

# **ESVAZIAMENTO DA LEI 14.181/21 PELO DECRETO 11.150/22: INCONSTITUCIONALIDADE E AFRONTA AO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA NA FIXAÇÃO DO MÍNIMO EXISTENCIAL**

Felipe Rodrigues de Sousa<sup>1</sup>

## **RESUMO:**

O presente artigo tem como objetivo central expandir a compreensão geral sobre o tema superendividamento e mínimo existencial, bem como realizar uma crítica ao teor do Decreto presidencial nº 11.150/2022, a partir de uma análise legislativa, histórica e doutrinária, referente ao período pós-constituente de 1988 até o ano de 2022. O trabalho foi construído por meio de pesquisa bibliográfica, a partir, especialmente, da análise lógica de artigos científicos, textos, obras, notícias e disposições legislativas. Ao final, chegou-se à conclusão de que o Decreto nº 11.150/2022 é inconstitucional e deve ser revisado ou revogado.

**Palavras-chave:** Superendividamento. Mínimo existencial. Dignidade da pessoa humana.

---

<sup>1</sup> Estudante do curso de Bacharelado em Direito da Universidade Federal de Uberlândia, confeccionando artigo científico como requisito da disciplina Trabalho de Conclusão de Curso II.

**VOIDING OF LAW 14.181/21 BY DECREE 11.150/2022:  
UNCONSTITUTIONALITY AND AFFRONT TO THE PRINCIPLE OF HUMAN  
DIGNITY IN ESTABLISHING THE EXISTENTIAL MINIMUM**

**ABSTRACT:**

The main objective of this article is to expand the general understanding on the subject of over-indebtedness and the existential minimum, as well as to carry out an analysis of the content of Presidential Decree n° 11.150/2022, based on a legislative, historical and doctrinal analysis, referring to the post constituent from 1988 until the year 2022. The article was built through bibliographical research, based, especially, on the logical analysis of scientific articles, in addition to texts, works, news and legislative provisions. In the end, it was concluded that Decree n° 11.150/2022 is unconstitutional and must be revised or revoked.

**Keywords:** Over-indebtedness. Existential minimum. Dignity of human person.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>4</b>
<b>2. OS DESDOBRAMENTOS HISTÓRICOS E LEGISLATIVOS PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988 NO ÂMBITO DO DIREITO DO CONSUMIDOR.....</b>	<b>5</b>
2.1. A criação do código de defesa do consumidor.....	6
2.2. O caráter constitucional da defesa do consumidor .....	8
2.3. Crédito, consumo, endividamento e superendividamento: a entrada da Lei nº 14.181/2021 no ordenamento brasileiro.....	9
<b>3. O CONCEITO DE MÍNIMO EXISTENCIAL, A INCONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO 11.150/2022 E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA .....</b>	<b>13</b>
3.1. Mínimo existencial.....	13
3.2. A inconstitucionalidade do decreto nº 11.150/2022.....	16
3.3. Dignidade da pessoa humana.....	17
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>18</b>
<b>5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>19</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A Lei 14.181/2021 define como superendividamento a situação em que o consumidor de boa-fé assume sua impossibilidade de arcar com todas as dívidas que contraiu, sem comprometer o mínimo para sua sobrevivência. Este é um problema jurídico, econômico e principalmente social que vem alcançando cada vez mais brasileiros e precisa ser combatido.

Diante disso, tal questão é merecedora de atenção governamental, vez que atinge não somente a capacidade do consumidor de liquidar suas dívidas, mas também sua capacidade de viver de forma digna, dignidade esta que está prevista na Constituição Federal de 1988 e constitui-se como pilar da República, ou seja, o Estado tem o dever de formular políticas públicas e editar leis que previnam o agravamento da situação.

Pensar em questões de crédito, consumo, endividamento e superendividamento no Brasil é uma tarefa complexa, os temas estão interligados historicamente, sendo o superendividamento da população uma realidade cada vez mais presente na contemporaneidade.

No Brasil, de acordo com dados da SENACON, em pesquisa divulgada em fevereiro de 2022, cerca de 69,7% das famílias brasileiras estão endividadas e 43,2% dos consumidores declararam que não conseguirão pagar as dívidas em atraso.<sup>2</sup> A inadimplência no país é um problema histórico e crescente, assim, debater sobre o tema é bastante relevante. Contudo, mais que promover discussões sobre essa realidade no âmbito da sociedade civil, é necessária uma atuação estatal acurada no enfrentamento do superendividamento.

É válido destacar que o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90) trouxe mudanças significativas no que se refere à proteção do consumidor e ao combate às práticas abusivas dentro mercado financeiro e do comércio. Todavia, é de se notar também que o superendividamento da pessoa física, até pouco tempo atrás, ainda era um conceito doutrinário distante do ordenamento brasileiro.

A Lei 14.181/21, que teve início de sua vigência em 2021, foca no combate a diversos fatores que contribuem com o superendividamento, como: o baixo nível de

---

<sup>2</sup> NAÇÕES Unidas Brasil. **Quase 70% das famílias brasileiras estão endividadas, revela estudo**, 22 fev. 2022. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/172990-quase-70-das-familias-brasileiras-estao-endividadas-revela-estudo>>. Acesso em: 15 dez. 2022.

educação financeira da população em geral; o estímulo do mercado ao consumismo inconsequente; a abusividade contratual presente em diversas relações bancárias, e o crescente endividamento da população, que se agravou com a pandemia do COVID-19 aliado ao cenário de crise econômica nacional e global. Contudo, esse combate ao superendividamento precisa ser materializado por meio de instrumentos que permitam a concretização de tal disposição normativa.

Nesse sentido vêm o decreto presidencial de junho de 2022, que, de forma problemática, regulamenta a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial para fins de prevenção, tratamento e conciliação de situações de superendividamento em dívidas de consumo, nos termos do Código de Defesa do Consumidor. Em suma, o decreto estabelece o valor de R\$ 303,00, ou seja, 25% do salário mínimo atual, como o valor a ser fixado como mínimo existencial para os fins da Lei do Superendividamento.

Não obstante o valor fixado ser ínfimo, ainda há outras problemáticas relacionadas ao decreto que serão abordadas neste trabalho que demonstram a notável inconstitucionalidade da disposição normativa.

Desta forma, o presente artigo tem como objetivo central expandir a compreensão geral sobre o tema, apontando a inconstitucionalidade e a necessidade de revogação do Decreto presidencial nº 11.150/2022, a partir de uma análise legislativa, histórica e doutrinária, referente ao período pós-constituente de 1988 até o ano de 2022.

O artigo foi construído por meio de pesquisa bibliográfica, a partir, especialmente, da análise lógica de artigos científicos, bem como, textos, obras, notícias, disposições legislativas, sendo guiado dentro de um viés de pesquisa dogmático e utilizando o método dedutivo de pesquisa.

## **2. OS DESDOBRAMENTOS HISTÓRICOS E LEGISLATIVOS PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988 NO ÂMBITO DO DIREITO DO CONSUMIDOR**

Para compreender a problemática do decreto é preciso fazer uma contextualização, sucinta, histórico-legislativa do Brasil do final da segunda metade do século XX, tempos que vislumbraram um ponto de virada no que tange a proteção do indivíduo mais vulnerável dentro da relação de consumo.

Desde a redemocratização, com o surgimento de uma nova constituinte, a proteção do consumidor se materializa de forma crescente dentro do ordenamento jurídico brasileiro, mas não só na positivação das leis esse instituto se fortaleceu, ele passou também a estar presente no imaginário da população.

Sobre a defesa do consumidor, aponta Rizzato Nunes:

O reconhecimento da fragilidade do consumidor no mercado está ligado à hipossuficiência técnica: ele não participa do ciclo de produção e, na medida em que não participa, não tem acesso aos meios de produção, não tendo como controlar aquilo que compra de produtos e serviços; não tem como fazê-lo e, na medida em que não tem como fazê-lo, precisa de proteção.<sup>3</sup>

Contudo, a necessidade de estar sempre aperfeiçoando a legislação demonstra que ainda há muita abusividade contratual, propaganda enganosa, publicidade massificada, má-fé nas prestações de serviço, entre outros problemas relacionados ao tema causados pela parte que detém a maior força na relação de consumo.

Além disso, a situação narrada soma-se ao contexto de pobreza, desemprego, crises econômicas (apesar de haver períodos de estabilidade) e falta de investimento em educação para chegar ao resultado de um país desigual e problemático no que tange ao assunto crédito, consumo, endividamento e superendividamento, conceitos que são abordados neste trabalho.

## **2.1. A criação do código de defesa do consumidor**

Após a promulgação da Constituição de 1988, a primeira e mais importante legislação que tratou do tema foi a Lei nº 8.078/90, conhecida como o Código de Defesa do Consumidor (CDC). Ela entrou em vigor no dia 11 de março de 1991, apenas três anos após e em virtude da nova Constituinte.

Esse microssistema legislativo foi criado por decorrência da determinação presente no art. 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que dispunha que o Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da constituição, elaboraria Código de Defesa do Consumidor.

Para Barbosa, Faria e Silva (2016) o CDC é criado com o objetivo de proteger o cidadão-consumidor vulnerável diante do poderio econômico capitalista, ou seja, o

---

<sup>3</sup> NUNES, Rizzato. **Curso de Direito do Consumidor**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 170.

combustível motivador do art. 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias era, entre outras, a necessidade de regular a sociedade de consumo que estava surgindo e que cresce exponencialmente, além das práticas decorrentes da abusividade contratual, propaganda enganosa e publicidade massificada, trazendo ferramentas para a sua defesa<sup>4</sup>.

Sobre a sociedade do consumo, ensina o professor Fernando Costa de Azevedo:

A sociedade (cultura) de consumo surgiu na chamada “era moderna”, e foi impulsionada pelas transformações advindas da Revolução Industrial, consolidando no Ocidente seu traço caracterizador: a massificação da produção e do consumo de bens e serviços. Com efeito, a análise dessas transformações tipicamente “modernas” permite constatar que, em essência, as características gerais do atual modelo de sociedade de consumo – a sociedade de consumo contemporânea, que tem início a partir da segunda metade do século XX e se consolida nas três últimas décadas deste século – representa um desdobramento da sociedade de consumo moderna, com o incremento de alguns fatores que, por suas peculiaridades, parecem exclusivos do tempo presente.<sup>5</sup>

No mais, explica o filósofo Zygmunt Bauman que na sociedade de consumo a maioria dos bens perde seu brilho e sua atração com rapidez. O consumismo associa felicidade a um volume de desejos que implica no uso imediato e rápida substituição, não a satisfação de necessidades.<sup>6</sup>

Nesta linha, Bauman ainda afirma:

A “sociedade de consumidores”, em outras palavras, representa o tipo de sociedade que promove, encoraja ou reforça a escolha de um estilo de vida e uma estratégia existencial consumistas, e rejeita todas as opções culturais alternativas. Uma sociedade em que se adaptar aos preceitos da cultura de consumo e segui-los estritamente é, para todos os fins e propósitos práticos, a única escolha aprovada de maneira incondicional. Uma escolha viável e, portanto, plausível – e uma condição de afiliação.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> BARBOSA, O. P. A.; FARIA, C. N.; SILVA, C. A. da. **25 anos do Código de Proteção e Defesa do Consumidor (CDC): marco em inovação e cidadania.** Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, 2016. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2016-1/25-anos-do-codigo-de-protecao-e-defesa-do-consumidor-oriana-piske-claudio-nunes-faria-e-cristiano-alves-da-silva>>. Acesso em: 11 dez. 2022.

<sup>5</sup> AZEVEDO, F. C. de. **O reconhecimento jurídico da hipervulnerabilidade de certos grupos de consumidores como expressão de um sentido material de justiça no contexto da sociedade de consumo contemporânea.** In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL IMAGENS DA JUSTIÇA: CURRÍCULO E EDUCAÇÃO JURÍDICA, 1, 2012, Pelotas/RS. Anais. Pelotas: Editora e Gráfica Universitária (UFPel), 2012. V. 1.

<sup>6</sup> BAUMAN, Z. **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadorias.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008, p. 41.

<sup>7</sup> BAUMAN, Z. **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadorias.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008, p. 71.

Essa constatação implica diretamente nos diversos problemas que hoje existem em relação ao consumismo, sendo uma das causas do superendividamento da população, não só do Brasil, mas do mundo todo.

Frente a esse consumismo exacerbado da sociedade atual está o princípio da vulnerabilidade. É importante destacar que nesse microsistema de consumo o consumidor vai estar sempre em posição de fragilidade frente ao fornecedor, sendo esta, uma qualidade intrínseca da relação de consumo.

Daí advém o princípio da vulnerabilidade, podendo esta qualidade ocorrer nas esferas econômica, jurídica e técnica-informacional, conforme ensina a professora Cláudia Lima Marques.<sup>8</sup>

Por vulnerabilidade entende Paulo Valério dal Pai Moraes:

Vulnerabilidade, sob o enfoque jurídico, é, então, o princípio pelo qual o sistema jurídico positivado brasileiro reconhece a qualidade ou condição daqueles sujeitos mais fracos na relação de consumo, tendo em vista a possibilidade de que venham a ser ofendidos ou feridos na sua incolumidade física ou psíquica, bem como no âmbito econômico, por parte dos sujeitos mais potentes na mesma relação.<sup>9</sup>

Diante o exposto, é possível afirmar que o constituinte, ao elaborar o texto da Constituição de 1988, se preocupou em colocar em pauta e trazer a discussão da proteção do consumidor para dentro do âmbito governamental, atribuindo responsabilidades ao Estado no que concerne ao tema, o obrigando a criar mecanismos de defesa eficazes tanto no caráter formal quanto no material capazes de proteger o consumidor vulnerável.

## **2.2. O caráter constitucional da defesa do consumidor**

Além do dispositivo presente no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a proteção do consumidor está disposta no art. 5º, XXXII da Constituição, que diz “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”, bem como faz parte dos princípios gerais da ordem econômica, presente no texto constitucional no art. 170, V, que dispõe:

---

<sup>8</sup> MARQUES, Cláudia Lima Marques. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**. 8. ed. São Paulo: RT, 2016, p. 324 e ss.

<sup>9</sup> MORAES, P. V. P. **Código de Defesa do Consumidor: o princípio da vulnerabilidade no contrato, na publicidade e nas demais práticas comerciais - interpretação sistemática do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 125.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

**V - defesa do consumidor;**

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei (grifo nosso).

Assim, é correto dizer que a proteção do consumidor, além de direito individual, é fundamento da ordem econômica brasileira, colocando uma responsabilidade no legislador a tratar sobre o tema, conforme bem explica a professora Nathália Masson.<sup>10</sup>

### **2.3. Crédito, consumo, endividamento e superendividamento: a entrada da Lei nº 14.181/2021 no ordenamento brasileiro**

No Brasil, a facilitação do acesso ao crédito privado pela população geral, no final do século XX e início do XXI, acentuada pelas políticas governamentais do governo Lula e aliados à estabilidade política e econômica vivenciada pelo país durante o período, foram importantes para o aumento da qualidade de vida dos brasileiros.

Conforme expõe Cláudia Lima Marques, Clarissa Costa de Lima e Karen Bertoncello, o crédito, se concedido de maneira responsável, permite a inclusão de pessoas de baixa renda mensal na sociedade de consumo, assim, seu incentivo deve ser feito pelo Estado. Porém, é inegável que ele seja um produto de complexa administração, assim, deve-se haver uma preocupação estatal para que as pessoas

---

<sup>10</sup> MASSON, N. **Manual de direito constitucional**. 7. ed. rev. ampl. Salvador: JusPODVM, 2019, p. 1.543.

não caíam no excesso e na impossibilidade de pagar o conjunto de suas dívidas em um tempo razoável<sup>11</sup>.

Além disso, deve-se levar em conta o fato de o Brasil possuir uma das maiores taxas de juros do mundo além do maior *spread* (lucro do banco) registrado, ou seja, as dívidas multiplicam de valores em pouco tempo. Na sociedade de consumo a publicidade, o *marketing* e as práticas comerciais criam desejos, influenciando as escolhas do consumidor e aumentando o inadimplemento da população.

É correto dizer que a democratização do acesso ao crédito continua sendo um importante política pública utilizada como ferramenta para a facilitação de acesso aos bens de consumo imediato e para a popularização de produtos e serviços.

Contudo, apesar dos benefícios causados por essa nova realidade, a facilitação do acesso ao crédito foi propulsor do endividamento da população, panorama que se mostra bom e ruim ao mesmo tempo, devido à complexidade do assunto.

Para Cláudia Lima Marques, a nossa economia de mercado seria, pois, por natureza, uma economia do endividamento. Consumo e crédito são duas faces da mesma moeda, vinculados que estão no sistema econômico e jurídico de países desenvolvidos e de países emergentes como o Brasil.<sup>12</sup>

Por endividamento entende-se que há comprometimento de renda, mas não necessariamente inadimplência, visto que são conceitos diferentes e é importante não confundir. Em uma explicação sucinta, o endividamento se caracteriza quando há parcelas a vencer, como exemplo nas compras no cartão de crédito para pagamento futuro, já a inadimplência ocorre quando essas compras não são honradas.

Desta forma, pode-se dizer que o endividamento mostra que a renda está comprometida em um determinado período, mas isso não quer dizer que a pessoa não está pagando pontualmente. O endividamento é um fenômeno comum na sociedade de consumo e exerce papel importante na democratização do crédito porque para consumir produtos e serviços, essenciais ou não, os consumidores estão constantemente endividados.

Contudo, o endividamento no Brasil deixou de ser apenas uma consequência da democratização do acesso ao crédito para se tornar um dos causadores de um problema social grave, o superendividamento. Esse processo foi crescendo ao longo

---

<sup>11</sup> MARQUES, C. L.; LIMA, C. C. de; BERTONCELLO, K. **Prevenção e tratamento do superendividamento**. Brasília: DPDC/SDE, 2010, p. 19.

<sup>12</sup> MARQUES, C. L. **Comentários ao CDC**. 2ª ed. ver atual e ampl. São Paulo: RT, 2006, p. 45.

dos anos até culminar na necessidade de regulação estatal sobre o assunto, que inclusive veio de forma tardia.

Antes de adentrar no histórico legislativo da lei que regulamentou o superendividamento, é importante trazer o seu conceito doutrinário. Segundo a magistrada Clarissa Costa de Lima, ele pode ser caracterizado como “[...] a impossibilidade do devedor de pagar todas as suas dívidas, atuais e futuras, com seu patrimônio e seu rendimento”.<sup>13</sup>

Conforme escreve Rodrigo Almeida Alves Santos, o superendividamento é um fator social mundial e regulamentado em várias partes do mundo, e o primeiro país que deu uma verdadeira atenção a esse fenômeno social foi a França, que iniciou a criação de lei específica para prevenção e tratamento.<sup>14</sup>

Seguindo essa tendência mundial, no ano de 2010, inspirado pelo Código de Consumo Francês de 1989, o Senado Federal brasileiro nomeou uma comissão de juristas renomados e com experiência na área do direito do consumidor para apresentar propostas de atualização do CDC nas temáticas do superendividamento, mantendo e respeitando o conjunto principiológico da lei.

Desta comissão surgiu o Projeto de Lei nº (PL) 283/2012, apresentado à casa legislativa pelo Senado Federal José Sarney, este projeto tinha por objetivo alterar o Código de Defesa do Consumidor para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a instituição de mecanismos de prevenção e tratamento extrajudicial e judicial do superendividamento e de proteção do consumidor pessoa física, visando garantir o mínimo existencial e a dignidade humana.

O referido projeto reforçava a dimensão ético-inclusiva do CDC, pois a Lei 8.078/90 tem uma importante função social de inclusão da sociedade de consumo, hoje globalizada, sociedade do conhecimento, da tecnologia e do crédito.

Por fim, a atualização e a admissão de novas normas tinha como finalidade reforçar a dimensão da confiança, efetividade e segurança jurídica do CDC, para que este microssistema preservado e reforçado possa ser ainda mais aplicado e guiar com

---

<sup>13</sup> LIMA, C. C. de. **O Tratamento do Superendividamento e o Direito de Recomeçar dos Consumidores**. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 34.

<sup>14</sup> SANTOS, R. A. A. **Superendividamento: histórico, causas, prevenção e projeto de lei**. JUS.com.br, [online], 29 jun. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/40449/superendividamento-historico-causas-prevencao-e-projeto-de-lei>>. Acesso em: 13 dez. 2022

seus princípios e normas, adaptados para os desafios atuais e para fazer frente ao desenvolvimento da sociedade brasileira, as relações de consumo do século XXI.

O projeto foi bem-sucedido em sua tramitação e em 2015 foi encaminhado para a Câmara dos Deputados por meio do PL nº 3.515/2015. O projeto ficou tramitando de forma lenta durante seis anos, até que em 2020, em decorrência da pandemia do COVID-19, e de todos os problemas socioeconômicos que foram acarretados pela doença, especialmente sobre os índices de desemprego e endividamento no Brasil, a casa legislativa foi pressionada por instituições de defesa consumidor para aprovar o projeto de lei com a devida urgência.

A pressão funcionou e em 2021 o projeto foi aprovado e retornou ao Senado por meio do PL nº 1.805/21, que teve como relator o senador Rodrigo Cunha. Após algumas obstruções e vistas partidárias, em maio de 2021 foi finalmente aprovada pelo Congresso Nacional. Diante desse panorama, em 01/07/2021 o Presidente da República sancionou a Lei nº 14.181/2021, com alguns vetos, cujo projeto originário tramitava desde 2012 no Congresso Nacional. A lei foi alcunhada como Lei do Superendividamento, e é considerado o primeiro marco de tratamento legal ao consumidor superendividado no Brasil.

A professora Cláudia Lima Marques, já em 2006, definia o superendividamento como a impossibilidade global de o devedor pessoa física, consumidor, leigo e de boa-fé, pagar todas as suas dívidas atuais e futuras de consumo (excluídas as dívidas com o Fisco, oriundas de delitos e de alimentos).<sup>15</sup>

A professora foi pioneira no que tange o assunto superendividamento no Brasil, com isso, é inegável sua participação na construção da lei, como pode se observar na definição de superendividamento pelo §1º do artigo 54-A do Código de Defesa do Consumidor, inserido na legislação por advento da Lei do Superendividamento, conforme disposto:

Art. 54-A. Este Capítulo dispõe sobre a prevenção do superendividamento da pessoa natural, sobre o crédito responsável e sobre a educação financeira do consumidor.

§ 1º Entende-se por superendividamento a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de

---

<sup>15</sup> BENJAMIN, A. H. et al. **Comentários à Lei n 14.181/2021: a atualização do CDC em matéria de superendividamento**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2021, p. 27.

consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação. (...) <sup>16</sup>

Conforme se observa, a referida lei atualizou o Código de Defesa do Consumidor, inserindo normas para prevenção e tratamento do superendividamento. A lei foi editada para trazer uma nova realidade no que tange o enfrentamento dessa realidade. Para tanto, a disposição normativa focou em dois pontos principais, quais sejam: a definição da pessoa superendividada e a preservação do mínimo existencial.

No mais, é possível observar também que o conceito de superendividamento foi definido pela lei, contudo, em relação a preservação do mínimo existencial o legislador foi omissivo, mas com a promessa de que o conceito seria objeto de regulamentação posterior. A regulamentação veio por meio do Decreto Presidencial 11.150/2022, publicado no dia 27 de julho de 2022.

### **3. O CONCEITO DE MÍNIMO EXISTENCIAL, A INCONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO 11.150/2022 E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA**

#### **3.1. Mínimo existencial**

É, por certo, necessária a atenção legislativa quanto ao conceito de mínimo existencial, pois é a partir dele que é possível estabelecer parâmetros e formular políticas públicas que sejam efetivas no combate à crise do consumidor superendividado, ou seja, é um fator importante no sentido de garantir a efetividade da lei decretada em 2021.

Segundo Cláudia Lima Marques, Clarissa Costa de Lima e Karen Bertoncello, a referência ao mínimo existencial no procedimento de conciliação global visa a garantir que o acordo celebrado não prejudique a subsistência do devedor, reforçando a dimensão social e de combate à exclusão do Código de Defesa do Consumidor. <sup>17</sup>

Conforme bem explica a professora Nathalia Masson, a expressão “mínimo existencial” surgiu na Alemanha, onde a doutrina pretendia delimitar um agrupamento

---

<sup>16</sup> BRASIL. **Código de defesa do consumidor. Lei 8.078 de 11/09/90**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da União, 1990. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm)>. Acesso em: 19 dez. 2022.

<sup>17</sup> MARQUES, C. L.; BERTONCELLO, K. R. D.; LIMA, C. C. de. Exceção dilatória para os consumidores frente à força maior da Pandemia de COVID-19: pela urgente aprovação do PL 3.515/2015 de atualização do CDC e por uma moratória aos consumidores. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 129. ano 29. p. 47-71. São Paulo: Ed. RT, maio-jun/2020.

reduzido de direitos fundamentais formado pelos bens mais básicos e essenciais a uma vida digna.<sup>18</sup>

Nesse sentido, ensina Ingo Sarlet que Otto Bachof, professor e juiz alemão muito influente, foi o primeiro jurista, ainda na década de 1950, a defender um direito a condições mínimas de existência decorrente do princípio da dignidade da pessoa humana e do direito à vida. Para Bachof, para possibilitar de fato o respeito à dignidade e à integridade da pessoa, o Estado deveria garantir não apenas as esferas de atuação livre do indivíduo, mas as condições materiais para uma existência digna.<sup>19</sup>

Influenciada pelos pensadores alemães, a doutrina brasileira acerca do mínimo existencial foi se desenvolvendo, para o Min. Barroso, o conceito de mínimo existencial pode ser entendido como “[...] um conjunto de condições materiais essenciais e elementares cuja presença é pressuposto da dignidade de qualquer pessoa. Se alguém viver abaixo daquele patamar, o mandamento constitucional estará sendo desrespeitado”<sup>20</sup>.

Insta salientar que no direito brasileiro há posições divergentes quanto ao conteúdo do mínimo existencial, isto é, referente a quais são os direitos que integram este núcleo.

Há autores, como como Ricardo Lobo Torres, que defendem que o mínimo existencial não possui conteúdo definitivo, variando de acordo com as contingências de tempo e local. Conforme colaciona o autor em sua obra:

(...) o mínimo existencial não se confunde com os direitos sociais e econômicos que estão atrelados à ideia de promoção de justiça social cuja eficácia depende inteiramente do legislador e das contingências econômicas do país. Os direitos sociais estão situados na esfera do status *positivus socialis* do indivíduo, configurando o máximo em prestações de bem-estar que se pode exigir do Estado, determinadas por escolhas políticas e limitadas pelas possibilidades financeiras.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> MASSON, N. **Manual de direito constitucional**. 7. ed. rev. ampl. Salvador: JusPODVM, 2019, p. 371.

<sup>19</sup> SARLET, I. W. **Mínimo existencial e Direito privado**: apontamentos sobre algumas dimensões da possível eficácia dos direitos fundamentais sociais no âmbito das relações jurídico-privadas. In: SOUZA NETO, C. P.; SARMENTO, D. (Coords.). *A constitucionalização dos direitos: fundamentos teóricos e aplicações específicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

<sup>20</sup> BARROSO, L. R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 202.

<sup>21</sup> TORRES, R. L. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de Direito Administrativo**, n.177, p. 29-49, jul/set 1989.

Contudo, há autores e autoras, como a professora Ana Paula de Barcellos que, entendem que o mínimo existencial abrange os direitos sociais, como exemplo: saúde, educação, alimentação, moradia e vestuário. A professora sustenta que:

A meta central das constituições modernas, e da Carta de 1988 em particular, pode ser resumida, como já exposto, na promoção do bem-estar do homem, cujo ponto de partida está em assegurar as condições de sua própria dignidade, que inclui, além da proteção dos direitos individuais, condições materiais mínimas de existência. Ao apurar os elementos fundamentais dessa dignidade (o mínimo existencial), estar-se-ão estabelecendo exatamente os alvos prioritários dos gastos públicos. Apenas depois de atingi-los é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em que outros projetos se deverá investir.<sup>22</sup>

Ou seja, o mínimo existencial deve ser o vetor que orienta as políticas públicas e os objetivos primários do orçamento, pois somente depois de concretizado é que as demais pretensões devem ser avaliadas e ponderadas. A destinação dos recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, deverá, portanto, ter como norte central e inafastável a intangibilidade dos direitos componentes do mínimo existencial. Além disso, há um debate em relação ao mínimo existencial no sentido de: ele deve ser um valor fixo ou não.

Quanto à discussão, a professora, doutora, e juíza de direito Karen Rick Danilevicz Bertoncello, entende que não se deve atribuir um valor específico para tal instituto, devendo este ser constituído de forma individualizada em razão da subjetividade do assunto, conforme expõe em sua obra:

O mínimo existencial substancial (ou mínimo existencial propriamente dito) pode ser identificado ao momento, quanto à forma e quanto ao conteúdo, a saber: a) quanto ao momento, é identificado na fase conciliatória, quando alcançado o entendimento entre devedor e credor (es), com a formatação de acordo com homologado pelo juiz; ou, na fase judicial, através da prolação da sentença; b) quanto à forma (moldura), o mínimo existencial substancial deve ser assegurado ex officio, é irrenunciável, não podendo ser fixado aprioristicamente; c) quanto ao conteúdo (pintura), deve ser apurado quando da apreciação do caso concreto com a preservação de parte do orçamento pessoal do devedor para garantir que viva em condições dignas e viabilizando o pagamento das despesas básicas.<sup>23</sup>

Em contraponto, para Cláudia Lima Marques e para o professor doutor Fernando Rodrigues Martins o mínimo existencial deve ter relação com o menor valor

---

<sup>22</sup> BARCELLOS, A. P. de. **A eficácia jurídica dos Princípios Constitucionais**. São Paulo: Renovar, 2002, p. 245-246.

<sup>23</sup> BERTONCELLO, K. R. D. **Superendividamento do consumidor**: Mínimo existencial - Casos concretos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 123.

mensal não tributável a título de imposto de renda ou ser feito por faixas de renda, como na França, com um valor fixo “vital” de um salário mínimo ou de 2/3 do salário mínimo, em todos os casos.<sup>24</sup>

De toda forma, independentemente da posição adotada, pode-se afirmar que o decreto nº 11.150/2022 foi instituído em desarmonia com a doutrina jurídica.

### **3.2. A inconstitucionalidade do decreto nº 11.150/2022**

Acerca do decreto editado pelo chefe do poder executivo, é importante destacar alguns pontos. Este fixou o mínimo existencial em 25% do salário mínimo vigente, que perfaz o montante de R\$ 303,00 (trezentos e três reais), não sendo corrigido monetariamente de ofício no decorrer dos anos, cabendo a promoção da alteração ao Conselho Monetário Nacional.

Tal fixação, por si só, já é afronta suficiente ao princípio da dignidade da pessoa humana, não obstante esse desrespeito ao princípio, a medida carece de juridicidade, validade e efetividade, uma vez que está em incongruência com a legislação que o originou, ou seja, o decreto é inconstitucional.

Estudos do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) apontam que o salário mínimo brasileiro, ou seja, aquele capaz de proporcionar ao cidadão uma vida plena, onde direitos básicos como saúde, educação, vestuário, moradia, mobilidade e lazer são possíveis de serem assegurados com a verba recebida pelo fruto do trabalho, deveria ser de R\$ 6.388,55, segundo os dados de julho de 2022. O valor corresponde a 5,27 vezes o salário mínimo atual, que perfaz o montante de R\$ 1.212,00, além disso, o valor é quase vinte vezes maior que o percentual fixado na definição do decreto.<sup>25</sup>

O decreto nº 11.150/2022 desconsidera o contexto social vivenciado pelo país de aumento da fome, da inadimplência e de miséria crescente, bem como toda construção histórica das políticas de proteção ao consumidor, reforçadas em 2021 com o advento da Lei do Superendividamento.

---

<sup>24</sup> JOELSONS, M.; MUNHOZ, N. **A Lei do Superendividamento e o conceito de mínimo existencial**. Consultor Jurídico, 20 out. 2021. Opinião. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-out-20/opiniao-lei-superendividamento-conceito-minimo-existencial>>. Acesso em: 19 dez. 2022

<sup>25</sup> SALÁRIO MÍNIMO ideal para uma família deveria ser R\$ 6.388,55, calcula Dieese. **CNN Brasil**, [online], 11 ago. 2022. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/business/salario-minimo-ideal-para-uma-familia-deveria-ser-r-6-38855-calcula-dieese/>>. Acesso em 19 dez. 2022.

A referida lei exerce papel importante na proteção do consumidor vulnerável, de sua dignidade e da manutenção do adimplemento de dívidas; e, que foi conseqüentemente esvaziado pela instituição do decreto inconstitucional de 2022, ora discutido.

O dispositivo é inconstitucional porque carece de validade, juridicidade e efetividade, haja vista o caráter do decreto, que é um poder regulamentar, ou seja, subordinado às leis. Assim, o decreto precisa estar em conformidade com a norma que regulamenta, o que não se verifica no caso em questão já que, de forma clara, não atende e nem supre às necessidades norma originária, pelo contrário, cria entraves e causa o esvaziamento de sentido desta.

Além de desrespeitar diversos artigos da Constituição de 1988, como: art. 1º, III, arts. 2º e 60, § 4º, III; art. 3º, III; art. 5º, II; art. 5º, XXXII; art. 5º, XXXV); art. 6º; art. 84, IV; art. 129, IX; e art. 170, caput e V; o decreto é incongruente com as seguintes disposições do CDC: art. 4º, II, b) e X; 5º, V; 6º, XI e XII; 54-A, §1º, 104-A; 104-C, §1º; 105; e 106, IX.

Dessa forma, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) e a Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ANADep) e a ingressaram com duas arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) no Supremo Tribunal Federal (STF), ADPF 1.005/DF e ADPF 1.006/DF, respectivamente, com pedidos de liminar, contra o Decreto 11.150/2022.

### 3.3. Dignidade da pessoa humana

O Decreto nº 11.150/2022 desrespeita, também, as diretrizes internacionais de proteção à dignidade da pessoa humana, tal como consubstanciado no art. 25, 1, da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (2009):

[...] todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas – ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: UNIC, 2009 [1948]. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>> Acesso em: 14 dez. 2022, (não paginado).

É importante destacar que o mínimo existencial possui uma relação com a dignidade humana e com o próprio Estado Democrático de Direito. De fato, o mínimo existencial não trata apenas de garantir ao ser humano um “mínimo vital”, mas um mínimo de qualidade de vida, o qual lhe permita viver com dignidade, tendo a oportunidade de exercer a sua liberdade no plano individual (perante si mesmo) e social (perante a comunidade onde se encontra inserido).

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante da metodologia e do referencial teórico utilizados, foi possível estabelecer uma compreensão mais ampla sobre o tema. Dessa forma, conclui-se que é mais que necessária a revogação ou revisão do decreto nº 11.150/2022, haja vista sua inconformidade com a lei que o originou, bem como a lei máxima do ordenamento jurídico brasileiro.

O presente artigo demonstra que a prevenção do superendividamento, tendo como norte a fixação de um mínimo existencial que atenda os parâmetros constitucionais é de fundamental importância na luta pela efetivação e garantia dos direitos sociais que foram historicamente conquistados e garantidos pela Constituição de 1988.

Nesse sentido, deve ser declarado procedente as duas arguições de descumprimento de preceito fundamental contra o decreto, ajuizadas pelas Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) e pela Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ANADEP).

O Decreto presidencial 11.150/2022, ao revelar o sentido e fixar o alcance do que se considera mínimo existencial para fins de consumo, afronta diretamente os preceitos fundamentais da dignidade humana, do dever legal do Estado de proteger o consumidor, além de se opor ao objetivo da República Federativa do Brasil de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, O. P. A.; FARIA, C. N.; SILVA, C. A. da. **25 anos do Código de Proteção e Defesa do Consumidor (CDC): marco em inovação e cidadania.** Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, 2016. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2016-1/25-anos-do-codigo-de-protecao-e-defesa-do-consumidor-oriana-piske-claudio-nunes-faria-e-cristiano-alves-da-silva>>. Acesso em: 11 dez. 2022.

BARCELLOS, A. P. de. **A eficácia jurídica dos Princípios Constitucionais.** São Paulo: Renovar, 2002, 327 p.

BARROSO, L. R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo.** 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BAUMAN, Z. **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadorias.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008.

BENJAMIN, A. H. et al. **Comentários à Lei n 14.181/2021: a atualização do CDC em matéria de superendividamento.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2021.

BERTONCELLO, K. R. D. **Superendividamento do consumidor: Mínimo existencial - Casos concretos.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. **Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 2022.** Regulamenta a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial para fins de prevenção, tratamento e conciliação de situações de superendividamento em dívidas de consumo, nos termos do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor. Diário Oficial da União: Brasília, DF. Disponível em: <[http://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%20pre-serva%C3%A7%C3%A3o%20e%20o,C%C3%B3digo%20de%20Defesa%20do%20Consumidor](http://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%20pre-serva%C3%A7%C3%A3o%20e%20o,C%C3%B3digo%20de%20Defesa%20do%20Consumidor)>. Acesso em 13 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.181, de 1º de Julho de 2021.** Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2 de julho de 2021. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2021/lei/l14181.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/l14181.htm)>. Acesso em 12 dez. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 283, de 2012.** Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção do superendividamento. Diário Oficial da União: Brasília, DF. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg->

[getter/documento?dm=3910445&ts=1630408580151&disposition=inline](#)>. Acesso em 13 dez. 2022.

BRASIL. **Código de defesa do consumidor. Lei 8.078 de 11/09/90.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da União, 1990. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm)>. Acesso em: 19 dez. 2022.

JOELSONS, M.; MUNHOZ, N. **A Lei do Superendividamento e o conceito de mínimo existencial.** Consultor Jurídico, 20 out. 2021. Opinião. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-out-20/opinia-lei-superendividamento-conceito-minimo-existencial>>. Acesso em: 19 dez. 2022

LIMA, C. C. de. **O Tratamento do Superendividamento e o Direito de Recomeçar dos Consumidores.** 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MARQUES, Claudia Lima Marques. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor.** 8. ed. São Paulo: RT, 2016.

MARQUES, C. L.; BERTONCELLO, K. R. D.; LIMA, C. C. de. Exceção dilatória para os consumidores frente à força maior da Pandemia de COVID-19: pela urgente aprovação do PL 3.515/2015 de atualização do CDC e por uma moratória aos consumidores. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 129. ano 29. p. 47-71. São Paulo: Ed. RT, maio-jun/2020.

MARQUES, C. L.; LIMA, C. C. de; BERTONCELLO, K. **Prevenção e tratamento do superendividamento.** Brasília: DPDC/SDE, 2010.

MASSON, N. **Manual de direito constitucional.** 7. ed. rev. ampl. Salvador: JusPODVM, 2019.

MORAES, P. V. P. **Código de Defesa do Consumidor: o princípio da vulnerabilidade no contrato, na publicidade e nas demais práticas comerciais - interpretação sistemática do Direito.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Quase 70% das famílias brasileiras estão endividadas, revela estudo**, 22 fev. 2022. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/172990-quase-70-das-familias-brasileiras-estao-endividadas-revela-estudo>>. Acesso em: 15 dez. 2022.

NUNES, Rizzatto. **Curso de Direito do Consumidor.** 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas – ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Rio de Janeiro: UNIC, 2009 [1948]. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>> Acesso em: 14 dez. 2022.

SALÁRIO MÍNIMO ideal para uma família deveria ser R\$ 6.388,55, calcula Dieese. **CNN Brasil**, [online], 11 ago. 2022. Disponível em:

<<https://www.cnnbrasil.com.br/business/salario-minimo-ideal-para-uma-familia-deveria-ser-r-6-38855-calcula-dieese/>>. Acesso em 19 dez. 2022.

SANTOS, R. A. A. **Superendividamento: histórico, causas, prevenção e projeto de lei**. JUS.com.br, [online], 29 jun. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/40449/superendividamento-historico-causas-prevencao-e-projeto-de-lei>>. Acesso em: 13 dez. 2022.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL IMAGENS DA JUSTIÇA: **CURRÍCULO E EDUCAÇÃO JURÍDICA**, 1, 2012, Pelotas/RS. Anais. Pelotas: Editora e Gráfica Universitária (UFPel), 2012. V. 1.

SOUZA NETO, C. P.; SARMENTO, D. (Coords.). **A constitucionalização dos direitos: fundamentos teóricos e aplicações específicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

TORRES, R. L. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de Direito Administrativo**, n.177, p. 29-49, jul/set 1989.