros. Registre-se que essa adequação foi suscitada. Em três acórdãos, os recorrentes arguíram a inconstitucionalidade do Decreto nº 11.150/2022 por afronta ao art. 7º, IV, da Constituição, sustentando que o mínimo existencial não pode ser inferior ao salário-mínimo.

Nesse viés, ainda quando a renda do consumidor possui níveis altos de comprometimento, as decisões lhe são desfavoráveis. O nível de comprometimento foi calculado pela subtração da renda alegada e o valor das dívidas de consumo, de forma que, ao final, se obteve o valor da renda líquida.

Mais significativa, contudo, é a resistência oferecida pela primeira instância. Em dois casos, a decisão de primeiro grau declara expressamente que o parâmetro regulamentar não deve ser acolhido, por incompatibilidade com o art. 7º, IV, da Constituição, adotando o salário-mínimo vigente como referência. Em ambos os casos, o TJRN manteve a improcedência, mas com fundamentos distintos: num deles, restaurou o valor de seiscentos reais sem enfrentar o argumento; no outro, endossou o critério do salário-mínimo, em hipótese na qual o resíduo superava ambos os parâmetros, tornando a escolha indiferente ao resultado.

A dignidade do consumidor, sobretudo na dimensão do mínimo existencial, deve ser um parâmetro interpretativo e instrumento de preservação de direitos fundamentais de liberdade autonomia do consumidor, além de ser critério de justiça social (Melo; Santos, 2026). A redução a rígidos critérios quantitativos não captura adequadamente a vulnerabilidade do consumidor, pois abstratiza-se o que deveria considerar as circunstâncias concretas em observância ao próprio objetivo da política.

Os dois movimentos convergem para um mesmo diagnóstico. Quando o Tribunal só admite o parâmetro mais protetivo nas hipóteses em que ele não altera o resultado, o que se observa não é propriamente a aplicação de um critério de justiça material, mas a administração de um custo: a dignidade é reconhecida no discurso e relativizada no dispositivo. A política lida com uma situação social complexa, de forma que imprescinde de uma construção crítica acerca da estrutura na qual está inserida (Pedrosa, 2023).

O art. 4º, parágrafo único, I, “h”, do Decreto nº 11.150/2022 exclui da aferição as parcelas decorrentes de crédito consignado. O Tema nº 1.085 do STJ, por sua vez, afasta a aplicação analógica do limite da Lei nº 10.820/2003 aos descontos em conta corrente previamente autorizados. Somados, os dois dispositivos alcançam as duas modalidades pelas quais o endividamento das camadas assalariadas efetivamente se realiza.

Ora, o raciocínio contém uma inversão. A margem consignável é norma de disciplina da

concessão de crédito, dirigida ao fornecedor e à administração; seu cumprimento significa que cada operação, isoladamente, foi regular. O superendividamento, contudo, é fenômeno de acumulação: decorre precisamente da soma de operações individualmente lícitas. Aferir o instituto pelo cumprimento da margem é examinar o problema pelo critério que o produz.

A instrumentalização do valor regulamentar como limiar e como teto simultâneos esvazia a função redistributiva que a Lei nº 14.181/2021 pretendia inaugurar, reduzindo o tratamento do superendividamento a uma operação aritmética sobre a folha de pagamento. A posição financeira do consumidor deve ser analisada de acordo com as particularidades de cada caso, compreendendo questões de renda, contexto familiar, possibilidade de adimplemento e a natureza da dívida, de forma a ser socialmente comprometida e contextualizada (Pazó; Casemiro, 2025).

O significado do achado, portanto, ultrapassa o dado quantitativo: ele expõe uma tensão estrutural entre a promessa normativa de reinserção do consumidor e uma prática decisória que, ao fixar-se no número, perde de vista a pessoa que o número deveria proteger.

4.2 Requisitos não previstos em lei

Um terceiro achado diz respeito às exigências acrescidas ao texto legal na fundamentação das decisões. A mais recorrente é a exigência de conduta abusiva do fornecedor. Cinco acórdãos condicionam a repactuação à demonstração de violação, pelas instituições financeiras, dos deveres previstos nos arts. 54-B a 54-D do CDC, chegando à formulação em tese de julgamento.

A exigência não encontra respaldo no art. 54-A, § 1º, que define o superendividamento por situação objetiva, nem no art. 104-B, que autoriza o plano compulsório quando frustrada a conciliação, e não quando comprovado ilícito. O efeito é a reintrodução da lógica da responsabilidade civil em regime que a lei desenhou como tratamento de situação objetiva.

O ponto ganha relevo quando confrontado com o tratamento dado às hipóteses em que a conduta abusiva foi efetivamente alegada. Em quatro acórdãos, consumidores sustentaram concessão irresponsável de crédito, violação do dever de informação ou assédio de consumo, precisamente as condutas cuja ausência os demais acórdãos exigem como requisito. Nenhuma dessas alegações recebeu análise no mérito.

Outras exigências aparecem de modo menos sistemático. Por exemplo, a alegação de que a ausência de dependentes “enfraquece” a discussão do comprometimento do mínimo existencial, e que a inexistência de inadimplência afasta o superendividamento, raciocínio que penaliza o consumidor que se sacrifica para adimplir.

Três decisões exigem prova de que os vencimentos do requerente constituem a única renda familiar. Dois acórdãos condicionam a incidência da lei à demonstração de que o endividamento decorreu de “infortúnios da vida” ou de “fatos imprevisíveis”, requisito próprio da revisão contratual por onerosidade excessiva, e não do regime do superendividamento, que alcança também o superendividado ativo inconsciente.

Em outras palavras, o TJRN não apenas aplicar os critérios legais, mas se apresenta como coprodutor do desenho da política ao produzir outros critérios de acesso a partir dos casos julgados.

4.3 O Judiciário como agente de implementação

Os achados permitem retomar a questão formulada na delimitação do problema, em três planos. No plano do desenho, a política funciona como programado, o que a limita. Os parâmetros que os acórdãos aplicam são os que a regulamentação estabeleceu: o valor de seiscentos reais, a exclusão dos consignados, os limites de margem. O TJRN não os distorce; aplica-os.

A restrição do alcance da política não decorre de resistência judicial ao instituto, mas da

fidelidade a um desenho que a doutrina vinha apontando como insuficiente. A crítica de Pazó e Casemiro (2025) ao esvaziamento do conceito de mínimo existencial encontra no corpus sua confirmação prática. Isto é, apesar de mobilizar a relevância da proteção constitucional à dignidade humana, por meio do mínimo existencial, mas o faz a partir de critérios rígidos de seleção.

No plano da implementação, contudo, há um verdadeiro descolamento. A Recomendação nº 125/2021 do CNJ, que traduziu a lei em política judiciária e dispôs sobre a instituição de núcleos de conciliação especializados, não é mencionada em nenhuma das trinta e cinco decisões. A ausência é significativa: o instrumento pelo qual o Judiciário se organiza institucionalmente para tratar o superendividamento é invisível na fundamentação do tribunal que deveria executá-lo.

O que os acórdãos revelam é a aplicação de norma de direito material a casos individuais e não a operação de um programa. A constatação dialoga com o achado de Oliveira Filho (2023) e com o de Sales e Benevides (2023): em ambos, como aqui, a política existe formalmente e opera em registro diverso do declarado. Ou seja, o TJRN decide ações de superendividamento, mas não se verifica que implemente a política de tratamento do superendividamento.

No plano dos resultados, o quadro é o de reconhecimento sem tratamento. O Tribunal reconhece o instituto: nenhum acórdão nega sua vigência, sua aplicabilidade ou sua importância. Ao contrário, as decisões invocam com regularidade a dignidade da pessoa humana, a vulnerabilidade do consumidor e o caráter protetivo da lei. Na verdade, o Tribunal tem se apresentado como filtro de acesso à política pública.

Os dados permitem inferir que o TJRN adota uma postura restritiva na aplicação da política e privilegia a dimensão de proteção ao invés da prevenção, ou seja, uma abordagem mais ampla das razões e da prevenção não é adotada. A efetividade da política convive com a

rígida observância de critérios quantitativos, que reduzem a análise real e contextualizada da vulnerabilidade do consumidor, e a coprodução de exigências que não estão previstas na legislação.

A atuação coprodutora, entretanto, é também restritiva. O TJRN funciona como intérprete criativo, espaço de redesenho dos contornos da política, pois empresta critérios não expressamente previstos legalmente. A grande questão é que esses critérios também favorecem a dimensão quantitativa e desconsideram a complexidade da relação de endividamento.

O padrão remete à tese de Pedrosa (2023), segundo a qual a Lei nº 14.181/2021 opera como mecanismo de controle social, reinserindo o consumidor no mercado sem alterar a estrutura que o endivida. Os dados do TJRN permitem inferir a formulação: não se trata apenas de que a política reinsira sem transformar, mas de que, nas condições concretas de sua implementação, ela frequentemente não reinsere, mas o consumidor que aciona o procedimento tem, na maior parte dos casos, seu pedido negado, sua situação inalterada e ainda arca com honorários sucumbenciais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa analisa o padrão decisório do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte nas ações de superendividamento, partindo da constatação de que a Lei nº 14.181/2021 institui política pública cujo núcleo procedimental foi confiado ao Poder Judiciário. A questão problema é como o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte atua na implementação da política de tratamento e prevenção ao superendividamento.

Os resultados obtidos permitem identificar quatro posturas decisórias: restritiva normativa, restritiva aritmética, procedimental e protetiva, sendo que a maior parte das decisões adota as primeiras. Isso mostra que as decisões do TJRN predominantemente preferem critérios quantitativos e de restrição normativa. Compreendendo a implementação como processo por

meio do qual o Tribunal produz implicações nos critérios de acesso à política, pode-se inferir que o TJRN atua na prática definindo quem acessa, quais as condições e os contornos de extensão da política pública. Além disso, há uma baixa articulação institucional, sobretudo pela ausência da Recomendação nº 125/2021 do CNJ. Nisso há um problema: os resultados da política pública podem se restringir a mera capacidade individual do consumidor de pagar suas dívidas e desconsiderar as dimensões preventivas.

Os parâmetros que os acórdãos aplicam são precisamente os que a regulamentação estabeleceu, de modo que a fidelidade ao desenho é a causa da limitação, o que desloca parte relevante do problema da esfera da aplicação para a da formulação da política. Nesse sentido, a revisão do parâmetro regulamentar, seja pela elevação do valor, seja pela adoção de critério de aferição individualizada, seja pela redução das hipóteses de exclusão do art. 4º, produziria efeito imediato sobre a implementação, sem necessidade de alteração legislativa.

A análise permite compreender que, ao implementar uma política pública, o Poder Judiciário não apenas aplica a norma, mas atua como agente de conformação de seus contornos concretos, definindo quem acessa o instituto, sob quais condições e com que extensão. A efetividade da política não se decide, portanto, apenas no texto legal ou no desenho regulamentar, porquanto depende do modo como o Tribunal mobiliza, restringe ou desloca os instrumentos que lhe foram confiados. A experiência do TJRN evidencia que a mera existência do procedimento não assegura o tratamento adequado do conflito, sob pena de o Judiciário reconhecer o direito no discurso e, simultaneamente, esvaziá-lo no dispositivo.

Por fim, registre-se o que a pesquisa não alcança. O funcionamento da política em sua fase conciliatória, nos juízos de primeiro grau e nos centros judiciários de solução de conflitos, permanece como agenda de investigação que este trabalho não abrange, mas cuja pertinência os dados aqui reunidos reforçam. Do mesmo modo, a ausência da Recomendação nº 125/2021 na fundamentação suscita indagar se os núcleos de conciliação nela previstos

foram efetivamente instituídos no âmbito do tribunal, questão cuja resposta é condição para avaliar a política em sua dimensão institucional, e não apenas decisória.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Adailson Pinho de; BEZERRA JÚNIOR, José Albenes. Superendividamento e acesso à justiça: uma análise sob a perspectiva das políticas de consensualidade. **Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília**, Brasília, v. 18, n. 2, p. 50-73, 2023.

BRASIL. **[Constituição (1988)]**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 16 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.820.htm. Acesso em: 15 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021**. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14181.htm. Acesso em: 15 jul. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 2022**. Regulamenta a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11150.htm. Acesso em: 16 jul. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 11.567, de 19 de junho de 2023**. Altera o Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 2022. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11567.htm. Acesso em: 15 jul. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 125, de 22 de novembro de 2022**. Dispõe sobre os mecanismos de prevenção e tratamento do superendividamento e a instituição de Núcleos de Conciliação e Mediação. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br>. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 18 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Seção). **Recurso Especial nº 1.863.973/SP (Tema Repetitivo nº 1.085)**. Relator: Min. Marco Aurélio Bellizze, 9 de março de 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 15 mar. 2022. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/>. Acesso em: 14 jul. 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva educação, 2021.

CANTINI, Adriana Hartemink; SANTIN, Janaína Rigo. A história da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado aos conflitos de interesses e o princípio da dignidade humana no Poder Judiciário. **EPISTIMONIKI**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 1-19, 2024.

EISENBERG, Theodore. Why do empirical legal scholarship? **San Diego Law Review**, San Diego, v. 41, n. 4, p. 1741-1746, 2004. Disponível em: <https://digital.sandiego.edu/sdlr/>. Acesso em: 21 jul. 2026.

GAGLIANO, Pablo Stolze; OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. **Comentários à “Lei do Superendividamento” (Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021) e o princípio do crédito responsável: uma primeira análise**. Brasília, DF: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos>. Acesso em: 19 jul. 2026.

MELO, José Rinaldo Domingos de; SANTOS, Severina Verônica dos. O superendividamento e a dignidade do consumidor. **EPISTIMONIKI**, [S.l.], v. 3, n. 2, 2026.

OLIVEIRA FILHO, Silas Dias de. Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses: entre os escopos e a realidade. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 422-448, 2023.

PAZÓ, Cristina Grobério; CASEMIRO, Diego Márcio Ferreira. Superendividamento e mínimo existencial: uma avaliação diagnóstica sobre a inconstitucionalidade do Decreto 11.150/2022 e seus impactos na Lei 14.181/2021. **Civilistica.com**, Rio de Janeiro, a. 14, n. 1, 2025.

PEDROSA, Lauricio Alves Carvalho. Análise preliminar acerca da Lei de Superendividamento: um instrumento de tutela do consumidor vulnerável ou uma ferramenta de controle social? **Diké**, Ilhéus, v. 22, n. 22, p. 143-157, 2023.

PRADO, Douglas Alexander; TEIXEIRA, Carla Noura. Mediação de conflitos como política pública: avanços e retrocessos. **Direito, Processo e Cidadania**, Recife, v. 1, n. 3, p. 124-151, 2022.

SALES, Juliana Porto; BENEVIDES, Marinina Gruska. Os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania como política pública de acesso à justiça. **Inovação & Tecnologia**

Social, [S.l.], v. 5, n. 11, p. 94-106, 2023.

TORRES, Ricardo Lobo. **O mínimo existencial, os direitos sociais e os desafios de natureza orçamentária**. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 69-86.

VERBICARO, Dennis; GÓES, Gisele Santos Fernandes; PALÁCIOS, Luciana Silva Rassy. A política pública de prevenção e tratamento ao superendividamento e o controle jurisdicional pelo processo estrutural. **Revista Eletrônica Direito e Sociedade - REDES**, Canoas, v. 12, n. 2, 2024. DOI: 10.18316/redes.v12i2.9839.

WULF, Alexander J. The contribution of empirical research to law. **Journal Jurisprudence**, [S.l.], v. 29, p. 29-49, 2016.

[1] Graduando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

[2] Professor Universitário (UFRN e UnP). Mestre em Direito (PPGD/UFERSA). Especialista em Direitos Humanos. Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Curador de Pesquisa no Grupo de Estudos em Tecnologia, Informação e Sociedade (GETIS/UNIFOR). Pesquisador no Grupo de Estudos em Conflito e Acesso à Justiça (GECAJ/UFERSA/CNPq). Advogado.