

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO**

**ALÍCIA KRIEGER CARDOSO**

**COMBATE AO SUPERENDIVIDAMENTO: A INCONSTITUCIONALIDADE DOS  
DECRETOS Nº 11.150/22 E 11.567/23 À LUZ DO MANDAMENTO  
CONSTITUCIONAL DE PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR**

**Porto Alegre/RS**

**2024**

**ALÍCIA KRIEGER CARDOSO**

**COMBATE AO SUPERENDIVIDAMENTO: A INCONSTITUCIONALIDADE DOS  
DECRETOS Nº 11.150/22 E 11.567/23 À LUZ DO MANDAMENTO  
CONSTITUCIONAL DE PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
à Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
como requisito à obtenção do grau de Bacharel  
em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Me. Dr. Marcelo Schenk  
Duque.

**Porto Alegre/RS**

**2024**

**ALÍCIA KRIEGER CARDOSO**

**COMBATE AO SUPERENDIVIDAMENTO: A INCONSTITUCIONALIDADE DOS  
DECRETOS Nº 11.150/22 E 11.567/23 À LUZ DO MANDAMENTO  
CONSTITUCIONAL DE PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
à Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
como requisito à obtenção do grau de Bacharel  
em Ciências Jurídicas e Sociais.

Data da aprovação: 20/02/2024.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Me. Dr. Marcelo Schenk Duque  
Orientador

---

Prof. Me. Dr. Augusto Jaeger Junior  
Examinador

---

Doutoranda Mellany Chevtchik  
Examinadora

## **DEDICATÓRIA**

Dedico o presente trabalho à minha mãe.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha mãe, pelo incentivo e encorajamento desde o início.

Agradeço aos meus familiares pelo suporte ao longo dos anos e aos professores do cursinho pré-vestibular, os quais compartilharam todo seu conhecimento para que fosse possível a aprovação na UFRGS.

Agradeço à minha avó materna e às minhas tias-avós pelo enorme carinho comigo e pela força que sempre foi uma inspiração.

Agradeço à minha amiga Isabella por sempre estar ao meu lado.

## EPÍGRAFE

*“Todos nós somos consumidores. Todos nós temos o direito de sermos protegidos contra a fraude ou propagandas e marcas má conduzidas. O direito de sermos protegidos contra remédios e outros produtos sem valor e que não são seguros; o direito de escolher entre uma variedade de produtos com preços competitivos.”* John Kennedy, presidente dos EUA, 15 de março de 1962.

## RESUMO

Observa-se o tema do superendividamento no Brasil, analisando os aspectos inconstitucionais dos decretos nº 11.150/22 e 11.567/23, os quais visavam regulamentar o mínimo existencial a ser preservado pelas instituições financeiras nos casos de consumidores superendividados. Ainda, realizou-se o método bibliográfico de pesquisa para a obtenção dos materiais apresentados no presente trabalho, oriundos de notas técnicas emitidas, pesquisas, entrevistas, artigos, livros, periódicos e reportagens publicadas. Ainda, realizou-se um contexto histórico econômico desde a redemocratização do Brasil e como a economia afetou o poder de compra dos brasileiros através das décadas. Posteriormente, foi apresentada a natureza jurídica de consumidor, seu conceito e como ele é tratado na atualidade. Ainda, o presente trabalho buscou evidenciar como o fenômeno do superendividamento afeta a vida dos consumidores, os motivos e causas que levam o indivíduo a adentrar neste cenário e como os decretos publicados posteriormente criaram uma cortina de fumaça acerca da solução do superendividamento.

**Palavras-chave:** superendividamento; inconstitucionalidade; mínimo existencial.

## ABSTRACT

The issue of over-indebtedness in Brazil is observed, analyzing the unconstitutional aspects of decrees nº 11.150/22 and 11.567/23, which aimed to regulate the existential minimum to be preserved by financial institutions in cases of over-indebted consumers. Furthermore, the bibliographic research method was used to obtain the materials presented in this work, originating from technical notes issued, research, interviews, articles, books, periodicals and published reports. Furthermore, there was an economic historical context since the redemocratization of Brazil and how the economy affected the purchasing power of Brazilians over the decades. Subsequently, the legal nature of consumers, their concept and how they are treated today were presented. Furthermore, this work sought to highlight how the phenomenon of over-indebtedness affects the lives of consumers, the reasons and causes that lead individuals to enter this scenario and how the decrees published later created a smokescreen around the solution to over-indebtedness.

**Keywords:** over-indebtedness; unconstitutionality; existential minimum.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

**CFRB** – Constituição da República Federativa do Brasil

**FHC** – Fernando Henrique Cardoso

**SPC** – Serviço de Proteção de Crédito

**SM** – Salário Mínimo

**CNDL** – Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas

**ANEP** – Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos

**CNSM** – Conselho Nacional do Salário Mínimo

**ENDC** – Escola Nacional de Defesa do Consumidor

**CDC** – Código de Defesa do Consumidor

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2. O STATUS JURÍDICO DO CONSUMIDOR NO CENÁRIO ECONÔMICO DA REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL .....</b>	<b>13</b>
2.1. Economia brasileira após a redemocratização .....	13
2.2. Natureza Jurídica de Consumidor .....	21
<b>3. INCONSTITUCIONALIDADE DOS ATOS NORMATIVOS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL NA REGULAMENTAÇÃO DO NÃO COMPROMETIMENTO DO MÍNIMO EXISTENCIAL PARA FINS DE PREVENÇÃO DO SUPERENDIVIDAMENTO.....</b>	<b>27</b>
3.1. O Fenômeno do Superendividamento.....	27
3.2 A inconstitucionalidade dos atos do Poder Executivo Federal em matéria de proteção do mínimo existencial do consumidor.....	39
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>48</b>
<b>5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>51</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A presente monografia baseou-se na pesquisa bibliográfica em artigos, sites, notas técnicas emitidas, entrevistas e pesquisas realizadas quanto ao estabelecimento e preservação mensal de 25% do salário mínimo a título de mínimo existencial, por parte das instituições financeiras, deixando para o consumidor superendividado a pequena quantia de R\$303,03 para sobreviver, estando incluso neste valor o pagamento de todas as suas contas básicas (água, luz, condomínio, aluguel, cartão de crédito, etc.) e excluindo do referido percentual débitos como tributos e despesas condominiais, financiamento e refinanciamento imobiliário, operação de crédito consignado regido por lei específica, dentre outros.

A análise proposta neste trabalho baseia-se na observância de como esse Decreto realmente afetou a vida do cidadão, como o valor ínfimo a ser preservado não seria capaz de abranger todas as despesas de uma pessoa (ou família), como o percentual não viria a ser atualizado caso houvesse aumento no valor do salário mínimo, como a jurisprudência máxima deixou de aplicar este Decreto em virtude da sua total inconsistência e inconstitucionalidade, esvaziando a Lei do Superendividamento, a qual pretendia regulamentar, tornando-a inaplicável em pontos cruciais como o mínimo existencial.

Ademais, realizou-se, no primeiro capítulo, uma análise acerca da situação econômica brasileira após a redemocratização, o painel econômico do país após sair de 21 anos de ditadura militar, as mudanças da moeda cruzeiro para o real e as sucessivas tentativas de controle inflacionário e como isso afetou a sociedade, o poder de compra e como esse panorama gerou crescimento econômico e, conseqüentemente, maiores níveis de endividamento.

Após a apresentação desse panorama, especificou-se a natureza jurídica do consumidor à luz da doutrina e como este conceito vem sendo aprimorado pelos tribunais superiores a fim de abranger os diversos casos que se apresentam no dia a dia. Posteriormente, apresentou-se a definição de superendividamento, como aumentou o poder de compra da sociedade nos últimos anos, gerando, conseqüentemente, aumento nos casos de insolvência e endividamento, e como a Lei n. 14.181 buscou tratar o superendividamento através de uma política de prevenção e proteção ao consumidor, buscando uma forma de concessão de crédito

responsável por parte das instituições financeiras, bem como apresentou-se as medidas adotadas pelos países desenvolvidos (Alemanha, Estados Unidos, França, Luxemburgo, etc.) quanto às políticas de prevenção e tratamento do superendividamento, criando inovações legislativas quanto processo extrajudicial.

Após, no segundo capítulo, analisou-se a inconstitucionalidade do Decreto n. 11.150, como ele abria margem para o consumidor superendividado viver na linha da miséria, criando uma espécie de escravidão moderna na qual o cidadão trabalharia somente para pagar as suas contas, tendo preservado somente 25% do salário mínimo para o adimplemento das suas contas básicas, estando isto em total desconformidade com a dignidade da pessoa humana.

Posteriormente, analisou-se o Decreto n. 11.567 que buscou regulamentar os pontos polêmicos do Decreto anterior, revogando o art. 3º, o qual dizia respeito ao mínimo existencial de R\$303,03, aumentando-o para R\$600,00 e fixando que o valor do mínimo existencial seria aumentado caso houvesse futuro aumento do salário mínimo.

No final, buscou-se elucidar os pontos referentes aos dois Decretos, suas inconstitucionalidades, o que poderia ser mantido à luz do princípio da dignidade da pessoa humana, os pontos inconsistentes e como, a partir do novo Decreto, o cenário brasileiro do superendividamento poderia ser mudado, ainda que de forma parcial, visto que um aumento pequeno do valor do mínimo existencial já poderia causar uma melhora no desesperador panorama do superendividamento.

## **2. O STATUS JURÍDICO DO CONSUMIDOR NO CENÁRIO ECONÔMICO DA REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL**

### **2.1. Economia brasileira após a redemocratização**

A economia brasileira passou por diversas tentativas de implementação de planos econômicos ao longo das décadas, os quais objetivavam conter a inflação e estabilizar a economia. Após a redemocratização e a partir do primeiro presidente eleito, José Sarney (1985-1990), o Brasil passou de uma economia de substituição de importações para a tentativa de abertura econômica do país, incentivando a entrada de empresas multinacionais no território brasileiro, havendo uma diminuição da atuação do Estado na economia (o qual ficou responsável pelas áreas de fiscalização e regulamentação) e uma retração na atividade das empresas estatais na economia, tornando-se um grande marco do governo Sarney o processo de privatização das empresas, o que foi incentivado pela ideias neoliberais e pelo debate a respeito da presença do Estado nas relações econômicas.

Basicamente, o neoliberalismo caracteriza-se pela redução do Estado e pela privatização das empresas estatais visando a livre concorrência e o livre mercado, bem como a livre circulação de capital internacional, estimulando as negociações entre países. Ainda, as ideias neoliberais incentivam a entrada de empresas multinacionais no território, encorajando a abertura econômica e, conseqüentemente, a redução do protecionismo econômico, havendo uma diminuição da atividade estatal na economia e, por fim, gerando uma desregulamentação dos setores econômicos como, por exemplo, o setor trabalhista, onde incentivou-se a negociação direta entre empregador e empregado. Na América Latina, as ideias neoliberais foram adotadas, entre os anos de 1970-1980, pelo ditador Augusto Pinochet (Chile) e, no hemisfério norte, pelos governos de Margaret Thatcher (Reino Unido) e Ronald Regan (Estados Unidos)<sup>1</sup>.

No Brasil, o modelo econômico neoliberal experimentou o ápice das privatizações das empresas estatais durante os governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1995) e Fernando Henrique Cardoso (1995-

---

<sup>1</sup> Industrialização Brasileira: Período Democrático. Proenem. Disponível em <<https://proenem.com.br/enem/geografia/industrializacao-brasileira-periodo-democratico/>>. Acesso em 20 de jan. de 2024.

2003). No caso de Collor, ele se propôs a criar um plano neoliberal para chamar de seu, o qual ficou conhecido posteriormente como Plano Collor, o qual visava criar uma nova moeda, alterar leis trabalhistas, abrir o mercado nacional e privatizar estatais, contudo, as ideias de Collor não foram concretizadas em virtude do processo de *impeachment* instaurado contra ele em razão dos escândalos de corrupção ocorridos durante o seu governo (1991).

Posteriormente, Itamar Franco, o vice-presidente de Collor, assumiu a presidência e, ao lado do seu ministro da fazenda, Fernando Henrique Cardoso, implementou o Plano Real, medida que auxiliou o Brasil a alcançar a tão desejada estabilidade econômica e a frear a inflação. A execução do Plano Real se deu em três fases: 1) ajuste fiscal; 2) indexação completa da economia à Unidade Real de Valor (URV); e 3) reforma monetária, ou seja, transformação da URV em Reais (R\$)<sup>2</sup>.

Durante a primeira fase do Plano Real (ajuste fiscal), buscou-se equilibrar o orçamento do governo baseando-se em três elementos: 1) corte de despesas; 2) aumento de impostos; e 3) diminuição das transferências do governo federal, a fim de que não ocorressem pressões inflacionárias. A segunda fase (indexação completa da economia à URV) foi baseada na criação de uma espécie de dólar virtual (a Unidade Real de Valor) e os preços continuavam corroendo a moeda corrente, o cruzeiro. Todavia, não atingiam a URV e, no mês de julho de 1994, a URV perdeu as letras U e V e permaneceu o R, de real.

A nova moeda era forte e, naquele momento, um real chegou a valer o mesmo que um dólar. Aos poucos, foi alcançada uma inflação de país desenvolvido, atingindo o percentual de 1,5 no ano de 1998. Entretanto, os juros continuavam de terceiro mundo, com o Banco Central jogando a taxa básica nas alturas, desestimulando o consumo e atraindo investidores para equilibrar as contas externas<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> REZENDE, Ricardo Pazzotti. Uma análise das políticas macroeconômicas do governo FHC e governo LULA. Florianópolis, 2009, p. 12. Disponível em <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/123652/Economia291727.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 30 de jan. de 2024.

<sup>3</sup> Lançado há 20 anos, Plano Real acabou com a hiperinflação. Câmara Hoje, 2014. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/tv/437249-lancado-ha-20-anos-plano-real-acabou-com-a-hiperinflacao/>>. Acesso em 30 de jan. de 2024.

Por fim, a última fase do Plano Real (reforma monetária), ocorreria quando todos os preços já estivessem expressos em URV, então, o governo introduziria a nova moeda, o Real, viabilizando a transição para a reforma monetária sem controlar os preços e com uma interferência mínima nos contratos privados, características que marcaram o fracasso dos programas anteriores<sup>4</sup>. A tabela abaixo exhibe os índices inflacionários após a entrada em vigor do Plano Real<sup>5</sup>.



Fonte: IBGE.

Com a chegada de FHC ao poder, o seu maior desafio seria retirar o Brasil da crise econômica que assolava o país desde a década de 1980, sendo esta conhecida como “a década perdida”, visto que ocorreu estagnação econômica, baixo crescimento do PIB, acentuada inflação, volatilidade dos mercados e aumento da desigualdade social<sup>6</sup>.

Dessa forma, a fim de cumprir a sua meta de governo, Fernando Henrique buscou inserir o Brasil na economia mundial de forma competitiva, reduzindo o poder do Estado na economia, privatizando empresas estatais, etc. As medidas tomadas por FHC lograram êxito, a inflação foi reduzida e a economia ficou estável, contudo, o Brasil entrou em um regime macroeconômico de âncora cambial, com altas taxas de juros e aumento na relação dívida pública/PIB<sup>7</sup>. O quadro abaixo

<sup>4</sup> Plano Real. Atlas Histórico do Brasil. Disponível em <<https://atlas.fgv.br/verbete/6303>>. Acesso em 31 de jan. de 2024.

<sup>5</sup> Brasil acumula inflação de 136% desde início do Plano Real. Folha de São Paulo, 2005. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u92495.shtml>>. Acesso em 31 de jan. de 2024.

<sup>6</sup> Década Perdida: o que aconteceu com a economia brasileira nos anos 80? Suno, 2020. Disponível em <<https://www.suno.com.br/artigos/decada-perdida/>>. Acesso em 31 de jan. de 2024.

<sup>7</sup> REZENDE, Ricardo Pazzotti. Uma análise das políticas macroeconômicas do governo FHC e governo LULA. Florianópolis, 2009, p. 28. Disponível em <<https://repositorio.ufsc.br/>>

exemplifica a quantidade de empresas privatizadas durante a era FHC e os valores arrecadados<sup>8</sup>.

Quadro sintético das privatizações na era FHC	
Privatizações	Valores arrecadados
70 empresas federais privatizadas	US\$ 70,855 bilhões
55 empresas estaduais privatizadas	US\$ 34,698 bilhões
Total arrecadado com as privatizações	US\$ 105,553 bilhões

Valores das privatização na época de Fernando Henrique.

Fonte: Folha de SP.

Fonte: Folha de São Paulo.

No governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), o início do seu plano político foi pautado na estratégia pró mercado, típica do governo anterior de FHC. Apesar de Lula ter defendido à época que tais medidas seriam somente de transição, o modelo do governo de FHC manteve-se ativo e vivo durante o seu governo. Posteriormente, a fim de adquirir credibilidade externa, o governo Lula adotou políticas econômicas rígidas, sendo uma delas a proposta de reforma da previdência social pública e a busca por um superávit primário mais alto nas contas públicas<sup>9</sup>.

As políticas adotadas no governo Lula, de modo geral, buscavam a retomada do desenvolvimento econômico, a manutenção do controle da inflação (fato ocorrido durante o governo FHC), redução da vulnerabilidade externa, expansão do investimento em produção e ampliação de programas sociais.

Outra semelhança entre os governos Lula e FHC foi o regime cambial flutuante, onde a desvalorização cambial durante o governo Lula gerou aumento nas exportações durante o início do seu governo, fazendo com que a balança comercial batesse recorde no ano de 2003, com um superávit recorde de US\$24,831 bilhões, um crescimento de 89% em relação ao ano anterior (2002), segundo dados do Ministério do Desenvolvimento.

---

xmlui/bitstream/handle/123456789/123652/Economia291727.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 30 de jan. de 2024.

<sup>8</sup> BEZERRA, Juliana. Fernando Henrique Cardoso. Toda Matéria, [s.d.]. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/fernando-henrique-cardoso/>. Acesso em 31 de jan. de 2024.

<sup>9</sup> REZENDE, Ricardo Pazzotti. Uma análise das políticas macroeconômicas do governo FHC e governo LULA. Florianópolis, 2009, p. 26. Disponível em <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/123652/Economia291727.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 30 de jan. de 2024.



Com essa percepção positiva, o mercado diminuiu a sua especulação financeira e retomou a sua estabilidade cambial, fazendo com que a taxa de câmbio apresentasse uma tendência à valorização, segundo Boletim do Banco Central (2003). Contudo, apesar do governo Lula ter conseguido obter superávit primário, isso se deu em virtude do aumento da carga tributária ocorrida durante o seu governo, e não através de medidas de redução dos gastos governamentais.

Dessa forma, conforme analisou-se, nos anos 2000, o Brasil passou por um contexto econômico favorável. Após décadas de baixo crescimento, o Produto Interno Bruto (PIB) real cresceu a uma taxa anual de 3,9% entre 2002 e 2011 (IPEADATA, 2013), impulsionado pela valorização do preço das *commodities* no mercado internacional e pelo crescente superávit primário (CEPAL, 2007)<sup>10</sup>. Ainda, observou-se um crescimento na renda média real, ocorrendo redução da desigualdade, queda do grau de informalidade e da taxa de desemprego e absorção de mão de obra mais qualificada, fatos que auxiliaram a alavancar o crescimento econômico do início dos anos 2000.

Entre os anos de 2014 a 2016, o Brasil passou por uma profunda recessão, sendo considerado, segundo o Comitê de Datação de Ciclos Econômicos da FGV, como o pior biênio de crescimento econômico dos últimos 120 anos e, mesmo após esse período, o triênio posterior passou por uma recuperação lenta e gradual. Ocorreram tragédias e acontecimentos negativos nos anos subsequentes, os quais influenciaram negativamente a economia brasileira como, por exemplo, a greve dos caminhoneiros em 2018, a tragédia em Brumadinho ocorrida em janeiro de 2019, a crise argentina, a incerteza internacional e, no ano de 2019, a guerra comercial entre os Estados Unidos e a China<sup>11</sup>.

Entre os anos de 2013 a 2020, o crescimento da economia brasileira foi desastroso em virtude de três fatores: forte recessão, recuperação lenta e gradual e pela pandemia causada pelo vírus SARS-CoV-2 (COVID). Inclusive, o período entre os anos de 2014 a 2020 foi o pior em termos de crescimento econômico desde o início dos anos 1900, com uma queda média de 1,3% a.a. neste período. No cenário

---

<sup>10</sup> MAIA, Alexandre Gori. Estrutura de ocupações e distribuição de rendimentos: uma análise da experiência brasileira nos anos 2000. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/rec/a/QWB3k6xCQVg7j3PbhCrbrdR/?lang=pt>>. Acesso em 2 de fev. de 2024.

<sup>11</sup> BALASSIANO, Marcel. Década cada vez mais perdida na economia brasileira e comparações internacionais. FGV, 2020. Disponível em <<https://portal.fgv.br/artigos/decada-cada-vez-mais-perdida-economia-brasileira-e-comparacoes-internacionais>> Acesso em 2 de fev. de 2024.

mundial, durante os anos de 2011 a 2020, enquanto o mundo cresceu, em média, quase 3,0% a.a., sendo influenciado principalmente pelas economias emergentes (grupo no qual o Brasil faz parte), com um crescimento médio de 4,0%, o Brasil ficou com uma década estagnada e levemente negativa.

Durante o ano de 2020 e em virtude da pandemia global do coronavírus, foram criadas pelo governo federal políticas de incentivo fiscal e preservação do emprego, sendo alavancados os ganhos da indústria e do comércio de bens, ocorrendo um grande crescimento no comércio eletrônico e o setor de serviços (bares, restaurantes, turismo) ficou prejudicado em virtude do isolamento social necessário durante o ápice da crise do coronavírus.

A fim de driblar a baixo crescimento econômico ocorrido em virtude da pandemia e buscando incentivar o consumo, o governo federal criou, no ano de 2020, o Auxílio Emergencial, o qual movimentou R\$300 bilhões na economia, além de liberar o saque do FGTS emergencial. Em virtude dessas medidas, ocorreram maiores concentrações de gastos em itens básicos e crescimento da taxa de poupança. Segundo o economista Juan Jensen, para as famílias mais pobres, o Auxílio Emergencial triplicou a renda e intensificou as compras no mercado. Contudo, apesar do Auxílio Emergencial ter impulsionado o comércio, a produção das empresas decaiu, ocorrendo aumento nos preços dos alimentos e dos bens industriais.

Quanto à taxa de desemprego durante a pandemia, esta bateu níveis altíssimos, atingindo, durante o terceiro trimestre de 2020, 14,1 milhões de brasileiros, ocorrendo uma perda de 11,3 milhões postos de trabalho em 12 meses e com mais da metade da população em idade para trabalhar sem possuir uma ocupação. Durante o ano de 2020, cerca de 10 milhões de empregados tiveram redução de jornada e salário ou a suspensão do contrato de trabalho, ocorrendo, ainda, em outubro do mesmo ano, o registro, pelo quarto mês seguido, da ocorrência de mais contratações com carteira assinada do que demissões, gerando a perda de cerca de 171.139 empregos formais<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> AVARENGA, Darlan. GERBELLI, Luiz Guilherme. MARTINS, Raphael. Como a pandemia 'bagunçou' a economia brasileira em 2020. G1, 2020. Disponível em <<https://g1.globo.com/google/amp/economia/noticia/2020/12/12/como-a-pandemia-bagunçou-a-economia-brasileira-em-2020.ghtml>>. Acesso em 3 de fev. de 2024.

Quanto às perspectivas para o ano de 2024, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, espera-se uma melhora da fragilidade financeira das famílias, com medidas como a continuidade da política de valorização do salário mínimo, a queda da taxa Selic (reverberando sobre o mercado de crédito) e o programa de renegociação das dívidas das famílias de baixa renda (o Desenrola Brasil), concomitantemente com o alívio proveniente da descompressão das taxas de inflação, permitindo a elevação do poder de compra das famílias<sup>13</sup>.

Conforme nota técnica do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (CECON)<sup>14</sup>, a política de reajuste do salário mínimo é um dos principais determinantes da condição de vida material da maioria da população brasileira e, na última Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), referente ao ano de 2021, quase 70% da população brasileira auferia um salário mínimo ou menos como renda domiciliar per capita. Ainda, o piso dos benefícios do sistema de pensões e aposentadorias do INSS é o salário mínimo, dessa forma, 59,4% dos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, ou quase 19 milhões de aposentados e pensionistas, recebem salário mínimo.

No final do ano de 2004, após uma marcha das centrais sindicais à Brasília, o Governo Lula instituiu o Conselho Nacional do Salário Mínimo, objetivando a formulação de uma política de valorização do salário mínimo de forma acordada entre governo, entidades patronais e representantes dos trabalhadores e, como efeito das negociações, o CNSM elaborou uma proposta que ficou cunhada como “política permanente de valorização do salário mínimo” que passou a vigorar em 2007. Esta política tinha como critérios o repasse da inflação do período entre as correções, o aumento real pela variação do PIB e a antecipação da data-base de revisão para janeiro (o que passou a ocorrer a partir de 2010), gerando, como resultado, aumento do salário mínimo nos dois mandatos de Lula no patamar de 57%.

No ano de 2012, a política de valorização do salário mínimo passou a ser definida pela Lei n. 12.382, estipulando a correção segundo o INPC do ano anterior

---

<sup>13</sup> BRAGA, Julia de Medeiros. ARAUJO, Mônica Mora. AMITRANO, Cláudio Roberto. Visão Geral da Conjuntura. IPEA, 2023. Disponível em <<https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/category/sumario-executivo/>>. Acesso em 3 de fev. de 2024.

<sup>14</sup> WELLE, Arthur. FURNO, Juliane. BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. O poder de compra do salário mínimo: dos governos Lula a Bolsonaro. Disponível em <<https://www.eco.unicamp.br/noticias/o-poder-de-compra-do-salario-minimo-dos-governos-lula-a-bolsonaro-nota-do-cecon-n-18>>. Acesso em 3 de fev. de 2024.

e a variação do PIB de dois anos precedentes, vigorando até o ano de 2023. Em 2016, o salário mínimo passou a crescer de acordo com a inflação por conta da desaceleração e posterior retração do PIB verificada nos anos anteriores e assim se manteve até 2018.

Conforme exposto pelo CECON, em 2019, durante o governo Bolsonaro, a política de valorização do salário mínimo não foi renovada, deixando de ser considerado o PIB no seu reajuste, deixando de auferir ganho real e nem mais recompondo a inflação, conforme é determinado constitucionalmente.

Segundo o ICL economia<sup>15</sup>, quanto ao poder de compra dos brasileiros nos últimos anos, este apresentou declínio em virtude da alta inflação somada à perda de renda do trabalhador, sendo registrado, durante os anos de 2013 a 2023, aumento nos preços dos itens de necessidades básicas, quase dobrando o valor nos supermercados, enquanto o salário da população praticamente ficou estagnado.

Conforme dados do Instituto, atualmente, a população possui a sensação de que comprem menos com a mesma quantia de dinheiro do que podiam comprar há dez anos, pois há anos atrás era possível comprar 13 itens de necessidades básicas nos supermercados pagando R\$ 100 e, hoje em dia, com o mesmo valor, não seria possível comprar nem metade das mercadorias, sendo resultado da inflação e da baixa produtividade profissional, fatores que fazem com que o salário diminua.

Segundo o narrado pela chefe de economia da Rico Investimentos, Rachel de Sá, os dois períodos que a inflação mais subiu foi na crise de 2015 e durante a pandemia de Covid-19 (principalmente no ano de 2021). Nestes períodos, os preços subiram por volta de 10% ao ano e não houve um aumento salarial equivalente para tanto.

Ademais, verificou-se que o aumento da inflação subiu 88% em 10 anos e, em contrapartida, o salário médio anual do brasileiro, considerando 13<sup>o</sup> e as férias, por sua vez, aumentou cerca de 3% no período, havendo nítida diferença quanto ao poder de compra dos brasileiros e o salário auferido, havendo, desde 2013, diminuído todos os anos o poder de compra do brasileiro, conforme estudo realizado pela consultoria financeira L4 Capital.

---

<sup>15</sup> Na última década, poder de compra do brasileiro caiu quase pela metade. ICL Economia, 2024. Disponível em <https://icleconomia.com.br/poder-de-compra-caiu-quase-pela-metade/>. Acesso em 4 de fev. 2024.

O objetivo da apresentação de um cenário econômico ampliado e através das décadas possui como objetivo a compreensão de como o contexto do endividamento contraído pelo indivíduo, pessoa consumidora diária de bens de consumo e serviço, raras vezes é um caso isolado e sim acompanhado da conjuntura que o cerca como o desemprego, a baixa renda, a desvalorização da moeda e sua relação com o poder de consumo, entre outros fatores.

## **2.2. Natureza Jurídica de Consumidor**

Para adentrar no preâmbulo do superendividamento, suas causas e consequências na vida do cidadão comum, vale realizar a conceituação de quem é o consumidor e como ele é visto e tratado na sociedade atual. Segundo o art. 2º do Código de Defesa do Consumidor, o conceito de consumidor baseia-se em “toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final”, ou seja, o indivíduo que possui a relação direta entre o comprar e o consumir.

Conforme artigo escrito por Felipe Cherque de Marchi<sup>16</sup>, antes da entrada em vigor do CDC em 1990, as relações consumeristas eram reguladas, na sua ampla maioria, pelo código civil de 1916, o qual muito se baseava na tradição do direito europeu do século XIX. Ademais, a necessidade de serem criadas regras e diretrizes específicas regular as relações de consumo vem desde a revolução industrial, quando as negociações eram realizadas diretamente entre comerciante e consumidor, sem a interferência estatal ou de um intermediário, com uma parte elaborando os contratos (comerciantes e empresários) e a outra parte apenas cumprindo (os consumidores). Neste período, com o advento da produção em série, o consumidor encontrou-se em um patamar inferior ao dos comerciantes e produtores, pois os lucros dessas pessoas não eram alterados caso algum consumidor ficasse insatisfeito e deixasse de comprar determinado produto, pois sempre haveriam outros consumidores para garantir os lucros às grandes empresas.

Seguindo o entendimento do artigo, o Código de Defesa do Consumidor possui como função principal a equiparação, no mesmo nível de

---

<sup>16</sup> MARCHI, Felipe Cherque. A evolução do Direito do Consumidor ao longo da história e sua aplicação nos dias atuais. Jusbrasil, 2018. Disponível em <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-evolucao-do-direito-do-consumidor-ao-longo-da-historia-e-sua-aplicacao-nos-dias-atuais/524577089>>. Acesso em 5 de fev. 2024.

importância, poder e proteção, entre comerciantes e consumidores. Reconhecendo a disparidade de poder nesta relação consumerista, a Constituição Federal, no art. 5º, XXXII, determina que é função do Estado promover a proteção do consumidor, entretanto, de acordo com a realidade da sociedade de consumo, não haveria como afastar esta posição desfavorável, principalmente se forem levadas em conta as revoluções pelas quais passaram as relações jurídicas e comerciais nas últimas décadas.<sup>17</sup>

Segundo Marchi, com o advento do CDC na década de 1990, ocorreu, conseqüentemente, um fortalecimento de institutos e programas de defesa do consumidor no Brasil, surgimento o primeiro Procon (Programa de Proteção e Defesa do Consumidor), principal órgão de defesa do consumidor do país, no ano de 1976, na cidade de São Paulo, havendo, a partir de então, as primeiras manifestações a respeito da necessidade de uma legislação específica para regular exclusivamente as relações de consumo, visto que o Código Civil de 1916 já se mostrava ultrapassado em relação ao tema.

Quanto ao PROCON, importante órgão criado após a entrada em vigor do CDC, este atua, seja no âmbito estadual ou municipal, defendendo os direitos dos consumidores, estando entre as suas principais atribuições fiscalizar e aplicar as sanções administrativas aos fornecedores que violam as normas de proteção ao consumidor<sup>18</sup>, estando tais sanções previstas no art. 56 do CDC, quais sejam: multa, apreensão do produto, cassação do registro do produto junto ao órgão competente, proibição de fabricação do produto, suspensão temporária de atividade, revogação de concessão ou permissão de uso, dentre outras.<sup>19</sup>

Segundo Kleber Fernandes, do blog “Ei, Consumidor” e do site “Portal Mercado Aberto”, caso o consumidor busque resolver os seus conflitos por intermédio do Procon e só depois buscar o judiciário, aumentam as suas chances de sucesso na ação, pois evidencia-se o seu interesse em resolver os problemas

---

<sup>17</sup> TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de Direito do Consumidor: direito material e processual. 2. Ed. São Paulo: Método, 2013. 784 p. 31

<sup>18</sup> BENJAMIM, Antônio Herman V., Claudia Lima Marques, Leonardo Roscoe Bessa. Manual de direito do consumidor. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2012.

<sup>19</sup> É competência do Procon aplicar multa pelo descumprimento das leis de defesa do consumidor. Superior Tribunal de Justiça. Jusbrasil, 2010. Disponível em <<https://www.jusbrasil.com.br/noticias/e-competencia-do-procon-aplicar-multa-pelo-descumprimento-das-leis-de-defesa-do-consumidor/1945091#:~:text=Entre%20as%20san%C3%A7%C3%B5es%20aplic%C3%A1veis%20aos,ao%20%C3%B3rg%C3%A3o%20competente%2C%20entre%20outras>>. Acesso em 6 de fev. 2024.

através da conciliação, bem como demonstra a falta de interesse do fornecedor de produtos ou serviços em resolver o problema.

Além do PROCON, o Ministério Público também contribui para a Política Nacional das Relações de consumo, supervisionando a aplicação da lei de forma justa, além de propor maneiras para a defesa do consumidor, contando com a existência do MPCon, entidade civil sem fins lucrativos que atua na defesa do consumidor em toda região abrangente no Brasil. Ainda, as Defensorias Públicas também possuem papel importantíssimo na proteção do consumidor superendividado, atuando nos casos práticos comerciais abusivos, qualidade nos serviços públicos ou vícios nos serviços das operadoras de telefonia e energia elétrica.

Entretanto, a definição de consumidor vem sendo discutida e ampliada pelo STJ, que, com o aniversário de 20 anos do CDC no ano de 2010, resolveu discutir a respeito de como o conceito de consumidor deveria ser aplicado e ampliado a fim de atender aos diversos casos atuais. Por exemplo, a ministra Nancy Andrighi esclareceu que a aplicação do CDC objetivava proteger o consumidor, trazendo equilíbrio e transparência às relações de consumo, visto que, na relação de consumo, o consumidor seria o elo mais vulnerável frente ao fornecedor.<sup>20</sup>

Essa ampliação no conceito de consumidor visava a sua flexibilização a fim de considerar como destinatário final quem usava o bem em benefício próprio, independentemente de servir diretamente a uma atividade profissional. Dessa forma, o consumidor intermediário, ao adquirir um produto ou serviço com o objetivo de direta ou indiretamente, dinamizar ou instrumentalizar o seu próprio negócio lucrativo, não se enquadrava na definição constante no art. 2º do CDC. Contudo, após essa expansão do conceito de consumidor realizado pelo STJ, admite-se, excepcionalmente, a aplicação das normas do CDC a determinados consumidores profissionais, desde que demonstrada, em concreto, a vulnerabilidade técnica, jurídica ou econômica destes.

Além disso, verifica-se, atualmente, o enorme assédio sofrido pelos consumidores através dos veículos de telemarketing, com incessantes ligações, SMS ou e-mails, com o intuito de oferecer promoções e supostas vantagens. Essas

---

<sup>20</sup> STJ define amplitude do conceito de consumidor. Justiça Federal, 2015. Disponível em <<https://www.cjf.jus.br/cjf/outras-noticias/2010/setembro/stj-define-amplitude-do-conceito-de-consumidor>>. Acesso em 9 de jan. de 2024.

táticas de vendas fazem, muitas vezes, com que o cidadão comum comece a se endividar cada vez mais em razão do alto assédio sofrido, podendo caracterizar, em alguns casos, dano moral, caso o consumidor peça para que o seu nome seja retirado do cadastro de clientes e o seu desejo acabe sendo desrespeitado<sup>21</sup>.

Em relação à caracterização por dano moral decorrente de insistentes mensagens publicitárias, a 2ª Turma Recursal dos Juizados Especiais do Distrito Federal manteve uma decisão que condenou, por unanimidade, uma operadora telefônica ao pagamento de indenização por danos morais a uma cliente em virtude do excesso de mensagens publicitárias enviadas. A consumidora relatou que em 19/11/2022 havia solicitado a interrupção no envio das mensagens publicitárias, seguindo as informações disponibilizadas no site da operadora, havendo posterior comunicação de que as referidas mensagens parariam de ser enviadas dentro de 30 dias, o que não ocorreu, resultando na condenação por dano moral no valor de R\$4.000,00 em favor da consumidora<sup>22</sup>.

Outro caso relacionado com a importunação em razão de ligações publicitárias abusivas foi julgado pela 21ª Vara Cível de Brasília no ano de 2020<sup>23</sup>. O autor havia solicitado o bloqueio do contato telefônico da telefônica Claro através do site "Não Me Perturbe", mas a empresa não respeitou o pedido. Posteriormente, o autor registrou diversos protocolos contra os contatos na Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), mas a operadora seguiu com as ligações.

Em virtude da insistência da companhia telefônica em seguir com as ligações, o juízo concedeu liminar para obrigar a Claro a cessar as comunicações publicitárias abusivas, sendo fixada multa de R\$500,00 para cada descumprimento da ordem, mas mesmo assim, tal medida não gerou êxito, sendo proferida sentença em 2021, fixando R\$6.000,00 por danos morais e R\$10.000,00 por descumprimentos, bem como foi alterada a multa por descumprimento para o valor de R\$2.000,00, com limite de até dois contatos indevidos.

---

<sup>21</sup> FISZPAN, Bianca. O assédio moral ao consumidor por meio da publicidade abusiva pode gerar dano moral passível de indenização. Jusbrasil, 2019. Disponível em <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-assedio-moral-ao-consumidor-por-meio-da-publicidade-abusiva-pode-gerar-dano-moral-passivel-de-indenizacao/651023195/amp>>. Acesso em 9 de jan. 2024.

<sup>22</sup> Operadora indenizará cliente por excesso de mensagens com propaganda. Migralhas, 2024. Disponível em <<https://www.migalhas.com.br/quentes/400394/operadora-indenizara-cliente-por-excesso-de-mensagens-com-propaganda>>. Acesso em 9 de jan. 2024.

<sup>23</sup> Operadora deve indenizar consumidor por excesso de ligações e mensagens. Consultor Jurídico, 2022. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2022-abr-24/operadora-telefonologia-pagaram-indenizacao-excesso-ligacoes/>>. Acesso em 9 de jan. 2024.



Conforme narrado pelo relator, o desembargador Getúlio Moraes Oliveira, havia prova farta e majoritária acerca da conduta abusiva contra o consumidor, estando a ré agindo de má-fé ao persistir com as ligações e mensagens, mesmo ciente do desejo do autor de não as receber e da decisão judicial proibindo tais atos. Conforme exposto pelo Portal Jurídico Magis<sup>24</sup>, as mensagens publicitárias excessivas podem ser caracterizadas como práticas intrusivas, impossibilitando a liberdade virtual do indivíduo, podendo, muitas vezes, conter ilicitude – no âmbito de violação ao Código de Defesa do Consumidor e à Lei Geral de Proteção de Dados.

Ainda, segundo uma entrevista realizada pelo Núcleo de Direito do Consumidor da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) com o professor e coordenador Felipe Comarela Milanez, chegou-se à conclusão de que o consumismo evoluiu de acordo com a evolução da própria sociedade e do acesso à aquisição de novos produtos, principalmente nos últimos 50 a 60 anos, havendo o objetivo de basear a economia capitalista a partir do consumo.

Defendeu-se, além disso, que a internet era uma grande facilitadora do consumo desenfreado, pois atualmente as publicidades eram personalizadas, ou seja, cada pessoa recebia, por meio das suas redes sociais, a indicação de produtos com base no seu histórico de busca e de acessos a sites, o que poderia vir a persuadir o consumidor a um ato de consumo pouco refletido<sup>25</sup>.

A relação consumo/exclusão dos consumidores também é narrada pelo sociólogo Zygmunt Bauman, para o autor, a sociedade de consumo aprofundou as desigualdades sociais, sob uma visão de que todos nós estamos "condenados à vida de opções, mas nem todos temos os meios de ser optantes"<sup>26</sup>. Dessa forma, Bauman defende que a capacidade, ou a falta dela, de consumir se configura como um dos critérios de inclusão/exclusão social dos indivíduos.

Assim sendo, o sociólogo narra que vivemos em uma sociedade de consumidores, uma sociedade que baseia os seus membros basicamente como consumidores, que os julga e avalia principalmente por sua capacidade e conduta relativa ao consumo. Nesse paradigma há os consumidores experientes, que estão

---

<sup>24</sup> BARBOSA, Caio César do Nascimento. Consumidor sob pressão: breves notas sobre o assédio de consumo no ciberespaço. Magis, 2023. Disponível em <<https://magis.agej.com.br/consumidor-sob-pressao-breves-notas-sobre-o-assedio-de-consumo-no-ciberespaco/>>. Acesso em 10 de jan. 2024.

<sup>25</sup> MARQUES, Mariana. Sociedade do consumo na era da informação. UFOP, 2022. Disponível em <<https://ufop.br/noticias/em-discussao/sociedade-do-consumo-na-era-da-informacao>>. Acesso em 10 de jan. 2024.

<sup>26</sup> BAUMAN, Z. (1999). Globalização: As conseqüências humanas. Rio de Janeiro: Zahar.

sempre prontos para movimentar a economia e, em contrapartida, encontra-se os consumidores falhos, quais sejam, aqueles que não possuem condições de fazer girar a economia de consumo e, dessa forma, são excluídos socialmente.<sup>27</sup>

A partir das análises de Bauman a respeito do comportamento dos indivíduos na sociedade de consumo, o fenômeno do superendividamento dos consumidores acaba sendo melhor compreendido, entretanto, três fatores que auxiliam a crescente do superendividamento são, além do exposto até então, a crescente produção de mercadorias industrializadas, a extensão do sistema de crédito e, em virtude da grande concessão de crédito à população, o endividamento e a conseguinte constituição da cultura do consumo.

Ademais, desde a década de 1970, uma estagnação dos salários nas nações industrializadas e, por outro lado, para ocorrer crescimento e estabilidade econômica, o aumento na capacidade produtiva tem que ser acompanhado e relacionado com um aumento de demanda, sob risco de haver ajustes recessivos.<sup>28</sup>

Seguindo o entendimento de Guttman e Pliron, neste panorama, a absorção dos produtos por parte dos consumidores pode ocorrer com a redução da poupança e/ou com o aumento da jornada pessoal de trabalho, sendo estas vias limitadas. Atualmente, o que tem acontecido é que, mesmo com a renda estagnada, a viabilização dos gastos por parte das famílias "é assegurada de modo mais efetivo pelo acesso ao endividamento do consumidor, de forma que o gasto das famílias possa ser descasado dos limites da renda".

Para os autores, o novo regime capitalista é baseado em três forças inter-relacionadas, quais sejam. a dependência aumentada do endividamento em todos os ramos de atividades econômicas, a facilitação de tal financiamento através do endividamento pela inovação financeira e, por fim, pela globalização financeira como a força mais transcendental na internacionalização do capital (Guttman e Pliron, 2008, p. 581).

Dessa forma, deve-se atentar para os efeitos das narrativas midiática, em especial as publicitárias, visto que tais discursos visam ditar como o indivíduo deve

---

<sup>27</sup> BAUMAN, Z. (2007). *Vida Líquida*. Rio de Janeiro: Zahar.

<sup>28</sup> GUTTMANN, R., & PLIHON, D. (2008). O endividamento do consumidor no cerne do capitalismo conduzido pelas finanças [Número especial]. *Economia e Sociedade*, 17, 575-610.

ser e proceder, do que fazer com o corpo, etc.<sup>29</sup> A mídia pode usar dos seus artifícios para tentar manipular os consumidores, criando a ideia nas suas cabeças de que necessitam comprar determinado produto, o que, muitas vezes, pode gerar endividamento por parte dos consumidores, pois não possuem condições de arcar com o pagamento de determinado bem, mas mesmo assim compram porque este está sendo propagado pela mídia, criando a ideia de que grande parte da sociedade de consumo está comprando-o.

### **3. INCONSTITUCIONALIDADE DOS ATOS NORMATIVOS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL NA REGULAMENTAÇÃO DO NÃO COMPROMETIMENTO DO MÍNIMO EXISTENCIAL PARA FINS DE PREVENÇÃO DO SUPERENDIVIDAMENTO**

#### **3.1. O Fenômeno do Superendividamento**

O fenômeno do superendividamento caracteriza-se pela impossibilidade do indivíduo arcar com as suas despesas mensais (contas de água, luz, telefone, aluguel, condomínio, alimentação, entre outros) sem sacrificar o mínimo existencial necessário para a sua sobrevivência, ou seja, o valor auferido pelo indivíduo não abarca todas as suas despesas necessárias, o que acaba gerando o atraso no pagamento de diversas contas mensais, resultando em uma enorme bola de neve que, dificilmente, é possível ser tratada, levando o cidadão à triste situação do superendividamento.

Além disso, conforme consta na Cartilha do Superendividamento apresentada pela Ordem dos Advogados do Brasil, em virtude da vulnerabilidade do consumidor superendividado, a Lei n. 3.515/15 prevê a sua proteção, visto que a sua situação fugiu completamente do controle e o seu salário e/ou aposentadoria não garante o adimplemento dos seus débitos integralmente.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> FISCHER, R. M. B. (2000). Mídia e produção de sujeito: O privado em praça pública. In T. M. G. Fonseca & D. J. Francisco (Orgs.), *Formas de ser e habitar a contemporaneidade* (pp. 109-120). Porto Alegre, RS: UFRGS.

<sup>30</sup> Cartilha Superendividamento. OAB. Disponível em <[https://www.oab.org.br/Content/pdf/Cartilha\\_A4\\_Superendividamento%20-%20CEDC.pdf](https://www.oab.org.br/Content/pdf/Cartilha_A4_Superendividamento%20-%20CEDC.pdf)>. Acesso em 8 de jan. 2024.

Outrossim, a referida lei busca definir explicitamente que as dívidas devem ser contraídas pela pessoa natural e de boa fé, podendo abranger quaisquer compromissos financeiros assumidos, operações de crédito, compras a prazo, serviços de prestação continuada, e não os débitos contraídos mediante fraude, má fé ou, ainda, oriundos de contratos celebrados dolosamente com o objetivo de não adimplir.

Ademais, dentre os motivos que arrastam a pessoa para o superendividamento estão o uso excessivo de cartão de crédito, a contratação de empréstimos em altos valores, a perda do emprego, os elevados custos mensais em virtude do custeamento de algum tipo de doença na família, morte e/ou rupturas na estrutura familiar decorrente de divórcio, separação, dentre outros fatores. Em razão do superendividamento, o cidadão começa a sentir não só o peso das dívidas, mas também sente um abalo psicológico, pois em virtude das altíssimas dívidas, ocorre a privação de atividades de lazer, como ir ao cinema, sair com amigos, realizar alguma viagem, etc.

Segundo uma pesquisa realizada pela Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL) e pelo Serviço de Proteção ao Crédito (SPC)<sup>31</sup>, 97% dos inadimplentes relataram haver sofrido algum tipo de sentimento negativo ao descobrirem que estavam endividados, estando a ansiedade como o sentimento mais citado (78%), seguido com estresse ou irritação (71%), angústia (75%), vergonha (71%), tristeza e desânimo (69%), foram referidos pelos entrevistados ao se depararem com a difícil e triste situação na qual estavam inseridos. Ainda, mais da metade dos entrevistados (55%) relataram terem sentido alterações no apetite; afirmando desatenção ou improdutividade no trabalho (48%) e desconto da ansiedade em vícios como o cigarro, a comida e o álcool (42%) e, além disso, a grande maioria relatou alteração no sono (72%) e menos vontade de sair e socializar (63%).

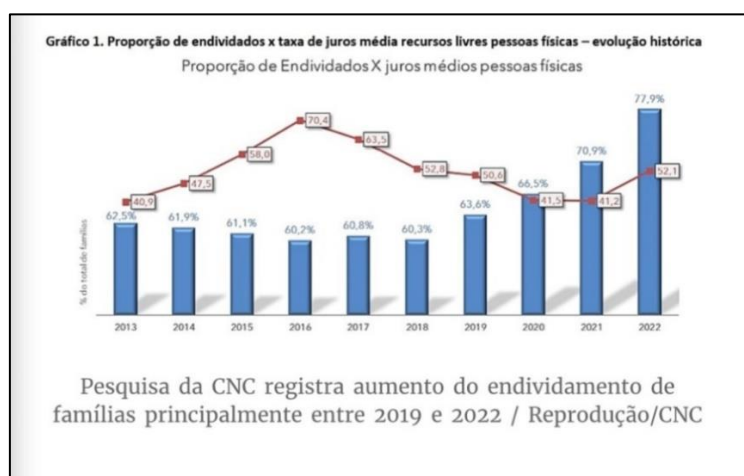
Segundo a especialista em finanças da CNDL, Merula Borges, nem todos os consumidores conseguem lidar com a inadimplência de forma racional, o que acaba gerando comportamentos negativos, havendo o desconto de tais sentimentos em

---

<sup>31</sup> 8 em cada 10 inadimplentes sofreram impacto emocional negativo por conta das dívidas, revela pesquisa CNDL/SPC Brasil. CNDL, 2020. Disponível em <<https://site.cndl.org.br/8-em-cada-10-inadimplentes-sofreram-impacto-emocional-negativo-por-conta-das-dividas-revela-pesquisa-cndlspc-brasil/>>. Acesso em 10 de jan. 2024.

vícios ou em compras excessivas, o que pode aumentar ainda mais as dívidas, gerando uma espécie de ciclo vicioso que pode levar a pessoa inadimplente a uma situação ainda pior da qual se encontrava anteriormente.

Além disso, a referida pesquisa realizada pelo CNDL e SPC, no ambiente de trabalho, quatro em cada dez entrevistados (43%) relataram terem produzido menos, havendo, também, casos de redução de paciência com os colegas (37%). Quando ao ambiente familiar, afirmações quanto à irritabilidade e intolerância com as pessoas próximas alcançou mais da metade dos consumidores (53%), havendo, ainda, relatos de descuido com o bem-estar da família (44%) e quanto ao temor em relação às dívidas pendentes, 35% dos consumidores relataram temer não conseguir adimplir com os débitos e 18% afirmaram que, em virtude das dívidas, eram considerados desonestos perante às demais pessoas. Por fim, 73% dos inadimplentes relataram possuir um nível de preocupação alto ou muito alto frente às dívidas. A tabela abaixo demonstra o crescimento das famílias superendividadadas entre os anos de 2013 a 2022<sup>32</sup>.



Fonte: Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC).

Ainda, a pesquisa indicou que a imensa maioria dos inadimplentes (90%) relataram terem sofrido o impacto das dívidas no seu padrão de vida, com um pouco menos da metade dos endividados indicando que as suas vidas foram totalmente

<sup>32</sup> População sofre com endividamento recorde alcançado no governo Bolsonaro. BdF, 2023. Disponível em <<https://www.brasildefato.com.br/2023/09/15/populacao-sofre-com-endividamento-recorde-alcancado-no-governo-bolsonaro>>. Acesso em 15 de jan. 2024.

afetadas em virtude das dívidas (44%) e poucas pessoas relataram que o seu padrão de vida não foi impactado (7%).

Ademais, em razão das dívidas em atraso, algumas pessoas acabam evitando realizar compras a prazo (20%), começando a ter um maior controle sobre os seus ganhos e gastos (17%), evitando adquirir itens de vestuário (16%) e evitando sair com pessoas que gostam de gastar e que possam vir a incentivá-los e influenciá-los a fazer compras (14%).

Segundo o presidente da CNDL, José César da Costa, as frustrações e incertezas provocadas pela inadimplência não se restringem somente ao campo financeiro, possuindo também impacto na saúde física e emocional dos endividados, sendo importante, dessa forma, a busca pela ajuda de amigos, parentes ou especialistas, a fim de encontrar uma solução para as dívidas, pois negociá-las exige racionalidade e equilíbrio.

Foi relatado, ainda, que a maioria dos consumidores endividados (73%) tentaram tomar algum tipo de crédito no ano de 2019, buscando pagar as suas dívidas (58%) e, também, manifestando o desejo de comprar alguma coisa (24%). Dentre os consumidores que tentaram tomar crédito, a grande maioria obteve êxito (74%), sendo as modalidades mais utilizadas o empréstimo (36%), o cartão de crédito já possuído anteriormente (23%), a emissão de um novo cartão de crédito (15%), o uso do limite do cheque especial (13%) e, por fim, 24% dos inadimplentes não conseguiram a liberação do crédito.

Quanto às dívidas mais recorrentes dos consumidores, segundo o CNDL e SPC, os principais produtos e serviços adquiridos através do cartão de crédito, cartão de lojas, cheque ou crediário são os itens de supermercado (43%), roupas, calçados e acessórios (32%), remédios (28%), eletrônicos (19%), eletrodomésticos (19%) e combustível (18%). Em contrapartida, os brasileiros vêm priorizando o pagamento, em dia, das contas de água e luz (70%), telefone (64%), TV por assinatura/internet (63%), plano de saúde (43%) e condomínio (38%). Segundo a especialista em finanças, Merula Borges, os inadimplentes acabam fazendo um tipo de rodízio para escolher qual conta conseguirão pagar naquele mês, o que demonstra a situação extrema de alguns, com outros priorizando o pagamento de

contas básicas que podem implicar no corte de fornecimento caso haja atraso no pagamento.<sup>33</sup>

Segundo pesquisa do Instituto Locomotiva e MFM Tecnologia apresentada no mês de dezembro de 2023, oito em cada dez famílias brasileiras estavam endividadas e um terço possuía dívidas em atraso, sendo o cartão de crédito o líder no ranking da inadimplência. Ainda, a referida pesquisa apontou que os consumidores consideravam as redes sociais como um problema, pois incentivavam comportamentos que complicariam o pagamento das contas futuras (23%). Ainda, os cônjuges também foram citados como fatores de influência na hora das compras (10%).<sup>34</sup>

Ainda, na passagem do mês de novembro para dezembro de 2023, os brasileiros ficaram mais endividados (de 76,6% em novembro para 77,6% em dezembro), resultando, ao longo do ano de 2023, uma queda no endividamento pela primeira vez desde 2019, contudo, a inadimplência alcançou quase um terço da população (28,9% em 2022 para 29,5% em 2023).<sup>35</sup>

Quanto aos percentuais de juros pagos sobre os débitos em atraso, segundo o Banco Central, em novembro de 2023, os juros do rotativo do cartão de crédito estavam, em média, em 431,6% ao ano, ou seja, caso uma pessoa entrasse no rotativo devendo R\$100 e não quitasse o débito, após 12 meses, a sua dívida seria alcançaria o valor de R\$ 531,60.

Com o intuito de controlar os juros do rotativo do cartão de crédito, o Conselho Monetário Nacional regulamentou, no mês de dezembro de 2023, que os juros do rotativo do cartão de crédito e da fatura parcelada não ultrapassariam o importe de 100% da dívida. A Lei do Desenrola havia estabelecido uma tentativa de negociação entre o governo federal, o Banco Central, o Congresso Nacional e as instituições financeiras a fim de se chegar a um acordo acerca de um novo modelo de tratamento do rotativo do cartão de crédito e, caso não se chegasse a um acordo,

---

<sup>33</sup> BARBOSA, Mariana. Cartão de crédito é o principal vilão da inadimplência. Varejo S.A., 2023. Disponível em <<https://cndl.org.br/varejosa/cartao-de-credito-e-o-principal-vilao-da-inadimplencia/>>. Acesso em 15 de jan. 2024.

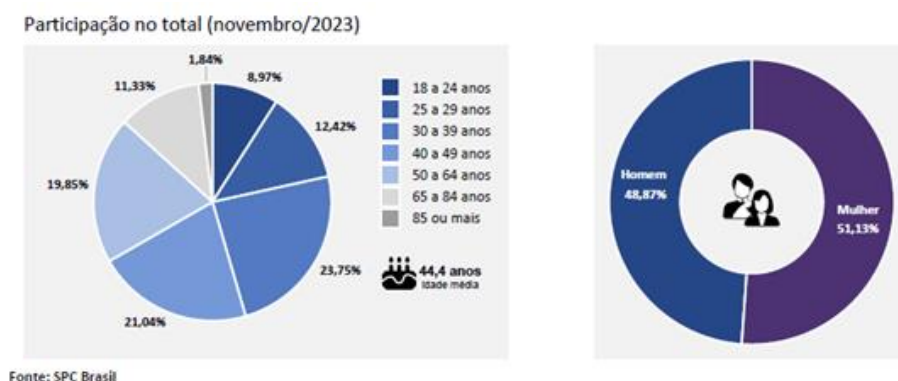
<sup>34</sup> A cada dez brasileiros, oito estão endividados, mostra pesquisa. Agência Brasil, 2023. Disponível em <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-12/cada-dez-brasileiros-oito-estao-endividados-mostra-pesquisa#:~:text=Pesquisa%20do%20Instituto%20Locomotiva%20e,Brasileiros%20em%20Situa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Inadimpl%C3%Aancia.>> Acesso em 10 de jan. 2024.

<sup>35</sup> Proporção de endividados sobe a 77,6% em dezembro e a de inadimplentes cai a 28,8%, aponta CNC. InfoMoney, 2024. Disponível em <<https://www.infomoney.com.br/minhas-financas/proporcao-de-endividados-sobe-a-776-em-dezembro-e-a-de-inadimplentes-cai-a-288-aponta-cnc/>> Acesso em 10 de jan. 2024.

ocorreria a implementação do modelo utilizado no Reino Unido, o que, de fato, acabou ocorrendo.<sup>36</sup>

Durante o ano de 2023, o endividamento aumentou timidamente durante o mês de novembro, atingindo 66,57 milhões de brasileiros, resultando na estimativa de que quatro em cada dez brasileiros adultos (40,65%) estariam negativados no mês de novembro, quando o volume de consumidores com contas atrasadas cresceu 3,55% em relação ao mesmo período de 2022<sup>37</sup>.

Segundo o indicador realizado pela Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL) e pelo Serviço de Proteção ao Crédito (SPC Brasil), ocorreu um aumento no número de inclusões de devedores com tempo de inadimplência de 1 a 3 anos (23,75%), sendo verificado que, durante o mês de novembro de 2023, o maior número de devedores possuía entre 30 a 39 anos (23,75%), sendo 51,13% mulheres e 48,87% homens. O gráfico abaixo demonstra o número de pessoas inadimplentes baseando-se na faixa etária e no sexo.



Fonte: SPC Brasil.

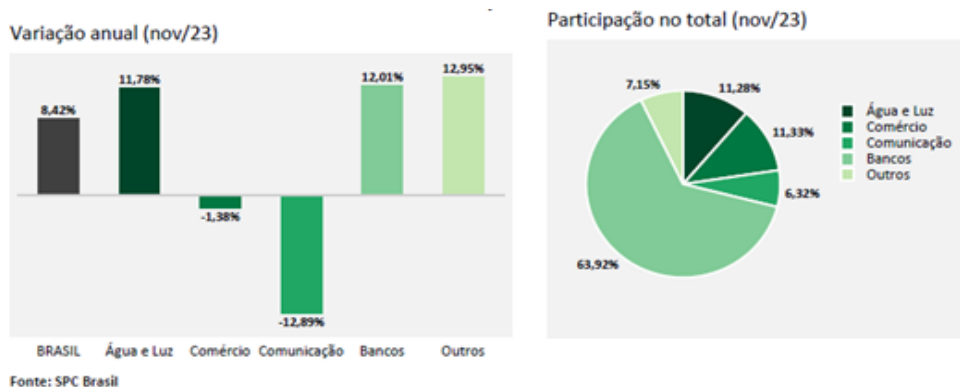
Ainda, no mesmo mês, o número de dívidas em atraso no Brasil apresentou crescimento de 8,42% em relação ao mesmo período de 2022, ocorrendo uma evolução das dívidas (12,01%) com o setor dos bancos, seguido do inadimplemento nas contas de água e luz (11,78%) e, em contrapartida, ocorreu uma diminuição das dívidas atrasadas nos setores da comunicação (-12,89%) e do comércio (-1,38%). O

<sup>36</sup> Juros do rotativo passam a ser limitados a 100% da dívida. Agência Brasil. 2024. Disponível em <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-12/juros-do-rotativo-passam-ser-limitados-100-da-divida>> Acesso em 10 de jan. 2024.

<sup>37</sup> A cada dez brasileiros, oito estão endividados, mostra pesquisa. Agência Brasil, 2023. Disponível em <<https://site.cndl.org.br/inadimplencia-tem-pequeno-aumento-e-atinge-6657-milhoes-de-consumidores-aponta-cndlspc-brasil/>>. Acesso em 14 de jan. de 2024.



gráfico abaixo expõe os percentuais devidos pelos brasileiros no tocante às dívidas inadimplidas<sup>38</sup>.



Fonte: SPC Brasil.

A partir de 1º de janeiro de 2024, entrou em vigor o novo salário mínimo nacional, no valor correspondente a R\$1.412,00, sendo considerado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos como um fator importante no aumento da renda das famílias mais humildes, havendo a expectativa de que, com o aumento do SM, haja uma ampliação do mercado consumidor interno e, conseqüentemente, um fortalecimento da economia brasileira.<sup>39</sup>

A partir da análise de 100 casos de superendividamento no Rio Grande do Sul, a professora Cláudia Lima Marques (2006) identificou o perfil dos consumidores que se defrontaram com o superendividamento: em geral, são chefes de família, com vários dependentes desprovidos de renda fixa; a maioria mulheres (55%), idade entre 30 e 60 anos (66%) e idosos, acima de 60 anos (11%); trabalhadores autônomos ou liberais (47%), aposentados (11%) e desempregados (10%); há casos de superendividamento ativo (21,7%), mas prepondera o passivo, sendo decorrente de desemprego (36,2%), doença e acidentes (19,5%), divórcio (7,9%), morte (5,1%) e outros, como nascimentos de filhos (9,4%).<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Inadimplência cresce e atinge 40,15% da população adulta. Verejo S.A., 2023. Disponível em <<https://cndi.org.br/varejosa/inadimplencia-cresce-e-atinge-4015-da-populacao-adulta/>>. Acesso em 14 de jan. de 2024.

<sup>39</sup> Novo salário mínimo deve gerar incremento de quase R\$ 70 bilhões na economia, diz Dieese. CNN, 2023. Disponível em <[https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/novo-salario-minimo-deve-gerar-incremento-de-quase-r-70-bilhoes-na-economia-diz-dieese/?utm\\_source=social&utm\\_medium=instagram-feed&utm\\_campaign=cnn-economia](https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/novo-salario-minimo-deve-gerar-incremento-de-quase-r-70-bilhoes-na-economia-diz-dieese/?utm_source=social&utm_medium=instagram-feed&utm_campaign=cnn-economia)>. Acesso em 16 de jan. 2024.

<sup>40</sup> MARQUES, C. L., & CAVALLAZZI, A. L. (2006). *Direitos do consumidor endividado*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

Como exposto, o superendividamento, além de prejudicar absurdamente a vida do consumidor, acaba gerando um impacto econômico negativo também na economia do país, pois quando as pessoas não conseguem arcar com o pagamento das suas dívidas, isso afeta o setor financeiro, podendo levar as empresas à inadimplência. Diante deste cenário, as instituições financeiras, na maioria das vezes, precisam tomar medidas drásticas para recuperar o dinheiro emprestado, como a cobrança de juros altos e a execução de garantias.<sup>41</sup>

Além deste panorama negativo que o superendividamento pode gerar tanto para o consumidor quanto para o setor financeiro, pode ocorrer, também, uma diminuição do poder de compra das pessoas, afetando a demanda por bens e serviços e, conseqüentemente, afetando a economia do país, pois o aumento do endividamento das famílias é capaz de contribuir para o aumento da inflação e aumento do custo de vida.

Dessa forma, a fim de proteger o consumidor superendividado, a Lei 14.181 trouxe a obrigação de se avaliar a condição financeira do consumidor antes da oferta de crédito, bem como proibiu propagandas de empréstimos do tipo “sem consulta ao SPC ou sem avaliação da situação financeira do consumidor”, estando proibido o assédio sobre o consumidor para contratar um produto, serviço ou crédito, principalmente em casos de idosos, analfabetos, doentes ou em estado de vulnerabilidade.<sup>42</sup>

Segundo a Escola Nacional de Defesa do Consumidor (ENDC)<sup>43</sup>, na Europa, durante a década de 80, o superendividamento apareceu inicialmente em razão das facilidades de concessão de crédito e a expressão “superendividados ativos” começou a designar estes consumidores que acabaram se confrontando com dificuldades insolúveis de reembolso. Ainda, o superendividamento apresentou outro aspecto, as chamadas vítimas de um “acidente da vida”, como a perda de emprego, um divórcio ou uma doença, o que acabou perturbando o equilíbrio orçamentário do

---

<sup>41</sup> MAIA, Hermida. Superendividamento no Brasil: Qual é a Situação Atual? Jusbrasil, 2023. Disponível em <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/superendividamento-no-brasil-qual-e-a-situacao-atual/1825040130>>. Acesso em 5 de fev. 2024.

<sup>42</sup> Prevenção e tratamento do superendividamento agora é direito do consumidor. Governo ES, 2021. Disponível em <<https://www.es.gov.br/Noticia/prevencao-e-tratamento-do-superendividamento-agora-e-direito-do-consumidor>>. Acesso em 5 de fev. 2024.

<sup>43</sup> <https://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2019/09/CADERNO-PREVEN%C3%87%C3%83O-E-TRATAMENTO-DO-SUPERENDIVIDAMENTO.pdf>. Acesso em 5 de fev. 2024.

consumidor, privando-lhe dos recursos necessários para cumprir os seus compromissos e os seus gastos correntes.

Segundo os dados trazidos pelo ENDC, a pobreza diminuiu no Brasil nos últimos 14 anos, cerca de 22% da população em uma média de diminuição de cerca 5,2% ao ano, e a força de compra do salário mínimo aumentou nos últimos 10 anos em 90%, se comparado com o aumento de custos de consumo, o que resultou em um aumento do consumo por família de 0,91 em 2002 para 5,26 em 2007. O crédito para pessoa física aumentou 8 vezes, segundo a FEBRABAN, sendo hoje responsável por quase a metade do crédito concedido por todo o sistema financeiro brasileiro.

Em razão deste cenário, ocorreu uma explosão de crédito ao consumidor no Brasil, sendo que, de 2001 a 2005, o número de cartões de crédito (incluindo os de loja e de débito) aumentou 118% no Brasil, ocorrendo um aumento de 144% nas classes C, D e E. No ano 2000, os brasileiros tinham 119 milhões de cartões de crédito e, em 2007, este número subiu para 413 milhões, sendo 132 milhões somente “cartões de loja”. Neste panorama, a insolvência aumentou, ocorrendo uma “ressaca do crédito” e um “hiperconsumo” das classes C, D e E no Brasil.

Seguindo o entendimento do ENDC, o consumo e o crédito estão vinculados no sistema econômico e jurídico de todos os países no mundo, mas países como França, Estados Unidos, bem como a União Europeia, possuem leis de combate à usura dos bancos e financeiras, de falência dos consumidores e sobre crédito ao consumidor e concessão responsável do crédito às pessoas físicas, para dar alguns exemplos de como todos os ordenamentos jurídicos modernos do mundo lidam com a prevenção e o tratamento deste tipo novo de insolvência civil.

No caso do Brasil há apenas o Código de Defesa do Consumidor, mas ele não tratava, além do seu art. 52 e até o surgimento da Lei 14.181, de forma especial acerca do tema do superendividamento, possuindo tais leis especiais um sentido econômico e social importante, pois a concessão de crédito permite a inclusão de pessoas de baixa renda mensal na sociedade de consumo, mas tal concessão deve ser concedida de forma responsável, sem excessos e sem gerar a impossibilidade de adimplemento das dívidas em um tempo razoável.

Ainda, o ENDC defende que, tanto no Brasil quanto no resto do mundo, a publicidade, o marketing e as práticas comerciais criam desejos nos consumidores,

influenciando as suas escolhas, por esse motivo, o crédito ao consumidor seria capaz de gerar perigos, pois o Brasil não conhece a falência do consumidor, podendo, dessa forma, o superendividamento levar à exclusão da pessoa da sociedade de consumo.

Os perigos acerca da concessão de crédito podem ser atuais ou futuros, pois o crédito fornece ao consumidor a impressão de que pode, apesar do seu orçamento reduzido, adquirir vários produtos que estão sendo consumidos pela sociedade, podendo haver a realização de compras que não poderiam ser adimplidas em um tempo razoável. No direito comparado há a máxima de que quem já comprometeu mais de 50% da sua possibilidade atual e futura de pagamento (retirando-se os gastos mensais como comida, luz, água, transporte, entre outros) está superendividado.

Segundo o ENDC é a partir do momento que o indivíduo está inserido no panorama do superendividamento que pode vir a iniciar a utilização de crédito perigosa, como os prazos para pagamento dos cartões de crédito com valores mínimos, dos limites dos cheques especiais, de créditos consignados para quitar outros créditos, de pedir emprestado dinheiro na família, entre outras tentativas de pagar com as dívidas com o objetivo para alcançar a adimplência.

Conforme referido pela instituição, um dos perigos futuros do crédito é que, apesar da pessoa conseguir pagar as suas dívidas parceladas em um determinado mês no qual está empregada (realizando “bicos” ou trabalhando horas extras), no próximo mês, caso esteja com problemas no trabalho ou na família e o pagamento do crédito não consiga ser mantido, ocorre um desequilíbrio orçamentário que pode culminar no quadro do superendividamento.

A doutrina europeia distingue superendividamento passivo de ativo, ou seja, o passivo caracteriza-se caso o consumidor não tenha contribuído ativamente para o aparecimento da sua crise de solvência e liquidez e, em contrapartida, o superendividamento ativo ocorre quando o consumidor usa exageradamente o seu crédito, consumindo de forma demasiada, superando o seu orçamento. No caso do Brasil, para os consumidores de boa-fé havia algum tipo de solução como mais tempo para pagar as dívidas em um “plano de *repagamento*” ou até mesmo o perdão das dívidas, como no art. 778 do CPC de 2002.

Ainda, a Escola Nacional de Defesa do Consumidor defendeu que, no tocante ao superendividamento passivo e ativo, considera-se passivo os consumidores de boa-fé, que contrataram determinado serviço podendo e querendo pagá-lo, mas que, em razão de algum “acidente da vida”, como um divórcio, uma separação, alguma morte na família, doença, entre outros, não conseguiu adimplir com as suas obrigações. De outro lado, o superendividamento ativo ocorre quando os consumidores abusam do crédito, havendo consumo exagerado, superando as suas condições econômicas ou de patrimônio, podendo haver a contratação do serviço mediante boa ou de má-fé subjetiva, mas que, ao final, não obteve condições de adimplir com os débitos.

A fim de evitar esta espécie de falência do consumidor, países como Estados Unidos, Canadá, França, Inglaterra, Alemanha, Bélgica e Luxemburgo criaram inovações legislativas, muitas advindas da jurisprudência e da analogia à concordata comercial, em especial um processo extrajudicial específico, de tratamento amigável ou administrativo de renegociação e parcelamento para os consumidores, permitindo um tratamento da situação de superendividamento.

Entretanto, conforme defendido pela Escola, o maior instrumento de prevenção do superendividamento dos consumidores é a informação detalhada, sendo isto um dever de boa-fé por parte das instituições financeiras, devendo informar os elementos principais do contrato, esclarecer acerca dos riscos do crédito e do comprometimento futuro da renda do consumidor. Segundo consta no art. 52 do CDC, o fornecedor deverá informar prévia e adequadamente o consumidor a respeito de todos os elementos do contrato de crédito antes de concluí-lo, em especial o preço, as condições (valores de juros, acréscimos legais, número e periodicidade das prestações), bem como a soma total a pagar com ou sem financiamento.

A obrigação do fornecedor de informar o consumidor nos casos de contratos envolvendo outorga de crédito encontra respaldo na legislação comparada, a qual revela-se eficiente na proteção dos consumidores. Na França, desde 10 de janeiro de 1978, a *Loi Scrivener* já disciplinava a informação e a proteção dos consumidores no domínio de certas operações de crédito, referindo que o contrato deveria mencionar a identidade do mutuante, a natureza, o objeto e a duração da operação proposta como o custo total e a taxa efetiva global do crédito (art. 4º). Já as

disposições desta lei foram reunidas no *Code de la consommation* de 26 de julho de 1993, cujo artigo “L 311-4” obriga o anunciante de todo o negócio que envolva uma operação de crédito a inserir na sua publicidade as informações mencionadas, de modo que o consumidor já pode, desde a fase da publicidade, refletir sobre as condições do negócio.

Ante o exposto, o ENDC afirmou que a lição mais importante do direito comparado é que há dois caminhos quanto à crise de solvência da pessoa física e leiga, quais sejam, planejar e dividir as dívidas a pagar ou reduzi-las, perdendo os juros, as taxas ou mesmo o principal, em parte ou totalmente, dependendo do patrimônio e das possibilidades do devedor, ocorrendo sempre a preservação do mínimo existencial, pois o tempo para o adimplemento das dívidas pode ser longo. Por exemplo, em casos como o da Alemanha, exige-se 7 anos de pagamento do consumidor para chegar ao perdão das dívidas, enquanto no resto da Europa são 4 anos.

Ademais, uma premissa da legislação é justamente estar o consumidor de boa-fé subjetiva e ser a dívida não profissional, bem como dar tempo, através da elaboração de um plano de pagamento, para a recuperação extrajudicial do consumidor, excluindo-se dívidas fiscais, de alimentos, oriundas de delitos, etc. Por exemplo, a lei francesa privilegia soluções administrativas e um plano de pagamento para o consumidor, supervisionado pelo magistrado, antes de passar a fase judicial.

Seguindo o entendimento da Escola Nacional de Defesa do Consumidor, outra premissa imposta pela legislação é um controle para saber se o crédito foi concedido de forma responsável ou abusiva, sem informações e esclarecimentos, sem as formalidades exigidas por lei (por escrito, com direito de arrependimento) ou sem conhecer o consumidor e a sua capacidade econômica, como forma de cobrar juros elevados ou de ter o consumidor como um eterno devedor. Nestes casos, a sanção administrativa é a perda dos juros e o lucro do crédito.

Quanto aos países europeus que realizam a renegociação de dívidas, na França isto se dá através de uma comissão administrativa, com a participação dos bancos, do juiz do superendividamento, de um assistente social e de uma figura do liquidante, espécie de síndico da “falência”. No caso da Alemanha, a renegociação das dívidas somente ocorre aos consumidores de boa-fé e de forma judicial, visto que a renegociação extrajudicial não obteve sucesso.

Ademais, o inadimplemento das obrigações contraídas é identificado pelo caráter individual e casuístico relacionado ao devedor e o superendividamento está relacionado à visão conjuntural do consumidor no mercado de consumo, tornando-se um fenômeno social e mundial da pós-modernidade.

Ainda, o ENDC defende que as dívidas do superendividamento podem estar vencidas ou não, pois tal fenômeno pode ocorrer mesmo quando as dificuldades de pagamento ainda não são efetivas, mas previsíveis, sendo em nada relacionado com pobreza por parte do consumidor, podendo atingir todas as classes sociais, tendo os consumidores mais desfavorecidos e com baixo grau de instrução, maior risco de adentrar no superendividamento, em virtude da falta de informação.

O objetivo da apresentação dos dados supra expostos é demonstrar a grande conjuntura na qual os consumidores brasileiros vivem e a estrita relação com a inconstitucionalidade do Decreto n. 11.150/22, ou seja, no momento que as pessoas possuem altíssimas contas de cartão de crédito, empréstimo contratados, alto nível de desemprego, inúmeras contas em atraso, núcleos familiares cada vez mais endividados e com dificuldades em arcar com o pagamento das despesas básicas, torna-se inexecutável a fixação de um mínimo existencial no exímio valor de R\$600,00.

### **3.2 A inconstitucionalidade dos atos do Poder Executivo Federal em matéria de proteção do mínimo existencial do consumidor**

A expedição de Decretos é uma das várias competências atribuídas ao Chefe do Poder Executivo e possui sustentação no art. 84, IV da Constituição Federal, o qual exemplifica que compete, privativamente, ao Presidente da República, sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir Decretos e regulamentos para a sua fiel execução<sup>44</sup>.

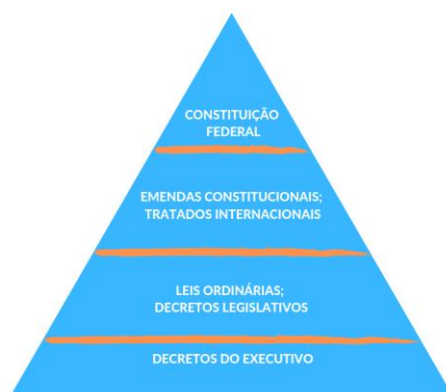
Contextualizando, conforme narrado pela autora Isabela Moraes, escritora da plataforma *Politize!*, na maioria dos casos, um Decreto presidencial possui funções limitadas e puramente administrativas, sendo um meio no qual o presidente toma decisões administrativas, sendo, na sua maioria, em relação à disposição de

---

<sup>44</sup> CARVALHO, de Marcelo. O decreto regulamentar como atividade legislativa do poder executivo. Disponível em <[https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/358\\_arquivo.pdf](https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/358_arquivo.pdf)> Acesso em 10 de fev. 2024.

questões técnicas como a criação de Consulados, composição de Conselhos e Comissões e alteração em outros Decretos já existentes.

Seguindo o entendimento da plataforma, os Decretos presidenciais estão no rol dos atos administrativos, possuindo, dessa forma, a função de complementar uma lei, estando abaixo, na hierarquia do ordenamento jurídico, da lei ordinária, conforme verifica-se na ilustração abaixo.<sup>45</sup> Dessa forma, visto que há esta hierarquia entre normas, um Decreto não pode extrapolar as suas funções, ou seja, não pode versar sobre temas que não são da sua competência, bem como não pode modificar ou contradizer o que está determinado em lei, podendo tornar-se ilegal e inconstitucional.



Fonte: Politize!

No ano de 2021, o CDC sofreu uma atualização, pois a Lei n. 14.181 de 1º de julho de 2021 entrou em vigor e buscava prevenir e tratar as causas que levavam o consumidor à situação do superendividamento, sendo dois pontos essenciais a definição do que seria uma pessoa superendividada e a preservação do mínimo existencial para a sua subsistência, cujo conceito seria, posteriormente, regulamentado pelo Decreto n. 11.150.<sup>46</sup>

Segundo as advogadas Amanda Brighenti e Giovanna Camargo, a Lei n. 14.181 objetivava prevenir e tratar a situação do consumidor inadimplente através do adimplemento das suas obrigações contraídas com os fornecedores sem haver o

<sup>45</sup> Decretos presidenciais: como funciona esse mecanismo? Politize, 2019. Disponível em <<https://www.politize.com.br/Decretos-presidenciais/>> Acesso em 10 de fev. 2024.

<sup>46</sup> Condege aponta que decreto do mínimo existencial não possui “validade, juridicidade e eficácia”. Defensoria Pública do Estado do Ceará, 2022. Disponível em <<https://www.defensoria.ce.def.br/noticia/notacondegeminimoexistencial/>> Acesso em 10 de fev. 2024.



comprometimento do mínimo existencial necessário para a sua sobrevivência. Ainda, a referida lei criou um procedimento para a tentativa de conciliação e repactuação de dívidas do consumidor superendividado, visando proteger as garantias e as formas originalmente pactuadas.<sup>47</sup>

Seguindo o entendimento das advogadas, são reconhecidos como dívidas quaisquer compromissos financeiros decorrentes da relação de consumo, abrangendo operações de crédito, compras a prazo e serviços de prestação continuada. Em contrapartida, não estão englobadas as dívidas assumidas em função de aquisições de serviços de luxo de alto valor, frutos de contratos celebrados dolosamente sem o propósito de realizar pagamento, bem como contratos de crédito com garantia real, de financiamentos imobiliários e de crédito rural.

Ademais, no art. 4º do Decreto, evidencia-se todos os débitos que não constam na preservação do mínimo existencial, quais sejam: as parcelas das dívidas relativas a financiamento e refinanciamento imobiliário; empréstimos e financiamentos com garantias reais; contratos de crédito garantidos por meio de fiança ou com aval; operações de crédito rural; financiamento da atividade empreendedora ou produtiva (incluindo as subsidiadas pelo BNDES); as dívidas anteriormente renegociadas na forma do disposto no Capítulo V do Título III da Lei n. 8.078, de 1990; de tributos e despesas condominiais vinculadas a imóveis e móveis de propriedade do consumidor; operação de crédito consignado regido por lei específica e, por fim, os débitos decorrentes de operações de crédito com antecipação, desconto e cessão, inclusive fiduciária, de saldos financeiros, de créditos e de direitos constituídos ou a constituir, inclusive por meio de endosso ou empenho de títulos ou outros instrumentos representativos.<sup>48</sup>

Segundo a revista eletrônica Consultor Jurídico, antes da entrada em vigor do Decreto n. 11.150, os tribunais vinham aplicando o mínimo existencial em 30% da renda líquida do consumidor, valendo-se de uma analogia ao limite de 35% previsto

---

<sup>47</sup> Lei do Superendividamento: o que, de fato, é reconhecido como dívida? Análise, 2022. Disponível em <<https://analise.com/opiniao/lei-do-superendividamento-o-que-de-fato-e-reconhecido-como-divida>> Acesso em 10 de fev. 2024.

<sup>48</sup> BRASIL, Decreto n. 11.150, de 26 de julho de 2022. Disponível em <[41](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D11150.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.150%2C%20DE%2026%20DE%20JULHO%20DE%202022&text=Regulamenta%20a%20preserva%C3%A7%C3%A3o%20e%20o,C%C3%B3digo%20de%20Defesa%20do%20Consumidor.> Acesso em 11 de fev. 2024.</a></p></div><div data-bbox=)

na Lei 10.820/2003, aplicável ao crédito consignado com descontos em folha de pagamento. A partir do artigo 4º do Decreto, a avaliação do mínimo existencial limitou-se às dívidas e aos limites de crédito afetos ao consumo.<sup>49</sup>

Quanto ao disposto na Lei n. 14.181, a prevenção e tratamento em relação ao superendividamento visava ocorrer através de uma fase conciliatória por meio de um processo de repactuação das dívidas ou, ainda, durante um processo de superendividamento, objetivando a revisão e a integração dos contratos para a repactuação das dívidas, havendo uma redação do plano de pagamento a fim de preservar o mínimo existencial do cidadão<sup>50</sup>.

Conforme explica a Revista Eletrônica de Direito Processual (REDP), a primeira fase defendida pela Lei do Superendividamento é preliminar à segunda, consistindo na realização de uma audiência de conciliação em bloco e na tentativa de realização de um acordo em relação ao plano de pagamento proposto pelo consumidor. A segunda fase, que só ocorrerá se não for realizado acordo com todos os credores, consiste na criação e imposição de um plano compulsório de pagamento. Ainda há a possibilidade de ocorrência de mais uma fase, na qual se pretende buscar o cumprimento da sentença homologatória do acordo ou da sentença constitutiva e impositiva do plano de pagamento compulsório, ou seja, a fase de cumprimento de sentença.<sup>51</sup>

Após a entrada em vigência da Lei n. 14.181/21 e a atualização que gerou no Código de Defesa do Consumidor através dos seus mecanismos de proteção e defesa do consumidor superendividado através das políticas de conciliação e repactuação das dívidas, restou em aberto o mínimo existencial reservado para a subsistência mensal do indivíduo, o qual seria, posteriormente, regulamentado, de forma extremamente polêmica e controversa, pelo Decreto n. 11.150/22.

Com a entrada em vigor do Decreto n. 11.150 no mês de julho de 2022, foi regulamentado o valor do mínimo existencial necessário para a subsistência do consumidor superendividado, fixando-se no baixíssimo valor de R\$303,05,

---

<sup>49</sup> Lei do Superendividamento: desafios após dois anos de vigência. Consultor Jurídico, 2023. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2023-jul-12/opiniao-minimo-existencial-lei-superendividamento/>> Acesso em 11 de fev. 2024.

<sup>50</sup> Decreto 11.150/2022 e a miserabilidade no mínimo existencial. Consultor Jurídico, 2022. Disponível em <[https://www.conjur.com.br/2022-out-19/garantias-consumo-Decreto-111502022-miserabilidade-minimo-existencial/#\\_ftn10](https://www.conjur.com.br/2022-out-19/garantias-consumo-Decreto-111502022-miserabilidade-minimo-existencial/#_ftn10)> Acesso em 11 de fev. 2024.

<sup>51</sup> Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP, NÚMERO 1. JANEIRO A ABRIL DE 2024 Disponível em <[www.redp.uerj.br](http://www.redp.uerj.br)> Acesso em 11 de fev. 2024.

correspondente a 25% do salário mínimo atual da época, qual seja, R\$1.212. A fixação deste percentual irrisório para fins de sobrevivência gerou diversas polêmicas, alegando-se, dentre diversas críticas, que fixar o mínimo existencial em um valor tão baixo geraria uma forma de escravidão moderna, pois a maior parte do salário auferido pelo indivíduo (75%) seria destinado ao pagamento das suas dívidas, deixando-o com um valor irrisório para sobreviver, o que serviria única e exclusivamente para não deixar os bancos e instituições financeiras sem o pagamento do débito, visto que, se tratando do cidadão, este entraria cada vez mais em uma bola de neve no tocante aos débitos.

Segundo nota emitida pela Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ANADEP), o mínimo existencial não estaria somente ligado ao direito à vida, mas também ao princípio da dignidade da pessoa humana e aos direitos sociais à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, previstos no art. 6º da CF.<sup>52</sup>

Então, seguindo o entendimento da ANADEP, a fixação de um mínimo existencial em valor tão ínfimo não seria capaz de custear gastos essenciais como o pagamento de aluguel, vestuário, contas de água, energia e gás, muito menos o básico da alimentação de um indivíduo, visto que, segundo dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE)<sup>53</sup>, no mês de dezembro de 2023, o maior custo do conjunto de bens alimentícios básicos foi apurado em Porto Alegre (R\$ 766,53), depois em São Paulo (R\$ 761,01), Florianópolis (R\$ 758,50) e Rio de Janeiro (R\$ 738,61), conforme verifica-se na tabela abaixo.

---

<sup>52</sup> NOTA TÉCNICA - 202207 - CPC/ANADEP. Disponível em <[https://www.migalhas.com.br/arquivos/2022/7/3646199A960442\\_nota-anadep.pdf](https://www.migalhas.com.br/arquivos/2022/7/3646199A960442_nota-anadep.pdf)> Acesso em 12 de fev. de 2024.

<sup>53</sup> Em 2023, preço da cesta básica diminuiu em 15 capitais. Dieese, 2024. Disponível em <<https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2023/202312cestabasica.pdf>> Acesso em 12 de fev. de 2024.

**Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos - Custo e variação da cesta básica em 17 capitais - Brasil - dezembro e ano de 2023**

Capital	Varição no ano (12 meses) (%)	Varição mensal (%)	Valor da cesta	Tempo de trabalho	Porcentagem do Salário Mínimo líquido
Belém	0,94	1,62	645,44	107h34m	52,86
Porto Alegre	0,12	3,70	766,53	127h46m	62,78
Curitiba	-0,21	2,02	697,22	116h12m	57,10
Aracaju	-0,73	0,10	517,26	86h13m	42,36
Florianópolis	-1,39	1,46	758,50	126h25m	62,12
Salvador	-1,73	1,81	560,81	93h28m	45,93
Rio de Janeiro	-1,88	1,42	738,61	123h06m	60,49
João Pessoa	-3,48	-1,10	542,30	90h23m	44,41
Fortaleza	-3,61	-1,49	630,38	105h04m	51,63
São Paulo	-3,83	1,57	761,01	126h50m	62,33
Brasília	-4,12	4,67	698,74	116h28m	57,23
Recife	-4,78	-2,35	538,08	89h41m	44,07
Natal	-4,84	-1,98	556,06	92h41m	45,54
Goiânia	-5,01	3,20	669,36	111h34m	54,82
Vitória	-5,48	1,99	688,86	114h49m	56,42
Belo Horizonte	-5,75	2,60	656,29	109h23m	53,75
Campo Grande	-6,25	3,39	697,69	116h17m	57,14

Fonte: DIEESE

Fonte: DIEESE.

Ainda, a DIEESE considerou, com base na cesta básica mais cara (Porto Alegre) e levando em consideração a determinação constitucional de que o salário mínimo deveria ser suficiente para suprir as despesas de um trabalhador e da sua família com alimentação, moradia, saúde, educação, vestuário, higiene, transporte, lazer e previdência, estimou-se que, em dezembro de 2023, o salário mínimo necessário para a manutenção de uma família de quatro pessoas deveria equivaler a R\$ 6.439,62 ou 4,88 vezes o mínimo de R\$ 1.320,00. No mês de novembro do mesmo ano, o mínimo necessário correspondeu a R\$ 6.294,71 ou 4,77 vezes o piso vigente e, em dezembro do ano anterior, ficou em R\$ 6.647,63, ou 5,48 vezes o piso em vigor, que equivalia a R\$ 1.212,00.

Conforme verifica-se com os dados ilustrados anteriormente, estabelecer um mínimo existencial no valor de R\$303,03 não propicia ao consumidor superendividado o adimplemento das suas contas básicas nem sequer a compra de uma cesta básica mensal, estando completamente fora da realidade do cidadão comum brasileiro.

Segundo a coordenadora do programa de serviços financeiros do Idec<sup>54</sup>, Ione Amorim, os bancos digitais prometem juros baixos e inovação, mas realizam atos

<sup>54</sup> Após dois anos de histórica lei, superendividamento salta e especialistas procuram soluções. Valor Investe, 2023. Disponível em <<https://valorinveste.globo.com/produtos/credito/noticia/2023/07/19/apos-dois-anos-de-lei-historica->

abusivos e conforme exposto pela professora de direito econômico da Universidade de São Paulo (USP), Maria Paula Bertran, o crédito não pode ser livremente ofertado, como acontece nos dias de hoje, precisando ser regulado.

Ainda, a professora defende que há um paradigma de que a educação financeira resolveria os problemas oriundos do endividamento, mas as instituições financeiras precisariam ser constrangidas a oferecer crédito de maneira responsável e isso envolveria mostrar as melhores e as piores práticas aos consumidores, especialmente os de baixa renda, a fim de que fossem alertados a se distanciar de algumas instituições financeiras.

Seguindo o entendimento de Bertran, um método eficaz de diminuição dos casos de superendividamento ocorreria caso os cidadãos recebessem alertas de que estão caminhando para essa triste realidade e que, ao mesmo tempo, as instituições financeiras recebessem avisos de que os seus clientes estão nessa direção, sendo responsáveis pelo risco, havendo a responsabilização dos grandes bancos pela oferta de crédito dos seus correspondentes bancários.

Ademais, conforme consta no art. 3º, § 2º do Decreto, o reajustamento anual do salário mínimo não implicaria na atualização do valor do mínimo existencial a ser preservado, fato completamente atentatório à dignidade da pessoa humana, pois se cada vez mais o valor dos itens básicos sobe (conforme exposto na tabela anexada), o salário mínimo deveria acompanhar o aumento do preço dos produtos e, conseqüentemente, aumentar percentual do mínimo existencial a fim de preservar a compra de itens básicos de sobrevivência, contudo, não foi o que ocorreu neste Decreto, sendo, posteriormente, tal artigo revogado pelo Decreto n. 11.567 de 2023.

Após diversas polêmicas a respeito da inconstitucionalidade do Decreto nº 11.150 baseando-se no percentual fixado para o mínimo existencial a ser preservado ao consumidor superendividado, como este valor não seria atualizado monetariamente a partir de um possível aumento do salário mínimo e os débitos que estavam sendo excluídos do cálculo do mínimo existencial eram dívidas comuns contraídas pelos consumidores como, por exemplo, tributos e despesas

---

superendividamento-da-salto-no-brasil-e-especialistas-procuram-solucoes.shtml>. Acesso em 11 de fev. 2024.

condominiais, financiamento e refinanciamento imobiliário, operação de crédito consignado regido por lei específica, dentre outros débitos, tornou-se inconsistente a permanência vigente do Decreto.

Além da inconsistência manifesta do Decreto e o esvaziamento que gerou na lei que pretendia regulamentar (Lei 14.181/21), ocorreram diversos manifestos criticando o conteúdo do Decreto, como, por exemplo, a nota técnica emitida pelo Conselho Nacional de Defensoras e Defensores Públicos Gerais (CONDEGE) a respeito da sua inconstitucionalidade, referindo que o Decreto estimulava o fornecimento de crédito irresponsável, visto que autorizava as instituições financeiras a realizarem empréstimos desde que a prestação mensal preservasse os R\$ 303,00 da renda mensal do devedor, havendo evidente abuso de direito e em contrariedade aos art. 6º, inciso XI, e 54-D, inciso II, do Código de Defesa do Consumidor.<sup>55</sup>

Ainda, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) ajuizou uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) contra o conteúdo do Decreto, alegando que o valor de preservação do mínimo existencial era incompatível com a dignidade humana, pois impedia a fruição de uma vida digna e dos direitos sociais correlatos a ela, além de vulnerar a proteção ao consumidor. Ademais, alegaram que o Decreto tolhia totalmente a autonomia institucional dos Ministérios Públicos, impedindo, principalmente, a regulação, no âmbito interno-institucional, de medidas para acesso, atendimento, acolhimento e resolutividade de queixas de consumidores em situação jurídica de superendividamento.<sup>56</sup>

Dessa forma, em virtude das inconsistências constitucionais apresentadas pelo Decreto n. 11.150, em virtude da sua nítida inconformidade com a realidade vivida pelo cidadão brasileiro e a falta de aplicação pela jurisprudência majoritária, a

---

<sup>55</sup> Condege aponta que decreto do mínimo existencial não possui “validade, juridicidade e eficácia”. Defensoria Pública do Estado do Ceará, 2022. Disponível em <<https://www.defensoria.ce.def.br/noticia/notacondegeminimoexistencial/>>. Acesso em 10 de fev. 2024.

<sup>56</sup> Decreto que fixa valor da renda a ser protegido do endividamento é questionado no STF. STF, 2022. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=493211&ori=1>>. Acesso em 10 de fev. 2024.

pauta do mínimo existencial tornou-se assunto recorrente, no Governo Federal, a partir do ano de 2023.

Em razão da incontestável inconstitucionalidade do Decreto n. 11.150 em razão do baixíssimo valor reservado para a sobrevivência do indivíduo, deixando-o em uma espécie de escravidão moderna na qual o consumidor superendividado viveria para pagar débitos às instituições financeiras, vivendo com menos de 1,90 dólar por dia, estando, conforme dados apresentados pela ONU, vivendo na linha da pobreza extrema.<sup>57</sup>

Em razão das evidentes polêmicas e problemáticas apresentadas pelo referido Decreto, no ano de 2023, entrou em vigência o Decreto 11.567, revogando alguns dos artigos mais polêmicos do Decreto anterior, por exemplo, o novo Decreto aumentou o valor do mínimo existencial de R\$303,03 para R\$600, revogou § 2º do art. 3º, o qual definia que o reajustamento anual do salário mínimo não implicaria na atualização do valor do mínimo existencial e, no art. 2º do Decreto, no qual consta que a Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública organizaria, periodicamente, mutirões para a repactuação de dívidas para a prevenção e o tratamento do superendividamento por dívidas de consumo.<sup>58</sup>

Contudo, apesar do novo Decreto aumentar o valor do mínimo existencial, tal valor segue sendo irrisório frente aos débitos dos brasileiros, tanto adimplentes quanto superendividados, pois conforme pesquisa realizada pelo Escritório Modelo de Gestão e Negócios do Instituto Federal do Tocantins (IFTO) em parceria com o Núcleo Aplicado de Estudos e Pesquisas Econômicas (NAEPE) <sup>59</sup>, o valor necessário para manter uma família, com um mínimo conforto, seria de R\$5.232.

Segundo o economista Autenir Rezende, participante da referida pesquisa, para uma família, a sobrevivência familiar, com duas crianças e um casal, a essa

---

<sup>57</sup> Pobreza. Nações Unidas. Disponível em <<https://unric.org/pt/eliminar-a-pobreza/>>. Acesso em 10 de fev. 2024.

<sup>58</sup> BRASIL. Decreto n. 11.567, de 19 de junho de 2023. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/Decreto/D11567.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Decreto/D11567.htm)> Acesso em 12 de fev. 2024.

<sup>59</sup> Pesquisa mostra que família de quatro pessoas precisa de mais de R\$ 5 mil para as despesas em Palmas. G1, 2022. Disponível em <<https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2022/07/04/pesquisa-mostra-que-familia-de-quatro-pessoas-precisa-de-mais-de-r-5-mil-para-as-despesas-em-palmas.ghml>> Acesso em 12 de fev. 2024.

cesta básica gira em torno de R\$ 1.800, ou seja, somente o valor com alimentação já supera o salário mínimo brasileiro e, quanto ao mínimo existencial de R\$600, o preço da cesta básica para manter uma família é o triplo do que o novo decreta visa preservar.

Segundo o Dieese, quando há a comparação do custo da cesta básica e o salário mínimo líquido, ou seja, após o desconto referente à Previdência Social, verifica-se que o trabalhador remunerado pelo piso nacional já compromete grande parte da remuneração para adquirir os produtos da cesta básica.<sup>60</sup>

Apesar do cenário de aumento do mínimo existencial não parecer mudar muito o panorama dos consumidores superendividados, a estimativa do governo era de beneficiar mais de 6 milhões de pessoas e garantir a negociação de R\$ 30 bilhões em dívidas.<sup>61</sup>

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ante o exposto no trabalho, a inconstitucionalidade do mínimo existencial no valor de R\$300,00 viola todos os paradigmas quanto à dignidade de qualquer pessoa, deixando o consumidor refém das suas dívidas, sobrevivendo, ou tentando sobreviver, com um valor irrisório por mês, pois a quase totalidade do seu salário é comprometido ao pagamento dos débitos às instituições financeiras, excluindo o cidadão da sociedade de consumo, isolando-o de todas as formas de convivência e dignidade possíveis.

Mesmo após a entrada em vigor do Decreto n. 11.567, o valor de R\$600 como mínimo existencial continua irrisório, claro que, comparado com o valor anterior ocorreu aparente melhora, no entanto, se formos verificar a real situação dos brasileiros, os gastos que as pessoas possuem com contas básicas como água, luz, telefone, condomínio, aluguel, etc., observa-se que o valor segue sendo

---

<sup>60</sup> Quanto uma família precisa para se sustentar no Brasil. Exame, 2019. <https://exame.com/economia/quanto-uma-familia-precisa-para-se-sustentar-no-brasil/> Acesso em 12 de fev. 2024.

<sup>61</sup> Entenda como o aumento do valor do 'mínimo existencial' pode beneficiar superendividados. Exame, 2023. Disponível em <<https://exame.com/economia/como-o-aumento-do-valor-do-minimo-existencial-pode-beneficiar-superendividados/>> Acesso em 12 de fev. 2024.



insuficiente, sendo criada apenas uma cortina de fumaça visto que o Decreto anterior foi alvo de diversas críticas.

Dessa forma, para verificar a fixação de um mínimo existencial, dever-se-ia analisar o caso concreto, pois as situações de superendividamento atingem pessoas em situações e contextos completamente diferentes, devendo, em muitos casos, o aumento do valor de preservação do mínimo existencial para a sobrevivência dos consumidores, os quais, na imensa maioria, não se negam ao pagamento e reconhecimento do débito, mas necessitam, assim como qualquer outra pessoa, de um valor justo mensal para sobreviver e não viver em constante preocupação acerca de como poderá sobreviver ao próximo mês, sendo refém das instituições financeiras.

O Decreto n. 11.150 extrapolou a sua função, esvaziou o que havia sido criado pela Lei 14.181, a qual trouxe diversas melhorias e inovações ao CDC, ao invés de regulamentar a Lei, somente dificultou a sua execução, indo completamente contra o objetivo central da Lei do Superendividamento: proteger o consumidor, pois praticamente jogou o consumidor superendividado em um mar de incertezas acerca da sua situação, excluindo-o da sociedade de consumo e gerando em núcleos familiares o receio de não alcançar uma sobrevivência digna.

Por fim, apesar do Decreto nº 11.567 ter implementado melhoras quanto à situação do superendividamento, essas aparentes melhoras continuam deixando os cidadãos superendividados em uma constante bola de neve de dívidas, pois conforme exposto no trabalho, o valor de uma cesta básica, por exemplo, não consegue ser alcançado com meros R\$600, valor este delimitado para a preservação por parte das instituições financeiras quanto ao mínimo existencial do cidadão superendividado.

Dessa forma, aumentar o mínimo existencial e regulamentar a atualização caso ocorra um possível crescimento do salário mínimo, pode vir a auxiliar alguns superendividados, mas não resolverá de fato o problema, pois o cerne da questão somente poderá ser resolvido através de um cuidado atento ao caso concreto, o quanto o individuo possui de dívida, o quanto poderá dispor mensalmente para o

adimplemento dos seus débitos, quantas pessoas compõem o seu núcleo familiar, entre outros fatores.

Ademais, apesar da tentativa de conciliação prévia, muitas vezes os consumidores que se encontram em uma situação realmente preocupante de superendividamento são direcionados para a via judicial e, nesse momento, o valor do mínimo existencial deve ser analisado conforme as condições do consumidor, mas de forma justa, não buscando somente beneficiar a instituição financeira, devendo haver a preservação de um valor realmente digno ao consumidor, levando em conta os seus gastos com contas básicas, aluguel, condomínio, educação, família, lazer, entre outros fatores e, dessa forma, poder-se-ia chegar a uma condição realmente justa de aplicação do mínimo existencial aos consumidores superendividados.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**BAUMAN, Z.** (1999). *Globalização: As consequências humanas*. Rio de Janeiro: Zahar.

**BAUMAN, Z.** (2007). *Vida Líquida*. Rio de Janeiro: Zahar.

**BENJAMIM, Antônio Herman V., Claudia Lima Marques, Leonardo Roscoe Bessa.** Manual de direito do consumidor. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2012

**BERTONCELLO, Karen.** Superendividamento do consumidor - mínimo existencial – casos concretos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

**BRASIL.** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 12 de mar de 2021. **BRASIL.** Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm)>. Acesso em 14 de mar de 2021.

**BRASIL.** Decreto n. 11.567, de 19 de junho de 2023. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/Decreto/D11567.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Decreto/D11567.htm)> Acesso em 12 de fev. 2024.

**BRASIL,** Decreto n. 11.150, de 26 de julho de 2022. Disponível em <[\*\*BRASIL.\*\* Senado Federal. Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: \[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\\_03/constituicao/constituicao.htm\]\(http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/constituicao.htm\). Acesso em jul. de 2022.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D11150.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.150%2C%20DE%2026%20DE%20JULHO%20DE%202022&text=Regulamenta%20a%20preserva%C3%A7%C3%A3o%20e%20o,C%C3%B3di go%20de%20Defesa%20do%20Consumidor.></a> Acesso em 11 de fev. 2024.</p></div><div data-bbox=)

**BUCAR, Daniel.** Superendividamento: reabilitação patrimonial da pessoa humana. São Paulo: Saraiva, 2017.

**DI STASI;** Mônica; **RIBEIRO, Paulo Dias de Moura.** O Superendividamento dos Consumidores no Brasil: a importância da aprovação da Lei 14.181/2021 em meio à crise econômica gerada pela pandemia da COVID-19. Revista de Direito do Consumidor, vol. 136/2021. p. 49 - 65. jul - ago./2021 DTR\2021\10022.

**FISCHER, R. M. B.** (2000). Mídia e produção de sujeito: O privado em praça pública. In T. M. G. Fonseca & D. J. Francisco (Orgs.), *Formas de ser e habitar a contemporaneidade* (pp. 109-120). Porto Alegre, RS: UFRGS.

**GUTTMANN, R., & PLIHON, D.** (2008). O endividamento do consumidor no cerne do capitalismo conduzido pelas finanças [Número especial]. *Economia e Sociedade*, 17, 575-610.

**JORNADA DIREITO CIVIL:** comemoração dos 20 anos da Lei n. 10.406/2002 e da instituição da Jornada de Direito Civil: enunciados aprovados. – Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2022.

**LIMA, Clarissa Costa de.** O tratamento do superendividamento e o direito de recomeçar dos consumidores. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014.

**MARQUES, Claudia Lima.** Sugestões para uma lei sobre o tratamento do superendividamento de pessoas físicas em contratos de crédito ao consumo: proposições com base em pesquisa empírica de 100 casos no Rio Grande do Sul. In: CAVALLAZZI, Cláudia Lima Marques; LUNARDELLI, Rosângela. (Org.). Direitos do consumidor endividado: Superendividamento e Crédito. 1ed.São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 255-309.

**MARQUES, C. L., & CAVALLAZZI, A. L.** (2006). *Direitos do consumidor endividado*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

**MARQUES, C.L.; LIMA, Clarissa Costa de; DANILEVICZ BERTONCELLO, Káren.** Prevenção e Tratamento do Superendividamento. Caderno de Investigações Científicas, Brasília, v. 01, 29 out. 2010.

**TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim Assumpção.** Manual de Direito do Consumidor: direito material e processual. 2. Ed. São Paulo: Método, 2013. 784 p. 31.