

Superendividamento e mínimo existencial: uma avaliação diagnóstica sobre a inconstitucionalidade do Decreto 11.150/2022 e seus impactos na Lei 14.181/2021

Cristina Grobério PAZÓ*

Diego Márcio Ferreira CASEMIRO**

RESUMO: O superendividamento é, atualmente, um problema social resultante de diversos fatores, entre os quais não se pode negar a incontestável influência do capitalismo na cultura do consumo. Nesse contexto, surge a Lei 14.181/2021 (Lei do Superendividamento), que altera o microssistema de proteção ao consumidor e o Estatuto do Idoso, visando à proteção do consumidor pessoa natural, superendividada e de boa-fé, tendo como parâmetro o mínimo existencial. Esse mínimo existencial é regulamentado pelo Decreto 11.150/2022, que recebe críticas incisivas por não contemplar adequadamente a realidade social. Assim, a pesquisa teve como objetivo analisar, de forma exploratória, o mínimo existencial enquanto categoria jurídica positivada pelo Decreto 11.150/2022 e seus impactos na Lei do Superendividamento, avaliando sua inconstitucionalidade. A pesquisa foi de abordagem qualitativa, de natureza aplicada e objetivos exploratórios, sistematizada por meio de procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental e de pesquisa em processos judiciais. O marco para a análise da inconstitucionalidade foi a Teoria Geral do Controle de Constitucionalidade, que serviu de base para um enquadramento crítico e reflexivo, fortalecido por um levantamento empírico. Nota-se que o Decreto 11.150/2022 sofreu duas alterações que esvaziaram o conceito de mínimo existencial: inicialmente, estabelecendo o percentual de 25% do salário-mínimo de 2022 (R\$ 303), e, atualmente, fixando o valor em R\$ 600. Uma concepção de mínimo existencial comprometida com a realidade social, por sua vez, deve englobar as necessidades de cada caso e garantir os direitos sociais e fundamentais no processo de repactuação da dívida. Diante disso, o Decreto foi analisado à luz das hipóteses de controle de constitucionalidade por meio de ação direta, sendo identificada a adequação para a proposição de arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF). O levantamento empírico constatou que três ações constitucionais foram recebidas pelo Supremo Tribunal Federal nessa hipótese (ADPFs 1005, 1006 e 1097), propostas pela Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos e pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. De modo geral, as linhas argumentativas das petições indicaram a necessidade de maior proteção ao consumidor, a insuficiência do valor atual do mínimo existencial para garantir o mínimo vital e a urgência de políticas eficazes de prevenção e tratamento do superendividamento. Assim, conclui-se que o Decreto 11.150/2022 está aquém dos indicadores sociais, das demandas de acadêmicos e especialistas, bem como da sociedade civil organizada. Sua manutenção, nos termos atuais, é prejudicial à ordem constitucional e contribui para a perpetuação da pobreza e miserabilidade. Portanto, é necessário adotar uma concepção de mínimo existencial estratégica e comprometida, que seja aplicada de

* Professora Adjunta de Direito Civil da Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB) e do Programa de Pós-Graduação em Ciências e Sustentabilidade (PPGCS/UFSB) da mesma instituição. Doutora (UGF), Mestra (UFSC) e Bacharela em Direito (UFES). Advogada. Líder do Grupo de Pesquisa em Direito das Relações Privadas (DIVA/CNPq). Coordenadora do Programa Extensionista Cidadania, Autonomia e Direito (PexCIADI/UFSB). Lattes: lattes.cnpq.br/7514281584068465. Orcid: orcid.org/0000-0001-5396-491X. E-mail: cristina.pazo@gfe.ufsb.edu.br.

** Especialista em Direito Público e em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Graduando do curso de Direito e Bacharel em Humanidades pela Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB). Pesquisador no Grupo de Pesquisa Direito das Relações Privadas (DIVA/UFSB). Membro do Programa Extensionista Cidadania, Autonomia e Direito (PexCIADI/UFSB). Bolsista de Iniciação Científica pela UFSB, com financiamento pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB). Lattes: lattes.cnpq.br/7232563762045710. Orcid: orcid.org/0000-0003-1783-1962. E-mail: diego.casemiro@gfe.ufsb.edu.br.

forma individualizada em cada negociação extrajudicial ou ação judicial voltada ao tratamento do superendividamento. Isso permitirá a análise das especificidades da vida do consumidor superendividado, bem como de suas possibilidades no processo de repactuação, garantindo-lhe o exercício pleno da cidadania e o usufruto de seus direitos.

PALAVRAS-CHAVE: Mínimo existencial; controle de constitucionalidade; superendividamento; proteção do consumidor; Decreto 11.150/2022.

SUMÁRIO: 1. Introdução; – 2. Desenho metodológico; – 3. A Lei do Superendividamento, o Decreto 11.150/2022 e suas mutações; – 4. Questões sociais e enfoques teóricos sobre o mínimo existencial; – 5. A Teoria Geral do Controle de Constitucionalidade e o Decreto 11.150/2022; – 6. Hipóteses de cabimento do controle de constitucionalidade por via direta e o Decreto 11.150/2022; – 7. Levantamento das ações constitucionais recebidas pelo Supremo Tribunal Federal; – 8. Considerações finais; – Referências.

TITLE: *Over-Indebtedness and the Existential Minimum: a Diagnostic Assessment of the Unconstitutionality of Decree 11.150/2022 and Its Impact on Law 14.181/2021*

ABSTRACT: *Over-indebtedness is currently a social problem resulting from various factors, including the undeniable influence of capitalism on consumer culture. In this context, Law 14.181/2021 (the Over-indebtedness Law) came into being, amending the consumer protection microsystem and the Elderly Statute, with the aim of protecting natural, over-indebted and bona fide consumers, using the existential minimum as a parameter. This existential minimum is regulated by Decree 11.150/2022, which has received incisive criticism for not adequately addressing social reality. Thus, the aim of this research was to exploratorily analyze the existential minimum as a legal category established by Decree 11.150/2022 and its impacts on the Over-indebtedness Law, assessing its unconstitutionality. The research had a qualitative approach, an applied nature and exploratory objectives, systematized through bibliographical and documentary research procedures and research into court cases. The framework for the analysis of unconstitutionality was the General Theory of Constitutionality Control, which served as the basis for a critical and reflective framework, strengthened by an empirical survey. It can be seen that Decree 11.150/2022 underwent two changes that emptied the concept of the existential minimum: initially, establishing a percentage of 25% of the 2022 minimum wage (R\$303), and currently setting the amount at R\$600. A concept of existential minimum that is committed to social reality, in turn, must encompass the needs of each case and guarantee social and fundamental rights in the debt renegotiation process. In light of this, the Decree was analyzed in the light of the hypotheses of constitutionality control by means of direct action, and the suitability for filing a motion for breach of fundamental precept (whose acronym is ADPF) was identified. The empirical survey found that three constitutional actions were received by the Supreme Court in this hypothesis (ADPFs 1005, 1006 and 1097), proposed by the National Association of Public Defenders and the National Association of Members of the Public Prosecutor's Office. In general, the argumentative lines of the petitions indicated the need for greater consumer protection, the insufficiency of the current value of the existential minimum to guarantee the vital minimum and the urgency of effective policies to prevent and treat over-indebtedness. Thus, it can be concluded that Decree 11.150/2022 falls short of social indicators, the demands of academics and specialists, as well as organized civil society. Maintaining it in its current terms is detrimental to the constitutional order and contributes to the perpetuation of poverty and misery. Therefore, it is necessary to adopt a strategic and committed conception of the existential minimum, which is applied individually in each out-of-court negotiation or lawsuit aimed at dealing with over-indebtedness. This will make it possible to analyze the specificities of the over-indebted consumer's life, as well as their possibilities in the renegotiation process, guaranteeing them the full exercise of citizenship and the enjoyment of their rights.*

KEYWORDS: *Existential minimum; control of constitutionality; over-indebtedness; consumer protection; decree 11.150/2022.*

CONTENTS: *1. Introduction; – 2. Methodological design; – 3. The Over-indebtedness Law, Decree 11.150/2022 and its mutations; – 4. Social issues and theoretical approaches to the existential minimum; – 5. The General Theory of Constitutionality Control and Decree 11.150/2022; – 6. Hypotheses of constitutionality control by direct means and Decree 11.150/2022; – 7. Survey of constitutional actions received by the Federal Supreme Court; – 8. Final considerations; – References.*

1. Introdução

O superendividamento é, atualmente, um problema social oriundo de diversos fatores, dentre os quais não se pode negar a incontestada presença do capitalismo. O impulsionamento do consumo, para além das necessidades básicas e essenciais, de bens de pouca durabilidade, ou desnecessários à sobrevivência humana, tem tornado engenhosa a vida financeira dos consumidores, encurralando-os em fronteiras de estresses, incapacidades e privações. Tudo isso se relaciona com as estratégias de publicidade agressivas contemporâneas, os comércios eletrônicos globalizados e fortemente estabelecidos, a facilidade de crédito (irresponsável) e o abuso das condições psíquicas de consumidores.

Fato é que, quando pressionados por um montante de dívidas, a pessoa se vê excluída da vida social e impossibilitada de agir com autonomia na ordem pública. A questão encontra, portanto, ressonância nos direitos fundamentais e sociais insculpidos na Constituição Federal de 1988 (CF/88), mais especificamente em seus artigos 5º e 6º. Diante disso, de um problema que se agrava com o passar do tempo, cujo resultado é o de um número expressivo de mais 72 milhões de brasileiros endividados no segundo semestre ano de 2024, é que vem a ser publicada a Lei 14.181/2021, popularmente conhecida como Lei do Superendividamento.

Em síntese, esta Lei alterou o Código de Defesa do Consumidor (CDC, Lei 10.741/2003) e do Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003) para proteção da pessoa natural, superendividada e de boa-fé. Dentre as suas disposições, trouxe o mínimo existencial como parâmetro para a repactuação das dívidas, deixando a cargo do decreto regulamentar dispor sobre seu conteúdo. Ocorreu que o Decreto 11.150/2022, a encargo da matéria, trouxe disposições pouco comprometidas com a realidade social e bastante criticada por juristas, que encaram tal norma como um esvaziamento do mínimo existencial.

À vista disso, o estudo se propôs a analisar, de forma exploratória, o mínimo existencial enquanto categoria jurídica positivada pelo Decreto 11.150/2022 e seus impactos na Lei do Superendividamento, avaliando sua inconstitucionalidade. Como objetivos específicos, buscou-se: (1) levantar o estado da arte quanto às discussões clássicas e contemporâneas sobre mínimo existencial, dignidade da pessoa humana e superendividamento; (2) relacionar o mínimo existencial positivado com as discussões teóricas sobre a questão; e (3) examinar o enquadramento do Decreto 11.150/2022 nas hipóteses de cabimento do controle de constitucionalidade.

Metodologicamente, a preocupação residuiu na inconstitucionalidade do Decreto sob o ponto de vista da técnica jurídica. Para isso, valeu-se de pesquisa qualitativa, de natureza básica e objetivos exploratórios, sistematizada pelos procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental e de pesquisa em processos judiciais. O marco para a análise da inconstitucionalidade consistiu na Teoria Geral do Controle de Constitucionalidade (TGCC), amparando um enquadramento crítico e reflexivo e fortificado por um levantamento empírico.

Assim, o texto está estruturado em sete seções, das quais: (1) descrição metodológica; (2) contextualização da Lei do Superendividamento, do Decreto 11.150/2022 e suas mutações; (3) mapeamento das discussões clássicas e contemporâneas sobre mínimo existencial e dignidade da pessoa humana; (4) caracterizações importantes da TGCC; (5) enquadramento do Decreto 11.150/2022 nas hipóteses de controle de constitucionalidade por ação direta; (6) levantamento empírico e análise exploratória das ações recebidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF); e (7) considerações finais.

2. Desenho metodológico

A metodologia do estudo contempla as características de pesquisa qualitativa, de natureza aplicada e de objetivos exploratórios.¹ Isso porque: (1) não são priorizadas representações numéricas para abordar a questão, em razão de a unidade analítica consistir em norma jurídica (a saber, Decreto 11.150/2022); (2) os resultados e discussões visam ser aplicados ao aprimoramento da ordem jurídica civil brasileira; e (3) refere-se à temática com familiarização recente e pouco explorada pela literatura acadêmica. Assim, ao apresentar-se desse modo, é um estudo com implicações diretas nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030, dos quais, (1) Erradicação da Pobreza, (10) Redução das Desigualdades e, especialmente, (16) Paz, Justiça e Instituições Eficazes.

¹ GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. *Métodos de pesquisa*. Plageder, 2009.

Como procedimentos, utilizou-se de pesquisa bibliográfica e documental² e de pesquisa em processos judiciais.³ A pesquisa bibliográfica foi o investimento necessário ao mapeamento da literatura acadêmica sobre mínimo existencial e dignidade da pessoa humana. Daí, pesquisou-se esses descritores no Google Acadêmico, de modo a serem selecionados os textos que partissem de: (1) uma abordagem histórica; e da (2) ideia de justiça em John Rawls (importante jusfilósofo, cuja teoria implica a noção de mínimo existencial).

A partir de então, a pesquisa documental consistiu na análise de indicadores sociais, de normas jurídicas e da doutrina. Dos indicadores sociais, para diagnosticar a inadimplência no contexto brasileiro. Das normas jurídicas, para fundamentar a unidade de análise e a interpelação normativa do superendividamento e da regulamentação do mínimo existencial. E da doutrina, para apresentar os fundamentos da TGCC. Ressalta-se que o empreendimento metodológico segue o sentido endereçado por Rodrigo Silva,⁴ na aproximação da perspectiva civil-constitucional com o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade; isso porque os enunciados normativos da legislação civil precisam estar compatibilizados com a norma de maior posição hierárquica do ordenamento jurídico brasileira, qual seja, a CF/88.

A TGCC, neste estudo, teve como marco a obra *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*, de Luís Roberto Barroso, em sua edição de 2022. Foi uma escolha estratégica para realizar o objetivo de analisar, de forma exploratória, o Decreto 11.150/2022 com uma avaliação sobre a inconstitucionalidade. A TGCC ancorada em Luís Roberto Barroso⁵ permitiu o enquadramento crítico e reflexivo do referido Decreto nas hipóteses de cabimento do controle de constitucionalidade por via das ações diretas, estabelecendo uma interpretação inovadora da questão na pesquisa acadêmica (eis que, até então, não houve outros estudos que se propuseram a realizar este empreendimento).

Com relação ao procedimento de pesquisa em processos judiciais, por sua vez, consistiu na pretensão de tornar o direito objeto de estudos empíricos, nos termos em que Rebecca Igreja reflete: “longe de ser uma entidade abstrata, [o direito] está imerso em um

² GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. *Métodos de pesquisa*. Plageder, 2009.

³ SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Pesquisas em processos judiciais. In: MACHADO, Máira Rocha (Org.). *Pesquisa empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 275-320.

⁴ SILVA, Rodrigo da Guia. Direito civil-constitucional e controle de constitucionalidade das leis: por um diálogo necessário. *Revista da EMERJ*, vol. 23, n. 3. Rio de Janeiro: 2021, p. 181-215.

⁵ BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. São Paulo: Saraiva, 2022.

contexto social, cultural e histórico específico, que lhe molda e lhe condiciona”.⁶ Nessa ideia, a inconstitucionalidade do Decreto 11.150/2022 pôde ser estudada tanto sob o ponto de vista de um enquadramento teórico, com base na TGCC, como por um levantamento empírico das ações diretas recebidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), caracterizando a pesquisa em processos judiciais.

Segundo Paulo Silva,⁷ a pesquisa em processos judiciais é uma vertente da pesquisa documental. É um procedimento em potencial para a construção de conhecimento jurídicos, pois vale-se de fontes abundantes e acessíveis, possíveis de localização nos sistemas judiciais públicos. Também, por permitir interpretação dos dados a partir de conhecimentos e técnicas especiais de envergadura processual, nas quais os juristas dispõem por sua capacidade de área. Assim, utilizou-se do sítio eletrônico do STF para busca e mapeamento das ações diretas recebidas cujo objeto era o Decreto 11.150/2022. Foram encontradas três ações, em que a análise e síntese exploratória se deram sobre a peça inicial, os argumentos principais e as manifestações ao longo do curso processual.

Assinala-se que, para além das ações diretas, existia a possibilidade de haver discussão da inconstitucionalidade do Decreto por meio do controle difuso (que será explicado adiante), no entanto, este não seria possível de ser mensurado em sede deste estudo, uma vez que seus incidentes ocorrem nos Juízos de primeiro grau, com limitação de seus sistemas de origem, a exemplo do Processo Judicial Eletrônico (PJe), ou, quando chegam no segundo grau, demandam uma análise minuciosa dos repositórios dos Tribunais de Justiça (TJ) de cada Estado, o que não pôde ser contemplado no desenho metodológico deste trabalho, em razão do tempo.

3. A Lei do Superendividamento, o Decreto 11.150/2022 e suas mutações

A Lei do Superendividamento surge como marco no contexto brasileiro, que introduz uma proteção do consumidor há bastante tempo reclamada por juristas.⁸ Essa Lei atualiza o CDC e o Estatuto da Pessoa Idosa (Lei 10.741/2003), atribuindo proteção especial à pessoa natural, consumidora, superendividada e de boa-fé, além de se

⁶ IGREJA, Rebecca Lemos. O Direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em Direito. In: MACHADO, Máira Rocha (Org.). *Pesquisa empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 11.

⁷ SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Pesquisas em processos judiciais. In: MACHADO, Máira Rocha (Org.). *Pesquisa empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 275-320.

⁸ CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; MARQUES, Claudia Lima. *Direitos do consumidor endividado: superendividamento e crédito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. MARQUES, Cláudia Lima. Consumo como igualdade e inclusão social: a necessidade de uma lei especial para prevenir e tratar o “superendividamento” dos consumidores pessoas físicas. *Revista Jurídica da Presidência*, vol. 13, n. 101, Brasília, 2012, p. 405-424.

preocupar com a exclusão social em razão de superendividamento. É uma norma cujo impacto na sociedade é evidente, sobretudo se considerada a cultura do consumo,⁹ caracteristicamente capitalista, que implica a saúde socioeconômica dos consumidores.

Segundo dados do Mapa da Inadimplência e Renegociação de Dívidas, do Serasa, divulgados em julho de 2024, houve um crescimento de 136 mil consumidores registrados no cadastro de negativação, totalizando 72,66 milhões de brasileiros endividados.¹⁰ Correlacionando-se esse dado ao último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que aponta que a população brasileira perfaz 203,1 milhões de pessoas,¹¹ o número de inadimplentes representa o percentual significativo de 36% da população, traduzindo uma presença massiva da dívida na vida de brasileiros.

Outro dado recente, igualmente relevante, é o de que os consumidores brasileiros vêm comprando cada vez mais comida parcelada. Os indicadores apontam que as transações parceladas no total de compras no setor alimentar entre agosto de 2023 e agosto de 2024, subiu de 6,2% para 7,4%.¹² Em outras palavras, significa refletir que, apesar do percentual considerado baixo, o aumento de um ano a outro denota que o consumo básico dos brasileiros, com a própria alimentação, está comprometido, resultando um alerta para as condições materiais básicas de sobrevivência. Agora, quando a questão é especificamente o superendividamento e não inadimplência ou consumo, a situação se agrava tanto por não haver indicadores oficiais sobre o assunto, como por referir-se à temática pouco explorada e debatida na opinião pública, apesar de recorrente.

No tocante à Lei do Superendividamento, dentre as suas disposições, que vão desde os princípios essenciais até os métodos de solução alternativos, as que interessem a este estudo são aquelas relacionadas ao mínimo existencial. Quanto a isso, assinala-se que foram inseridos os incisos XI e XII no artigo 6º do CDC, relativo aos direitos do consumidor, para estabelecer como direitos, respectivamente, “a garantia de práticas de crédito responsável, de educação financeira e de prevenção e tratamento de situações de superendividamento, preservado o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, por meio da revisão e da repactuação da dívida, entre outras medidas” e a “a preservação

⁹ BUZZI, Marco Aurélio Gataldi. O Superendividamento e a cultura do consumo. In: BUZZI, Marco Aurélio Gataldi; MARQUES, Cláudia Lima; CABRAL, Trícia Navarro Xavier; ANDRADE, Juliana Loss de (Coords.). *Superendividamento dos consumidores: aspectos materiais e processuais*. São Paulo: Foco, 2024, p. 3-14.

¹⁰ SERASA. *Mapa da Inadimplência e Renegociação de Dívidas*. 2024. Disponível em: www.serasa.com.br/.

¹¹ BRASIL. *Serviços e Informações do Brasil*. Brasília, 2022. Disponível em: www.gov.br/.

¹² MADUREIRA, Daniele. Brasileiro parcela compra do supermercado e inadimplência cresce. *Folha de São Paulo*, 2024.

do mínimo existencial, nos termos da regulamentação, na repactuação de dívidas e na concessão de crédito”.

Nessas duas disposições, e também em outras como se perceberá adiante, conforme Cláudia Lima Marques, Clarissa Lima e Sophia Vial,¹³ a opção legislativa foi a de destinar o conteúdo do mínimo existencial aos “termos da regulamentação”, por decreto presidencial ou norma regulatória do Banco Central, porque “a prevista regulamentação [permitiria] que a lei [fosse] se adaptando à realidade brasileira [sendo que] o Decreto de forma mais fácil que a lei, [viria] realizando as adaptações necessárias às novas fases do capitalismo brasileiro”.¹⁴ Seria, portanto, objeto da técnica legislativa, a fim de que o mínimo existencial pudesse estar adequado às diferentes necessidades, históricas, da sociedade.

A Lei do Superendividamento também inovou ao incorporar novos Capítulos no microsistema do consumidor. No Capítulo VI-A, intitulado “Da Prevenção e do Tratamento do Superendividamento”, trouxe a relevante definição de superendividamento, no artigo 54-A, do CDC, com a seguinte redação: “Entende-se por superendividamento a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação”. Aqui, nota-se que o mínimo existencial possui um papel importante, pois é a baliza, ou parâmetro, que delimita até que ponto é possível arcar com as dívidas contraídas, mantendo condições materiais mínimas para sobreviver.

Vale dizer que a Lei do Superendividamento trouxe duas oportunidades para que o consumidor endividado possa resolver suas dívidas.¹⁵ A primeira seria uma tentativa de negociação extrajudicial, com os credores, a fim de renegociar as condições de pagamento. A segunda seria socorrer-se ao Judiciário para a repactuação nos termos da lei. Segundo Paulo Skaf,¹⁶ trata-se de uma forma de recuperação negociada de débitos

¹³ MARQUES, Cláudia Lima; LIMA, Clarissa Costa; VIAL, Sophia. Breve nota à atualização do Código de Defesa do Consumidor pela Lei 14.181. In: MARQUES, Cláudia Lima; RANGEL, Andréia Fernandes de Almeida (Orgs.). *Superendividamento e proteção do consumidor: estudos da I e II Jornada de Pesquisa CDEA Superendividamento e proteção do consumidor*. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2022, p. 37-61.

¹⁴ MARQUES, Cláudia Lima; LIMA, Clarissa Costa; VIAL, Sophia. Breve nota à atualização do Código de Defesa do Consumidor pela Lei 14.181. In: MARQUES, Cláudia Lima; RANGEL, Andréia Fernandes de Almeida (Orgs.). *Superendividamento e proteção do consumidor: estudos da I e II Jornada de Pesquisa CDEA Superendividamento e proteção do consumidor*. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2022, p. 41.

¹⁵ SKAF, Paulo. Lei do Superendividamento e a impossibilidade de se definir o Valor Mínimo Existencial Universal. In: BUZZI, Marco Aurélio Gastaldi; MARQUES, Cláudia Lima; CABRAL, Trícia Navarro Xavier; ANDRADE, Juliana Loss de (Coords.). *Superendividamento dos consumidores: aspectos materiais e processuais*. São Paulo: Foco, 2024, p. 617-624.

¹⁶ SKAF, Paulo. Lei do Superendividamento e a impossibilidade de se definir o Valor Mínimo Existencial Universal. In: BUZZI, Marco Aurélio Gastaldi; MARQUES, Cláudia Lima; CABRAL, Trícia Navarro Xavier;

para que as pessoas físicas tenham a oportunidade de resolver suas dívidas sem a necessidade de sofrer penalizações, como era de costume, por meio de medidas incisivas, como perda de acesso a serviços financeiros, de créditos, penhora de bens ou outras mais radicais. Isso, deve-se lembrar, em um contexto em que já se via possível a repactuação de dívidas para empresas e pessoas jurídicas, através da recuperação judicial; ou seja, a proteção do consumidor endividado veio tardia, porém oportuna.

Referente ao tratamento do superendividamento por negociação extrajudicial, a Lei incorporou o artigo 104-A no CDC, preceituando que:

A requerimento do consumidor superendividado pessoa natural, o juiz poderá instaurar processo de repactuação de dívidas, com vistas à realização de audiência conciliatória, presidida por ele ou por conciliador credenciado no juízo, com a presença de todos os credores de dívidas previstas no art. 54-A deste Código, na qual o consumidor apresentará proposta de plano de pagamento com prazo máximo de 5 (cinco) anos, preservados o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, e as garantias e as formas de pagamento originalmente pactuadas.

E no âmbito da conciliação administrativa (tendo como parte órgão público) dispôs, no parágrafo 1º, do art. 104-C, do CDC, que:

Em caso de conciliação administrativa para prevenir o superendividamento do consumidor pessoa natural, os órgãos públicos poderão promover, nas reclamações individuais, audiência global de conciliação com todos os credores e, em todos os casos, facilitar a elaboração de plano de pagamento, preservado o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, sob a supervisão desses órgãos, sem prejuízo das demais atividades de reeducação financeira cabíveis.

Após essas disposições na Lei, em 26 de julho de 2022, foi publicado o Decreto 11.150/2022, pelo então presidente Jair Messias Bolsonaro para regulamentar o mínimo existencial. Dentre os seus dispositivos, o que chamou atenção de juristas foi o artigo 3º, que contemplava a seguinte redação:

No âmbito da prevenção, do tratamento e da conciliação administrativa ou judicial das situações de superendividamento, considera-se mínimo existencial a renda mensal do consumidor pessoa natural equivalente

a vinte e cinco por cento do salário-mínimo vigente na data de publicação deste Decreto.

Apesar da grande expectativa por uma regulamentação que suportasse um conteúdo digno de mínimo existencial, sobretudo em sua perspectiva constitucional,¹⁷ isto é, garantidora dos direitos humanos e fundamentais, o Decreto apregoeou aquém do esperado, no percentual ínfimo de 25% do salário-mínimo vigente. Naquela época, este salário-mínimo estava assentado em R\$ 1.212, sendo que os 25% equivaliam ao valor desarrazoado de R\$ 303. Esse Decreto foi bastante criticado por especialistas e pela sociedade civil.

Para demonstrar, o jurista Marcelo Duque,¹⁸ a exemplo, assinalou três situações que evidenciaram a incompatibilidade das disposições com a Lei do Superendividamento, quais fossem: (1) valor distante à realidade das famílias brasileiras, perpetuando a miserabilidade; (2) restrição da abrangência da Lei do Superendividamento e CDC, inovando a hermenêutica; e (3) inovação, em seu artigo 4º, inciso I, alínea f), afastando o direito do consumidor à nova renegociação por superendividamento, em que pese existir na lei expressa autorização neste sentido, após o decurso do prazo de dois anos da repactuação originária (artigo 104-A, parágrafo 5º do CDC, com redação dada pela Lei do Superendividamento).

Já no âmbito da sociedade civil, o Instituto de Defesa de Consumidores¹⁹ publicou uma Nota Técnica, apontando que o Decreto colocava a população brasileira abaixo da linha da pobreza. Um dos argumentos foi o de que a definição de mínimo existencial deveria compreender a garantia dos direitos sociais previstos no artigo 6º da CF/88, dos quais, educação; saúde; alimentação; trabalho; moradia; transporte; lazer; segurança; previdência social; proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Não sendo assim, o Decreto incorreria em injustiça, destinando grande parte da população à vulnerabilidade socioeconômica.

Um ano depois, já a partir de uma nova gestão presidencial, o então Chefe do Poder Executivo Luiz Inácio Lula da Silva alterou o Decreto 11.150/2022, ampliando o valor

¹⁷ MARQUES, Cláudia Lima; LIMA, Clarissa Costa; VIAL, Sophia. Breve nota à atualização do Código de Defesa do Consumidor pela Lei 14.181. In: MARQUES, Cláudia Lima; RANGEL, Andréia Fernandes de Almeida (Orgs.). *Superendividamento e proteção do consumidor*: estudos da I e II Jornada de Pesquisa CDEA Superendividamento e proteção do consumidor. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2022, p. 37-61.

¹⁸ DUQUE, Marcelo Schenk. A proteção contra o superendividamento e a inconstitucionalidade do decreto 11.150/22. *Migalhas*, 2022. Disponível em: migalhas.com.br/. Acesso em 13.09.2024.

¹⁹ VALOR do mínimo existencial é afronta ao povo brasileiro. Idec, 2022. Disponível em: idec.org.br/. Acesso em 13.09.2024.

para R\$ 600, com a seguinte redação: “No âmbito da prevenção, do tratamento e da conciliação administrativa ou judicial das situações de superendividamento, considera-se mínimo existencial a renda mensal do consumidor pessoa natural equivalente a R\$ 600,00 (seiscentos reais)”.

Em que pese a tentativa governamental em atender as exigências que haviam sido feitas com a publicação da primeira versão do Decreto, a alteração estabeleceu um valor longe do esperado, vindo a ser novamente criticado por especialistas.²⁰ Diante disso, nota-se que em ambos os cenários, tanto o de um governo de extrema direita, como o de um governo de centro-esquerda, o mínimo existencial sofreu esvaziamentos significativos, dadas as tratativas governamentais pouco comprometidas com a realidade social, desarrazoadas e distantes das principais percepções sobre a questão. Isso gerou, especialmente, um movimento de juristas céticos com relação à definição de mínimo existencial por decreto regulamentar, como é o caso de Antonio Benjamin,²¹ que lê o Decreto 11.150/2022, e qualquer outro, como descabido para fixar uma única forma para todos os consumidores.

Além do mais, o Fórum Nacional da Mediação e Conciliação (Fonamec) manifestou o Enunciado nº 40, visando amparar a configuração do consumidor superendividado e da quantificação do mínimo existencial para efeitos de tratamento dos artigos 104-A, B e C da Lei do Superendividamento, de forma apartada do Decreto 11.140/2022, dada sua insuficiência. Adotou como parâmetro o salário-mínimo, nos termos do artigo 7º, IV da CF/88, como se verifica a seguir:

Na pactuação do plano de pagamento das dívidas do consumidor superendividado deverá ser respeitado o mínimo existencial, considerando a situação concreta vivenciada pelo consumidor e sua entidade familiar, de modo a não comprometer a satisfação de suas necessidades básicas, observados os parâmetros estabelecidos no artigo 7º, inciso IV, da Constituição da República (extraído de Leonardo Garcia).²²

²⁰ FERREIRA, Karina. Decreto de Lula que fixa renda mínima de R\$ 600 em casos de superendividamento é questionado no STF. *Terra*, 2023. Disponível em: terra.com.br/.

²¹ BENJAMIN, Antonio Herman. Nota sobre a atualização do CDC pela Lei 14.181/2021: a dimensão constitucional-protetiva do microsistema do consumidor. In: BUZZI, Marco Aurélio Gastaldi; MARQUES, Cláudia Lima; CABRAL, Trícia Navarro Xavier; ANDRADE, Juliana Loss de (Coords.). *Superendividamento dos consumidores: aspectos materiais e processuais*. São Paulo: Foco, 2024, p. 15-28.

²² GARCIA, Leonardo. Funções do mínimo existencial no contexto do superendividamento do consumidor. *Consultor Jurídico*, 2024. Disponível em: www.conjur.com.br/.

Diante do exposto, a questão fundamental colocada com relação ao tratamento do superendividamento é a de que o Decreto 11.150/2022 com sua definição de mínimo existencial não contemplou a realidade brasileira. Pareceu, de outro modo, ignorar as discussões que já foram feitas e continuam sendo sobre a temática, eis que existe literatura jurídico-acadêmica especializada, como se verá a seguir.

4. Questões sociais e enfoques teóricos sobre o mínimo existencial

Falar em mínimo existencial é tratar de um assunto com ampla discussão acadêmica, projeções históricas e multi situadas, além de impactos socioeconômicos notórios, sobretudo na promoção de políticas públicas e de direitos fundamentais. É temática de relevo, que orienta justificativas racionais no âmbito da gestão pública, bem como nas decisões judiciais. Nesse contexto, uma grande discussão disposta na literatura recai sobre o chamado “conteúdo do mínimo existencial”.²³ Esse conteúdo, de forma resumida, é compreendido como o objeto tangenciável, capaz de delimitar condições materiais mínimas de sobrevivência das pessoas humanas. Existem, para tanto, interpelações teóricas relevantes, sendo o objetivo desta seção percorrê-las.

Primeiramente, a ideia de um mínimo existencial remonta às discussões clássicas da Filosofia do Direito, cuja expressão de destaque se encontra em John Rawls (1921-2002). Rawls se torna influente por sua definição de princípios da justiça, capazes de regular a vida comum dos indivíduos em sociedade, ainda que estes estejam divididos por suas próprias concepções sobre bens. O contemporâneo Thadeu Weber,²⁴ diante disso, propõe uma análise do mínimo existencial no escopo do primeiro princípio da justiça rawlsiano, que se refere à premissa de que cada pessoa deve ter direito igual ao amplo sistema de liberdades básicas, compatível com um sistema de liberdades semelhante para todos. Basicamente, a preocupação reside no mínimo existencial/social para garantir o exercício da cidadania ampliado, sendo que sua natureza é social, posto que estão em pauta a participação política e a experiência pública com direitos sociais.

No pensamento de Weber, o mínimo existencial possui íntima relação com a dignidade da pessoa humana. Isso porque ele está inserido na construção histórica do Estado Democrático de Direito, quando há a proteção normativa da pessoa para contrapor-se às

²³ SARMENTO, Daniel. O mínimo existencial. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 8, n. 4, Rio de Janeiro: 2016, p. 1644-1689. WEBER, Thadeu. A ideia de um “mínimo existencial” de J. Rawls. *Kriterion: Revista de Filosofia*, vol. 54. Belo Horizonte: 2013, p. 197-210.

²⁴ WEBER, Thadeu. A ideia de um “mínimo existencial” de J. Rawls. *Kriterion: Revista de Filosofia*, vol. 54. Belo Horizonte? 2013, p. 197-210.

violações perpetradas contra sujeitos e grupos sociais (a exemplo da escravidão). Assim, a figura da pessoa humana é centralizada nas Constituições modernas, sendo a preocupação prioritária do Estado a garantia da dignidade na efetivação de direitos fundamentais. Nisso, “os direitos fundamentais, sobretudo os sociais, são [...] a expressão do conteúdo da dignidade humana e sua realização efetiva nas instituições sociais”.²⁵

Ocorre que, nessa esteira, definir o conteúdo do mínimo existencial está além de enxergar as necessidades básicas de sobrevivência restritas à “sobrevivência física”, posto que implica encará-lo “pelos direitos fundamentais sociais, sobretudo aquelas ‘prestações materiais’ que visam garantir uma vida digna”.²⁶ Em outras palavras, não basta preocupar-se em um valor mínimo existencial que permita à pessoa condições materiais de sobrevivência física, como alimentação, e sim, para além disso, tudo aquilo que implique no desenvolvimento da personalidade de forma íntegra e relacionada aos direitos constitucionais.

A exemplo prático, pode-se imaginar que o mínimo existencial deva estar apregoado em valor (monetário ou simbólico) capaz de permitir ao cidadão acessar saúde, educação e lazer (para exemplificar alguns dos direitos sociais dispostos na CF/88), além de dispor de plena participação política, sem ser privado de nenhuma esfera social. Trazendo essa noção para o contexto brasileiro, em que o Decreto 11.150/2022 apregoou o mínimo existencial em 25% do salário mínimo, na época R\$ 303, ou mesmo a alteração de R\$ 600, como assinalado na seção anterior, questiona-se, de forma cética, a possibilidade de garantia dos direitos sociais e a plena participação política, tendo em vista a volatilidade de mercado e a inflação marcantes na economia nacional.

Para contextualizar a situação, Skaf²⁷ investe uma análise sobre desigualdades econômicas a partir da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE, de 2018, constatando uma assimetria na proporção de renda gasta com itens essenciais destinados à alimentação e habitação entre as camadas mais pobres da sociedade (que percebem renda de até R\$ 1.908) e as mais ricas (com recebimento de valores acima de R\$ 23.860). Nota-se que os mais pobres comprometem 73% de sua renda familiar com

²⁵ WEBER, Thadeu. A ideia de um “mínimo existencial” de J. Rawls. *Kriterion: Revista de Filosofia*, vol. 54. Belo Horizonte: 2013, p. 199.

²⁶ WEBER, Thadeu. A ideia de um “mínimo existencial” de J. Rawls. *Kriterion: Revista de Filosofia*, vol. 54. Belo Horizonte: 2013, p. 199.

²⁷ SKAF, Paulo. Lei do Superendividamento e a impossibilidade de se definir o Valor Mínimo Existencial Universal. In: BUZZI, Marco Aurélio Gastaldi; MARQUES, Cláudia Lima; CABRAL, Trícia Navarro Xavier; ANDRADE, Juliana Loss de (Coords.). *Superendividamento dos consumidores: aspectos materiais e processuais*. São Paulo: Foco, 2024, p. 617-624.

alimentação e habitação, enquanto os mais ricos destinam apenas 20%. À vista disso, não é proporcional que valores como R\$ 300 e 600 reais compreendam as condições materiais mínimas de sobrevivência de famílias das camadas mais pobres, cujo comprometimento mensal, como se demonstra, inclina-se majoritariamente à alimentação e habitação.

Em outra perspectiva sobre mínimo existencial, o jurista Daniel Sarmento assevera que “a garantia de condições básicas de vida para os setores mais vulneráveis da população” tem um sentido político relevante, uma vez que historicamente “[...] decorreu [...] do medo de convulsões sociais que pudessem abalar o *status quo*”.²⁸ Assim, o mínimo existencial seria um direito cujo clamor encontra respaldo na coletividade e para dirimir a possibilidade de crises sociais e políticas severas, mantendo-se o sistema nos moldes (ainda que desiguais) em que vem acontecendo. O autor traça uma análise a partir das teorias políticas relacionadas com os campos da liberdade e da democracia, também demonstrando uma via alternativa a essas duas. O campo da liberdade relaciona-se com o liberalismo, já o da democracia, com a perspectiva social de Estado.

No campo da liberdade, Sarmento aponta existir uma visão formalista e liberal do mínimo existencial, no sentido de recusá-lo. O argumento central é o de que a liberdade só é garantida a partir do momento em que o Estado deixa de interferir na vida das pessoas. Ocorre que essa é uma visão também romântica da liberdade, uma vez que sem condições materiais mínimas de sobrevivência uma pessoa não possui suas capacidades, aspirações e possibilidades garantidas, eis que se verá privada por necessidades básicas. De forma diferente, o campo da democracia defende a existência de um mínimo existencial, sobretudo por considerar sua relevância na garantia da participação cidadã e no acesso aos direitos e garantias fundamentais.

No eixo dessas correntes, o autor aponta que “os argumentos instrumentais em favor do mínimo existencial [...], conquanto corretos e relevantes, não são suficientes para fundamentá-lo em toda sua extensão”.²⁹ A vista disso, apresenta uma terceira via, que seria a independente. A fundamentação independente do mínimo existencial implica considerar que, ainda que sobreponham situações em que a liberdade e a democracia não estejam em jogo, as condições materiais básicas devem ser asseguradas. É o caso, por exemplo, dos indivíduos especialmente vulneráveis, dos quais, crianças e pessoas com

²⁸ SARMENTO, Daniel. O mínimo existencial. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 8, n. 4. Rio de Janeiro: 2016, p. 1648.

²⁹ SARMENTO, Daniel. O mínimo existencial. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 8, n. 4. Rio de Janeiro: 2016, p. 1655.

deficiência. Para o autor, “a extrema vulnerabilidade desses sujeitos parece razão adicional para a proteção do mínimo existencial, e não o contrário”.³⁰

No âmbito da discussão sobre a corrente acima, Thadeu Weber³¹ sinaliza uma tendência dentre os escritos sobre mínimo existencial em hierarquizar concepções, ora priorizando direitos civis e políticos, ora priorizando direitos sociais. Isso, na perspectiva do autor, tem uma inclinação ao liberalismo burguês, cujo individualismo se mostra exacerbado, fazendo contrapor os direitos individuais aos sociais. Fato é que o sentido deve ser o oposto e priorizando uma noção independente, na qual, em situações evidentes de injustiça material, deve ser garantido o mínimo existencial à parte então vulnerabilizada:

Nessa questão, uma consulta às nossas convicções morais mais profundas – à moda do procedimento do *equilíbrio reflexivo* de Rawls (1971, p. 46-53) – corrobora o argumento da independência. Quando nos deparamos com o sofrimento de uma pessoa faminta, sem-teto ou doente pela falta de acesso a tratamento de saúde, somos tomados pelo sentimento de injustiça, não porque percebemos ali alguma lesão à liberdade ou à democracia. É a própria privação de uma necessidade básica e o sofrimento injusto que ela enseja que nos causam a justa indignação.³²

Outro enfoque dado ao mínimo existencial está nas tentativas de valoração monetária. A esse respeito, Antônio Efig e Núbia Pinto³³ concluem que o salário-mínimo pode ser utilizado como parâmetro, haja vista sua materialidade e a possibilidade imediata para aplicação em algumas situações. O posicionamento dos autores é o de que as condições materiais mínimas devem, diametralmente, garantir uma porção mínima de direitos sociais, sob o argumento de que estes não se confundem com o mínimo existencial. Tal posicionamento se difere das abordagens vistas anteriormente, de proteção aos direitos sociais, sendo o motivo que a torna possível considerar o salário-mínimo como parâmetro acabado. Em linhas gerais, o pensamento pode ser traduzido como: um salário-mínimo para condições mínimas a serem garantidas.

³⁰ SARMENTO, Daniel. O mínimo existencial. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 8, n. 4. Rio de Janeiro: 2016, p. 1656.

³¹ WEBER, Thadeu. A ideia de um “mínimo existencial” de J. Rawls. *Kriterion: Revista de Filosofia*, vol. 54, Belo Horizonte, 2013, p. 197-210.

³² SARMENTO, Daniel. O mínimo existencial. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 8, n. 4. Rio de Janeiro: 2016, p. 1656.

³³ EFING, Antônio Carlos; PINTO, Núbia Daisy Fonesi. O salário-mínimo como critério para assegurar o mínimo existencial no tratamento do consumidor superendividado. In: MARQUES, Cláudia Lima; RANGEL, Andréia Fernandes de Almeida (Orgs.). *Superendividamento e proteção do consumidor: estudos da I e II Jornada de Pesquisa CDEA Superendividamento e proteção do consumidor*. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2022, p. 85-102.

De forma diferente, Paulo Skaf considera inexistir parâmetro único para definição do que chama “Valor Mínimo Existencial”, uma vez que as tentativas de determinação recairiam sob a marca da linearidade, destinando para todos os cidadãos um mínimo existencial vazio, eis que desconsidera o nível de renda de cada família. Por isso, em sua visão, qualquer que seja o parâmetro fixo, se for aplicado de forma horizontal, sem adentrar nas particularidades financeiras das partes envolvidas (credores e devedores) em cada caso particular (negociações extrajudiciais ou ações judiciais), o mínimo existencial será injusto, tentando “tratar de forma igual pessoas com condições muito diferentes”.³⁴

Alguns argumentos apontados para corroborar com a tese acima, ainda conforme Skaf, são as disparidades de gastos de camadas pobres e ricas brasileiras, as peculiaridades geográficas (como no caso das diferentes realidades entre norte e nordeste e sul e sudeste), além das circunstâncias que levam o consumidor à situação de superendividamento. Com relação ao último ponto, o autor assinala quatro fatores preponderantes: (1) impreviões na vida do indivíduo que fragilizam, de forma temporária, suas condições financeiras, como a perda de emprego ou adoecimento familiar; (2) volatilidade econômica brasileira, de modo a ensejar imprevistos mesmo quando o planejamento financeiro do consumidor está equilibrado, é o caso das taxas de desemprego e Selic; (3) tratamento pouco ético nos processos de concessão de crédito, como no caso de envio de cartões de crédito não solicitados, venda casada e disposição de juros abusivos; e (4) tratamento pouco ético do consumidor, que se coloca em situações de risco na pactuação de acordos, nos quais normalmente não pactuaria, sabendo que os prejuízos da decisão serão compartilhados com a outra parte vinculada.³⁵

Diante dos enfoques apresentados, reforça-se que o mínimo existencial possui ampla discussão acadêmica, sendo que a definição de seu conteúdo permanece como um dilema para juristas. Não obstante, posicionamentos como aqueles que compatibilizam direitos individuais e coletivos, ou aqueles que particularizam a situação dos consumidores, parecem acertados, especialmente por promoverem *juízos de ponderação* coerentes com a realidade social e os ditames constitucionais.

³⁴ SKAF, Paulo. Lei do Superendividamento e a impossibilidade de se definir o Valor Mínimo Existencial Universal. In: BUZZI, Marco Aurélio Gastaldi; MARQUES, Cláudia Lima; CABRAL, Trícia Navarro Xavier; ANDRADE, Juliana Loss de (Coords.). *Superendividamento dos consumidores: aspectos materiais e processuais*. São Paulo: Foco, 2024, p. 619.

³⁵ SKAF, Paulo. Lei do Superendividamento e a impossibilidade de se definir o Valor Mínimo Existencial Universal. In: BUZZI, Marco Aurélio Gastaldi; MARQUES, Cláudia Lima; CABRAL, Trícia Navarro Xavier; ANDRADE, Juliana Loss de (Coords.). *Superendividamento dos consumidores: aspectos materiais e processuais*. São Paulo: Foco, 2024, p. 617-624.

Nesse sentido, o posicionamento que emerge, no presente estudo, para colaborar com a discussão é o de que *o mínimo existencial deve ser estabelecido de forma individualizada, no âmbito das negociações extrajudiciais, ou das ações judiciais, voltadas ao tratamento do superendividamento, de modo a serem analisadas as particularidades de cada caso, com enfoque, por exemplo, na renda, composição familiar, natureza da dívida e possibilidade de pagamento; também deve ser estabelecido tendo como base a expectativa de o consumidor, em processo de repactuação da dívida, exercer cidadania e fruir direitos individuais e sociais, sem privações materialmente injustas.*

Dado o exposto, parte-se à discussão do Decreto 11.150/2022 a partir da TGCC, a fim de avaliar a inconstitucionalidade dessa norma com amparo nas reflexões apresentadas na presente seção.

5. A teoria geral do controle de constitucionalidade e o Decreto 11.150/2022

Os posicionamentos acima apresentados refletem as disputas em torno do conteúdo do mínimo existencial, deixando pressuposto tratar-se de uma questão com repercussão, direta ou indireta, no que preceitua o Decreto 11.150/2022. Isso porque tal Decreto, na condição de norma jurídica, buscou regulamentar o conteúdo tangenciável do mínimo existencial, muito embora, até o presente momento, não tenha apresentado uma definição comprometida com a realidade dos brasileiros superendividados. Com a pretensão de alcançar outro ângulo de análise, nesta seção são discutidas as disposições do Decreto com amparo na TGCC, pelo fato de este ser uma espécie normativa e, portanto, encontrar-se submetido à hierarquia das normas, na qual a CF/88 ocupa o topo. Nesse caso, como é sabido, todas as demais normas devem subordinação hierárquica à Constituição. O investimento teórico-reflexivo é, para tanto, numa perspectiva voltada à técnica jurídica.

Primeiramente, deve-se definir, conforme lições da jurista Maria Di Pietro (2022),³⁶ que os decretos são compreendidos como uma forma, positivada pela ordem jurídica brasileira, para revestir os atos individuais ou gerais emanados pelo Chefe do Poder Executivo (na figura do Presidente da República, do Governador ou do Prefeito). Assim, eles introduzem normas individuais, como um decreto de demissão, ou normas gerais, para estabelecer os pontos não regulamentados pela legislação. Por essa razão, na condição de ato administrativo, o decreto se encontra em situação inferior à lei, não

³⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 1087.

podendo contrariá-la, embora tenha força normativa parecida com a lei naquilo que não ultrapasse a capacidade regulamentar específica disposta ao Chefe do Executivo.

No caso do Decreto 11.150/2022, trata-se de um decreto regulamentar, posto que sua pretensão é a de reger a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial para fins de prevenção, tratamento e conciliação de situações de superendividamento, em dívidas de consumo, ocupando os espaços deixados pelo legislador infraconstitucional na Lei do Superendividamento. Visto desse modo, submete-se ao controle de constitucionalidade, o qual pode ser provisoriamente compreendido como um mecanismo de proteção, formal e material, da CF/88.

Para o constitucionalista Luís Roberto Barroso,³⁷ todo ato infraconstitucional deve estar envolvido em uma operação mental de controle de constitucionalidade. Em outros termos, o ordenamento jurídico precisa ser visto como um sistema integrado, que pressupõe ordem e unidade, de forma harmoniosa, no qual qualquer lei ou ato normativo deve estar em conformidade com a CF/88. Nessa interpretação, duas premissas são destacadas: (1) a CF/88 está na posição hierárquica mais elevada dentro do sistema, estruturado de forma escalonada, dada sua supremacia; e (2) a chamada rigidez constitucional é também um pressuposto para o controle de constitucionalidade, posto que a Constituição passa a figurar como parâmetro, ou paradigma de validade, de todos os outros atos normativos.

Segundo Barroso, a inconstitucionalidade pode aparecer de algumas formas. Pode ser uma inconstitucionalidade formal, na qual o vício reside quanto à forma, ou material, na hipótese de haver uma incompatibilidade de conteúdo que seja substantiva (nesta última reside a preocupação para com o Decreto). Pode ser uma inconstitucionalidade por ação, quando existem condutas de órgãos integrantes dos Poderes do Estado passíveis de censura à luz CF/88, ou por omissão, dado o silêncio desses órgãos. Sobre a inconstitucionalidade, os atos normativos são vistos por aquilo que, imperiosamente, não podem ser; ou seja, a ideia é a de identificar as insuficiências normativas no que se refere à subordinação hierárquica, para alcançar a compatibilização. O esforço psíquico exige a compreensão da CF/88 e o contraste com as demais normas.³⁸

³⁷ BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

³⁸ BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

No tocante ao controle da inconstitucionalidade, Barroso aponta duas formas que se sobressaem: o controle político, exercido na fiscalização por parte dos órgãos do Poder Executivo (a exemplo do veto presidencial em lei inconstitucional) ou do Poder Legislativo (pelas Comissões que avaliam os projetos de lei); e o controle judicial, pela via do Poder Judiciário. A incidência do controle pode se dar de modo preventivo, prévio, ou repressivo, *a posteriori*. Também pode se aparentar difuso, hipótese em que todo juiz ou tribunal pode reconhecer a inconstitucionalidade de uma norma, ou concentrado, em que a fiscalização ocorre por um ou mais órgãos criados para essa finalidade, sendo que no contexto brasileiro este órgão é o STF.³⁹

A despeito do controle judicial, eminentemente característico do ordenamento jurídico brasileiro, e foco deste estudo, pode manifestar-se por via incidental, por meio de uma apreciação em casos concretos que chegam na rotina do Judiciário e cujo itinerário mental é o de pronunciar-se sobre a constitucionalidade ou não; e por via principal, ou por ação direta, por meio de um processo objetivo, no qual não existe objeto em lide no sentido mais técnico, nem partes a serem processadas. Para Barroso,⁴⁰ seu perfil é institucional e, no cenário brasileiro, está associado ao controle concentrado de constitucionalidade, de caráter abstrato, ensejando um pronunciamento em tese.

De modo geral, a CF/88 ordenou seu sistema de controle de constitucionalidade por via incidental e difusa, com controle por via principal e concentrada. Chama-se atenção para o fato de que o controle principal, exercido por ações, pode ser exercido perante o STF, na hipótese de haver lei ou ato normativo federal ou estadual em face da Constituição Federal (conforme o artigo 102, inciso I, alínea a) da CF/88), ou perante o Tribunal de Justiça do Estado, quando se trata de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição estadual (artigo 125, parágrafo 2º da CF/88). O que interessa no âmbito deste estudo é a primeira opção, perante o STF, já que o Decreto é ato normativo federal e sua incompatibilidade, como busca-se demonstrar, é com a CF/88.

Fala-se, então, que o STF possui competência concentrada, com relação às ações por via direta, das quais: ação direta de inconstitucionalidade (ADI), ou genérica, prevista no artigo 102, inciso I, alínea a) da CF/88; ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO), no artigo 103, parágrafo 2º da CF/88; ação declaratória de constitucionalidade (ADC), no artigo 102, inciso I, alínea a) da CF/88; ação direta interventiva (ADI

³⁹ BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

⁴⁰ BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

Interventiva), no artigo 36, inciso III da CF/88; e arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), no artigo 102, parágrafo 1º da CF/88.

Cada uma dessas modalidades possui especificações próprias, que incluem os pressupostos de cabimento, a legitimação, o objeto, o procedimento (processo e julgamento) e os efeitos da decisão (modulação dos efeitos ou não). Por esse motivo, cabe assinalar que não é o objetivo deste estudo caracterizar cada uma das ações, e sim identificar quais não são cabíveis e quais seriam cabíveis em face do Decreto 11.150/2022. Assim, por uma revisão sistematizada da doutrina, percorre-se as modalidades de ação direta, bem como seus pontos de maior relevância (selecionados por critérios exploratórios), complementando-se, *a posteriori*, com um levantamento empírico das ações até então recebidas pelo STF.

Salienta-se que, além das ações diretas indicadas, o controle de constitucionalidade por via incidental, ou difuso, também seria uma possibilidade para tratar do Decreto 11.150/2022, uma vez que sua incidência é pontual, sobre os processos em curso, cuja matéria supostamente inconstitucional seria examinada a partir de pedido ao Juízo ou órgão. Isso porque seus pressupostos de cabimento são razoáveis de serem preenchidos, quais sejam: 1) qualquer das partes (autor, réu e MP) pode suscitar o questionamento sobre a inconstitucionalidade; 2) é cabível em processos de qualquer natureza; 3) qualquer norma, emanada por qualquer dos três Poderes, pode ser objeto de apreço. Esses pressupostos permitem que o Decreto 11.150/2022 torne-se objeto de controle incidental, todavia, existe uma limitação metodológica para mapeá-los, eis que ocorrem, geralmente, nos Juízos de primeiro grau, estando limitados aos seus sistemas de origem, como o PJe, ou, quando chegam no segundo grau, demandam uma análise minuciosa dos repositórios dos TJs Estaduais, o que não pôde ser contemplado neste trabalho.

Apesar disso, como assevera Leonardo Garcia,⁴¹ enquanto o STF não se manifesta sobre a inconstitucionalidade do mínimo existencial em ações constitucionais diretas, nas ações de repactuação de dívidas têm sido exercido o controle difuso de constitucionalidade, como é o caso do seguinte julgado:

A preservação do mínimo existencial foi incluída como direito básico do consumidor pela Lei nº 14.181/2021 (Lei do Superendividamento), que entrou em vigor em 2 de julho de 2021, alterando o Código de Defesa do Consumidor para disciplinar o fornecimento de crédito

⁴¹ GARCIA, Leonardo. Funções do mínimo existencial no contexto do superendividamento do consumidor. *Consultor Jurídico*, 2024. Disponível em: www.conjur.com.br/.

responsável e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Em 26 de julho de 2022, foi editado o Decreto n. 11.150/2022, que regulamenta a Lei do Superendividamento indica, após modificação, irrisórios 600 reais como o valor que conferiria existência digna ao superendividado. (...) Apesar da sensível diferença entre os critérios propostos para a fixação de um valor que expresse o mínimo existencial, os que se adequam à teleologia do entendimento do STJ sobre a preservação da vida digna por meio da proteção do valor de natureza alimentar para a provisão das necessidades básicas de uma família é o do salário necessário para isso, portanto o valor indicado pelas pesquisas tradicionalmente feitas pelo Dieese, valor esse corroborado normativamente na resolução da Defensoria Pública sobre a necessidade de assistência judiciária gratuita. *Fixo, portanto, o valor relativo ao mínimo existencial alimentar em cinco salários-mínimos, atualmente correspondentes a R\$7.060,00 (sete mil e sessenta reais), valores portanto impenhoráveis*” (TJ-DF 0718027-81.2024.8.07.0000, voto do relator: Roberto Freitas Filho, 3ª Turma Cível, data de publicação: 10/5/2024) (Grifos nossos).

Garcia interpreta esse julgado como exemplo de sensibilidade dos tribunais no reconhecimento de que o valor de R\$ 600 é insuficiente à manutenção digna do consumidor, o que torna a Lei do Superendividamento inefetiva graças ao Decreto 11.150/2022 nitidamente inconstitucional. Assim, a postura tem sido, pelo menos em algumas experiências processuais, e em sede de controle difuso de constitucionalidade, de afastamento do referido Decreto. Apesar disso, não se pode deixar de considerar, criticamente, que as ações diretas para controle de constitucionalidade são a possibilidade material de garantir a segurança jurídica e afastar as disposições do Decreto, dada a incompatibilidade com os ditames constitucionais, o que corresponde ao empreendimento a seguir de enquadramento da norma nas hipóteses de cabimento do controle de constitucionalidade por via direta.

6. Hipóteses de cabimento do controle de constitucionalidade por via direta e o Decreto 11.150/2022

A ADI tem competência originária no STF e nela não são discutidas pretensões individuais, ou tutela de direitos, tendo caracteristicamente natureza objetiva. Podem ser objeto de discussão em ADI os decretos autônomos, porém não os regulamentares, como no caso do Decreto 11.150/2022, uma vez que estes devem subordinação à lei, como preceitua a lição de Luís Roberto Barroso.⁴² O rol de legitimados é extenso,

⁴² BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

contemplando tanto os chamados universais, como os especiais. No caso dos primeiros, são aqueles com papel institucional na defesa da CF/88 (a exemplo, o Presidente da República, as Mesas do Senado e da Câmara e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil). Já os segundos, são os órgãos e entidades com atuação nas questões que têm repercussão direta na sua esfera jurídica ou de filiados (a Mesa de Assembleia Legislativa, confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional). Vale assinalar que, em novembro de 2022, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), por uma de suas Comissões, propôs o ajuizamento de ADI em face do Decreto 11.150/2022. Todavia esta decisão foi revisitada em 2023, de modo que foi considerado pelo relator não ser o caso de ADI e sim de ADPF (OAB, 2023).⁴³

A ADC surgiu, de acordo com Barroso, como mecanismo pelo qual se postula, perante o STF, o reconhecimento da compatibilidade entre norma infraconstitucional e a CF/88, nas hipóteses em que haja conflito de interpretações judiciais. Assim, a busca é pela ratificação da presunção, declarando-se a constitucionalidade. Seu objeto se restringe à lei ou ato normativo de âmbito federal, e, da mesma forma que a ADI, os decretos regulamentares não podem ser alvo de discussão, o que não enquadra o Decreto 11.150/2022. Seus legitimados, além disso, são os mesmos da ADI (por força das alterações advindas da Emenda Constitucional nº 45 de 2004).⁴⁴

A ADO é uma modalidade afetada por suposta lacuna normativa ou pela existência de ato normativo considerado insuficiente. Seus efeitos ressoam no plano político, sendo uma das hipóteses mais distantes para tratar do Decreto 11.150/2022. Aqui, não há uma omissão no âmbito dos três Poderes, muito pelo contrário, existe uma disposição sobre o mínimo existencial nítida, que, no campo das discussões teóricas, dos indicadores sociais e dos ditames constitucionais, como demonstrado, manifesta-se inconstitucional.

Chega-se, agora, às duas hipóteses especiais do controle de constitucionalidade concentrado, nos termos de Barroso:⁴⁵ ADI Interventiva e ADPF. Tratando, em primeiro lugar, da ADI Interventiva, salienta-se que esta não é uma hipótese cabível para o Decreto 11.150/2022, posto que consiste, conforme o referido autor, em um mecanismo excepcional para limitação da autonomia do Estado-membro. Em síntese, destina-se à

⁴³ Pleno aprova ajuizamento de ADPF contra Decreto que estabelece “mínimo existencial”. OAB, 2023. Disponível em: www.oab.org.br/.

⁴⁴ BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

⁴⁵ BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

preservação da soberania nacional e do pacto federativo, o que não encontra abordagem no caso em tela.

Já com relação à ADPF, esta costuma ser dividida entre duas funções: autônoma e incidental. A ADPF autônoma está prevista no *caput* do artigo 1º da Lei 9.882/1999, que preceitua o seguinte: “A arguição prevista no § 10 do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”. Já a ADPF incidental decorre do artigo 1º, parágrafo único, I, da referida Lei, da seguinte maneira: “Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição”, combinado com o artigo 6º, parágrafo 1º, da mesma lei:

Se entender necessário, poderá o relator ouvir as partes nos processos que ensejaram a arguição, requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou ainda, fixar data para declarações, em audiência pública, de pessoas com experiência e autoridade na matéria.

Basicamente, conforme lições de Barroso, a arguição autônoma depende, além do pressuposto geral de inexistência de outro meio eficaz para sanar a lesividade, a ameaça ou violação a preceito fundamental e ato estatal ou similar capaz de provocá-lo. Enquanto isso, a arguição incidental pressupõe a existência de litígio, a relevância da controvérsia e lei ou ato normativo (e não qualquer ato do Poder Público). Sendo assim, seu objetivo geral é o de evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, sendo que sua arguição pode ser preventiva ou repressiva.⁴⁶

À vista disso, por análise sistematizada da TGCC, a ADPF caracteriza-se como a hipótese mais adequada para tratar da inconstitucionalidade do Decreto 11.150/2022, isso porque inexistente outro meio eficaz para sanar a lesividade, sobretudo tendo em vista que o Decreto já foi alterado uma vez, porém sem compreender a realidade social, além de haver, certamente, uma violação a preceitos fundamentais dispostos na CF/88. O referido Decreto atinge os direitos sociais e fundamentais dispostos nos artigos 5º e 6º da CF/88, como foi-se discutido em seções anteriores, além disso, colocou em cheque o artigo 1º, III da CF/88, que trata da dignidade da pessoa humana, também violando o

⁴⁶ BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

objetivo fundamental de erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais, disposto no artigo 3º da CF/88 (dispositivos, pelo menos por ora, identificados).

Feitas essas considerações, na seção seguinte apresenta-se um levantamento empírico das ações constitucionais recebidas pelo STF, de modo a serem analisados os atos já exarados nos procedimentos, bem como os atores institucionais envolvidos e suas razões, partindo do material publicamente disponibilizado nas plataformas oficiais.

7. Levantamento das ações constitucionais recebidas pelo Supremo Tribunal Federal

Desde a publicação da primeira versão do Decreto 11.150/2022, como já mencionado, houve resistência por parte de especialistas e pela sociedade civil. Sujeitos e instituições em posições estratégicas, e de alta relevância jurídica, manifestaram-se contra os 25% do salário-mínimo de 2022 (R\$ 303) apregoados a título de mínimo existencial, e também, posteriormente, contra os R\$ 600 em 2023. Nesse sentido, duas associações nacionais ingressaram com ADPF perante o STF, questionando a inconstitucionalidade do referido Decreto, quais sejam, a Associação Nacional das Defensoras e dos Defensores Públicos (ANADEP) e a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP).

Antes de adentrar no teor processual, cabe assinalar que tanto a Defensoria Pública (DP) como o Ministério Público (MP) compõe as funções essenciais à justiça, insculpidas na CF/88. Essas instituições são elementares para a garantia do Estado Democrático de Direito, de sua defesa, seus princípios basilares e direitos fundamentais. Dessa forma, a existência de uma mobilização com repercussão nacional, por parte da ANADEP e CONAMP, destaca a inquietação coletiva experimentada após a publicação do Decreto e suas disposições.

Com relação à petição inicial da ANADEP, salienta-se que inicialmente foi instaurado a ADPF 1006, no contexto da primeira versão do Decreto, e, posteriormente, a ADPF 1097, distribuída por dependência em razão da primeira, porém tematizando as mutações do Decreto com o novo valor mínimo existencial. No caso do primeiro peticionamento, as alegações foram de violação dos seguintes preceitos fundamentais: (1) princípio da dignidade da pessoa humana; dos 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; (2) do dever legal do Estado de promover a proteção ao

consumidor; (3) da proteção ao consumidor, como princípio integrante e orientador da ordem econômica (artigo 170, V da CF/88); (4) do princípio constitucional da vedação ao retrocesso social; e (5) do caráter detidamente regulamentar do Decreto Presidencial, inovando em legislação infraconstitucional, de modo a supostamente desvirtuar a Lei Federal 11.181/2021, vulnerando o artigo 84, IV da CF/88. Em síntese, a argumentação é a de que o Decreto 11.150/2022 estabeleceu um mínimo existencial que viola a dignidade da pessoa humana, na medida em que impede a existência de uma vida digna e de direitos sociais correlatos a ela, bem como torna vulnerável a proteção ao consumidor.

No segundo peticionamento, as alegações foram as mesmas, porém renovando-se o objeto, que então passou a ser as alterações realizadas no Decreto em 19 de junho de 2023, na gestão do Governo Lula. A argumentação seguiu no intuito de demonstrar que os R\$ 600 de novo valor mínimo existencial não seriam capazes de garantir o mínimo vital, posto que nem mesmo o salário-mínimo nacional daria conta dessa tarefa. Considerou-se a insuficiência deste valor para custeio de cesta-básica, aluguel, transporte, educação, saúde e lazer, sendo, por esse motivo, ineficiente, já que os itens básicos não poderiam ser garantidos.

Assinala-se que houve pedidos de *amicus curiae* realizados pelas seguintes instituições: Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor, Instituto Defesa Coletiva, Instituto Brasileiro de Política e Defesa do Consumidor, Idec e Confederação Nacional do Sistema Financeiro.

Paralelamente, a Advocacia Geral da União (AGU) foi instada a se manifestar nos autos processuais e, em peça protocolada em 06 de fevereiro de 2024, proferiu a razão de que os R\$ 600 teriam sido propostos com o objetivo de ampliar o acesso de famílias ao mercado formal de crédito e, com isso, obter o incremento da qualidade de vida desse segmento da população. Outra sustentação seria a de que a adoção de valor mínimo existencial em níveis mais altos resultaria na redução do acesso ao crédito para pessoas físicas, tendo repercussão direta, e negativamente, na renda e no bem-estar familiar, envolvendo, além disso, o nível de atividade econômica e de empregos. Por sua vez, a fixação em valores menores permitiria que mais pessoas tivessem acesso ao crédito.

Além disso, a Procuradoria-Geral da República (PGR) foi chamada a expressar-se, protocolando, no dia 20 de fevereiro de 2024, manifestação no sentido de que não haveria vida digna, sem que ao cidadão fossem garantidas condições de existência digna

em sociedade; nesse sentido, para o órgão, o Decreto não poderia se mostrar alheio aos preceitos fundamentais do Estado brasileiro, sob o grave risco de esvaziar os fundamentos e os objetivos republicanos da CF/88. Por conseguinte, os autos seguiram conclusos para o Relator, o qual ainda não emitiu pronunciamento final.

A ADPF proposta pela CONAMP, por sua vez, levantou como razões o fato de o Decreto (1) inviabilizar a promoção da dignidade humana da pessoa consumidora; (2) tarifar insuficientemente o conceito jurídico indeterminado respeitante ao mínimo existencial; (3) mitigar os deveres de proteção do Estado aos direitos fundamentais dos consumidores; (4) dificultar a atuação do Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon), especialmente aqueles geridos pelos MPs na realização de medidas conciliatórias de tratamento aos consumidores em situação jurídica de superendividamento; (5) ofender competência do parlamento na medida em que extrapolou os limites de regulamentação, impondo preceitos estranhos à aplicação da legislação que dispõe sobre o crédito responsável, prevenção, tratamento ao superendividamento.

Em uma de suas linhas argumentativas, na seção referente ao mérito, a CONAMP estabeleceu um elo entre superendividamento e crédito, correlacionando ser inerente à vida humana o acesso a bens e prestação de serviços. Nesse sentido, chamou atenção para o fato de a exclusão social em razão de “estar fora do mercado” ser algo que alija as pessoas aos viveres mais essenciais, corroborando com a linha da pobreza e o subconsumo. Além disso, endereçou a questão do superendividamento a diversos fatores, dentre os quais, crise de solvência e liquidez, impossibilidade manifesta em arcar com o conjunto de dívidas, falta de educação financeira do consumidor, necessidade de disciplina do crédito responsável e de instrumentalização do tratamento dos consumidores em situação de superendividamento.

Os *amici curiae* da ADPF 1005 foram parecidos com aqueles que solicitaram participação nas ações promovidas pela ANADEP. Isso chama atenção para a participação social dessas entidades e associações, especialmente voltadas à defesa do consumidor, com seus olhares sistêmicos para as ações em sede de STF. As manifestações da AGU e da PGR foram semelhantes às das ADPFs 1006 e 1097, de modo que atualmente os processos seguem na espera pela conclusão do relator.

Dado o exposto, as ações constitucionais citadas denotam a inconstitucionalidade do Decreto 11.150/2022 e a mobilização coletiva para sua correção. Em termos de proteção

do consumidor superendividado, as evidências apontam para organizações sociais vigilantes no que concerne às disposições sobre superendividamento e mínimo existencial, de modo que se prospecta a construção de enunciados normativos correspondentes às demandas coletivas e compatíveis com os ditames constitucionais, a médio ou longo prazo.

8. Considerações finais

O objetivo geral do estudo foi analisar, de forma exploratória, o mínimo existencial enquanto categoria jurídica positivada pelo Decreto 11.150/2022 e seus impactos na Lei do Superendividamento, avaliando sua inconstitucionalidade. O resultado proeminente foi o de que o Decreto 11.150/2022 pode ser enquadrado como uma norma inconstitucional, porque viola princípios fundantes do Estado Democrático de Direito, além de direitos fundamentais e sociais dispostos pela CF/88. Isso, como demonstrado tanto pelo enquadramento crítico como pelo levantamento empírico, enseja razões para a propositura de ADPF, com potencial expectativa de identificação do descumprimento do preceito fundamental do Decreto.

Destaca-se que o fenômeno do superendividamento é um problema social decorrente de muitos fatores, dentre os quais o consumo, característico do sistema capitalista. No tocante à proteção do consumidor superendividado, pessoa natural e de boa-fé, sobressai a possibilidade de repactuação da dívida por negociação extrajudicial ou por ação judicial, na forma da lei, sendo que o mínimo existencial é o parâmetro de proteção. Por esse motivo, é desarrazoado contaminar o sistema jurídico brasileiro, mais precisamente na proteção do consumidor e da pessoa idosa, com decretos regulamentares que esvaziam o conteúdo do mínimo existencial e negligenciam discussões críticas e comprometidas com a realidade social.

O posicionamento que aqui sobressai, portanto, com base nas discussões ao longo do texto, é o de que *o mínimo existencial deve ser estabelecido de forma particular, durante o tratamento do superendividamento, seja nas negociações extrajudiciais, seja nas ações judiciais, de modo a serem analisadas as particularidades de cada caso, com ênfase, por exemplo, nos fatores como renda, composição familiar, natureza da dívida e possibilidade de pagamento; além disso, deve ser estabelecido com base na possibilidade de o consumidor endividado, em processo de repactuação da dívida, exercer cidadania e fruir direitos individuais e sociais, sem ser compelido por privações materialmente injustas.*

Nesse sentido, salienta-se que foram recebidas três ações constitucionais pelo STF (ADPFs 1005, 1006 e 1097), propostas pela Associação Nacional das Defensoras e dos Defensores Públicos (ANADEP) e pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP). Ambos os casos ilustram a insatisfação da coletividade, de atores sociais comprometidos com as funções essenciais à justiça, para com as disposições do Decreto 11.150/2022. Constatou-se comum linhas argumentativas considerando a proteção do consumidor, a insuficiência do valor mínimo existencial estabelecido para custeio do mínimo vital e a necessidade de políticas de prevenção e tratamento do superendividamento.

Antes de partir às palavras finais, assinala-se que as ações constitucionais abordadas tematizam legislações civis e, portanto, relevantes às reflexões no âmbito do Direito Privado. Elas revelam que a perspectiva civil-constitucional deve ser privilegiada, estendendo o olhar dos enfoques teóricos para alcançar a musculatura pela técnica jurídica, por meio de análises o controle de constitucionalidade das legislações civis. Há de ser estabelecida uma mesclagem estratégica entre as interpelações do Direito Constitucional e Direito Civil, do mesmo modo como vem chamando o jurista Rodrigo Silva.⁴⁷ Assim, sugere-se ampliar os debates no eixo civil-constitucional, para posicionar estrategicamente o Direito Civil, na defesa de direitos fundamentais constitucionais, pela via do controle de constitucionalidade de legislações civis.

Por derradeiro, conclui-se que o Decreto 11.150/2022 está aquém dos indicadores sociais, das demandas de acadêmicos e especialistas, da sociedade civil organizada, de modo que sua manutenção, nos termos atuais, é prejudicial à ordem constitucional e corrobora com a linha da pobreza e miserabilidade. Deve-se, para tanto, ser adotada uma concepção de mínimo existencial tática e socialmente comprometida, feita de forma individualizada, que considere as especificidades da vida do consumidor superendividado e suas possibilidades em termos de cidadania e direito.

Agradecimentos

A pesquisa foi desenvolvida no âmbito do plano de trabalho “Superendividamento, mínimo existencial e dignidade: um estudo exploratório sobre a (in)constitucionalidade do Decreto 11.150/2022 e seus impactos na Lei 14.181/2021”, com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa da Bahia (FAPESB), por meio do Programa de Iniciação

⁴⁷ SILVA, Rodrigo da Guia. Direito civil-constitucional e controle de constitucionalidade das leis: por um diálogo necessário. *Revista da EMERJ*, vol. 23, n. 3. Rio de Janeiro: 2021.

à Pesquisa, Criação e Inovação (PIPPI) da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PROPPG) da Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB); instituições nas quais todos os agradecimentos são devidos.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

BENJAMIN, Antonio Herman. Nota sobre a atualização do CDC pela Lei 14.181/2021: a dimensão constitucional-protetiva do microsistema do consumidor. In: BUZZI, Marco Aurélio Gastaldi; MARQUES, Cláudia Lima; CABRAL, Trícia Navarro Xavier; ANDRADE, Juliana Loss de (Coords.). *Superendividamento dos consumidores: aspectos materiais e processuais*. São Paulo: Foco, 2024.

BUZZI, Marco Aurélio Gastaldi. O superendividamento e a cultura do consumo. In: BUZZI, Marco Aurélio Gastaldi; MARQUES, Cláudia Lima; CABRAL, Trícia Navarro Xavier; ANDRADE, Juliana Loss de (Coords.). *Superendividamento dos consumidores: aspectos materiais e processuais*. São Paulo: Foco, 2024.

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; MARQUES, Cláudia Lima. *Direitos do consumidor endividado: superendividamento e crédito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DUQUE, Marcelo Schenk. A proteção contra o superendividamento e a inconstitucionalidade do decreto 11.150/22. *Migalhas*, 2022. Disponível em: www.migalhas.com.br/.

EFING, Antônio Carlos; PINTO, Núbia Daisy Fonesi. O salário-mínimo como critério para assegurar o mínimo existencial no tratamento do consumidor superendividado. In: MARQUES, Cláudia Lima; RANGEL, Andréia Fernandes de Almeida (Orgs.). *Superendividamento e proteção do consumidor: estudos da I e II Jornada de Pesquisa CDEA Superendividamento e proteção do consumidor*. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2022.

FERREIRA, Karina. Decreto de Lula que fixa renda mínima de R\$ 600 em casos de superendividamento é questionado no STF. *Terra*, 2023. Disponível em: terra.com.br/.

GARCIA, Leonardo. Funções do mínimo existencial no contexto do superendividamento do consumidor. *Consultor Jurídico*, 2024. Disponível em: conjur.com.br/.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. *Métodos de pesquisa*. Plageder, 2009. Disponível em: lume.ufrgs.br/handle/10183/52806.

IGREJA, Rebecca Lemos. O Direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em Direito. In: MACHADO, Máira Rocha (Org.). *Pesquisa empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

MADUREIRA, Daniele. Brasileiro parcela compra do supermercado e inadimplência cresce. *Folha de São Paulo*, 2024.

MARQUES, Cláudia Lima. Consumo como igualdade e inclusão social: a necessidade de uma lei especial para prevenir e tratar o “superendividamento” dos consumidores pessoas físicas. *Revista Jurídica da Presidência*, vol. 13, n. 101, 2012.

MARQUES, Cláudia Lima; LIMA, Clarissa Costa; VIAL, Sophia. Breve nota à atualização do Código de Defesa do Consumidor pela Lei 14.181. In: MARQUES, Cláudia Lima; RANGEL, Andréia Fernandes de Almeida (Orgs.). *Superendividamento e proteção do consumidor: estudos da I e II Jornada de Pesquisa CDEA Superendividamento e proteção do consumidor*. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2022.

Pleno aprova ajuizamento de ADPF contra Decreto que estabelece “mínimo existencial”. OAB, 2023. Disponível em: www.oab.org.br/.

SARMENTO, Daniel. O mínimo existencial. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 8, n. 4, 2016.

SERASA. *Mapa da Inadimplência e Renegociação de Dívidas*. 2024. Disponível em: www.serasa.com.br/.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Pesquisas em processos judiciais. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). *Pesquisa empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

SILVA, Rodrigo da Guia. Direito civil-constitucional e controle de constitucionalidade das leis: por um diálogo necessário. *Revista da EMERJ*, vol. 23, n. 3. Rio de Janeiro: 2021.

SKAF, Paulo. Lei do Superendividamento e a impossibilidade de se definir o Valor Mínimo Existencial Universal. In: BUZZI, Marco Aurélio Gastaldi; MARQUES, Cláudia Lima; CABRAL, Trícia Navarro Xavier; ANDRADE, Juliana Loss de (Coords.). *Superendividamento dos consumidores: aspectos materiais e processuais*. São Paulo: Foco, 2024.

VALOR do mínimo existencial é afronta ao povo brasileiro. Idec, 2022. Disponível em: idec.org.br/.

WEBER, Thadeu. A ideia de um “mínimo existencial” de J. Rawls. *Kriterion: Revista de Filosofia*, vol. 54. Belo Horizonte: 2013.

Como citar:

PAZÓ, Cristina Grobério; CASEMIRO, Diego Márcio Ferreira. Superendividamento e mínimo existencial: uma avaliação diagnóstica sobre a inconstitucionalidade do Decreto 11.150/2022 e seus impactos na Lei 14.181/2021. **Civilistica.com**. Rio de Janeiro, a. 14, n. 1, 2025. Disponível em: <<https://civilistica.emnuvens.com.br/redc>>. Data de acesso.



civilistica.com

Recebido em:

30.9.2024

Aprovado em:

11.3.2025