

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO**

**SUPERENDIVIDAMENTO DO SERVIDOR PÚBLICO E O MÍNIMO EXISTENCIAL:
A INCONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO 11.150/2022**

ANA HELENA SILVEIRA CABALLERO

**PORTO ALEGRE
2023**

ANA HELENA SILVEIRA CABALLERO

**SUPERENDIVIDAMENTO DO SERVIDOR PÚBLICO E O MÍNIMO EXISTENCIAL:
A INCONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO 11.150/2022**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais

Orientador: Prof. Doutor Marcelo Schenk Duque.

**PORTO ALEGRE
2023**

ANA HELENA SILVEIRA CABALLERO

**SUPERENDIVIDAMENTO DO SERVIDOR PÚBLICO E O MÍNIMO EXISTENCIAL:
A INCONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO 11.150/2022**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Porto Alegre, 15 de setembro de 2023

Resultado: Nota A

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Marcelo Schenk Duque (Orientador)

Prof. Dr. André Perin Schmidt Neto

Ms. Mellany Chevtchik (PPGDir UFRGS)

Dedico esta monografia a minha família, em especial ao meu esposo, Paulo Antônio Stölben e aos meus amados filhos, Paulo Antônio Stölben Jr. e Rodrigo Caballero Stölben, aos colegas de curso, em especial a colega e amiga Isadora dos Santos Dolores, aos professores e a todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para esta conquista.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus pela oportunidade concedida de finalizar este Trabalho de Conclusão.

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pela oportunidade concedida de cursar uma faculdade de excelência. Aos professores, pela compreensão e incentivo nas diversas adversidades enfrentadas. Aos servidores e prestadores de serviço, meu muito obrigado.

Aos colegas, meu agradecimento pela parceria e disponibilidade de sempre ajudar.

Ainda, entre os colegas, meu agradecimento em especial à amiga Isadora dos Santos Dolores, por estar sempre disponível para incentivar e cooperar.

A amiga de longa data, doutora Joselin Martinez, meu agradecimento pela inspiração, incentivo e cooperação nesta trajetória.

Agradeço a compreensão, o companheirismo e o incentivo das pessoas que são a razão da minha vida: meu fiel companheiro de vida, Paulo Antônio, e meus maiores presentes de Deus, meus filhos, Paulo Antônio Júnior e Rodrigo.

A meu filho, Rodrigo, meu agradecimento pelas tantas orientações durante a faculdade, que muitas vezes sob protestos, mas com afeição de filho, dizia: “Mãe, tu é que tem que fazer sozinha, tu é que tem que aprender!”.

A meu filho, Júnior, pelas muitas vezes, que ao me ver atrapalhada com as atividades acadêmicas e mesmo com formação em área completamente diferente do Direito, com carinho, sussurrava: “Mãe, eu te ajudo!”.

Enfim, agradeço a todos que, direta ou indiretamente, estiveram ao meu lado me incentivando, criticando e apoiando nesta trajetória.

RESUMO

Esta monografia, por meio de uma pesquisa hipotético-dedutiva, objetivou avaliar a inconstitucionalidade do Decreto 11.150/2022 e o seu comprometimento em face do funcionalismo público. Para tanto, aborda o problema do superendividamento, expondo seu histórico no Brasil, análise segundo a Lei do Superendividamento (Lei nº 14.181/2021) e o superendividamento no funcionalismo público; analisa o princípio do mínimo existencial, buscando compreender a sua epistemologia, a legislação relacionada e a proteção do consumidor no Sistema Financeiro Nacional (SFN); aborda o funcionalismo público, notadamente, o impacto do Decreto 11.150/2022 na qualidade de vida do servidor público; e discute a inconstitucionalidade do Decreto 11.150/2022 e suas implicações no princípio da dignidade humana à luz da jurisprudência e doutrina relacionada à temática. Foi visto que o Decreto nº 11.150/2022, delimitou o mínimo existencial em 25% do salário mínimo (equivalente, à época, a R\$ 303,00), para fins de reserva destinada ao mínimo existencial, o que fez com que esse Decreto recebesse muitas críticas por parte da doutrina, no que concerne à sua constitucionalidade, permitindo concluir que a limitação do mínimo assistencial a 25% do salário mínimo revela-se paradoxal, não só em relação ao sistema de proteção do superendividamento instituído pela Lei nº 14.181/2021, mas em face do próprio texto constitucional, já que o valor irrisório implica em gravosa violação ao princípio da dignidade humana.

Palavras-chave: Superendividamento. Funcionalismo público. Crédito consignado. Mínimo Existencial.

ABSTRACT

This monograph, through a hypothetical-deductive research, aimed to evaluate the unconstitutionality of Decree 11.150/2022 and its commitment in the face of civil service. To this end, it addresses the problem of over-indebtedness, exposing its history in Brazil, analysis according to the Law of Over-indebtedness (Law No. 14.181/2021) and over-indebtedness in the civil service; analyzes the existential minimum principle, seeking to understand its epistemology, related legislation and consumer protection in the National Financial System (SFN); addresses civil service, notably, the impact of Decree 11.150/2022 on the quality of life of public servants; and discusses the unconstitutionality of Decree 11.150/2022 and its implications for the principle of human dignity in the light of jurisprudence and doctrine related to the subject. It was seen that Decree nº 11.150/2022, limited the existential minimum to 25% of the minimum wage (equivalent at the time to R\$ 303.00), for purposes of reserve destined to the existential minimum, which caused this Decree to receive much criticism from the doctrine regarding its constitutionality, allowing to conclude that the limitation of the minimum assistance to 25% of the minimum wage is paradoxical, not only in relation to the superend protection system debt instituted by Law nº 14.181/2021, but in view of the constitutional text itself, since the derisory value implies a serious violation of the principle of human dignity.

Keywords: Over-indebtedness. Civil service. Payroll loans. Existential Minimum.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADPF	-	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AI	-	Agravo de Instrumento
ANADEP	-	Associação Nacional das Defensorias e Defensores Públicos
APC	-	Apelação Cível
BACEN	-	Banco Central do Brasil
BNCC	-	Base Nacional Comum Curricular
CDC	-	Código de Defesa do Consumidor
CNC	-	Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
CONAMP	-	Associação dos Membros do Ministério Público
CRFB	-	Constituição da República Federativa do Brasil
DIEESE	-	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DUDH	-	Declaração Universal dos Direitos Humanos
FONACATE	-	Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado
LGPD	-	Lei Geral de Proteção de Dados
n.p.	-	Não paginado
ONU	-	Organização das Nações Unidas
PEIC	-	Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor
PNRC	-	Política Nacional das Relações de Consumo
PROCON	-	Programa de Proteção e Defesa do Consumidor
SFN	-	Sistema Financeiro Nacional
SNDC	-	Sistema Nacional de Defesa dos Consumidores
STF	-	Supremo Tribunal Federal
TJDFT	-	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
TJRJ	-	Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 SUPERENDIVIDAMENTO	13
2.1 HISTÓRICO DO SUPERENDIVIDAMENTO NO BRASIL.....	15
2.2 A LEI DO SUPERENDIVIDAMENTO	19
2.3 SUPERENDIVIDAMENTO NO FUNCIONALISMO PÚBLICO	24
3 PRINCÍPIO DO MÍNIMO EXISTENCIAL	28
3.1 EPISTEMOLOGIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL.....	28
3.2 O MÍNIMO EXISTENCIAL SEGUNDO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO.....	32
3.3 A PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR NO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL	35
4 FUNCIONALISMO PÚBLICO	42
4.1 O IMPACTO DO DECRETO 11.150/2022 NO SERVIDOR PÚBLICO	42
4.2 A QUALIDADE DE VIDA DO FUNCIONALISMO PÚBLICO E O CRÉDITO PESSOAL E CONSIGNADO COMO RISCO SISTÊMICO	46
5. A INCONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO 11.150/2022	47
5.1 ANALISANDO O DECRETO.....	48
5.2 OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS.....	48
5.3 ANÁLISE DAS CRÍTICAS DA DOCTRINA E JURISPRUDÊNCIA.....	52
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
REFERÊNCIAS	60

1 INTRODUÇÃO

A temática da pesquisa tem natureza relacionada com Direito Constitucional, Direito Administrativo e Direito do Consumidor. O eixo central é o funcionalismo público. O objeto de estudo é o superendividamento bem como o contexto de trabalho se faz sobre o Decreto 11.150/2022, que consolida uma posição matemática por muito, de fato, discrepante em face do Princípio do Mínimo Existencial. A análise se dá, portanto, à luz da inconstitucionalidade deste Decreto.

Considerando os impactos centrais do superendividamento às relações sociais, econômicas bem como políticas estabelecidas no Brasil, principalmente em face do servidor público e, nesta mesma linha, tendo em vista a importância do Princípio do Mínimo Existencial para garantir toda a ordem pública e familiar sobre os cernes do direito constitucional brasileiro, tem-se a seguinte problemática: em quais arcabouços jurídico-legais se lastreia a inconstitucionalidade do Decreto 11.150/2022?

Tem-se como hipótese central que o Decreto 11.150/2022 é inconstitucional por romper com os princípios fundamentais da dignidade humana, do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, em que pese a caracterização financeira implicar em alterações e condicionantes em todos estes fundamentos e áreas da vida do indivíduo.

Feitas estas pontuações iniciais, esta pesquisa tem como objetivo geral avaliar a inconstitucionalidade do Decreto 11.150/2022 e o seu comprometimento em face do funcionalismo público. Buscando consolidar o objetivo principal acima proposto, tem-se como objetivos específicos: contextualizar a Lei do Superendividamento; conceituar e analisar o Princípio do Mínimo Existencial; inspecionar o Decreto 11.150/2022; e estabelecer a inconstitucionalidade do Decreto 11.150/2022.

O estudo se justifica, pois, recentemente, o Decreto 11.150/2022, estabelecido pela então vigência do Presidente Jair Bolsonaro, buscou mecanizar os processos jurídicos de proteção do consumidor em face do superendividamento (Lei nº 14.181/2021). Ao fundamentar a limitação de 25% do salário-mínimo para fins de reserva destinada ao mínimo existencial, este Decreto constitui grave falha em face tanto do Direito do Consumidor quanto de outros princípios que buscam garantir o direito à vida e à dignidade humana no Brasil.

Nesse horizonte de análise, em que pese as fundamentações teórico-científicas desta pesquisa, é importante consolidar trabalhos científicos que estudam a possível inconstitucionalidade do mínimo estabelecido no decreto em face do reconhecimento da carta magna como princípio central da nação brasileira. É nesse sentido que esta pesquisa se justifica: primeiramente ao analisar a inconstitucionalidade do Decreto nº 11.150/2022 quanto ao mínimo existencial; e, segundo, por avaliar as interferências do aludido Decreto na qualidade de vida do servidor público e as implicações recorrentes que acarreta a esta classe de indivíduos.

No que concerne à estrutura, a monografia encontra-se estruturada em quatro capítulos: O primeiro capítulo abordou o problema do superendividamento, expondo seu histórico no Brasil, análise segundo a Lei do Superendividamento (Lei nº 14.181/2021) e o superendividamento no funcionalismo público. O segundo capítulo se dedicou à análise do princípio do mínimo existencial, buscando compreender a sua epistemologia, legislação relacionada e a proteção do consumidor no Sistema Financeiro Nacional (SFN).

O terceiro capítulo aborda o funcionalismo público, notadamente, o impacto do Decreto 11.150/2022 no servidor público; e a qualidade de vida do funcionalismo público e o crédito pessoal e consignado como risco sistêmico.

Por fim, o quarto capítulo discutiu a inconstitucionalidade do Decreto 11.150/2022 e suas implicações no princípio da dignidade humana à luz da jurisprudência e doutrina relacionada à temática.

Trata-se de uma pesquisa hipotético-dedutiva, que avalia a inferência da hipótese sobre uma determinada linha teórica ou conjunto social previamente determinado. O objetivo foi testar ou descartar uma hipótese central a partir de discussões teórico-científicas, avaliando o que lastreia como verdadeiro e não verdadeiro sobre o que se busca compreender. Esta é uma das metodologias mais evidentes na área do direito, em que pese todas as discussões doutrinárias aportarem diferentes visões de um mesmo instrumento e/ou instituto.

Referente à técnica de pesquisa, foi utilizada a revisão bibliográfica e a pesquisa documental em entendimentos jurisprudenciais referentes à pesquisa abordada, notadamente a base jurisprudencial que compõe o arcabouço jurídico do Supremo

Tribunal Federal (STF). Ainda, destaca-se que a análise da bibliografia pesquisada foi feita por meio de análise de conteúdo, objetiva e subjetiva. No que concerne ao marco teórico, a monografia encontra-se fundamentada em doutrinas diversas, a exemplo de Pellegrino (2016), Tartuce (2021), Almeida (2021), Gagliano (2021), Nunes (2021) e Efig (2022).

2 SUPERENDIVIDAMENTO

Em um cenário social em que a economia é baseada no consumo, os indivíduos são incentivados, de forma crescente, a adquirir bens. No entanto, sem o aumento da renda, o crescimento do consumo tem que se valer da concessão de crédito, de forma a se manter a massificação do mesmo, como é observado não apenas no Brasil, mas em vários países.

Neste sentido, com a massificação do consumo e do acesso ao crédito, as famílias vêm, cada vez mais, assumindo obrigações que não terão condições de adimplir. Essa falta de condição real de solver os débitos é uma das formas de manifestação do superendividamento. Ou seja, uma situação em que uma pessoa natural tem toda ou grande parcela de suas receitas já comprometidas e alocadas para pagamentos de compromissos retroativos.

Para Marques e Cavallazzi (2006, p. 256), o superendividamento pode ser compreendido como: “impossibilidade global de o devedor pessoa física, consumidor, leigo e de boa-fé, pagar todas as suas dívidas atuais e futuras de consumo (excluídas as dívidas com o Fisco, oriundas de delitos e de alimentos)”. Ou seja, é uma impossibilidade manifestada pelo devedor de boa-fé de adimplir o conjunto de suas dívidas, exigíveis e não pagas.

O superendividamento representa a morte civil de um consumidor, em razão de sua exclusão do mercado de consumo; trata-se da impossibilidade do devedor, pessoa física, de boa-fé, em relações de consumo, arcar com o pagamento de todas as suas dívidas atuais e futuras¹, conforme disposição do art. 54-A, § 3º do CDC². É necessário

¹ Superendividamento utilizado como fundamento para concessão do benefício de gratuidade da justiça: AGRAVO DE INSTRUMENTO. ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. GANHOS DA PARTE AUTORA QUE SUPERAM CINCO SALÁRIOS-MÍNIMOS. COMPROVAÇÃO DE DESPESAS EXTRAORDINÁRIAS QUE AUTORIZEM A CONCESSÃO DE AJG. Apesar da parte autora demonstrar remuneração mensal acima de cinco salários-mínimos, comprova possuir diversos empréstimos que limitam seu recebimento líquido mensal. No caso concreto a parte autora comprova situação de superendividamento, o que lhe impossibilita suprir suas necessidades básicas e arcar com as custas da lide. Agravo de instrumento provido (TJRS. Agravo de Instrumento, Nº 70083178590, Vigésima Quinta Câmara Cível, Rel. Eduardo Kothe Werlang, Julgado em: 18-02-2020).

² Art. 54-A da Lei nº 14.181/2021. “Este Capítulo dispõe sobre a prevenção do superendividamento da pessoa natural, sobre o crédito responsável e sobre a educação financeira do consumidor. § 1º Entende-se por superendividamento a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé,

enfrentar esse preocupante problema social. Diversamente do instituto da insolvência civil, o tratamento dispensado ao superendividamento no CDC tende a preservar o mínimo existencial e promover o pagamento das dívidas, valendo-se de um plano de recuperação que se adeque às demandas da pessoa natural. A Lei de atualização e aperfeiçoamento do CDC busca assegurar o crédito responsável e o equilíbrio no mercado de consumo.

A lei não acoberta a má-fé e exclui do seu campo de aplicação as dívidas contraídas mediante fraude e as oriundas de contratos celebrados dolosamente com o propósito de não realizar o pagamento. Conforme preceitua o art. 54-A, § 3º do CDC³, não são igualmente acobertadas pela nova disciplina do tratamento do superendividamento as dívidas que decorram da aquisição ou contratação de produtos e serviços de elevado valor, pertencentes ao segmento do mercado de luxo.

O chamado “superendividamento” não tem um critério exato para ser reconhecido, e essa caracterização será tratada mais adiante, mas de antemão é pertinente menção ao §1º do novo art. 54-A do CDC:

Art. 54-A [...] - §1º Entende-se por superendividamento a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação (BRASIL, 2021, n.p.).

Ou seja, desde já se constata que as previsões especiais da lei têm o norte de não ferir o chamado “mínimo existencial”, entendido como renda básica para manutenção da qualidade de vida digna do devedor, aqui incluídas despesas de manejo do lar, saúde, educação, lazer etc. Antes, no entanto, de se proceder a uma análise mais detalhada da lei, apresenta-se um breve histórico do superendividamento no Brasil.

pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação”.

³ Art. 54-A da Lei nº 14.181/2021. “[...] § 3º O disposto neste Capítulo não se aplica ao consumidor cujas dívidas tenham sido contraídas mediante fraude ou má-fé, sejam oriundas de contratos celebrados dolosamente com o propósito de não realizar o pagamento ou decorram da aquisição ou contratação de produtos e serviços de luxo de alto valor. (Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021)”

2.1 HISTÓRICO DO SUPERENDIVIDAMENTO NO BRASIL

No Brasil, assim como em outros países, o desenvolvimento de um sistema financeiro que permitisse a oferta de crédito ao consumidor foi elemento fundamental para promover o desenvolvimento nacional. Dito isto, crédito ao consumidor no Brasil é um fato ainda relativamente recente, tendo começado a se desenvolver por volta da segunda metade do século XX (CARVALHO NETO, 2023, p. 25-26).

No século XIX, as primeiras décadas do Brasil independente viram a escravidão como a principal fonte de trabalho em economia fundada principalmente em grandes terras agrícolas, originalmente cana-de-açúcar, depois café. Assim, sem uma classe considerável de trabalhadores assalariados, e com a maioria da população vivendo fora dos centros urbanos, o consumo nos mercados das cidades era acessível a um número muito limitado de pessoas (EFING, 2023, p. 37).

A chegada de imigrantes europeus de diversas origens (embora mais alemães e italianos) ainda no século XIX iniciou algum comércio – e, portanto, consumo – nas cidades que criaram, e/ou onde se estabeleceram, embora não o suficiente para provocar mudança significativa no consumo e perfil da população. Com a abolição da escravatura em 1888, os ex-escravos não ingressaram imediatamente no mercado de trabalho formal. Ao contrário, inúmeros ficaram imediatamente desempregados e/ou entraram em subemprego, o que naturalmente dificultou a formação de um mercado consumidor relevante, ou mesmo o enquadramento, naquele momento inicial, de um sistema de crédito ao consumidor no Brasil (CARVALHO NETO, 2023, p. 26).

Mesmo a estruturação do sistema bancário no país evoluiu lentamente ao longo do século XIX e início de XX. Esta estava altamente concentrada em bancos públicos (em principal, o Banco do Brasil) e alguns bancos regionais, quase exclusivamente dedicados ao financiamento da atividade empresarial inicial ou dos proprietários de grandes fazendas. Nesse contexto, as primeiras experiências de crédito são pontuais, por meio de lojistas que concediam crédito direto com base na “confiança pessoal” (ou *fiado*, palavra brasileira) e registravam manualmente dívidas acumuladas e pagas regularmente – em sua maioria formando a prática comum de pagamento mensal das dívidas nas feitorias do interior e nos centros urbanos (SAMPAIO, 2018, p. 31).

No entanto, carecia da maioria das formalidades e estava disponível apenas para clientes recorrentes que já eram conhecidos dos comerciantes que concediam crédito. Os estudiosos chamam estas experiências de cadeias de cordialidade entre esses comerciantes e clientes, em que a concessão de crédito era um favor pessoal, e a liquidação da dívida era mais uma obrigação moral do que uma responsabilidade legal.

Somente a partir da década de 1950 se viu o contorno do mercado consumidor moderno no Brasil, em parte como resultado de um rápido processo de urbanização e consequente aumento da mão de obra assalariada no centro urbano, que aumentou a mobilidade social e, portanto, a necessidade de produtos e serviços diretamente do mercado. Este é também o período em que surgem os primeiros cartões de crédito, tornando-se nova forma de pagamento para as compras do comércio local (EFING, 2023, p. 37).

Todavia, a falta de informações confiáveis sobre o histórico de pagamentos e perfil geral dos potenciais tomadores de crédito inibiu toda a concessão de crédito direto ao consumidor. É só no final da década de 1950, com novo direcionamento das políticas econômicas no sentido de estimular a expansão da indústria brasileira para a produção de bens de consumo duráveis, que a circulação de mercadorias baseada apenas na renda corrente do brasileiro médio se tornou insuficiente. Isso exigia criação de instrumentos de financiamento ao consumidor para estimular o consumo desses novos bens de fabricação nacional (PELLEGRINO, 2016, p. 131).

Em seguida, em 1964, define-se um marco institucional ao Sistema Financeiro Nacional, como uma parte da orientação de uma política econômica governamental, e organiza-se a atividade bancária com a “Lei da Reforma Bancária” (Lei 4.595/1964), marcado com uma “Lei do Mercado de Capitais” (Lei 4.728/1965), e o sistema de seguros privados com uma “Lei de Seguros” (Decreto-Lei 73/1966). Destaca-se também a organização de forte sistema de financiamento habitacional popular nessa mesma época (PERIN JR., 2003, p. 13-14).

Nesse sentido, o desenvolvimento econômico que se seguiu nas décadas de 1960 e 1970 impulsionou o consumo e abriu o caminho para o crédito bancário para esse fim, com maior acesso da população aos serviços bancários. A intermediação de crédito como atividade profissional, por sua vez, foi reservada por lei às instituições financeiras (art. 17

da Lei 4.595/1964), razão pela qual a participação bancária nos diversos contratos de crédito ao consumo torna-se obrigatória e, em muitos casos, o funcionalismo público se viu fixado aos créditos bancários e financeiros que já eram, nesse momento, em grande quantidade ofertados para o servidor (ALMEIDA, 2021, p. 67).

Já na década de 1980, o aumento significativo das taxas de inflação tornou o crédito ao consumidor uma necessidade para a família, devido ao desequilíbrio entre a renda salarial e necessidades de bens e serviços. No entanto, a desorganização da economia, incluindo a promulgação de planos de estabilização monetária, restringiu a tomada de crédito de longo prazo devido às incertezas quanto à capacidade de manter o emprego e a renda para honrar os pagamentos da dívida (PELLEGRINO, 2016, p. 133). Somente em meados da década de 1990, com o “Plano Real”, o primeiro plano de estabilização econômica bem-sucedido, e a consecução da estabilidade monetária e de preços – preservando assim o poder de compra da moeda – que se observou uma consistente expansão do crédito ao consumidor no Brasil, principalmente devido à crescente popularização dos serviços bancários em todo o país (EFING, 2023, p. 41).

Por sua vez, as instituições bancárias reorganizaram as atividades e ampliaram as operações de crédito ao consumo (conhecido como “crédito pessoal”) destinadas a pessoas físicas, em especial ao funcionalismo público. Na virada do século, 40% do total de crédito emitido no mercado era destinado ao crédito pessoal, ao consumidor direto pessoa física; destes, grande parte eram relacionados com os servidores de carreira pública (TARTUCE; NEVES, 2021, p. 306). Também, foram criadas novas alternativas de crédito popular, como o crédito consignado (cobrado diretamente na folha de pagamento), mais simples e concedido aos aposentados com taxas mais baixas, além de maior facilidade em toda obtenção de cartões de crédito/débito com funcionalidades de crédito, o que se tornou o maior movimento de inclusão bancária da história e, tendo como consequência direta, ampliou ainda mais a oferta e a contratação de crédito pelo grupo do funcionalismo público no Brasil (SAMPAIO, 2018, p. 27).

Da mesma forma, um mercado interno mais amplo, decorrente do crédito ao consumo, também contribuiu para o aumento da renda média em todo o país e para a maior mobilidade social da população de menor renda, a expansão da chamada classe média e para o aumento do consumo de bens duráveis (como imóveis para residências),

além de veículos, computadores, smartphones e outros (ALMEIDA, 2021, p. 172). Nesse sentido, as explicações para o aumento da concessão de crédito ao consumidor às pessoas físicas e seu impacto se dividem naquelas que o avaliam a partir de sua identificação como um instrumento de aquisição de bens que só se torna possível às classes populares por meio de financiamento (fortalecendo o consumismo), e aquelas que, de fato, percebem a oferta de crédito bancário continuado como forma de arredondar o padrão de renda das famílias, o que não é suficiente para fazer face a todas as suas necessidades. De todo modo, tal expansão gerou uma onda significativa de superendividamento no Brasil (PELLEGRINO, 2016, p. 19).

Este aumento histórico se deve ao aumento direto do endividamento geral e da incapacidade média de pagamento do consumidor, com crescimento exponencial das dívidas por acréscimo de juros e multas inadimplentes, ocasionando o fenômeno do superendividamento do consumidor. Hoje, conforme é apresentado pela Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC), que é desenhada anualmente pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), o Brasil conta com 67,5% de sua população endividada ou superendividada, número que aumentou significativamente ao longo da pandemia – antes de 2021, o número era de 66,2%. Quando se fala no funcionalismo público, os números são ainda mais relevantes (CNC, 2021, n.p.).

Um dos grandes alicerces constitucionais, na busca de proteger os indivíduos de tal situação, são os direitos fundamentais (em que pese à dignidade humana, os direitos à saúde e segurança, à liberdade e a vida). À luz da composição destes, tem-se o princípio do mínimo existencial que, conforme apresentado por Novais (2020, p. 194), é originado no princípio da dignidade da pessoa humana e autoaplicável na concessão de crédito e repactuação das dívidas, visando a prevenção e o tratamento do superendividamento do consumidor pessoa natural, na busca de consolidar que, em prol do endividamento, ocorra a prevenção dos requisitos financeiros mínimos para que a pessoa viva com dignidade. Isto com base na prevenção que é determinada pela Lei 14.181/2021, Lei do Superendividamento.

O aspecto preventivo do superendividamento é de fundamental importância, social e econômica. Até a Lei 14.181/2021 inexistia no Brasil uma política institucionalizada para

o superendividamento. O modelo proposto pela Comissão de Juristas redatora do anteprojeto e adotado com a nova legislação, de forma majoritária, é semelhante ao modelo o francês (do “reestabelecimento pessoal”), que tem por fundamento axiológico, para além da dignidade da pessoa humana, o instituto do *reste à vivre* (piso vital) (CARVALHO; SILVA, 2018, p. 369).

Com efeito, o art. L711-1 do *Code de la Consommation*, o Código Francês de defesa dos consumidores, também somente protege pessoas que contraíram as dívidas de boa-fé e define o superendividamento como a “manifesta impossibilidade de satisfazer todas as dívidas não comerciais devidas e a pagar” (FRANÇA, 2021, n.d.), destacando que:

o simples fato de possuir a sua residência principal, cujo valor estimado na data de apresentação do pedido de superendividamento é igual ou superior ao montante total das dívidas não comerciais devidas e a pagar, não impede que a pessoa seja considerada superendividada (FRANÇA, 2021, n.d.).

Contudo, decreto recente (Decreto 11.150/2022) delimitou o mínimo existencial em 25% do salário-mínimo, o que representava naquele momento R\$ 303,00 (trezentos e três reais). Nesse escopo, parte abrangente da literatura discordou desta posição assumida em face dos princípios selecionados.

2.2 A LEI DO SUPERENDIVIDAMENTO

A Lei 14.181/2021, conhecida como a lei do Superendividamento, é responsável por alterar o Código de Defesa do Consumidor - CDC (Lei nº 8.078/1990) e o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003), que representa um dos mais importantes avanços na defesa em prol da cidadania e dignidade da pessoa humana. Sua proposta principal é resguardar condições básicas a vivência das pessoas que estão com demasiado endividamento, isto é, em teoria, daqueles que não conseguem pagar suas dívidas sem o devido respaldo existencial. Nessa seção, apresentam-se as mudanças dessa lei no tema central desta pesquisa.

No campo do Estatuto do Idoso, a alteração foi determinar que não incorre em crime a prática de negativar o crédito, baseando-se em superendividamento. Já o campo geral, a lei estabelece o plano financeiro, ao nível judicial, a repactuação e também a

equalização de dívidas por meio de um acordo que satisfaça ambas as partes da relação consumidora. Contudo, faz-se importante citar que se limita tanto o prazo inicial (180 dias) quanto o prazo máximo de pagamento (5 anos) (BRASIL, 2021, n.p.).

No que tange ao Estatuto do Idoso, a mudança foi pontual no sentido de explicitar que a negativa de crédito do idoso, fundada em superendividamento não constitui crime (cf. artigo 96, §3º). Os acréscimos ao CDC são mais estruturais, tanto do ponto de vista axiológico e teleológico quanto normativo, inaugurando uma nova fase conciliatória no iter procedimental da repactuação das dívidas.

Nesse sentido, a Lei do Superendividamento assume, ao artigo 4º do CDC, os institutos de educação financeira, baseados em prevenção e tratamento de dívidas por parte das instituições, regendo-se à luz das relações de consumo (BRASIL, 2021, n.p.), muito embora esta seja capacitação técnica já deferida pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC, 2017, n.p.). Além disto, estabeleceu-se a política de crédito responsável, preservação do mínimo existencial e precificação baseada na medida. Sobretudo, à luz do plano financeiro, destaca-se o procedimento de repactuação de dívidas, conciliação coletiva, participação ativa do superendividado e homologação compulsória (BRASIL, 2021, n.p.). Estes últimos são os principais pontos sobre as análises desta pesquisa, em que se realiza uma avaliação de ferimentos de princípios processuais do Direito do Consumidor e da Constituição de 1988.

Frente às análises percebidas em relação à lei, estabelecidas na seção acima, pode-se compreender que houve significativa mudança na liberdade do consumidor. Ao longo desta seção, trabalham-se algumas das evidências teóricas que colaboram com esta percepção. Nesse sentido, entre os diversificados aspectos de mudanças dessa nova legislação, a mais sensível à luz do objetivo desta pesquisa é a disciplina de repactuação de dívidas por meio da conciliação entre consumidor superendividado e os seus credores (em que enseja particularidade as instituições financeiras, maior grupo a nível Brasil). A mudança estabelecida pela proferida lei determina a realização de processo no plano judicial, por via compulsória, vide artigo 104-A, em frente:

Art. 104-A. A requerimento do consumidor superendividado pessoa natural, o juiz poderá instaurar processo de repactuação de dívidas, com vistas à realização de audiência conciliatória, presidida por ele ou por conciliador credenciado no juízo, com a presença de todos os credores de dívidas previstas no art. 54-A deste Código, na qual o consumidor

apresentará proposta de plano de pagamento com prazo máximo de 5 (cinco) anos, preservados o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, e as garantias e as formas de pagamento originalmente pactuadas (BRASIL, 2021, n.p.).

A Lei do Superendividamento (de 14.181/2021), em vigor desde julho de 2021, possibilita um processo de negociação bastante similar ao que é evidenciado ao processo de recuperação judicial empresarial no Brasil. Ao alterar tanto o CDC bem quanto o Estatuto do Idoso, e inspecionada sobre a declaração de que “a pessoa em situação de superendividamento necessita de uma proteção especial” (GAGLIANO; OLIVEIRA, 2021, n.p.), esta norma assume a equalização e repactuação de todos os grupos de débitos a partir de um plano de pagamentos que protege, sumariamente, o credor, *respeitando* os limites de dignidade e humilhação do devedor (GAGLIANO; OLIVEIRA, 2021, n.p.). Este, ao menos, é seu fundamento teórico.

Disciplinando as fases bem como alternativas de concessão de crédito e, inclusive, aderindo à possibilidade de negociação em coletivismo, é estabelecido um processo judicial em que o devedor tem que apresentar aos credores um plano de pagamento, que deve ser situado em até cinco anos (BRASIL, 2021, n.p.), para delimitar um acordo à luz das partes, sobre homologação do juiz (inclusive em formas de pagamento e de valores). Veja-se, pois, a categorização da hipossuficiência do consumidor, um dos elementares princípios do CDC se faz violada, ao passo seu conceito, isto é, a situação de impotência ou de inferioridade na relação de consumo, não é verificado quando o agente ativo, responsável por assimilar o aspecto técnico do plano financeiro, é deste.

Tartuce e Neves (2018, p. 24), nessa linha, relatam que “a hipossuficiência consumerista não é modalidade exclusiva; e inclui a hipossuficiência técnica”. Aqui, o que é aplicado é a técnica, em que pese haver clara discrepâncias do consumidor sobre entendimentos técnicos, legais e, inclusive, ao acesso à informação sobre toda a negociação. O consumidor, assim, não está apto para realizar tais projeções.

Isto, de cerca forma, reduz a possibilidade de discussão e de compreensão dos direitos do consumidor superendividado, infringindo um outro princípio do CDC, o princípio da equidade contratual, que se refere ao equilíbrio entre as partes. Tal princípio, para Marielza Brandão Franco assegura:

Maior equilíbrio para as relações contratuais visando a proteção daquele

que se apresenta como mais vulnerável, limitando mais o exercício da autonomia da vontade e inaugurando uma nova forma de concepção de contrato, na qual sua importância está não somente como instrumento de circulação de riquezas, mas sobretudo como instrumento de proteção de direito fundamental do cidadão, parte mais fraca em todas as relações comerciais (FRANCO, 2012, p. 6038).

Ao estabelecer o dever da parte consumidora de estipular um plano técnico de viabilidade submetido ao procedimento judicial, a referenciada lei não somente fere a hipossuficiência técnica, como já mencionado, como também desestabiliza a relação jurídica permeada pelos dispositivos do CDC, pois posiciona a parte com menor conhecimento técnico-científico (superendividado) sobre o ônus de avaliar as possibilidades de pagamento da dívida. E como assume Franco (2012, p. 6038), o sistema de crédito brasileiro nem mesmo sensibiliza o indivíduo sobre os custos efetivos totais de sua dívida, ao mesmo tempo que a Educação Financeira não é vivenciada nas escolas. Se, pensando nessa situação, o indivíduo não conta com conhecimento técnico para celebrar nem mesmo os contratos, muito menos terá conhecimento desta natureza para celebrar planos estruturais financeiros e, inclusive, mostrar-se-á mais vulnerável com um plano compulsório. Veja-se, nesse sentido, o que expõe o 104-B:

Art. 104-B. Se não houver êxito na conciliação em relação a quaisquer credores, o juiz, a pedido do consumidor, instaurará processo por superendividamento para revisão e integração dos contratos e repactuação das dívidas remanescentes mediante plano judicial compulsório e procederá à citação de todos os credores cujos créditos não tenham integrado o acordo porventura celebrado (BRASIL, 2021, n.p.).

O artigo 104-B estabelece a possibilidade de revisão e de integração da dívida, mas somente à luz do pedido do consumidor que apresentou um plano estratégico e parcelamento da dívida. Sobre este caso, cabe lembrar a visão fundamental de Rizzatto Nunes (2021, p. 334) de que: “os consumidores brasileiros não estão preparados para entender suas finanças e tão pouco conhecem de taxas de juros e dos direitos em que estão instalados sobre”.

Em que pese considerar o plano judicial como favorável ao consumidor, mesmo assim, ao definir a necessidade de revisão por via do êxito da conciliação, restringe-se o direito ao parcelamento e revisão da dívida para grupo, de fato, seletivo de consumidores, que têm acesso direto a profissionais relacionados com estas particularidades. Tão logo,

a lei torna menos evidentemente pública e universal a recuperação de dívidas, sem considerar, ainda, os ônus processuais que diminuem toda a capacidade do consumidor superendividado de fazer frente às suas dívidas (NUNES, 2021, p. 335).

O art. 104-B também reduz drasticamente os planos de renegociação extrajudicial, onerando o sistema judiciário. Isto porque, como relatado por Almeida (2021, p. 1046), no caso de instituições financeiras e/ou de grande porte, é bastante comum a realização de acordos extrajudiciais com descontos significativos aos superendividados. Todavia, ao se salientar que “§ 4º O plano judicial compulsório assegurará aos credores, no mínimo, o valor do principal devido, corrigido monetariamente por índices oficiais de preço, e preverá a liquidação total da dívida” (BRASIL, 2021, n.p.), os números de acordos devem reduzir drasticamente, onerando mais o indivíduo que, submetido ao plano judicial, além de perder seu princípio de hipossuficiência, também recairá em maior vulnerabilidade, não somente financeira, mas também, psicológica. A liberdade do consumidor, assim, implica em redução de direitos positivos.

A própria fixação do prazo máximo da primeira parcela (180 dias) e do prazo máximo de liquidação da dívida (5 anos) também reduz o poder de negociação e, ao mesmo tempo, o equilíbrio entre as partes, haja vista que, nos dias atuais, à luz das negociações brasileiras, os contratos de parcelamento bancário (principal indicador de endividamento no Brasil) chegam a até 96 meses (BRASIL, 2021, n.p.). Com uma drástica redução no prazo, menos consumidores poderão negociar, considerando as suas bases essenciais de dívida e, por tal, maior será a inadimplência de consumidores no Brasil.

É importante salientar, como assume “o processo por superendividamento será instaurado a pedido do consumidor, ou seja, não há espaço legal para a atuação judicial de ofício” (GAGLIANO; OLIVEIRA, 2021, n.p), mas esse fundamento pode ser uma abertura para eventuais mudanças à luz das jurisprudências, que compromete os princípios do Direito do Consumidor no Brasil. Aqui, de fato, importa colocar a visão de Gagliano e Oliveira:

As peculiaridades de todo esse procedimento, que envolve, inclusive, vetores metajurídicos (carga emocional derivada do *strepitus fori*, o abalo psicológico vivenciado pelo consumidor superendividado, os complexos aspectos econômicos em jogo etc.) recomendam que as respectivas Leis

de Organização Judiciária Estaduais criem unidades especializadas na matéria atinente ao endividamento. Sem dúvida, é a melhor solução (GAGLIANO; OLIVEIRA, 2021, n. p.).

Desta forma, não somente as alterações em relação a uma formação judicial do superendividamento implica em mudanças e restrições dos princípios básicos que foram apresentados, como também afeta a constituição psicológico-afetiva do agente consumidor, implicando em alterações no desenvolvimento cognitivo-social da pessoa humana, ferindo princípios fundamentais. Isto se deve ao fato de que o cidadão, de boa-fé e conduta, busca sempre liquidar as suas dívidas, mas é impedido quando o próprio sistema financeiro, que não o ensina a aprender finanças, empurra produtos e serviços que não estão ao seu alcance. Ao não liquidar suas dívidas, ocorre tendências psicológicas negativas que levam até os procedimentos de ativação patológica (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2021, n.p.). Assim sendo, estas mudanças implicam em diversas competências da relação de consumo, que ficam ainda mais problemáticas quando se fala em preservação do Mínimo Existencial, o que será feito mais adiante.

2.3 SUPERENDIVIDAMENTO NO FUNCIONALISMO PÚBLICO

Partindo-se da definição clássica de serviço público como sendo toda atividade material desempenhada pelo Estado ou seus delegados sob o regime jurídico administrativo, faz-se imprescindível reconhecer que em substância, ou seja, em termos de objeto, serviço público e atividade econômica são faces da mesma moeda, encontrando-se os conceitos espaçados em razão do requisito formal. As atividades assumidas pelo Estado com o qualitativo de serviço público não deixam de constituir como produção e circulação de bens, produtos e serviços ao cidadão, tendo o Estado lhe apartado do regime geral de prestação privada e aplicando-lhe um regime jurídico de direito público “sob o pretexto de ser aquela atividade ligada às finalidades que o próprio Estado possui o dever de garantir a toda gente em razão de necessidades ou utilidades” (RIBEIRO, 2015, p. 134).

Um dos requisitos para a qualificação de determinada atividade enquanto serviço público é justamente o Estado lhe assumir sob o regime jurídico administrativo,

consagrador de prerrogativas necessárias à satisfação do interesse público, as quais possuem o condão de alçar a Administração Pública a uma posição de superioridade incompatível com o regime da livre concorrência. Isto posto, a CRFB/1988 regulamentou de vez a questão do acesso ao serviço público, ficando confesso que a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes seja da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Não obstante a importância da função ocupada e responsabilidades que recaem sobre o servidor público, o que se tem percebido nas últimas décadas é uma grande defasagem nos salários do funcionalismo como um todo, motivando o consumidor a buscar por crédito pessoal e, principalmente, o crédito consignado. A defasagem nos salários do funcionalismo público ocorre quando os salários dos servidores públicos não são ajustados adequadamente ao longo do tempo para acompanhar a inflação e o custo de vida. Em muitos países, os funcionários públicos têm seus salários reajustados periodicamente por meio de negociações coletivas, leis ou decretos para garantir que não haja uma perda significativa de poder aquisitivo. No entanto, não é o que tem ocorrido no Brasil.

As causas da defasagem salarial podem variar, incluindo: inflação, políticas fiscais restritivas, desinteresse dos governos e desigualdades setoriais. No que concerne à inflação, por exemplo, quando a taxa de inflação supera os aumentos salariais concedidos aos servidores públicos, o poder de compra de seus salários diminui ao longo do tempo. Também, restrições orçamentárias ou políticas governamentais que limitam os recursos disponíveis para aumentos salariais podem contribuir para a defasagem (FARIA, 2023, n.p.).

Em alguns casos, o que se observa é que os salários do funcionalismo público podem não ser uma prioridade para o governo, resultando em falta de investimentos adequados para manter o poder de compra dos servidores. Por fim, sabe-se que diferentes setores do funcionalismo público podem enfrentar defasagens salariais variadas, dependendo das demandas e prioridades do governo (DILELIO; WOLLMANN, 2022, p. 130). Tal defasagem salarial pode ter consequências negativas, como a quebra da eficiência, o endividamento, diminuição da motivação dos servidores, dificuldade em

atrair e reter talentos qualificados, protestos e greves.

Referente ao endividamento, objeto deste trabalho, o que se constata é que este resulta da defasagem salarial, fazendo com que os servidores recorram a empréstimos para suprir suas necessidades básicas (SOARES; CAVALHERO; TREVISAM, 2022, n.p.). O crédito consignado parece ser o mais utilizado, em razão das taxas de juros mais baixas, no entanto, outras modalidades de crédito acabam sendo utilizadas também, a exemplo do crédito pessoal, cheque especial e cartões de crédito.

O acúmulo de dívidas pelos servidores públicos implica no pagamento de juros, o que pode levar a um ciclo de endividamento, caso os juros pagos tornem-se uma parcela significativa do orçamento (DILELIO; WOLLMANN, 2022, p. 131). O endividamento excessivo do funcionalismo público pode ser preocupante, pois pode levar a problemas financeiros a longo prazo, afetar a capacidade do governo de fornecer serviços públicos adequados e levar a um aumento da carga tributária para a população (FARIA, 2023, n.p.).

O crédito consignado para o funcionalismo público é uma modalidade de empréstimo onde os servidores podem obter crédito com desconto direto em folha de pagamento. Esse tipo de empréstimo costuma ter taxas de juros mais baixas, se comparado a outras formas de crédito, tornando-se uma opção atrativa para muitos servidores que buscam obter recursos financeiros adicionais. No entanto, o crédito consignado pode levar ao problema do superendividamento, tanto para funcionários públicos quanto para qualquer pessoa que faça uso dessa modalidade de empréstimo de forma não planejada (DILELIO; WOLLMANN, 2022, p. 133).

O superendividamento ocorre quando o indivíduo acumula um elevado nível de dívidas em relação à sua capacidade de pagamento, tornando difícil ou impossível quitar essas dívidas com os recursos disponíveis (WOLLMANN, 2017, n.p.). Não obstante o crédito consignado conte com taxas de juros mais baixas, as razões pelas quais esta modalidade de crédito também possa contribuir para o superendividamento incluem: a facilidade de acesso, alteração nas condições financeiras e descontos automáticos

(FARIA, 2023, n.p.).

A facilidade de obtenção de crédito consignado pode levar as pessoas a solicitarem empréstimos sem avaliar adequadamente sua capacidade de pagamento. Ademais, mudanças nas circunstâncias financeiras, como a defasagem salarial, podem tornar difícil para o servidor público cumprir com as obrigações financeiras assumidas. Destaque-se que o fato de o pagamento ser descontado diretamente na folha de pagamento pode levar algumas pessoas a esquecerem-se do montante da dívida, o que pode facilitar o acúmulo de empréstimos consignados, mas principalmente, o acúmulo de dívidas, já que no empréstimo consignável, há uma margem consignável, que no caso do funcionalismo público não excede a 40%, porém esta margem é observada apenas para a consignação, sem considerar se o servidor já tem outras dívidas assumidas, a exemplo de outros empréstimos pessoais livres de consignação, cartões de crédito, financiamentos, cheques especiais, dentre outros (SOARES; CAVALHERO; TREVISAM, 2022, n.p.).

Desta feita, o que ocorre é que somando-se a margem consignável com os demais empréstimos e financiamentos, muitas vezes, o valor devido supera o próprio salário do servidor ou o compromete de tal maneira, que pouco ou nada resta para que o indivíduo supra suas demandas mínimas, ou seja, o seu mínimo existencial (DILELIO; WOLLMANN, 2022, p. 133-134). Depreende-se, pois, que se não houver uma política adequada de análise de crédito, os servidores públicos podem assumir empréstimos além de sua capacidade financeira, levando ao risco de superendividamento.

Para evitar o superendividamento, é essencial que os servidores públicos, assim como todos os tomadores de empréstimos, façam um planejamento financeiro adequado antes de contrair dívidas. É importante avaliar sua capacidade de pagamento, buscar por taxas de juros e condições justas e evitar assumir mais dívidas do que é possível pagar confortavelmente. Além disso, as instituições financeiras e órgãos governamentais devem implementar políticas de concessão responsável de crédito, realizar uma análise criteriosa da capacidade de pagamento do tomador e oferecer orientações para evitar o endividamento excessivo (SOARES; CAVALHERO; TREVISAM, 2022, n.p.).

Tendo em vista que não se tem observado preocupação em preservar o mínimo existencial dos servidores tomadores de crédito pessoal e consignado, o próximo capítulo

analisará como o mínimo existencial vem sendo tratado no ordenamento jurídico brasileiro ante à tomada excessiva de crédito.

3 PRINCÍPIO DO MÍNIMO EXISTENCIAL

O fenômeno do superendividamento não é exclusivo, tampouco inaugurado no Brasil. Marques e Frade (2000, p. 14) assinalam que o problema do superendividamento aportou na Europa a partir de meados do século passado, a partir da expansão do modelo norte-americano de *open credit society*⁴. Entre nós, ao menos desde 1995, a abalizada doutrina de Lima Marques (2006, p. 259) vem sinalizando para instalação desse problema, sobretudo com a massificação do acesso ao crédito desde aquele período, o que tem implicado na violação do mínimo existencial, essencial para a preservação da dignidade humana.

Este capítulo aborda o princípio do mínimo existencial aplicado ao consumidor superendividado. Inicia expondo a epistemologia afeta a este princípio, passando-se, na sequência, a investigar como o princípio do mínimo existencial é abordado no ordenamento jurídico brasileiro.

3.1 EPISTEMOLOGIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL

O direito ao mínimo existencial surgiu como ação afirmativa do governo alemão, na década de 1950, com o estabelecimento de um valor base para manutenção da dignidade da pessoa humana. Em sua efetivação, não se fala somente em sobrevivência física ou biológica, mas de garantir o convívio social através do acesso à cultura, política e consumo, visto que a possibilidade de posicionamento do indivíduo nesses meios e

4 É interessante a correlação identificada por Marques e Frade (2000) entre a expansão desse novo modelo de mercado de crédito na Europa e a religião. Refere a autora que a expansão do crédito ao consumidor ocorreu em tempo e condições diferentes entre os países daquele continente, por diversos fatores, tais como políticas monetárias e financeiras, hábitos de consumo e previsões jurídicas. Contudo, enfatiza o aspecto cultural, afirmando: “factores de ordem cultural, designadamente de ordem religiosa, influenciaram essa penetração do crédito ao consumo. É usual partir deste factor para explicar a diferença entre a Europa do Norte, de influência protestante e mais permeável ao crédito, e a Europa do Sul, de influência católica, com a correspondente imagem negativa do crédito associada à condenação da usura” (MARQUES; FRADE, 2000, p. 14-15).

seus debates têm papel imprescindível na constituição da personalidade, e ter a condição financeira de fazer escolhas têm relação direta com o reconhecimento de uma existência digna (EFING, 2023, p. 312). Portanto, nota-se que apesar do caráter prestacional do estado para com o cidadão, não se confundem as ações para manutenção do mínimo existencial com o puro assistencialismo, mas sim o fortalecimento, seja econômico ou estrutural, das condições de vida para o que Ingo Wolfgang Sarlet (2015, n.p.) traduz do alemão como “ajuda para autoajuda”, ou seja, não somente o estabelecimento da dignidade, mas sua proteção e promoção.

Em breve síntese, a teoria do mínimo existencial envolve as condições mínimas de existência digna e está intimamente relacionada à efetivação dos direitos fundamentais dos homens (TORRES, 2009, p. 9-10). Além disso, a questão tem como preocupação a erradicação da pobreza, tal como previsto no inc. III, art. 3º, da CRFB/1988: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988, n.d.).

Não há uma normatização única para definir o conjunto de direitos fundamentais que guardam relação com a dignidade da pessoa humana, solidariedade e liberdade (CALIENDO, 2008, p. 203). Os Tratados Internacionais e as Cartas Constitucionais dos Estados transcrevem, de diversas formas, o mínimo necessário para a existência do indivíduo, que deve ser amparado pelo governo. Seguindo os ensinamentos de Ricardo Lobo Torres:

O mínimo existencial exibe as características básicas dos direitos da liberdade: é pré-constitucional, posto que inerente à pessoa humana; constitui direito público subjetivo do cidadão, não sendo outorgado pela ordem jurídica, mas condicionando-a; tem validade erga omnes, aproximando-se do conceito e das consequências do estado de necessidade; é dotado de historicidade, variando de acordo com o contexto social, é indefinível, aparecendo sob a forma de cláusulas gerais e de tipos indeterminados e universal, no sentido de que toca a todos os homens, independente de suas nacionalidades ou das classes sociais e econômicas a que pertençam; é negativo, pois exibe o *status negativus* que protege o cidadão contra a constrição do Estado ou de terceiros; cria também o *status positivus libertatis*, que gera a obrigação de entrega de prestações estatais individuais para garantia da liberdade e das suas condições essenciais; postula garantias institucionais e processuais que provocam custos gerais para Estado; é plenamente justificável; independe de complementação legislativa, tendo eficácia imediata (TORRES, 2009, p. 14).

Ao longo da história os diversos conceitos acerca do mínimo existencial começaram a se exteriorizar nas Declarações Internacionais dos Direitos Humanos. Efetivamente, consta no art. XXV da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948:

Toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para assegurar a sua saúde, o seu bem-estar e o de sua família, especialmente para a alimentação, o vestuário, a moradia, a assistência médica e para os serviços sociais necessários, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (ONU, 1948, n.p.).

A garantia da prestação ao cidadão está atrelada ao conceito do mínimo existencial, corolário do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III da CRFB/1988). Afinal, não se deve utilizar o princípio da reserva do possível quando o que está em jogo é o mínimo existencial, aquilo que é fundamental para garantir a dignidade de uma pessoa.

Gurgel de Faria (2009, p. 43), ao abordar o princípio da dignidade da pessoa humana, considerando-o um dos pilares da ordem econômica, estando inclusive previsto expressamente no art. 170, caput, da CRFB/1988, afirma que, “ao lado do direito à vida, tal princípio constitui o núcleo essencial dos direitos humanos, significando que a ordem econômica deve ser dinamizada de modo a assegurar a todos uma existência digna” (BRASIL, 1988, n.p.). Ocorre que o conceito de mínimo existencial tem inexorável fluidez, na medida em que fica vinculado às variações socioculturais acerca do que se concebe como necessidades básicas (SARMENTO, 2016, p. 1648), o que denota o seu conceito jurídico indeterminado, variável no tempo, como a precisa e sempre referida doutrina de Ricardo Lobo Torres:

Carece o mínimo existencial de conteúdo específico. Abrange qualquer direito, ainda que originariamente não-fundamental (direito à saúde, à alimentação etc.), considerado em sua dimensão essencial e inalienável. Não é mensurável, por envolver mais os aspectos de qualidade que de quantidade, o que torna difícil estimá-lo, em sua região periférica, do máximo de utilidade (maximum welfare, nutzenmaximierung), que é princípio ligado à ideia de justiça e de redistribuição da riqueza social (TORRES, 1989, p. 29).

Se por um lado existe convergência quanto ao fato de que os direitos fundamentais são protegidos pelo mínimo existencial, o mesmo não pode se dizer quanto à extensão da proteção aos direitos sociais, ponto no qual há divergência doutrinária (CARVALHO; SILVA, 2018, p. 373-374). Isso porque, os direitos sociais, ainda que constitucionais, seriam concebidos como “programáticos, penderes de regulamentação e desprovidos de uma dimensão negativa” (CARVALHO; SILVA, 2018, p. 374).

Os contornos dessa distinção, contudo, não implicam maiores relevâncias para o objeto deste estudo, na medida em que não apenas o direito à defesa do consumidor é expressamente elencado como fundamental pela Constituição, como no ponto em que toca aos benefícios assistenciais, o legislador expressamente regulamentou as previsões constitucionais, notadamente o previsto no art. 203, inc. V, da CRFB/1988, por meio da Lei nº 8.742/1993 (SARMENTO, 2016, p. 1660). Posto isto, no contexto da defesa do consumidor e da lei do superendividamento, a ideia de mínimo existencial pode ser relevante, pois sugere que, mesmo que os indivíduos estejam em dificuldades financeiras devido a dívidas, eles devem ter resguardados os meios para custear suas necessidades essenciais, a exemplo da alimentação, moradia, saúde e educação.

Outrossim, destaca-se que o julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) relacionado ao empréstimo consignado para beneficiários de programas assistenciais foi um marco importante no debate sobre a proteção do mínimo existencial e a inversão da capacidade financeira. O cerne dessa questão estava relacionado à concessão de empréstimos consignados a pessoas que recebem benefícios assistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (VIVAS, 2023).

A LOAS foi criada para garantir o mínimo existencial a pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica. No entanto, a prática de concessão de empréstimos consignados a beneficiários do BPC gerou controvérsias, uma vez que esses empréstimos poderiam comprometer uma parte significativa da renda desses indivíduos, ameaçando a subsistência mínima garantida pela LOAS.

O julgamento do STF foi essencial para determinar se essa prática era constitucional ou não. A Corte teve que equilibrar o direito desses beneficiários a terem acesso ao crédito com a necessidade de proteger o mínimo existencial. A decisão do

STF, ao considerar que a concessão de empréstimos consignados a beneficiários do BPC viola a dignidade humana e o mínimo existencial, reforça a importância de preservar os direitos fundamentais desses indivíduos (VIVAS, 2023).

No entanto, esse caso também evidencia a necessidade de políticas públicas mais robustas para combater a vulnerabilidade econômica desses beneficiários. A inversão da capacidade financeira, ou seja, a possibilidade de as instituições financeiras serem responsáveis por avaliar a capacidade de pagamento dos beneficiários, é um ponto relevante. Nesse contexto, é essencial que o Estado assuma um papel ativo na proteção dessas pessoas, não apenas evitando práticas que possam prejudicar seu mínimo existencial, mas também implementando medidas que promovam seu bem-estar econômico, reduzindo a necessidade de empréstimos consignados como recurso desesperado para enfrentar dificuldades financeiras.

Dessa forma, o julgamento do STF sobre empréstimos consignados para beneficiários de programas assistenciais destacou a importância de proteger o mínimo existencial e a dignidade humana dos mais vulneráveis. No entanto, também ressaltou a necessidade de políticas públicas abrangentes que reduzam a dependência de empréstimos por parte desses beneficiários, garantindo um equilíbrio mais justo entre acesso ao crédito e proteção social.

3.2 O MÍNIMO EXISTENCIAL SEGUNDO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO

O rol de direitos básicos dos consumidores (CDC, art. 6º) agora contempla dois incisos que mencionam a preservação do mínimo existencial dos consumidores. Além destes incisos, a proteção do mínimo existencial também é citada nos capítulos da prevenção e tratamento do superendividamento (art. 54-A, § 1º) e da conciliação no superendividamento (art. 104-A e 104-C, §1º) A lei não define o mínimo existencial, remetendo para regulamentação.

A Senacon, ainda em 2021, buscou contribuições para a construção do conceito e delimitação do mínimo existencial, a subsidiar possível Decreto presidencial que tratará do tema. Uma primeira audiência pública foi realizada com a participação de juristas, pesquisadores e profissionais de todas as regiões do país, que contribuíram com diferentes perspectivas (SENACON, 2021, n.p.).

Certamente a contribuição mais completa e significativa até o momento foi do Brasilcon, apresentada a partir do trabalho de uma Comissão formada especialmente para análise do tema, liderada pela relatora do anteprojeto de lei, Claudia Lima Marques. A manifestação do Brasilcon, publicada na coluna Garantias do Consumo, esclarece que:

o mínimo existencial, adotado pela Lei 14.181/21 (em seis dispositivos), tem três finalidades normativas diversas: 1) na concessão do crédito; 2) na definição de superendividamento; e 3) na repactuação das dívidas, condições que exigem regulamentação não extensiva (BRASILCON, 2021, n.p.).

Propõe-se que o mínimo existencial seja definido nos seguintes termos:

Considera-se mínimo existencial, para efeito do disposto nos arts. 6º, XII, 54-A, 104-A e 104-C, §1º da Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990 (CDC), como legislação especial das relações de consumo, a parcela da remuneração periódica recebida a qualquer título pelo consumidor, necessária ao custeio das despesas que assegurem sua subsistência digna e acesso a bens essenciais, assim como das pessoas que dele dependam (BRASILCON, 2021, n.p.).

Diversos precedentes jurisprudenciais, mesmo depois da Lei 14.181/2021, buscam adotar percentuais para delimitar o quantum da renda pode ser comprometida com empréstimos, especialmente na modalidade de crédito consignado⁵. Cita-se, exemplificativamente, a Súmula nº 200 do TJRJ, que estabelece que “a retenção de valores em conta corrente oriunda de empréstimo bancário ou de utilização de cartão de crédito não pode ultrapassar o percentual de 30% do salário do correntista” (RIO DE JANEIRO, 2010, n.p.).

Todavia, não parece que tenha sido essa a intenção do legislador, que poderia ter optado por prever o limite aplicável, mas não o fez. Da mesma forma, não se ignora a

5 Nesse sentido: APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO DO CONSUMIDOR. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER CUMULADA COM INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. Superendividamento. Necessidade de redução dos descontos. Sentença julga procedente o pedido de obrigação de não fazer e improcedente o pedido de indenização por danos morais. Sentença mantida. Recurso da autora. Princípio da dignidade da pessoa humana, garantia do mínimo existencial. Inexistência de dano moral. Patente a irregularidade dos descontos acima do patamar de 30% (trinta por cento) dos vencimentos brutos. Desprovimento do recurso (RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro – TJRJ. Décima Quarta Câmara Cível. **AP 0003666-28.2010.8.19.0204**. Rel. Des. Gilberto Campista Guarino; DORJ 08/10/2021).

dificuldade prática da ausência de um limite claro e preestabelecido para as contratações. Mas a segurança jurídica que se busca reside justamente na análise das condições do consumidor no caso concreto, diligência e risco que são inerentes à atividade de concessão de crédito na perspectiva da defesa do consumidor.

Na prática jurídica é desnecessário aguardar a regulamentação do tema para se buscar o resgate do consumidor da situação de superendividamento. A analogia possível nesse contexto é com o rol de garantias previsto no art. 7º, inc. IV, da Constituição da República que indica quais são as necessidades vitais básicas próprias e familiares a serem suplantadas pelos rendimentos do cidadão: “com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social” (BRASIL, 1988, n.p.).

Não se trata, em absoluto, de igualar o mínimo existencial ao valor do salário-mínimo, o que corresponderia ao total esvaziamento das finalidades e propósitos do novo diploma legal. As rubricas indicadas na Constituição de 1988 como despesas básicas devem ser analisadas de maneira condizente com a situação socioeconômica do consumidor em situação de superendividamento. As despesas de moradia contemplam, naturalmente, também os gastos com pagamento de contas de água, energia elétrica, telefone ou internet e despesas de locação ou financiamento imobiliário. Também as condições de pagamento de tributos e previdência social devem ser preservadas, especialmente devido ao impacto coletivo do não recolhimento.

A proposta para regulamentação apresentada pela Comissão de Juristas formada pelo Brasilcon prevê igualmente que se considerem:

as condições específicas do consumidor e seu núcleo familiar dependente, em especial a idade, presença de pessoas com doenças crônicas ou portadores de deficiências ou incapacidades, casos em que o plano de saúde pode ser incluído no cálculo do mínimo existencial do consumidor (BRASILCON, 2021, n.p.).

A identificação do que corresponde ao mínimo existencial no caso concreto depende, portanto, da análise extensiva e individual das características e condições de vida do cidadão. A amplitude dos bancos de dados de consumidores e a possibilidade de requisição de informações ao próprio contratante previamente à concessão do crédito

(acerca, por exemplo, da sua renda familiar habitual e gastos mensais) devem subsidiar a decisão do fornecedor.

A preservação do mínimo existencial é fundamental para que não seja colocada em risco a sustentabilidade dos planos de pagamento, consensual ou compulsórios. Eventuais falhas na avaliação dos valores mínimos necessários para a manutenção digna do consumidor superendividado e de seus familiares podem resultar na frustração das expectativas de recebimento dos credores formadas com o plano de pagamento.

3.3 A PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR NO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

Compete ao fornecedor, para além do dever de informar, aconselhar o consumidor quanto à contratação de crédito. Nesse sentido, cita-se a conclusão da APC 07.077.98-64.2021.8.07.0001 do TJDFT de que:

cabe à instituição credora observar que a concessão de crédito, sob o prisma da teoria do crédito responsável, deve considerar a capacidade de pagamento do devedor para evitar o endividamento excessivo, adotando as cautelas necessárias para avaliação dos riscos, visando assegurar não só o retorno financeiro dos bancos como o respeito à dignidade do tomador do crédito (DISTRITO FEDERAL, 2021, n.p.).

Ou seja, dispõe o AI 07177.57-62.2021.8.07.0000 do TJDFT que:

segundo a teoria do crédito responsável, as instituições financeiras, na contratação de empréstimos, devem não só adotar cautelas que garantam o retorno financeiro esperado, mas também observar medidas que evitem o superendividamento dos consumidores, contribuindo, desse modo, para a preservação do patrimônio mínimo a garantir a preservação da subsistência do devedor (DISTRITO FEDERAL, 2021, n.p.).

O mutuante dispõe de múltiplas fontes de acesso às informações dos consumidores para realizar uma avaliação adequada do perfil do consumidor no caso concreto – o que constitui, inclusive, um desafio, considerando-se a necessidade de utilização de informações corretas e precisas na perspectiva da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Conforme aponta Fred H. Cate (2002, p. 229-230), as principais fontes são: o próprio consumidor, transações anteriores, transações com terceiros que compartilham dados, agências e órgãos de proteção ao crédito, além de parceiros

contratuais do fornecedor. Essas informações retidas e compartilhadas são usadas para avaliação de riscos e formação de perfis, mas também para identificação de potenciais consumidores, prevenção de perdas, detecção de fraudes e gerenciamentos das contas.

Sobre o concedente do crédito, é importante que este solicite do consumidor informações acerca das suas fontes de renda e demais elementos para a aferição da solvabilidade da prestação no caso concreto. A mútua cooperação é imperativa nesse contexto e o consumidor, como pressuposto da boa-fé objetiva, tem o dever de responder aos questionamentos que forem formulados de maneira verídica e completa. Embora existam riscos relevantes, a perspectiva de implementação do sistema *open banking*, conforme regulamentação do Banco Central, também é um fator que contribui para o compartilhamento de dados dos consumidores entre instituições financeiras e incremento da concorrência no setor de concessão de crédito (BACEN, 2023, n.p.).

A jurisprudência, na realização da sua missão criadora, cumprirá importante tarefa de indicar, na prática, os contornos dos deveres de aconselhamento e concessão de crédito responsável, considerando sobretudo as diferentes camadas de vulnerabilidade que acobertam os consumidores. A lei, considerada abstratamente, encontra obstáculos à delimitação destes deveres. Mesmo a legislação francesa sobre o superendividamento, que inspirou a lei brasileira, é considerada tímida por parte da doutrina e em algumas circunstâncias inapropriada diante do crescente número de famílias em situação de superendividamento (FRIANT-PERROT, 2012, p. 112).

A boa-fé pode ser comparada a uma via de mão dupla: aplica-se a todos os polos e a todos agentes das relações jurídicas. O dever de agir de boa-fé não se limita, tampouco se esgota no tempo: é pré-contratual, contratual e pós-contratual. Esse dever anexo antecede a formação do negócio jurídico e sucede a execução do seu objeto. E é a informação que confere ao consumidor “a possibilidade de utilizar os produtos comercializados com plena segurança e de modo satisfatório aos seus interesses” (STIGLITZ, 1986, p. 45); somente o consumidor bem informado consegue usufruir integralmente os benefícios econômicos que o produto ou serviço o proporciona, assim como se proteger de maneira adequada dos riscos que apresenta. A informação é uma das técnicas de enfrentamento do desequilíbrio de conhecimento entre os contratantes e deve ser prestada pelo fornecedor independentemente de requerimento ou

questionamento do consumidor.

Diante da situação específica de superendividamento e hipervulnerabilidade, qualquer infração aos ditames da boa-fé objetiva e do estabelecido no ordenamento jurídico pátrio resultará na anulação dos negócios jurídicos firmados (SOUTO, 2021, p. 35). Para que a informação ou a publicidade integre o conteúdo contratual e obrigue ao fornecedor proponente, contudo, é necessário que seja suficientemente precisa, a fim de que seja possível, pela boa-fé objetiva, identificar as obrigações e as legítimas expectativas por ela geradas (EFING, 2015, n.d.).

A Lei 14.181/2021 prevê o dever de informar. Para que o dever de informar seja cumprido não basta a mera divulgação de informações não explicadas ou descontextualizadas que não permitam a compreensão pelo consumidor. As informações devem ser transmitidas de modo eficiente por meio do qual o contratante vulnerável possa ter acesso e devem ser acompanhadas de esclarecimentos para resolver as dúvidas, principalmente nos casos de contratos longos, complexos ou direcionados ao público hipervulnerável.

Ocultar ou mesmo dificultar o entendimento sobre os ônus e os riscos da contratação de crédito ou da venda a prazo é prática vedada na concessão de crédito ao consumidor, publicitária ou não, de acordo com o art. 54-C, inc. III do CDC porquanto obstaculiza o real entendimento do consumidor. As informações devem ser prestadas de maneira completa, com a transmissão de todas as peculiaridades e riscos da contratação.

Essas são repercussões jurídicas importantes e que devem ser bem compreendidas pelos advogados e advogadas que pretendam atuar na área. São sanções que decorrem justamente do fato de o direito à informação ser um direito subjetivo de natureza obrigacional. Há, desse modo, um vínculo jurídico em razão do qual uma pessoa deve satisfazer uma obrigação. Exige-se, por isso, o máximo de transparência, sinceridade e lealdade na relação. Trata-se de um dever que transparece em duas perspectivas fundamentais para o fornecedor: o dever de esclarecer a forma correta de utilização de um produto ou serviço, fornecendo as instruções de uso, e o dever de advertir o consumidor, isto é, alertar acerca das precauções e cuidados necessários (SANSEVERINO, 2010, p. 149-150). Não basta apenas a entrega do instrumento contratual, como previsto no novo art. 54-G do CDC, havendo necessidade

de esclarecimentos satisfatórios, considerando-se o ambiente da contratação, as características do consumidor, a complexidade do contrato e demais peculiaridades fáticas.

O CDC protege a confiança que o consumidor depositou no vínculo obrigacional, mais especificamente na prestação contratual, na sua adequação ao fim que dela se espera. Resguarda também a confiança depositada na segurança do produto ou do serviço. É a ideia da proteção da confiança legítima do mais fraco, que é um princípio geral do direito privado (MARQUES, 2019, p. 1285).

O mandamento de proteção da boa-fé está intimamente ligado ao anonimato das novas relações sociais. No cenário de comercialização multiplicada há necessidade de criação de um novo paradigma, mais objetivo do que a subjetiva vontade, boa ou má-fé do fornecedor, um padrão de qualidade e segurança que possa ser esperado por todos. No âmbito dos contratos de fornecimento de crédito e venda a prazo o dever de informar se reveste de um caráter prático muito acentuado já que a ausência de informações pode levar à situação de superendividamento.

Sob esse aspecto, destaca-se a importância do art. 46 do CDC. Como sabido, esse dispositivo não foi introduzido pela lei do Superendividamento, mas representa a projeção prática do direito básico à informação adequada. Caso o fornecedor não cumpra seu dever, as prestações eventualmente assumidas pelo consumidor sem sua plena ciência não o obrigam (NERY JR., 2018, p. 541).

O sentido teleológico e finalístico da norma prevê o real conhecimento do consumidor, não bastando, por exemplo, que o fornecedor apenas leia o instrumento contratual, já que é seu dever explicar e orientar sobre seu conteúdo. Na prática forense, nas atividades de consultoria e de defesa administrativa ou judicial dos consumidores, o art. 46 destaca-se como verdadeiro instrumento de proteção, servindo de fundamento para ações de resolução contratual em virtude de descumprimento do dever de informar ou outras espécies de ações indenizatórias, conforme os danos envolvidos e os pedidos a serem realizados (BENJAMIN; MARQUES; LIMA, 2021, p. 307).

Para os profissionais que atuam como mandatários de fornecedores, é importante a compreensão dessa norma como regra de ineficácia. Trata-se de verdadeira não obrigatoriedade do conteúdo contratual desconhecido. É a base legal que fundamenta

uma das consequências do descumprimento do dever de informar, que ganha contornos específicos quando acarreta a impossibilidade de o consumidor pagar integralmente suas dívidas de consumo (MARQUES, 2019, p. 1286). O conteúdo do art. 46 é de extrema utilidade prática, principalmente se utilizado em conjunto com as demais ferramentas para a atuação no âmbito do superendividamento.

É importante salientar que o § 4º do art. 54-F, adicionado pela referida Lei 14.181/2021 e que traz rol de práticas e condutas vedadas, estabelece que:

a invalidade ou a ineficácia do contrato principal implicará, de pleno direito, a do contrato de crédito que lhe seja conexo, ressalvado ao fornecedor do crédito o direito de obter do fornecedor do produto ou serviço a devolução dos valores entregues, inclusive relativamente a tributos (BRASIL, 2021, n.p.).

Dessa forma, caso o contrato principal não produza seus efeitos e não obrigue o consumidor por seu conteúdo ser desconhecido, os contratos conexos também podem ter seus efeitos comprometidos.

Com a Lei do Superendividamento, passam a integrar expressamente a Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC) os princípios do “fomento de ações direcionadas à educação financeira e ambiental dos consumidores” e de “prevenção e tratamento do superendividamento como forma de evitar a exclusão social do consumidor” (BRASIL, 1990, n.p.) nos termos do art. 4º, inc. IX e X do CDC. Para a execução desta Política Nacional, o Poder Público passa a contar, consoante prevê o art. 5º, incs. VI e VII do CDC com a “instituição de mecanismos de prevenção e tratamento extrajudicial e judicial do superendividamento e de proteção do consumidor pessoa natural” e a “instituição de núcleos de conciliação e mediação de conflitos oriundos de superendividamento” (BRASIL, 1990, n.p.).

Uma importante mudança implementada nesta atualização do CDC é o estabelecimento expresso de três novos incisos no rol de direitos básicos dos consumidores (art. 6º, incs. XI, XII e XIII⁶) que contemplam as garantias de crédito

⁶ Art. 6º do CDC – “São direitos básicos do consumidor: [...] XI - a garantia de práticas de crédito responsável, de educação financeira e de prevenção e tratamento de situações de superendividamento, preservado o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, por meio da revisão e da repactuação da dívida, entre outras medidas; XII - a preservação do mínimo existencial, nos termos da regulamentação, na repactuação de dívidas e na concessão de crédito; XIII - a informação acerca dos

responsável, educação financeira, medidas de prevenção do superendividamento, preservação do mínimo existencial tanto na concessão do crédito quanto na repactuação de dívidas.

O reconhecimento do direito do consumidor à educação financeira impõe a todos os partícipes das relações de consumo e integrantes do Sistema Nacional de Defesa dos Consumidores (SNDC) a implementação de medidas concretas e efetivas de acesso da população. Com efeito, a educação, juntamente com a informação adequada, constitui base para a manutenção de uma relação harmônica e transparente, buscando o equilíbrio entre os interesses de fornecedores e consumidores (SALEH; SALEH, 2013, p. 189).

Deve-se compreender a educação não somente como o fornecimento de informações sobre as características dos bens, mas como educação formal e informal do consumidor sobre o mercado em geral e sobre seus direitos e deveres. Neste cenário ganham destaque trabalhos desenvolvidos por entidades não-governamentais, órgãos de imprensa, colégios, PROCONs, departamento de Universidades e demais entidades públicas e privadas que distribuem cartilhas e panfletos a fim de educar e informar a população em geral (FILOMENO, 2018, p. 73-74).

O direito de educação do consumidor corresponde ao dever de educação do fornecedor a quem a lei confiou a tarefa específica de educar sobre o consumo adequado de produtos e serviços com o objetivo de assegurar liberdade de escolha e igualdade nas contratações. E o ato de educar não se reduz à mera formalidade consistente em entrega de manuais ou folhetos, mas envolve atitude de buscar a efetiva compreensão das formas de utilização dos bens pelo consumidor, razão pela qual a informação deve ser acompanhada de divulgação e de utilização dos veículos de comunicação para transmissão de mensagens (BENJAMIN; MARQUES; LIMA, 2021, p. 307).

O fornecedor também deve se colocar à disposição para a solução de questionamentos ou dúvidas que possam surgir, isto é, deve materializar o dever de cooperação e aconselhamento, colocando-se à disposição de seus consumidores por meios facilmente acessíveis e que possam ser utilizados como canais de comunicação

preços dos produtos por unidade de medida, tal como por quilo, por litro, por metro ou por outra unidade, conforme o caso.”

prévios à contratação. Ações que conscientizem o consumidor sobre a possibilidade de exigir informação são úteis ao desenvolvimento de uma cultura de cidadania e papel ativo do consumidor quanto à exigência de seus direitos e conseqüentemente à atuação no mercado por meio de escolha consciente dos que consomem e cumprem relevante papel na engrenagem da sociedade de consumo (KRETZMANN, 2019, p. 59).

Não se pode desconsiderar, no entanto, que é o fornecedor que conhece as peculiaridades do serviço que oferece e encontra-se em situação privilegiada na relação de consumo. Principalmente nas relações de longa duração, contratos sucessivos ou de concessão de crédito ou financiamento, a atenção com o consumidor deve ser ainda maior porquanto são pactos que podem levar ao superendividamento (BENJAMIN *et al.*, 2021, p. 306). Negócios complexos e de sistemática complicada em que são oferecidas repactuações de juros ou parcelas da dívida a todo momento e muitas vezes por empresas de cobrança diferentes, o que pode confundir o tomador do crédito e induzi-lo ao erro ou à falsa escolha de optar por pagar mais sem saber, pelo desejo de abreviar o tempo de dívida ou ter seu nome retirado de órgãos restritivos (KRETZMANN, 2019, p. 59).

A educação e a divulgação de informações sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, garantida a liberdade de escolha e a igualdade dos consumidores nas contratações também é direito básico, previsto no art. 6º, inc. III do CDC. Essa previsão genérica ganhou contornos específicos com o reforço sobre a necessidade de se educar o consumidor a fim de se evitar o superendividamento com a adição do inciso XI ao referido artigo 6º. O novo dispositivo estabelece como direito a garantia de modalidades de crédito responsável, de práticas de educação financeira, além de prevenção de situações que possam levar ao superendividamento, resguardado o mínimo existencial, nos termos do previsto na regulamentação, valendo-se de revisão e repactuação da dívida, dentre outras medidas.

Explicada a proteção do consumidor no Sistema Financeiro Nacional, tomando-se por base o princípio do mínimo existencial, passa-se, no próximo capítulo a discutir o impacto do Decreto 11.150/2022 para o servidor público.

4 FUNCIONALISMO PÚBLICO

O Caderno de Reforma Administrativa do Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (FONACATE), divulgado em 2022, afirmou que, nos últimos anos, especialmente após 2012, a carteira de crédito ativa dos funcionários públicos teve aumentos significativos. Em 2012, sua composição era de aproximadamente R\$ 150.000.000.000 enquanto que, relativamente ao ano de 2021, já estava próxima dos R\$ 425.000.000.000. Em menos de 10 anos teve, tão logo, um aumento de quase 300% (FONACATE, 2022).

Nesse horizonte, a pesquisa de Mendes Pereira (2022) traz que os resultados do endividamento implicam na redução da qualidade de vida, liberdade e assessoria dos funcionários públicos em momentos problemáticos relacionados, por exemplo, com sua saúde pessoal ou da sua família. O superendividamento, especialmente em face das grandes representações da mídia e da baixa qualificação de letramento financeiro dos indivíduos implica, quando se fala em funcionalismo público, em redução da disponibilidade mensal e, enquanto consequência, o Estado aduz o mínimo existencial como provocação para reduzir tais riscos (FONACATE, 2022).

Feitas estas pontuações iniciais, este capítulo tem como foco o funcionalismo público e o impacto do Decreto 11.150/2022 na qualidade de vida de servidores superendividados. Para tanto, analisa-se o crédito pessoal e consignado como risco sistêmico.

4.1 O IMPACTO DO DECRETO 11.150/2022 NO SERVIDOR PÚBLICO

O Decreto nº 11.150/2022 traz consequências deveras danosas aos servidores públicos, tendo em vista que estabelece um valor irrisório a ser reservado a título de mínimo existencial. No Brasil, o crédito consignado tem sido amplamente utilizado pelo funcionalismo público, aposentados e pensionistas como forma de se ter acesso ao crédito com taxas de juros mais baixas em comparação com outros tipos de empréstimos (EFING; PINTO, 2022, p. 72).

Embora o crédito consignado possa ser benéfico, pois oferece taxas de juros mais baixas e condições de pagamento mais gerenciáveis, também pode levar a um maior risco de endividamento dos tomadores se não for gerenciado com responsabilidade. Isto

porque o acesso ao crédito é relativamente fácil, é possível contratar múltiplos empréstimos e, principalmente, o Brasil tem enfrentado recessões econômicas ou situações financeiras instáveis, que acabam por afetar a capacidade dos funcionários públicos de pagar seus empréstimos, levando a mais dificuldades financeiras (SOARES; CAVALHERO; TREVISAN, 2017, n.p.).

Como a margem consignável leva em conta o valor que pode ser comprometido do salário do consumidor somente nos empréstimos consignados, as taxas de juros cobradas em outras dívidas, acabam não sendo consideradas no momento que se concede ao servidor um empréstimo consignado (FONSECA, 2022, p. 37). Mesmo que os servidores públicos que tiverem dívidas com taxas de juros mais altas, recorram ao crédito consignado para consolidar seus outros empréstimos, o que se observa é que apesar do valor das parcelas ficar mais baixo do que o que estava sendo pago antes, tem início a partir de então, um ciclo de endividamento normalmente bem mais prolongado.

Em razão dos efeitos indesejáveis do excesso de empréstimos, existe uma margem consignável que não pode ser ultrapassada no momento de tomada de um empréstimo. Este limite foi estabelecido com o objetivo de impedir que o consumidor comprometa com parcelas de empréstimo, a parte de seu salário necessária para custear suas despesas básicas. Assim, o objetivo principal da margem consignável é a proteção contra o superendividamento, pois ao limitar a porcentagem da renda que pode ser comprometida com empréstimos consignados, a margem consignável evita que os indivíduos se endividem excessivamente, mantendo um equilíbrio entre suas despesas e compromissos financeiros (ALONSO, 2022, n.p.).

Assim, ao conhecerem a margem consignável disponível, as pessoas são incentivadas a tomar decisões financeiras mais conscientes e ponderadas. Isso promove a responsabilidade no uso do crédito e impede que indivíduos contraiam dívidas além de suas capacidades de pagamento. A margem consignável está atrelada à folha de pagamento ou aos benefícios previdenciários, o que facilita o pagamento das parcelas do empréstimo. Isso reduz o risco de inadimplência, pois as prestações são descontadas diretamente dos vencimentos ou benefícios, evitando atrasos e garantindo o cumprimento das obrigações financeiras (ALONSO, 2022, n.p.).

Ainda, esclareça-se que a margem consignável é também instrumento de inclusão

financeira, pois torna o crédito consignado uma opção mais acessível para indivíduos que, de outra forma, poderiam enfrentar dificuldades para obter empréstimos devido a restrições de crédito ou falta de histórico financeiro. Isso promove a inclusão financeira e permite que mais pessoas tenham acesso a recursos para enfrentar emergências ou realizar projetos pessoais (SOUTO, 2023, p. 21).

Pelos motivos já enumerados, a margem consignável não deve ser muito elevada e nem muito reduzida. Caso seja muito elevada, não permitirá que o servidor, em seu dia a dia, tenha acesso a valores que bastem para a concretização de suas demandas urgentes ou projetos pessoais, ao passo que se for muito reduzida, como foi estabelecida pelo Decreto 11.150/2022, corre-se o risco de haver o comprometimento do mínimo existencial necessário a todo indivíduo, o que também não é desejável, pois além de atentar contra a dignidade da pessoa humana pela perda de qualidade de vida, poderá implicar também em perda de qualidade no próprio serviço público, afetando tanto os próprios servidores quanto os cidadãos que utilizam os serviços oferecidos (FONSECA, 2022, p. 38).

Alguns dos reflexos mais comuns sobre o servidor e o serviço público segundo Dilelio e Wollmann (2022, p. 130) são: perda de motivação e produtividade; maior índice de absenteísmo e rotatividade; falta de foco e atenção; comprometimento da capacitação e do desenvolvimento pessoal; e piora no relacionamento entre o servidor e o público que ele atende. Servidores endividados podem enfrentar problemas de estresse, ansiedade e preocupação com suas finanças pessoais. Esses fatores podem afetar negativamente sua motivação e produtividade no trabalho, prejudicando a eficiência e a qualidade dos serviços prestados. Complementarmente, o endividamento excessivo pode levar os servidores a enfrentarem dificuldades financeiras que os levam a faltar ao trabalho ou buscar outras oportunidades profissionais que ofereçam melhores condições financeiras. Isso pode resultar em maior absenteísmo e rotatividade de funcionários, impactando a continuidade e a qualidade do serviço público (SOARES; CAVALHERO; TREVISAN, 2017, n.p.).

Também, o endividamento pode levar os servidores a se preocuparem mais com suas questões financeiras pessoais do que com as suas responsabilidades no trabalho e isso pode fazer com que o servidor desvie a atenção e o foco necessários ao

cumprimento de suas funções, comprometendo a qualidade dos serviços prestados (DILELIO; WOLLMANN, 2022, p. 130-131). Outro reflexo digno de relevo é que o endividamento excessivo pode dificultar a capacitação e o desenvolvimento profissional dos servidores, pois servidores endividados têm menos recursos disponíveis para investir em cursos de aperfeiçoamento ou atualização. Isso pode resultar em servidores menos preparados para atender às demandas e necessidades do serviço público (EFING; PINTO, 2022, p. 73).

Por fim, servidores sobrecarregados com dívidas pessoais podem desenvolver estresse e irritabilidade, o que pode contribuir para que apresentem um comportamento menos cordial e empático no atendimento ao público. Essa falha no atendimento pode prejudicar a imagem do serviço público e a satisfação dos cidadãos com os serviços prestados (DILELIO; WOLLMANN, 2022, p. 133).

Para mitigar esses reflexos negativos do endividamento dos servidores públicos, é essencial que haja políticas de incentivo à educação financeira e ao uso responsável do crédito. Além disso, é importante que o governo implemente medidas de controle e acompanhamento do endividamento dos servidores, buscando garantir que a margem consignável seja respeitada e que o crédito seja usado de forma consciente (EFING; PINTO, 2022, p. 84-85).

Não se pode, pois, admitir o contrário e defender uma margem consignável de 25%, como prevê o Decreto 11.150/2022, pois o percentual é irrisório e não permite que o servidor reserve parte de seus vencimentos para o custeio do mínimo essencial à sua sobrevivência. Por esta razão, em 20.06.2023, o Decreto nº 11.567/2023, elevou o valor do mínimo existencial, passando-o a R\$ 600,00, o que se entende que foi um avanço com relação ao valor anterior, embora o valor ainda seja baixo para suprir o mínimo necessário à existência de um indivíduo e sua família.

Pode-se então afirmar que o crédito pessoal e o consignado têm servido como risco sistêmico para os servidores públicos, refletindo significativamente em sua qualidade de vida.

4.2 A QUALIDADE DE VIDA DO FUNCIONALISMO PÚBLICO E O CRÉDITO PESSOAL E CONSIGNADO COMO RISCO SISTÊMICO

A margem consignável majorada pelo Decreto 11.150/2022 traz sérias implicações sobre a qualidade de vida do funcionalismo público, pois o valor reservado a título de mínimo existencial é irrisório e insuficiente para suprir necessidades básicas do consumidor.

A PEIC, apurada mensalmente pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo aponta um crescimento gradativo do superendividamento desde a metade de 2021. Aproximadamente 79% das famílias se encontram em meio a dívidas vincendas, entre cheques pré-datado, cartões de crédito, uso de limite do cheque especial, carnês de lojas, crédito consignado, empréstimo pessoal, prestações referentes a financiamentos de carro e de casa (CNC, 2021, n.p.).

Note-se que aqui o conceito de endividado trata de pessoas com contas à pagar que estejam dentro do seu orçamento mensal sem comprometer a totalidade de sua renda. Torna-se superendividado o consumidor cujas parcelas vincendas, se adimplidas de maneira plena, ocupariam sua renda restando menos que o já conceituado mínimo existencial⁷.

Em decorrência do mau momento econômico pelo qual passa o Brasil em decorrência das perdas que tiveram início com a pandemia do Covid-19, se proliferou no Brasil uma onda de concessão de crédito irresponsável, muitas vezes através de assédio do consumidor por ofertas reiteradas. E entre as modalidades mais comuns para oferta de crédito que se popularizaram está o empréstimo consignado, disciplinado pela Lei nº 10.820/2003.

Trata-se da possibilidade de ceder crédito com lastro de ressarcimento na estabilidade de renda do consumidor, descontando os vencimentos diretamente do

⁷ Em paralelo, o Banco Central trata em cartilha sobre “endividamento de risco”, como uma zona de perigo para o consumidor não pelo valor alto das prestações devidas, mas baseado em três indicadores: atrasos no pagamento por mais de 90 dias; comprometimento de renda acima de 50%; exposição a diversas modalidades de crédito (cheque especial, empréstimo consignado); e renda disponível mensal abaixo da linha da miséria. Não necessariamente o consumidor que apresente algum destes indicadores fará jus à caracterização de superendividamento segundo a Lei 14.181/2021, mas os pontos levantados pelo Banco Central dão abertura para a necessária regulamentação e educação mais extensa dos consumidores (EFING, 2023, p. 318).

contracheque, holerite ou saque de benefício previdenciário. A facilidade de coleta para os credores faz com que este mercado seja explorado extensamente, principalmente entre consumidores de meia idade com renda abaixo de dez salários-mínimos (EFING, 2023, p. 317-318).

Essa concessão desenfreada de crédito sem checagem detalhada de renda, já com a predisposição do credor a não receber o pagamento nos termos acordados inicialmente, contribui majoritariamente para a estimativa de trinta milhões de superendividados no Brasil. A limitada educação financeira do consumidor estende sua vulnerabilidade por não ter consciência de planejamento a longo prazo (FONSECA, 2022, p. 38).

É preciso institucionalizar a responsabilidade de crédito do credor, desde a apuração de situação financeira do consumidor até a incumbência de promover a informação entre seus devedores sobre consumo consciente. Para tanto, o passo dado pela Lei 14.181/2021 foi a inclusão de artigos com caráter preventivo ao superendividamento ao CDC. No entanto, com as facilidades do crédito consignado e a reserva de percentual irrisório para atendimento ao mínimo existencial, percebe-se que esta modalidade de crédito tem contribuído para a perda de qualidade de vida do funcionalismo público.

Discutido o impacto do Decreto 11.150/2022 para o servidor público, passa-se ao último capítulo desta monografia, no qual será defendida a inconstitucionalidade do Decreto 11.150/2022.

5. A INCONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO 11.150/2022

Este capítulo aborda a inconstitucionalidade do Decreto nº 11.150/2022. Para tanto, após destrinchar o teor do aludido decreto, serão citados alguns princípios maculados com o superendividamento do consumidor; e analisar consoante a doutrina e jurisprudência, as justificativas que permitem que seja suscitada a inconstitucionalidade do Decreto nº 11.150/2022.

5.1 ANALISANDO O DECRETO

Em julho de 2022, foi promulgado o Decreto presidencial nº 11.150/2022, que pretendeu regulamentar a caracterização do mínimo existencial para proteção de consumidores superendividados. Segundo o art. 3º do Decreto, seria considerado valor inalienável a renda mensal que não excedesse a 25% do salário-mínimo. Em entendimento do Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor, o arbitramento do valor teria como critério o estipulado pela ONU como limite para que o indivíduo ultrapasse a chamada “linha da miséria”, o equivalente a US\$ 1,90 por dia (EFING, 2023, p. 314).⁸

O referido Decreto, apesar de pretender preencher a aparente lacuna deixada pelo texto da Lei 14.181/2021 que se refere a possível regulamentação da expressão mínimo existencial, fere princípios constitucionais e disposições do CDC, inclusive os demais tópicos do capítulo que trata do superendividamento, que deixam clara a necessidade de uma avaliação conjunta de todos os compromissos financeiros assumidos pelo consumidor.⁹ A Lei 14.181/2021, utilizou em seu texto a expressão nos termos da regulamentação quando, em alguns momentos, refere-se à preservação do mínimo existencial, como nos arts. 6º, incs. XI e XII, 54-A, 104-A e 104-C da redação atual do CDC.

Uma análise mais cuidadosa do Decreto 11.150/22 revela o seu real objetivo: frustrar a aplicação da Lei 14.181/21 que adotou como direito básico do consumidor o acesso ao crédito responsável e introduziu no direito brasileiro instrumentos para o combate de práticas comuns e abusivas no mercado de crédito e criou mecanismos de prevenção e tratamento do superendividamento do consumidor.

5.2 OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

O principal princípio violado com o superendividamento do consumidor é o princípio da dignidade da pessoa humana, no entanto, outros princípios merecem ser

⁸ EFING, A. C. **Fundamentos do Direito das Relações de Consumo**. 5 ed. Curitiba: Juruá, 2023

⁹ DUQUE, M. S. A proteção contra o superendividamento e a inconstitucionalidade do Decreto 11.150/2022. Migalhas, 05.08.2022.

citados também, a exemplo do princípio da prevenção e tratamento do consumidor endividado e o princípio da concessão de crédito responsável. É dever conjunto do estado, fornecedores e consumidores prevenir o superendividamento decorrente de relações de consumo. Conforme foi tratado ao longo dos capítulos, com a vigência da Lei nº 14.181/2021, foi aprimorada a tutela do CDC para prevenir e tratar o consumidor superendividado. Essa nova abordagem legislativa é a positivação mais concreta deste princípio cujo propósito é prevenir a exclusão social do devedor que tem a maior parte de sua renda comprometida com o pagamento de dívidas (FARIA, 2022, p. 26).

É imprescindível a manutenção da condição financeira necessária para haver direito de escolha do consumidor, para que este não seja excluído do mercado de consumo e tenha condições de uma vida digna. Entende-se como responsabilidade do Estado executar políticas públicas com vistas a promover alternativas processuais e administrativas para que não seja comprometida a dignidade do consumidor, oferecendo proteção técnica para renegociação de débitos (FONSECA, 2022, p. 40).

No mesmo sentido, é responsabilidade conjunta de fornecedor e consumidor evitar atitudes que conduzam ou agravem a situação de superendividamento, principalmente após a renegociação da dívida. É também nesse sentido que a Lei 14.181/2021 incluiu no CDC como princípio da política nacional das relações de consumo a previsão de fomento a ações direcionadas à educação financeira e ambiental dos consumidores, além de adicionar mais camadas à prevenção ao tratar de possíveis revisões contratuais de dívidas já em inadimplemento.

Se por um lado o acesso ao crédito para o consumo e para a qualidade de vida se mostra indispensável nos dias atuais, por outro deve-se evitar a situação de sofrimento (físico e psicológico) do devedor superendividado, envidando-se esforços para evitar tal situação e, em outras hipóteses, aparelhar os órgãos de proteção dos consumidores (inclusive o Poder Judiciário) para o adequado atendimento e tratamento do superendividamento, auxiliando o cidadão a retomar a normalidade da sua vida financeira (BERTONCELLO, 2015, p. 38).

Com relação ao princípio da concessão do crédito responsável, alicerçado no princípio da boa-fé, é também um pressuposto da posição de fornecedor o compromisso de não negligenciar a situação econômica do consumidor na concessão de crédito. Este

princípio traz responsabilidade ao credor que for alheio à condição financeira do consumidor, concedendo-lhe crédito em situações em que o inadimplemento é previsível pela incompatibilidade da renda do devedor frente às prestações assumidas na obtenção de crédito (FARIA, 2022, p. 29).

Age com má-fé o fornecedor que, ciente dessa incompatibilidade, seja através de autodeclaração ou apuração através de bancos de dados e cadastros de inadimplentes, disponibiliza crédito em valor incompatível com a solvabilidade do consumidor. Há de ser presumida nessa conduta a intenção velada de coletar juros e demais encargos decorrentes do inadimplemento, já que inicialmente o fornecedor, em sua condição de superioridade técnica, poderia prever potenciais prejuízos à subsistência e dignidade do devedor (FONSECA, 2022, p. 41).

É também um dos princípios norteadores da Lei 14.181/2021, que trouxe diversas disposições reforçando o rol de informações que devem obrigatoriamente ser fornecidas ao consumidor antes da celebração do contrato. Em cartilha instrutória publicada após a promulgação da lei, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) define crédito responsável como “aquele esclarecido, informado, avaliado para o consumidor em especial, de boa-fé, pensando em suas expectativas legítimas” (CNJ, 2022, n.p.).

A adoção do princípio da concessão de crédito responsável coloca o fornecedor concedente como o sujeito a ser responsabilizado pelo sucesso do crédito em situação normais e previsíveis. Reconhecendo-se a vulnerabilidade do consumidor (e em muitos casos até a sua hipervulnerabilidade como os idosos) pelo princípio o consumidor tem o direito de receber crédito concedido responsabilmente e o fornecedor tem o dever de só conceder crédito nestes moldes. Esta atribuição de responsabilidade, direitos e deveres jurídicos tende a alterar a lógica do mercado de crédito, passando o sistema bancário, financeiro e de crédito a contribuir com a prevenção e tratamento do superendividamento não só como expressão do solidarismo constitucional, mas como forma de atender o ordenamento legal, que passa a penalizar a concessão de crédito fora destes padrões de licitude (BERTONCELLO, 2015, p. 39).

Por sua relevância, o princípio da dignidade humana será detalhado a seguir. O mínimo existencial é um direito fundamental implicitamente assegurado, como prevê o § 2º do art. 5º da CRFB/1988. Justamente pela variação constante da situação econômica

nacional e as peculiaridades regionais, o conceito do mínimo existencial se sustenta como pilar da dignidade da pessoa humana a ser invocado em fontes doutrinárias e jurisprudenciais. Neste ponto, leciona Sarlet:

[...] o que importa, nesta quadra, é a percepção de que o direito a um mínimo existencial independe de expressa previsão no texto constitucional para poder ser reconhecido, visto que decorrente já da proteção da vida e da dignidade da pessoa humana. No caso do Brasil, onde também não houve uma previsão constitucional expressa consagrando um direito geral à garantia do mínimo existencial, os próprios direitos sociais específicos (como a assistência social, a saúde, a moradia, a previdência social, o salário mínimo dos trabalhadores, entre outros) acabaram por abarcar algumas das dimensões do mínimo existencial, muito embora não possam e não devam ser com ele confundidas (SARLET, 2015, n.p.).

No raciocínio da tutela coletiva e de ordem pública que institui os direitos do consumidor, o reconhecimento de um dever estatal em defesa do mínimo existencial pressupõe ações de conscientização e prevenção como as trazidas pela Lei 14.181/2021 que aprimora a proteção do CDC Brasileiro. Há uma inferência de responsabilidade sobre o estado e fornecedores quanto à concessão de crédito responsável para evitar o superendividamento (FARIA, 2022, p. 28).

Como prevê o acrescentado inciso XII do art. 6º da atual redação do CDC, a prevenção desse dano à dignidade se inicia justamente quando os credores se policiam a não oferecerem valores e condições irreais que comprometam a renda base do consumidor e conduzem à situação de superendividamento e até insolvência. Efig e Pinto (2022, p. 81) sustentam que a métrica para perceber o comprometimento da sobrevivência social seria a reserva do equivalente ao adequado cálculo de um salário-mínimo para despesas cotidianas do consumidor.

Esse entendimento se fundamenta em uma analogia com o texto constitucional do art. 7º, inc. IV, em que é idealizado um salário-mínimo capaz de atender às necessidades vitais básicas do consumidor, como a moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social. Contudo, deve-se adotar o valor correto para o salário-mínimo e não o articulado pelo governo que o deixa dissociado da

realidade¹⁰.

Portanto a adoção do princípio da proteção do mínimo existencial e parametrizando sob o ponto de vista legal (com as normas de ordem pública do CDC – art. 1º da Lei 8.078/90) que a concessão de crédito deve se dar de maneira responsável como obrigação imposta aos fornecedores, o ordenamento jurídico brasileiro passa a adotar instrumentos efetivos de salvaguarda da população que, ao tomar crédito desatendidos estes princípios, ficam em situação de impossibilidade de pagamento e recomposição das suas dívidas, gerando conhecidas consequências negativas na qualidade de vida das pessoas (e na vida das pessoas do seu entorno), abalando a saúde (física e mental) e até a economia, com a exclusão do superendividado da sociedade de consumo e de crédito (BERTONCELLO, 2015, p. 47).

De forma alguma se pretende recriminar a concessão de crédito, contudo é preciso resgatar o solidarismo, a boa-fé (e seus deveres anexos), a confiança e a função social do crédito na sociedade atual, sobrepondo a dignidade humana às obrigações pecuniárias contraídas sem o devido esclarecimento e informação, violando os direitos e garantias dos consumidores.

5.3 ANÁLISE DAS CRÍTICAS DA DOCTRINA E JURISPRUDÊNCIA

Referente ao Decreto 11.150/2022, o primeiro aspecto a analisar diz respeito à necessidade ou não de regulamentação legal do mínimo existencial para efeito de aplicação da Lei 14.181/2021. Já se sustentou a desnecessidade de regulação legal da expressão mínimo existencial pois na lógica da Lei 14.181/2021 devem ser observadas as peculiaridades de cada pedido de prevenção ou tratamento do superendividamento, notadamente porque não depende de regulamentação a expressão dignidade da pessoa humana adotada pelo texto constitucional e pelo CDC, complementado e aprimorado pela Lei 14.181/2021.

Não parece razoável estabelecer valores (teto máximo ou piso mínimo) para a

¹⁰ O DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos) publica mensalmente uma pesquisa nacional da cesta básica de alimentos. De acordo com o levantamento, em setembro de 2022 o salário mínimo necessário para subsistência no Brasil seria de R\$ 6.306,97, mais que o quántuplo do vigente na mesma data (DIEESE, 2022, n.p.).

efetivação das garantias fundamentais ou dos direitos dos consumidores brasileiros. Contudo, somando-se às anteriores evidências de que a proteção dos cidadãos e das pessoas não é prioridade dos gestores públicos que atualmente comandam o Brasil, a inclusão da expressão nos termos da regulamentação quando da aprovação da Lei 14.181/2021, cumprirá o seu nefasto objetivo se mantido o Decreto 11.150/2022, de esvaziar e inviabilizar a efetivação da garantia da sociedade brasileira de ter acesso ao crédito concedido de maneira responsável, bem como resultará na frustração dos objetivos da Lei 14.181/2021 (DUQUE, 2022, n.p.).

Considerando que seria evidente a necessidade de regulamentação do mínimo existencial, o chefe do Poder Executivo Federal atuou, por decreto, para estabelecer em 25% do salário-mínimo o percentual da renda do consumidor que deverá ser destinado às despesas indispensáveis à sobrevivência (BERTONCELLO, 2015, p. 47-48). Ocorre que o Decreto, na qualidade de ato infra legal utilizado para regulamentar uma lei federal, deve, necessariamente, atender os objetivos da legislação a ser complementada, ou seja, a regulamentação por decreto não pode restringir ou reduzir aquilo que a legislação estabelece (DUQUE, 2022, n.p.).

Por outro lado, o Decreto 11.150/22 fere a hierarquia normativa, violando o disposto pelo art. 84, inc. IV, da CRFB/1988, uma vez que a regulamentação pretendida na realidade inviabiliza a aplicação da Lei 14.181/21 e acaba por revogar as suas normas, tornando “letra morta” a legislação regulamentada. Estabelecer a proteção do mínimo existencial até o limite de 25% do salário mínimo, excluindo do seu cálculo dívidas que deveriam obter a proteção legal, como por exemplo, as despesas listadas no art. 7º, inc. IV, da CRFB/1988, tais como para o suprimento das necessidades vitais básicas do consumidor e seus familiares com moradia, alimentação, vestuário, educação, saúde, lazer, higiene, transporte e previdência social, bem como determinar que $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário do servidor não poderá ser atualizado levando-se em conta a atualização do salário mínimo a cada ano, desconsiderando as perdas inflacionária (inclusive durante o período de cinco anos utilizados para o cumprimento do plano de recuperação do superendividado), revela não só o desconhecimento dos objetivos da Lei 14.181/2021, mas também evidencia o deliberado objetivo de frustrar a aplicação da Lei (JARDIM, 2022, p. 9).

Se para a manutenção da dignidade humana do consumidor superendividado, permitindo que mediante a utilização dos instrumentos legais para a prevenção e tratamento das situações de exclusão do mercado de consumo e quando presentes os requisitos legais, tenha este consumidor chances de cumprir plano de recuperação, deverá conseguir suprir as suas necessidades vivenciais e de sua família, tais como pagamento de alimentação, despesas com habitação, vestuário, transporte, produtos destinados à higiene e cuidados pessoais, assistência à saúde, educação e pagamento da previdência social. Assim, o valor fixo correspondente ao percentual de 25% do salário-mínimo, não atende o suprimento destas despesas (DUQUE, 2022, n.p.).

Para a efetivação do direito básico de acesso ao crédito responsável, deveriam os fornecedores em geral, ao conceder crédito ao consumidor, terem a preocupação de que este consumidor tenha efetivas condições de adimplemento com as suas obrigações e que tal crédito alcance a sua função social de permitir ao consumidor o cumprimento das suas legítimas expectativas e necessidades. Portanto, quanto maior a proteção do mínimo existencial, maior a responsabilidade do concedente de crédito e, por consequência, quanto menor a proteção, menor também será a responsabilidade (JARDIM, 2022, p. 6-7).

Só por esta constatação lógica é permitido evidenciar que o Decreto 11.150/2022 em verdade pretende frustrar por completo os ditames constitucionais, destacando-se as violações ao art. 1º, inc. III, que fundamenta o Estado Brasileiro na dignidade da pessoa humana, art. 3º, incs. II e III, “por não contribuir para o desenvolvimento nacional e erradicação da pobreza e da marginalização, nem para a redução das desigualdades sociais” (BRASIL, 1988, n.p.); art. 5º, incs. XXXII, porque descumpra a obrigação do Estado de promover a defesa do consumidor; art. 6º, conduzir o cidadão à privação de seus direitos sociais; art. 170, incs. V e VII, frustrados os objetivos da ordem econômica de garantir uma existência digna, alicerçada na justiça social, fundamentada em princípios que promovem a defesa do consumidor e redução das desigualdades regionais e sociais.

Ao contrário de estabelecer Políticas Públicas de desrespeito aos consumidores e suas milhares de famílias que sofrem com os efeitos deletérios do superendividamento, tanto no plano econômico, pessoal como até emocional, esperava-se do Governo Federal

o cumprimento das diretrizes lançadas pelo Congresso Nacional (em especial do Senado Federal que aprovou com unanimidade o texto do então Projeto de Lei 3515 que se converteu na Lei 14.181/2021).

Desta forma, salta aos olhos a real intenção do Poder Executivo Federal, autor do comentado Decreto 11.150/2022, desrespeitar os consolidados direitos básicos dos consumidores brasileiros insculpido no CDC, art. 6º, inc. XI: a garantia de práticas de crédito responsável. Como o aludido Decreto deixa de cumprir o seu papel regulamentador e assume o de frustrar os objetivos da lei que pretendeu complementar, muitas já são as iniciativas de buscar o reconhecimento judicial da sua inconstitucionalidade.

Estão em tramitação, perante o STF, duas ações de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPFs com finalidade de declarar a inconstitucionalidade do Decreto 11.150/2022. A ADPF 1005, proposta pela CONAMP (Associação Nacional dos Membros do Ministério Público), assevera que:

o ato normativo consubstanciado no Decreto presidencial acabou por: i - inviabilizar a promoção da dignidade humana da pessoa consumidora; ii - tariffar insuficientemente o conceito jurídico indeterminado respeitante ao mínimo existencial; iii – mitigar os deveres de proteção do Estado aos direitos fundamentais dos consumidores; iv - dificultar a atuação dos PROCONS (especialmente aqueles geridos pelos Ministérios Públicos) na realização de medidas conciliatórias de tratamento aos consumidores em situação jurídica de superendividamento; v – ofender competência do parlamento na medida em que extrapolou os limites de regulamentação, impondo preceitos estranhos à aplicação da legislação que dispõe sobre o crédito responsável, prevenção, tratamento ao superendividamento (BRASIL, 2022, n.p.).

A Entidade pleiteia ao final que seja concedida a tutela provisória de urgência e também “a retirada do mundo jurídico do inteiro teor do Decreto 11.150/22” (BRASIL, 2022, n.p.).

E a ADPF 1006, promovida pela ANADEP (Associação Nacional das Defensorias e Defensores Públicos), ressalta que o valor sugerido para o mínimo existencial é irrisório e, portanto, viola o princípio da dignidade da pessoa humana. Houve a formulação de pedido liminar, sustentando-se que:

há urgência na concessão da medida liminar, pois há perigo de lesão

grave e irreparável, caso o Decreto Presidencial nº. 11.150/2022, permaneça hígido nos termos promulgados de modo a vulnerar a proteção concedida aos consumidores e aos cidadãos por meio da Constituição Federal da República e do Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 2022, n.p.).

Para a ANADEP, o valor adotado como mínimo existencial pelo Decreto impugnado destoa da atual realidade brasileira. De acordo com dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), no Brasil, uma cesta básica custa em média R\$ 663,29, o que já representa mais de 50% do salário-mínimo que atualmente é de R\$ 1.302 (DIEESE, 2022, n.p.).

Desta forma, ainda que não concedidas as liminares pleiteadas nas ADPFs citadas, e outras medidas que possivelmente serão propostas, espera-se que não sejam alcançadas as finalidades evidentemente pretendidas pelo Decreto de inviabilizar os objetivos da Lei 14.181/2021 de regradar a concessão responsável de crédito no Brasil e de prevenir e tratar os consumidores superendividados que são merecedores do amparo e da proteção do Estado, dos agentes econômicos e da sociedade, com vistas a efetivar os objetivos traçados pela CRFB/1988.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a relevância do fenômeno do superendividamento e suas implicações no cenário jurídico e social do Brasil, é crucial destacar os desenvolvimentos recentes relacionados a esse tema. Inicialmente, observa-se que, durante um período significativo, apenas países desenvolvidos e industrializados haviam tomado medidas para enfrentar o superendividamento, o que deixava a população brasileira desprotegida diante desse desafio.

O sistema jurídico brasileiro, há muito tempo, vinha sendo alertado pela doutrina do Direito Privado sobre a necessidade de regulamentação e criação de alternativas para lidar com o superendividamento da pessoa física, um problema que afeta uma parcela considerável da população. Enquanto o Direito das Empresas já dispunha de mecanismos como a falência e a recuperação judicial, o Direito do Consumidor carecia de instrumentos adequados para auxiliar consumidores endividados, que agiam de boa-fé, a honrarem suas dívidas.

Havia um consenso de que os institutos tradicionais do Direito Privado eram insuficientes para lidar com esse fenômeno social na era do consumo. Foi nesse contexto que, após anos de tramitação no Congresso Nacional, a Lei nº 14.181/2021 foi aprovada e sancionada, marcando um momento importante no Direito Privado brasileiro. Claudia Lima Marques, sua principal idealizadora, a descreveu como um "divisor de águas", reconhecendo o superendividamento como um fator gerador de exclusão social, bem como um desafio jurídico e econômico.

A legislação introduziu novos paradigmas na regulação do crédito responsável, incluindo normas rigorosas de informação e concessão de crédito, bem como a preservação do mínimo existencial. Além disso, a Lei nº 14.181/2021 buscou promover uma cultura de superação da inadimplência e da exclusão social dos consumidores superendividados.

É importante notar que o acesso facilitado ao crédito pode ser benéfico para o desenvolvimento econômico e social do país. No entanto, a experiência brasileira recente demonstrou que o uso indiscriminado do crédito contribuiu para o aumento do superendividamento, afetando consideravelmente as famílias brasileiras, incluindo os funcionários públicos, que muitas vezes recorrem a empréstimos pessoais e consignados

de maneira não planejada.

O superendividamento não é um problema exclusivo do Brasil; ele também é identificado em outras partes do mundo, e a Lei nº 14.181/2021 foi inspirada em experiências internacionais. No entanto, paradoxalmente, em um período em que a população brasileira atingiu níveis históricos de endividamento, foi promulgado o Decreto nº 11.150/2022, que limitou o mínimo existencial a 25% do salário-mínimo.

Essa limitação recebeu críticas consideráveis da doutrina, questionando sua constitucionalidade, pois violava princípios fundamentais que garantem o direito à vida e à dignidade humana no Brasil. O percentual de 25% era claramente insuficiente para a sobrevivência digna, especialmente considerando que a renda dos funcionários públicos muitas vezes precisa sustentar toda a família.

Compreendendo essa contradição e a necessidade de proteger o mínimo existencial, foi promulgado, em 20 de junho de 2023, o Decreto nº 11.567/2023. Este decreto elevou o valor do mínimo existencial para R\$ 600,00, representando um avanço significativo em comparação com o valor anterior. No entanto, mesmo com essa mudança, o valor ainda não é suficiente para garantir o mínimo necessário à existência digna de um indivíduo e sua família, devido à desvalorização dos salários no Brasil.

Portanto, é fundamental reconhecer que o direito ao mínimo existencial é um direito fundamental, e a Lei nº 14.181/2021 estabeleceu um sistema de proteção ao superendividamento do consumidor, visando à utilização responsável do crédito e à preservação desse direito fundamental. O Decreto nº 11.567/2023 representou um passo positivo, mas ainda há muito a ser feito para assegurar que todos os brasileiros tenham acesso a um mínimo existencial condizente com a dignidade humana.

No contexto desse debate, é crucial destacar a importância da Constituição como baluarte na garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos. Diante das influências das políticas econômicas neoliberais, é fundamental que qualquer movimento legislativo ou executivo preserve a integridade do mínimo existencial. O Decreto nº 11.567/2023, ao elevar o valor do mínimo existencial para R\$ 600,00, demonstrou um reconhecimento da necessidade de ajuste em face das crescentes pressões econômicas sobre as famílias brasileiras. Contudo, é inegável que a persistente desvalorização dos salários torna essa quantia ainda insuficiente para proporcionar uma vida digna, abrangendo necessidades

básicas como alimentação, moradia, saúde e educação.

A questão do superendividamento também exige uma abordagem mais abrangente, indo além da mera fixação de valores mínimos. É necessário estabelecer políticas públicas que promovam a educação financeira da população e a conscientização sobre o uso responsável do crédito. A Lei nº 14.181/2021 já contempla medidas nesse sentido, mas é preciso fortalecer sua implementação e monitoramento.

Além disso, o superendividamento não é apenas um problema jurídico, mas também um desafio social e econômico. Portanto, é fundamental que a sociedade como um todo, incluindo instituições financeiras, empresas e o governo, esteja envolvida na busca por soluções eficazes para combater esse fenômeno. Somente através de uma abordagem abrangente e colaborativa poderemos avançar na garantia do mínimo existencial e na proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros.

Em suma, a promulgação do Decreto nº 11.567/2023 foi um passo positivo na direção de garantir um mínimo existencial mais condizente com a dignidade humana. No entanto, ainda há desafios substanciais a serem enfrentados, incluindo a contínua desvalorização dos salários e a necessidade de políticas públicas abrangentes para combater o superendividamento. A Constituição deve continuar a ser o alicerce para a proteção dos direitos fundamentais, e é responsabilidade de todos os setores da sociedade trabalhar em conjunto para assegurar uma vida digna para todos os brasileiros.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, F. B. de. **Direito do Consumidor Esquemático**. São Paulo: Saraiva, 2021.

ALONSO, M. dos S. **Crédito consignado e endividamento de aposentados e pensionistas**: um estudo no município de Naviraí – MS. 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufms.br/bitstream/123456789/5514/1/TCCmilena.pdf>. Acesso em: 21 julho 2023.

BACEN. **Open Banking**. 2023. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidade_financeira/openbanking. Acesso em: 20 julho 2023.

BENJAMIN, A. H. *et al.* **Comentários à lei 14.181/2021**: a atualização do CDC em matéria de Superendividamento. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

BENJAMIN, A. H.; MARQUES, C. L.; LIMA, C. C. de; VIAL, S. Ma. **Comentários à Lei 14.181/2021**: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 307.

BERTONCELLO, K. D. **Superendividamento do consumidor**: mínimo existencial, casos concretos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, em 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 julho 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078compilado.htm. Acesso em: 20 julho 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília, 2017. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf. Acesso em: 20 julho 2023.

BRASIL. República Federativa do Brasil. **Lei 14.181/2021**. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Brasília, 1 de julho de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14181.htm. Acesso em: 18 julho 2023.

BRASIL. **Decreto 11.150/2022**. Regulamenta a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial para fins de prevenção, tratamento e conciliação de situações de superendividamento em dívidas de consumo, nos termos do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumido. Brasília, 26 de julho de 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11

150.htm. Acesso em: 18 julho 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.567, de 19 de junho de 2023**. Altera o Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 2022, que regulamenta a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial para fins de prevenção, tratamento e conciliação de situações de superendividamento em dívidas de consumo, nos termos do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor, e dispõe sobre os mutirões para a repactuação de dívidas para a prevenção e o tratamento do superendividamento por dívidas de consumo. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11567.htm. Acesso em: 9 agosto 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. **ADPF 1005**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6468508>. Acesso em: 18 julho 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. **ADPF 1006**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6468597>. Acesso em: 18 julho 2023.

BRASILCON. Proposta de regulamentação do CDC por decreto presidencial – mínimo existencial. **Conjur**, coluna garantias do consumo, em 21 de outubro de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-21/garantias-consumo-proposta-regulamentacao-cdc-decreto-presidencial-minimo-existencial>. Acesso em: 1 jan. 2021.

CALIENDO, P. **Direito Tributário e Análise Econômica do Direito – uma visão crítica**. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, 2008.

CARVALHO, D. F. de; SILVA, F. O. Superendividamento e mínimo existencial: teoria do *reste à vivre*. São Paulo, **Revista de Direito do Consumidor**, v. 118, p. 363-386, Jul./Ago., 2018.

CARVALHO NETO, F. da C. **Obrigações nas Relações de Consumo**. Curitiba: Juruá, 2023.

CATE, F. H. Privacy, Consumer Credit, and the regulation of personal information. In: DURKIN, T.; STATEN, M. E. **The impact of public Policy on Consumer Credit**, 2002, p. 229-232.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO - CNC. **Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC): Nível Brasil**. São Paulo (SP), 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Cartilha sobre o tratamento do superendividamento do consumidor**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/cartilha-superendividamento.pdf>. Acesso em: 20 julho 2023.

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos – Salário mínimo nacional e necessário**. 2022. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>. Acesso em: 20 julho 2023.

DILELIO, R. C; WOLLMANN, R. Impacto Social do Superendividamento dos Servidores Públicos. **Revista Parajás**, v. 5, n.1, p. 124-141, março, 2022.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal – TJDF. **APC 07077.98-64.2021.8.07.0001; Ac. 137.4572**. 7ª Turma Cível. Relatora: Desembargadora Leila Arlanch. Julgado em: 22/09/2021. Publ. PJe: PJe 18/10/2021.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal – TJDF. AGI **07177.57-62.2021.8.07.0000; Ac. 136.5059**. 1ª Turma Cível. Relatora: Desembargadora Simone Lucindo. Julgamento: 18/08/2021. Publ. PJe: 02/09/2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/processos/394271990/processo-n-071XXXX-6220218070000-do-tjdf>. Acesso em: 20 julho 2023.

DUQUE, M. S. A proteção contra o superendividamento e a inconstitucionalidade do Decreto 11.150/2022. **Migalhas**, 05.08.2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/din%C3%A2mica-constitucional/371128/protacao-contra-o-superendividamen-to-e-o-decreto-11-150-22>. Acesso em: 20 julho 2023.

EFING, A. C. **Contratos e procedimentos bancários à luz do código de defesa do consumidor**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/contratos-e-procedimentos-bancarios-a-luz-do-codigo-de-defesa-do-consumidor/1302632069>. Acesso em: 10 de agosto de 2023.

EFING, A. C. **Fundamentos do Direito das Relações de Consumo**. 5 ed. Curitiba: Juruá, 2023

EFING, A. C.; PINTO, N. D. F. O salário-mínimo como critério para assegurar o mínimo existencial no tratamento do consumidor superendividado. **Revista de Direito do Consumidor**. São Paulo, v. 140, a. 31. p. 71-86, mar./abr., 2022.

FARIA, I. C. D. **Superendividamento do consumidor brasileiro em face da sociedade voltada para consumo**. 2022. 40 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2022.

FARIA, L. A. G. de. A intervenção estatal sobre a economia e a crise de 2008. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XIII, n. 47, p. 37-50, out./dez., 2009.

FARIA, M. **Superendividamento do Servidor Público**: a importância da ação judicial e seus benefícios. Jusbrasil, 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/superendividamento-do-servidor-publico/1828142788>. Acesso em: 20 julho 2023.

FILOMENO, J. G. B. Arts. 4º e 5º. In: GRINOVER, A. P. et. al. **Código brasileiro de Defesa do Consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2018. p. 73-75.

FONSECA, M. C. C. da. **O consumidor superendividado e o direito fundamental ao mínimo existencial**: uma análise sob a perspectiva da Lei 14.181. 2022. 97 f. Dissertação (Doutorado) - Curso de Mestrado em Ciências Políticas e Cidadania, Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2022.

FÓRUM NACIONAL PERMANENTE DE CARREIRAS TÍPICAS DE ESTADO - FONACATE. **Caderno de Reforma Administrativa - Endividamento dos Servidores Públicos Brasileiros**: armadilhas da expropriação salarial impulsionada pelo próprio Estado. Brasília (DF), 2022.

FRANCA. **Code de la consommation**. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006069565/LEGISCTA000032223537/#LEGISCTA000032224613. Acesso em: 20 julho 2023.

FRANCO, M. B. O Superendividamento do Consumidor: Fenômeno Social Que Merece Regulamentação Legal. **RIDB**, v. 1, n. 10, 2012.

FRIANT-PERROT, M. The French Consumer Credit Act (2010): a missed opportunity. In: DEVENNEY, J.; KENNY, M. **Consumer credit, debt and investment in Europe**. Cambridge University Press, 2012. p. 111-126.

GAGLIANO, P. S.; OLIVEIRA, C. E. Comentários à “Lei do Superendividamento” (Lei nº 14.181, de 01 de julho de 2021) e o Princípio do Crédito Responsável: uma primeira análise. **Jusbrasil Eletrônica**, 2021.

JARDIM, I. D. O Decreto 11.150/2022: a aplicação da Lei do Superendividamento (14.181/2021) diante do percentual do mínimo existencial fixado no Decreto 11.150/2022. **Revista Científica Semana Acadêmica**. Fortaleza, ano MMXXIII, nº. 000232, 2023.

KRETZMANN, R. P. **Informação nas relações de consumo**: o dever de informar do fornecedor e suas repercussões jurídicas. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2019.

MARQUES, C. L. Sugestões para uma lei sobre o tratamento do superendividamento de pessoas físicas em contratos de créditos de consumo: proposições com base em pesquisa empírica de 100 casos no Rio Grande do Sul. In: MARQUES, C. L.; CAVALLAZZI, R. L. (Coord.). **Direitos do consumidor endividado**: superendividamento e crédito. São Paulo: RT, 2006. p. 259.

MARQUES, C. L. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**: o novo regime das relações contratuais. 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019.

MARQUES, C. L.; CAVALLAZZI, R. L. **Direitos do Consumidor Endividado: Superendividamento e Crédito**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MARQUES, M. M. L.; FRADE, C. O endividamento dos consumidores em Portugal: questões principais. **Notas Económicas**, Coimbra, n. 14, p. 13-25, 2000.

NERY JÚNIOR, N. Arts. 46 a 54. In: GRINOVER, A. P. et. al. **Código brasileiro de Defesa do Consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2018.

NOVAIS, J. R. **Direitos Sociais: Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais**, Coimbra: Wolters Kluwer e Coimbra Editora, 2020.

NUNES, R. **Manual de direito do consumidor**. São Paulo: Saraiva, 2021.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. 10.12.1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 20 julho 2023.

PELLEGRINO, F. A. de A. O. **Tutela jurídica do superendividamento**. Salvador: Juspodivm, 2016.

PERIN JUNIOR, Ecio. A globalização e o direito do consumidor: aspectos relevantes sobre a harmonização legislativa dentro dos mercados regionais. Barueri: Manole, 2003. p. 13-14.

RIBEIRO, C. V. A. INFRAERO – Prestação de serviço ou exploração de bens? In: ARAGÃO, A. dos S (Coord.). **Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 134.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro – TJRJ. **AP 0003666-28.2010.8.19.0204**. Décima Quarta Câmara Cível. Rel. Des. Gilberto Campista Guarino; DORJ 08/10/2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tjrj/116653910/inteiro-teor-116653915>. Acesso em: 20 julho 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul - TJRS. **AI nº 70083178590**. Vigésima Quinta Câmara Cível. Rel. Eduardo Kothe Werlang. Julgado em: 18-02-2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-rs/886179110>. Acesso em: 20 julho 2023.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro – TJRJ. **Súmula nº. 200**. Referência: Processo Administrativo nº. 0013659-91.2011.8.19.0000. Julgamento em 22/11/2010. Relator: Desembargadora Leila Mariano. Votação por unanimidade. Disponível em: <https://www.tjrj.jus.br/documents/5736540/6284946/sumulas-2023.pdf>. Acesso em: 20 julho 2023.

SALEH, A.M.; SALEH, P. B. de O. O elemento financeiro e a educação para o consumo responsável. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 29, n. 4, p. 189-214, dez., 2013.

SAMPAIO, M. de A. S. **Superendividamento e consumo responsável de crédito**. Brasília: TJDFT, 2018.

SANSEVERINO, P. de T. V. **Responsabilidade Civil no Código do Consumidor e a defesa do fornecedor**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SARLET, I. W. O direito ao mínimo existencial não é uma mera garantia de sobrevivência. **Conjur**, Porto Alegre, maio de 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-mai-08/direitos-fundamentais-assim-chamado-direito-minimo-existencial>. Acesso em: 20 julho 2023.

SARMENTO, D. O mínimo existencial. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 08, n. 4. p. 1644-1689, 2016.

SENACON. **Audiência Pública**: Superendividamento. 21 de outubro de 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ABgbRCYldxw>. Acesso em: 20 julho 2023.

SOARES, J. R. CAVALHERO, A.; TREVISAN, R. L. Pesquisa de diagnóstico: o endividamento de servidores públicos estaduais com empréstimos consignados e seus efeitos para o programa de cidadania financeira de Santa Catarina. Brasília: **X Congresso de Consad de Gestão Pública**, 2017. Disponível em: http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-07_03.pdf. Acesso em: 20 julho 2023.

SOUTO, Robson. **Superendividamento e solução de dívidas**: Lei n.º 14.181, de 1º de Julho de 2021. São Paulo: Amazon, 2023.

STIGLITZ, G. A. **Protección Jurídica del Consumidor**. Buenos Aires: Depalma, 1986.

TARTUCE, F.; NEVES, D. A. A. **Manual de Direito do Consumidor**. 10. ed. São Paulo: MÉTODO, 2021.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 177, 29–49, jul./set. 1989.

TORRES, R. L. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, v. 1.

TORRES FILHO, E. T.; COSTA, F. N. **Financiamento de Longo Prazo no Brasil**: Um Mercado em Transformação. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

WOLLMANN, R. J. **O superendividamento ocasionado pelas retenções salariais no estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 2017. Disponível em: <http://www.revista.institutoparajas.org/index.php/parajas/article/view/67>. Acesso em: 20 julho 2023.

VIVAS, Fernanda. **STF libera empréstimo consignado para beneficiários**. G1, Brasília, 2023. Disponível em: STF libera empréstimo consignado a beneficiários de programas sociais | Política | G1 (globo.com). Acesso em: 14 set. 2023.