

MÍNIMO EXISTENCIAL, SUPERENDIVIDAMENTO E OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DA REGULAMENTAÇÃO INFRALEGAL

MINIMUM EXISTENCE, OVER-INDEBTEDNESS AND THE CONSTITUTIONAL LIMITS OF INFRALEGAL REGULATION

Carlos Eduardo de Oliveira Lula¹

SUMÁRIO: Introdução. 1. Superendividamento do consumidor: conceito e impactos socioeconômicos; 1.1 Definição e evolução legislativa até a lei n.º 14.181/2021; 1.2 Consequências sociais e econômicas do superendividamento. 2. O mínimo existencial na lei do superendividamento; 2.1 Fundamentos constitucionais e doutrinários do mínimo existencial; 2.2 Previsão legal: direitos do consumidor e a proteção da subsistência digna. 3. Regulamentação controvertida: decretos n.º 11.150/2022 e 11.567/2023; 3.1 Fixação de valores (R\$ 303 e R\$ 600) e seus critérios; 3.2 Reações críticas: doutrina, órgãos de defesa e dados de custo de vida. 4. A judicialização no STF: ADPF 1005, 1006 e 1097; 4.1 Dignidade da pessoa humana e valor do mínimo existencial; 4.2 Princípio da proteção ao consumidor e dever de não retrocesso social; 4.3 Divergências jurisprudenciais: aplicação difusa pelos tribunais. 5. Perspectivas comparadas: a experiência francesa; 5.1 O modelo francês de tratamento do superendividamento; 5.2 O conceito de “reste à vivre” e sua influência na legislação brasileira. Considerações finais.

RESUMO

Este artigo analisa criticamente a proteção do mínimo existencial do consumidor superendividado à luz da Lei nº 14.181/2021, dos Decretos nº 11.150/2022 e nº 11.567/2023, e das ADPFs 1005, 1006 e 1097. Sustenta-se que a fixação de valores insuficientes compromete direitos fundamentais e afronta os princípios da dignidade da pessoa humana, da proteção ao consumidor e da vedação ao retrocesso social. Com base no direito constitucional, na doutrina e no direito comparado, conclui-se pela necessidade de revisão dos parâmetros infralegais vigentes.

Palavras-chave: superendividamento; mínimo existencial; direitos fundamentais.

ABSTRACT

This article critically analyzes the legal protection of the existential minimum for over-indebted consumers under Law No. 14,181/2021, Decrees No. 11,150/2022 and 11,567/2023, and ADPFs 1005, 1006, and 1097 before the Brazilian Supreme Court. It argues that the low regulatory thresholds undermine fundamental rights and contradict constitutional principles such as human dignity and consumer protection. Drawing on constitutional law, legal doctrine,

¹ Deputado Estadual e Advogado. Mestre em Direito Constitucional e Doutorando em Direito Interinstitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Endereço eletrônico: carloslula@carloslula.com.br

and comparative experience, the study calls for a revision of the current normative framework.

Keywords: over-indebtedness; existential minimum; fundamental rights.

INTRODUÇÃO

O superendividamento do consumidor, entendido como a impossibilidade de uma pessoa física, de boa-fé, saldar suas dívidas de consumo sem comprometer sua subsistência, consolidou-se nas últimas décadas como um dos mais relevantes desafios sociais e econômicos do Brasil contemporâneo. Em 2024, aproximadamente 72,46 milhões de brasileiros estavam inadimplentes, representando 44,79% da população adulta e acumulando dívidas superiores a R\$ 390 bilhões — com valor médio superior a R\$ 5,3 mil por devedor. A gravidade do fenômeno é reforçada por sua capilaridade territorial: todas as unidades da federação registram índices de inadimplência superiores a 35%, e em sete delas, mais da metade da população adulta enfrenta esse tipo de vulnerabilidade financeira.

Mais do que um problema orçamentário individual, o superendividamento assume contornos estruturais. Seus efeitos extrapolam a esfera econômica, afetando dimensões psicológicas, familiares e sistêmicas: transtornos mentais associados ao estresse financeiro, desagregação de vínculos afetivos, retração no consumo e exclusão digital-financeira figuram entre suas consequências recorrentes. Ao perder o acesso ao crédito formal, o consumidor inadimplente ingressa num ciclo de empobrecimento que compromete sua autonomia e capacidade de reconstrução econômica, além de impactar negativamente a demanda agregada e a estabilidade macroeconômica.

Reconhecendo a necessidade de resposta normativa adequada, o Brasil promulgou a Lei nº 14.181/2021, conhecida como Lei do Superendividamento, fruto de longos debates acadêmicos e institucionais. A nova legislação introduziu no Código de Defesa do Consumidor (CDC) e no Estatuto do Idoso um microssistema de prevenção e tratamento do superendividamento, inspirado em modelos estrangeiros — notadamente o francês. Um de seus eixos estruturantes é a consagração do princípio do “mínimo existencial” como direito básico do consumidor, assegurando que a renegociação de dívidas preserve um patamar de renda destinado à subsistência digna do devedor e de sua família, abrangendo moradia, alimentação, saúde, educação, entre outras necessidades essenciais.

Entretanto, a regulamentação infralegal desse princípio, por meio dos Decretos nº

11.150/2022 e nº 11.567/2023, ao fixar valores absolutos de R\$ 303 e R\$ 600 para o mínimo existencial, desencadeou severas críticas de especialistas, instituições de defesa do consumidor e órgãos do sistema de justiça. A insuficiência desses valores, frente ao custo de vida real, levantou dúvidas quanto à sua compatibilidade com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da vedação ao retrocesso social e da proteção ao consumidor. O debate atingiu o Supremo Tribunal Federal (STF), que atualmente examina a constitucionalidade dos decretos nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) nº 1005, 1006 e 1097.

Adota-se, para tanto, uma abordagem jurídico-constitucional crítica, ancorada no paradigma dos direitos fundamentais e na ideia de justiça material. Parte-se da premissa de que o mínimo existencial, longe de ser mero conceito técnico ou formal, constitui categoria axiológica fundamental, destinada a assegurar que o exercício do poder normativo — inclusive o regulatório — esteja submetido ao princípio da dignidade da pessoa humana. A pesquisa articula análise dogmática, empírica e comparada, com especial atenção à tensão entre racionalidade jurídico-econômica e proteção constitucional da vulnerabilidade.

1. SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR: CONCEITO E IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS

1.1 Definição e Evolução Legislativa até a Lei n.º 14.181/2021

O superendividamento ingressou tardiamente na pauta legislativa brasileira. Embora o CDC original de 1990 não contemplasse procedimentos específicos para insolvência do consumidor, o agravamento desse fenômeno, impulsionado pela expansão do crédito ao consumo nos anos 2000/2010 e por crises econômicas sucessivas, evidenciou a necessidade de um marco legal protetivo.

A doutrina e a jurisprudência começaram a construir parâmetros de proteção baseados em princípios gerais (boa-fé objetiva, função social do contrato, etc.), enquanto projetos de lei tramitavam no Congresso Nacional por anos. Em 2015, o Brasil já seguia exemplos estrangeiros, mas somente em julho de 2021 sobreveio a aprovação da Lei n.º 14.181/2021, resultado de anteprojeto elaborado por comissão de juristas do Senado.

A referida lei acrescentou dois capítulos ao CDC exclusivamente dedicados à prevenção e tratamento do superendividamento do consumidor (Capítulo VI-A, arts. 54-A a

54-G, e Capítulo V do Título III, arts. 104-A a 104-C). O art. 54-A, §1º, do CDC passou a definir consumidor superendividado como “o consumidor pessoa natural, de boa-fé, que se encontra em manifesta impossibilidade de pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial”, deixando claro que os critérios do “mínimo existencial” seriam estabelecidos em regulamento. Esta definição legal incorporou elementos essenciais delineados pela doutrina, como a exigência de boa-fé do devedor e a caracterização da insolvência por uma impossibilidade comprovada e duradoura, não meramente um inadimplemento pontual.

A positivação desse conceito representou um avanço notável. Antes da lei, a proteção do devedor de boa-fé era fragmentada. Havia previsões esparsas de impenhorabilidade de bens e rendas essenciais no Código de Processo Civil (p.ex., salários de baixo valor não podiam ser penhorados, cf. art. 833, IV do CPC), mas não um procedimento concentrado de repactuação das dívidas de consumo.

Com a Lei 14.181/2021, instituiu-se um modelo integrado de negociação e, se necessário, de revisão judicial das dívidas, inspirado no sistema francês de comissões de endividamento. O objetivo central é promover o chamado “*direito de recomeçar*” do consumidor, restaurando sua capacidade de pagamento e reinserção econômica, sem aniquilar seu sustento básico.

1.2 Consequências Sociais e Econômicas do Superendividamento

Conforme brevemente exposto na introdução, o superendividamento configura um fenômeno multidimensional, cujos efeitos se estendem para além da esfera financeira individual, alcançando aspectos psíquicos, relacionais e macroestruturais. Em termos de saúde pública, a pressão contínua das dívidas tem sido associada a um aumento significativo de casos de ansiedade, depressão, distúrbios do sono e outras manifestações clínicas do estresse financeiro crônico.

Pesquisa empírica conduzida por Hennigen² demonstrou que o sentimento recorrente de “angústia e desamparo” entre os superendividados compromete a autoestima

² HENNIGEN, Inês. Superendividamento dos consumidores: uma abordagem a partir da Psicologia Social. Revista Subjetividades, Fortaleza, v. 10, n. 4, p. 1173-1201, 2010. Disponível em: <https://revistasubjetividades.com>. Acesso em: 23 mar. 2025.

dos indivíduos, podendo evoluir, em casos extremos, para ideação suicida. Esse quadro evidencia a necessidade de compreender o superendividamento também como questão de saúde e de proteção à vida, tal como previsto no art. 6º, caput, da Constituição de 1988.

No plano interpessoal, a perda do equilíbrio financeiro compromete a estabilidade das relações familiares e sociais. Conflitos conjugais, tensões intergeracionais, afastamentos afetivos e retração da sociabilidade são manifestações recorrentes entre os consumidores endividados, especialmente quando se veem compelidos a buscar ajuda financeira de parentes ou a renunciar à participação em atividades cotidianas de lazer e convívio. O estigma da inadimplência, somado à limitação de recursos, leva ao isolamento social progressivo, produzindo um ciclo de exclusão que marginaliza o sujeito em múltiplas dimensões — econômica, emocional e cultural.

Do ponto de vista macroeconômico, o superendividamento das famílias representa um fator relevante de retração da demanda agregada. Quando grande parte da renda disponível está comprometida com parcelas de dívidas, o consumo presente é drasticamente reduzido, afetando negativamente setores produtivos e freando o crescimento econômico.

Como observa Marques³, a excessiva dívida dos consumidores reduz a circulação de riqueza e impacta diretamente a economia nacional. Trata-se de um círculo vicioso, como ilustrado por Carvalho e Silva⁴ ao descrever a “espiral de dívidas”: diante da incapacidade de honrar compromissos com a renda disponível, o consumidor contrai novos empréstimos — frequentemente em condições mais onerosas

— para pagar dívidas anteriores, agravando sua vulnerabilidade e alimentando a própria exclusão financeira. Em um contexto de economia de mercado, no qual o consumo das famílias é vetor essencial de desenvolvimento, esse processo compromete não apenas metas de crescimento, mas também a coesão social e a sustentabilidade do sistema.

Esse panorama reforça o papel estratégico de políticas públicas e instrumentos jurídicos capazes de enfrentar o superendividamento com eficácia. A proteção ao mínimo existencial do devedor não se restringe à tutela de direitos individuais: trata-se de um

³ 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, v. 13, n. 101, p. 405-424, 2012. Disponível em: <https://revistajuridicapresidencia.com>. Acesso em: 23 mar. 2025.

⁴ CARVALHO, Diógenes Faria de; SILVA, Frederico Oliveira. Superendividamento e mínimo existencial: teoria do *reste à vivre*. Revista de Direito do Consumidor, v. 118, p. 363-386, 2018. Disponível em: <https://revistadedireitodoconsumidor.com>. Acesso em: 23 mar. 2025.

imperativo coletivo de justiça social. Nesse sentido, a própria Constituição de 1988, ao estabelecer como objetivo fundamental da República a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III), impõe ao Estado o dever de impedir que o sistema financeiro sufoque a dignidade humana e inviabilize a reconstrução econômica do cidadão. É nesse horizonte que se insere a análise do mínimo existencial consagrado pela Lei nº 14.181/2021, cuja regulamentação e judicialização serão examinadas a seguir.

2. O MÍNIMO EXISTENCIAL NA LEI DO SUPERENDIVIDAMENTO

2.1 Fundamentos Constitucionais e Doutrinários do Mínimo Existencial

O conceito de mínimo existencial, com raízes no Direito Constitucional e na Teoria dos Direitos Fundamentais, representa um dos pilares para a preservação da dignidade humana em situações de vulnerabilidade. Refere-se ao conjunto de condições materiais indispensáveis à vida digna, funcionando como limite à interferência estatal ou privada sobre os meios mínimos de subsistência. No Brasil, tem fundamento no art. 1º, III, da Constituição de 1988 e nos direitos sociais do art. 6º.

Nas palavras de Ricardo Lobo Torres⁵, trata-se do “núcleo irredutível dos direitos fundamentais sociais”, cuja proteção é condição de eficácia da Constituição e barreira contra a violação da dignidade. Daniel Sarmiento⁶, em linha semelhante, afirma que o mínimo existencial é corolário da dignidade humana e impõe ao Estado um duplo dever: agir positivamente para garanti-lo e abster-se de retrocessos que o comprometam, sob pena de transgressão ao princípio da proibição do retrocesso.

Inicialmente, o debate sobre o mínimo existencial desenvolveu-se no âmbito das políticas públicas e do controle judicial dos gastos estatais, especialmente em matéria de saúde e assistência social. Decisões que determinavam o fornecimento de medicamentos, o pagamento de benefícios assistenciais ou a prestação de serviços essenciais baseavam-se na ideia de que não é constitucionalmente admissível negar ao cidadão o acesso ao mínimo necessário para uma existência digna, ainda que sob o argumento da reserva do possível⁷.

⁵ TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. Revista de Direito Administrativo, v. 177, p. 29-49, 1989. Disponível em: <https://revistadireitoadministrativo.com>. Acesso em: 23 mar. 2025.

⁶ SARMENTO, Daniel. O mínimo existencial. Revista de Direito da Cidade, v. 8, n. 4, p. 1644-1689, 2016. Disponível em: <https://revistadedireitodacidade.com>. Acesso em: 23 mar. 2025

⁷ BARBOSA, Fernanda Nunes. Superendividamento do consumidor no Brasil e o acesso a programas de transferência de renda. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS DE COIMBRA, 2024, Coimbra. Anais [...]. Coimbra: [s.n.], 2024. Disponível em:

Entretanto, foi no campo das relações privadas, em especial nas dinâmicas de consumo e crédito, que o mínimo existencial passou a desempenhar papel normativo ainda mais sensível. O agravamento do superendividamento no Brasil, intensificado por crises econômicas e práticas agressivas de concessão de crédito, deslocou o debate para o domínio intersubjetivo, impondo novos desafios: como compatibilizar a exigência de adimplemento com a preservação das condições mínimas de sobrevivência do devedor?

Doutrinadores como Cláudia Lima Marques⁸ foram decisivos nesse processo de recontextualização. A autora sustenta que o mínimo existencial no direito do consumo decorre diretamente da dignidade da pessoa humana e deve incidir com força normativa plena e autoaplicável. Trata-se, portanto, de um mandado de otimização dirigido aos operadores do direito: ao lidar com situações de insolvência do consumidor, impõe-se resguardar uma renda mínima que assegure sua sobrevivência, sob pena de transformar a execução civil em instrumento de violação de direitos humanos fundamentais.

Esse entendimento foi incorporado em documentos normativos relevantes, como os Enunciados da I Jornada sobre Superendividamento e Proteção do Consumidor, promovida pelo Ministério da Justiça em 2021. O Enunciado 6 definiu o mínimo existencial, para os efeitos da Lei nº 14.181/2021, como “os rendimentos mínimos destinados aos gastos com a subsistência digna do superendividado e de sua família, permitindo prover necessidades vitais cotidianas, especialmente alimentação, habitação, vestuário, saúde e higiene”. Já o Enunciado 7 destacou sua natureza constitucional e sua aplicabilidade imediata, tanto na fase de concessão quanto na de renegociação de crédito, advertindo que qualquer regulamentação posterior deveria observar os limites da proibição de retrocesso social.

Esse ponto é crucial: se o mínimo existencial constitui um direito fundamental com densidade normativa própria, nenhuma regulamentação infralegal pode restringir-lhe o alcance ou reduzir sua eficácia protetiva. O regulador não tem discricionariedade para tarifar a dignidade — e muito menos para fixá-la em patamares que comprometam sua substância.

<https://www.trabalhoscidhcoimbra.com/ojs/index.php/anaiscidhcoimbra/article/view/4380>. Acesso em: 26 mar. 2025.

⁸ MARQUES, Claudia Lima. A noção de mínimo existencial na lei 14.181, 2021 e sua aplicação imediata: primeiras reflexões In: LEAL, Larissa Maria de Moraes; CALADO, Vinicius de Negreiros; GUERRA FILHO, Joaquim Pessoa. A defesa do consumidor na contemporaneidade. 1. ed. Recife: FASA, 2021. p. 27

Outra importante contribuição doutrinária foi a aproximação entre o mínimo existencial e a chamada “teoria do patrimônio mínimo”, elaborada por Luiz Edson Fachin⁹. Segundo essa teoria, parte do patrimônio ou da renda do indivíduo deve ser considerada impenhorável ou juridicamente indisponível, justamente por ser indispensável à sua subsistência e ao exercício da autonomia pessoal. Essa concepção, de feição humanista e social, impõe limites à execução civil, ao reconhecer que nem todo crédito pode ser satisfeito à custa da dignidade do devedor.

Em última análise, a consagração do mínimo existencial, tanto na teoria quanto na legislação, representa a inserção de um freio civilizatório no funcionamento do mercado de crédito e na lógica tradicional da execução. Significa afirmar que o cumprimento das obrigações contratuais, embora fundamental, encontra limites jurídicos quando sua exigência ameaça dissolver os alicerces de uma vida minimamente digna. A função social do contrato e a boa-fé objetiva, nesse cenário, operam como critérios de contenção da rigidez do *pacta sunt servanda*, compatibilizando o direito privado com o projeto constitucional de justiça social¹⁰.

2.2 Previsão Legal: Direitos do Consumidor e a Proteção da Subsistência Digna

No texto da Lei 14.181/2021, a proteção ao mínimo existencial do consumidor superendividado aparece de forma explícita em pelo menos duas passagens- chave. A primeira, já referida, é na definição do art. 54-A, §1º, do CDC, que condiciona o reconhecimento do superendividamento à ameaça ao mínimo existencial do devedor.

A segunda está no art. 6º do CDC, o elenco de direitos básicos do consumidor: foi inserido um novo inciso XII, estabelecendo como direito do consumidor “a preservação do mínimo existencial, nos termos da regulamentação, na repactuação de dívidas e na concessão de crédito”. Desse modo, o legislador elevou a garantia do mínimo existencial à condição de direito básico, ao lado de outros direitos clássicos do CDC, como à informação e à proteção contra práticas abusivas. Também alterou o Estatuto do Idoso para harmonizar as disposições.¹¹

⁹ FACHIN, Luiz Edson. Estatuto jurídico do patrimônio mínimo. Renovar, 2001.

¹⁰ DA SILVA, Virgílio Afonso. Direitos fundamentais e relações entre particulares. Revista Direito GV, v. 1, n. 1, p. 173-180, 2005. Disponível em: <https://revistadireitogv.com>. Acesso em: 23 mar. 2025.

¹¹ BENJAMIN, Antonio Herman; MARQUES, Claudia Lima; LIMA, Clarissa Costa de; VIAL, Sophia Martini. Comentário à Lei 14.181/2021: A atualização do CDC em matéria de superendividamento, São Paulo:

Assim, na esfera normativa primária, não há dúvidas quanto à intenção do legislador: assegurar que o devedor de boa-fé tenha resguardado um patamar mínimo de renda para custear sua sobrevivência e de sua família, mesmo durante e após procedimentos de negociação de dívidas. Cabe frisar que a lei não quantificou esse patamar, justamente por delegar tal tarefa à regulamentação executiva.

O termo “*nos termos da regulamentação*” foi introduzido no texto legal durante o processo legislativo, e registre-se que isso não ocorreu sem controvérsia. Conforme relatos históricos, a inclusão dessa expressão teria sido sugerida por pressões do setor financeiro (FEBRABAN) na época da tramitação, preocupado em conferir maior segurança sobre como seria delimitado o mínimo existencial.

Essa intervenção indica um conflito de interesses desde o nascedouro: de um lado, os defensores do consumidor desejavam uma definição flexível e caso a caso, que melhor se adequasse às diferentes realidades; de outro, credores buscavam um critério objetivo e restritivo, temendo que uma conceituação ampla dificultasse a recuperação de crédito.¹²

A solução do texto final — remeter a definição a decreto — abriu espaço para novo debate no âmbito do Executivo. Em 2022, o Ministério da Justiça promoveu audiência pública para colher sugestões sobre a regulamentação do mínimo existencial. Nessa audiência, a esmagadora maioria dos participantes especializados se manifestou contrariamente à fixação de um valor único nacional.

Das 25 autoridades ouvidas oralmente, ao menos 20 foram categóricas em defender que não se adotasse um valor fixo universal, dada a enorme diversidade socioeconômica do país e a natureza dinâmica do conceito. Argumentou-se que um valor uniforme desprezaria fatores como custo de vida regional (por exemplo, viver com R\$ 600 no interior do Nordeste versus em uma capital do Sudeste), composição familiar (se o devedor tem dependentes, crianças, idosos), despesas excepcionais de saúde, etc.¹³

Apesar desses alertas, como veremos a seguir, a regulamentação acabou por fixar um valor padronizado, o que gerou críticas de que se contrariou o espírito da lei e se instituiu

RT, 2021.

¹² BENJAMIN, Antônio Herman *et al.* Atualização do Código de Defesa do Consumidor: anteprojetos-relatório. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 2012, p. 23 e seg

¹³ BENJAMIN, Antônio H. MARQUES, Cláudia Lima. Extrato do Relatório-Geral da Comissão de Juristas do Senado Federal para atualização do Código de Defesa do Consumidor (14.03.2012). Revista de Direito do Consumidor. São Paulo, n. 92, p. 303-366, mar./abr. 2014.

uma proteção insuficiente. Antes de adentrar nesses pontos, vale ressaltar que a própria Lei 14.181/2021 não se limitou a enunciar princípios, mas também trouxe instrumentos práticos para efetivação da proteção ao superendividado.¹⁴

Dentre eles destacam-se: (i) a criação de uma conciliação em bloco com todos os credores (art. 104-A do CDC), na qual o devedor apresenta um plano de pagamento saneador, observando seu mínimo existencial; (ii) a previsão de uma moratória legal (art. 104-C do CDC), possibilitando ao juiz suspender execuções e cobranças individuais enquanto se negocia coletivamente; (iii) deveres de crédito responsável para fornecedores, obrigados a avaliar a capacidade de pagamento do cliente antes de conceder empréstimos (art. 54-D do CDC); e (iv) vedações a práticas abusivas que fomentam o endividamento irresponsável, como ofertas de crédito “sem consulta ao SPC/Serasa” para vulneráveis (art. 54-C).

Essas inovações, juntamente com a garantia do mínimo existencial (art. 6º, XII), compõem um microssistema de tutela preventiva e corretiva. Em teoria, tal microssistema reposiciona o foco do direito do consumo: além de proteger no momento da celebração e execução dos contratos, passa a proteger também no adimplemento das obrigações, evitando que o consumidor se autoprive do necessário à vida para satisfazer credores.¹⁵

Feitas essas considerações, passamos a analisar a regulamentação concreta do mínimo existencial via decretos presidenciais, os problemas identificados nessas normas e a consequente judicialização da controvérsia no STF.

3. REGULAMENTAÇÃO CONTROVERTIDA: DECRETOS n.º 11.150/2022 e 11.567/2023

3.1 Fixação de Valores (R\$ 303 e R\$ 600) e seus Critérios

Em 26 de julho de 2022, foi publicado o Decreto n.º 11.150/2022, primeira regulamentação do mínimo existencial conforme previsto na Lei do Superendividamento. Esse decreto, porém, adotou uma fórmula que desde o início suscitou preocupações: ele fixou o mínimo existencial em 25% do salário-mínimo.¹⁶

¹⁴ LIMA, Clarissa Costa de. O tratamento do superendividamento e o direito de recomeçar dos consumidores. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014.

¹⁵ REYMAO, Ana Elizabeth Neirao; DE OLIVEIRA, Felipe Guimarães. O superendividamento do consumidor no Brasil: um debate necessário entre o Direito e a Economia no século XXI. Revista de Direito, Globalização e Responsabilidade nas Relações de Consumo, v. 2, n. 1, p. 167-187, 2016.

¹⁶ BERTONCELLO, Káren Rick Danilevitz. Superendividamento dos consumidores. Revista de Direito do Consumidor, p. 641-643, 2018.

Na prática, considerando o salário-mínimo vigente à época (R\$ 1.212,00 em 2022), o *quantum* protegido resultou em cerca de R\$ 303,00 mensais. Em outras palavras, somente quem, após pagar todas as dívidas, ficasse com menos de R\$ 303 disponível mensalmente, seria considerado em comprometimento do mínimo existencial. Caso sobrasse qualquer valor acima disso, entender-se-ia que o devedor ainda preservou o necessário e, portanto, não se enquadraria na salvaguarda legal.

A escolha desse parâmetro (25% do salário-mínimo) não foi explicitamente justificada no texto do decreto. Presume-se que o Executivo buscou um percentual “objetivo” e de aplicação generalizada, talvez influenciado por modelos de comprometimento de renda já utilizados no mercado, como o crédito consignado, que tradicionalmente limita a 30% da renda o desconto em folha.¹⁷

No entanto, muitos críticos enxergaram aí um equívoco técnico e normativo: atar o mínimo vital do devedor a uma fração do salário-mínimo pode desprezar necessidades reais, além de ser arbitrário. O valor de R\$ 303, por exemplo, equivalia a menos da metade do custo de uma cesta básica de alimentos em capitais brasileiras naquele ano.

Dados do DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos) mostravam que o preço médio da cesta básica no país girava em torno de R\$ 663,29 (cerca de 55% do salário-mínimo de R\$ 1.212). Isso significa que nem mesmo a alimentação básica de uma pessoa seria coberta por R\$ 303, quanto mais as demais despesas essenciais (moradia, transporte, medicamentos etc.). A Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ANADEP), ao impugnar o decreto, salientou essa dissonância flagrante entre o valor regulamentado e a realidade socioeconômica brasileira.

Ainda no âmbito do Decreto 11.150/2022, vale mencionar que ele excluiu determinadas dívidas da análise do comprometimento para fins de superendividamento notadamente, as dívidas oriundas de crédito consignado. Assim, se grande parte da renda do consumidor estava sendo consumida por empréstimos consignados, o decreto indicava que tais descontos não contariam para verificar se o mínimo existencial restou violado.¹⁸¹⁹

¹⁷ DE ANDRADE, Fábio Siebeneichler; DA ROSA, Taís Heman. Notas sobre a tutela do consumidor superendividado no Brasil: um novo caso de proteção da pessoa contra si mesmo (atualidades e perspectivas). Revista Jurídica Eletrônica da Universidade Federal do Piauí, 2015. Disponível em <https://revistas.ufpi.br/index.php/raj/article/view/4508>. Acesso em: 23 mar. 2025.

¹⁸ LIMA, Clarissa Costa de; BERTONCELLO, Káren Rick Danilevicz. Conciliação aplicada ao superendividamento: estudos de casos. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, n. 71, p. 106-141, jul./set. 2009.

Essa orientação também foi alvo de críticas, por aparentemente esvaziar a proteção justamente onde muitos idosos e vulneráveis sofrem (o consignado é muito acessado por aposentados, que frequentemente ficam com renda líquida exígua após os descontos).

Em janeiro de 2023, com a mudança de governo, o tema voltou à agenda e sobreveio o Decreto n.º 11.567/2023, que alterou o critério para um valor fixo nominal de R\$ 600,00. Ou seja, independentemente do salário-mínimo vigente, convencionou-se que seiscentos reais mensais configurariam o montante impenhorável a título de mínimo existencial. A justificativa aparente desse novo patamar foi aproximá-lo do valor do programa de transferência de renda federal (Auxílio Brasil, então de R\$ 600, e atualmente Bolsa Família).

A Procuradoria-Geral da República notou essa relação ao comparar: o decreto anterior protegia apenas cerca de metade do valor pago a famílias em situação de vulnerabilidade pelo próprio Estado (R\$ 303 vs R\$ 600). Ao elevar para R\$ 600, buscou-se talvez corrigir essa distorção gritante apontada pela PGR. Ainda assim, persistem questionamentos quanto à suficiência de R\$ 600 para atender às reais necessidades vitais.¹⁹²⁰

Como se nota, o Decreto 11.150/2022 (R\$ 303) preservava menos da metade do necessário para a alimentação básica individual (tomando-se a média nacional de R\$ 663). O Decreto 11.567/2023 (R\$ 600) aproximou-se do custo alimentar, mas ainda corresponde a um valor extremamente modesto frente ao conjunto de despesas básicas mensais de um cidadão médio. Essa quantificação meramente indicativa já sugere por que os decretos foram acusados de “tarifar insuficientemente” o conceito jurídico indeterminado do mínimo existencial, potencialmente frustrando os objetivos da lei.²⁰

3.2 Reações Críticas: Doutrina, Órgãos de Defesa e Dados de Custo de Vida

A resposta da comunidade jurídica e de órgãos de defesa do consumidor à regulamentação infralegal foi rápida e predominantemente crítica. No plano doutrinário, diversos autores classificaram o valor fixado como ínfimo e descolado da realidade

¹⁹ LIMA, Clarissa Costa de. O tratamento do superendividamento e o direito de recomeçar dos consumidores. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014.

²⁰ MARTINS DA COSTA, Geraldo de Faria Martins da. Superendividamento: a proteção do consumidor de crédito em Direito Comparado brasileiro e francês. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

socioeconômica do país.

Cláudia Lima Marques, por exemplo, embora reconhecendo a importância teórica da garantia do mínimo existencial introduzida na lei, ponderou que a definição quantitativa dada pelos decretos compromete a eficácia prática da norma, exigindo uma readequação ou, ao menos, uma interpretação judicial corretiva²¹²².

Para Marques, a proteção ao mínimo existencial deveria ser vista como “um avanço importante” na tutela do consumidor, prevenindo que as dívidas inviabilizem a subsistência e contribuindo para a recuperação financeira a longo prazo; porém, “a definição e o valor desse mínimo ainda geram debates e insegurança jurídica”, havendo propostas para flexibilizá-lo conforme as necessidades específicas de cada devedor. Em suma, a doutrina especializada tende a concordar que o modelo *one size fits all* adotado pelos decretos está na contramão da heterogeneidade característica do superendividamento.

Também a Procuradoria-Geral da República (PGR), em manifestação nos autos das ADPFs, posicionou-se pela inconstitucionalidade parcial do Decreto 11.150/2022 exatamente por considerar que o valor por ele assegurado a título de mínimo existencial fragilizou as condições mínimas de existência digna do consumidor. O então Procurador-Geral, Augusto Aras, qualificou o valor resguardado (25% do salário-mínimo) como “*infimo*”, destacando que representava aproximadamente metade do benefício do Auxílio Brasil pago a famílias vulneráveis, o que é incompatível com a ideia de vida digna. Consoante Aras, “*não há vida digna se não forem asseguradas ao cidadão condições de existência digna em sociedade*”, de modo que um regulamento voltado a uma ótica estritamente econômica (viabilizar recuperação de crédito) não pode se sobrepor a preceitos fundamentais da República.

Outra crítica relevante veio do Ministério Público Federal (MPF) através de Nota Técnica, arguindo que um mínimo existencial tão baixo estimula o próprio superendividamento, em vez de combatê-lo. A lógica seria a seguinte: se o devedor é compelido a destinar praticamente toda a sua renda (exceto R\$ 600) para pagar dívidas, ele possivelmente precisará contrair novos empréstimos para suprir suas despesas básicas, entrando em um ciclo de endividamento ainda mais grave, o que contraria frontalmente o

²¹ MARQUES, Cláudia Lima. A noção de mínimo existencial na lei 14.181, 2021 e sua aplicação imediata: primeiras reflexões In: LEAL, Larissa Maria de Moraes; CALADO, Vinicius de Negreiros; GUERRA FILHO, Joaquim Pessoa. A defesa do consumidor na contemporaneidade. 1. ed. Recife: FASA, 2021.

objetivo da lei de recuperação.

Em suma, sob o ângulo técnico e de políticas públicas, os decretos foram acusados de falhar em calibrar adequadamente o mínimo existencial, tornando-o aquém do necessário e, portanto, incompatível com os princípios constitucionais que deveriam orientá-lo. Essa discordância conceitual e quantitativa rapidamente transbordou para a arena judicial, com o ingresso de ações perante o STF visando a declarar a inconstitucionalidade (total ou parcial) dos decretos. Na seção seguinte, examinam-se os contornos dessas ações (ADPF 1005, 1006 e 1097) e os principais argumentos jurídicos nelas formulados.²²

4. A JUDICIALIZAÇÃO NO STF: ADPF 1005, 1006 e 1097

4.1 Dignidade da Pessoa Humana e Valor do Mínimo Existencial

O princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/88) figura como eixo central dos argumentos de inconstitucionalidade contra os Decretos 11.150/2022 e 11.567/2023. Tanto a CONAMP (Associação Nacional dos Membros do Ministério Público) quanto a ANADEP, ao ajuizarem as ADPFs 1005 e 1006 em agosto de 2022, sustentaram que fixar o mínimo existencial em um patamar tão baixo viola frontalmente a dignidade do consumidor, pois não lhe permite prover uma vida minimamente digna.²³

A premissa básica é que não se pode conceber dignidade sem condições materiais adequadas de existência; logo, normativos que autorizam a expropriação da renda do devedor a ponto de deixá-lo com meros R\$ 303 (ou R\$ 600) para todas as suas despesas mensais estariam desprezando aquele princípio fundamental. Na petição inicial da ADPF 1005, a CONAMP afirmou que o decreto “inviabiliza a promoção da dignidade humana da pessoa consumidora”, ao tarifar de forma insuficiente o conceito do mínimo existencial. Essa tarificação insuficiente implicaria permitir que pessoas endividadas sejam privadas de recursos para alimentação adequada, moradia e cuidados básicos, cenário incompatível com a realização do art. 1º, III da Constituição.

A ANADEP, por seu turno, alegou na sua inicial (ADPF 1006) que havia perigo de dano irreparável na manutenção do decreto, pois consumidores superendividados poderiam ter sua “proteção vulnerada”, indo ao encontro do argumento da dignidade, a

²² DE ANDRADE, Fábio Siebeneichler. A teoria da onerosidade excessiva no Direito Civil brasileiro: limites e possibilidades de sua aplicação. Revista da AJURIS, v. 41, n. 134, 2014.

²³ PEREIRA, Paulo Sérgio Velten. Contratos: tutela judicial e novos modelos decisórios. Curitiba: Juruá, 2018.

associação frisou a urgência de suspender o ato para evitar que cidadãos ficassem sem seu “direito mais básico de sobrevivência”. Ou seja, cada mês de vigência do decreto implicaria potenciais situações de hipossuficiência extrema, ferindo a dignidade de inúmeras pessoas.

No caso do Decreto 11.567/2023 (R\$ 600), contestado pela ANADEP via ADPF 1097, a linha argumentativa permaneceu similar, embora com alguns ajustes. A petição destacou que R\$ 600 continuam incompatíveis com uma vida digna, “pois impedem a fruição de uma vida digna e dos direitos sociais, que devem abarcar as despesas com alimentos, moradia, vestuário, água, energia e gás”.

Em outras palavras, a alegação é de que, ao se somarem todos os custos essenciais mensais de um indivíduo, sobretudo de uma família, R\$ 600 dificilmente cobrem o básico. Nessa perspectiva, o decreto atual apenas mitigou parcialmente a violação à dignidade, mas não a afastou. Permanece uma situação de insuficiência que compromete vários dos direitos sociais assegurados pela Constituição (art. 6º da CF/88 elenca a educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, segurança, previdência etc. como direitos sociais – muitos dos quais demandam recursos para sua satisfação).

Assim, o núcleo do argumento de ofensa à dignidade é: quem vive com apenas R\$ 600 por mês dificilmente consegue exercer plenamente os direitos sociais básicos, vivendo em situação de penúria incompatível com a dignidade humana.

4.2 Princípio da Proteção ao Consumidor e Dever de Não Retrocesso Social

Outro pilar constitucional invocado nas ADPFs é o princípio da defesa do consumidor, inscrito tanto no art. 5º, XXXII (como obrigação do Estado de promover a defesa do consumidor) quanto no art. 170, V, da CF (como princípio da ordem econômica). Argumenta-se que os decretos ofendem esse preceito fundamental ao mitigarem a proteção que o legislador conferiu ao consumidor superendividado. A CONAMP sustentou que o Decreto 11.150/22 “mitigou os deveres de proteção do Estado aos direitos fundamentais dos consumidores”, indo de encontro à política pública traçada pela lei.²⁴²⁶

A Lei nº 14.181/2021, decorrente do mandamento constitucional de defesa do consumidor, busca proteger um público vulnerável específico: os superendividados. Ao fixar um mínimo existencial muito inferior ao necessário, o Executivo teria comprometido a

²⁴ NEGREIROS, Teresa. Teoria do contrato: novos paradigmas. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

efetividade da norma, incorrendo em inconstitucionalidade material. A ADPF 1005 aponta, com base no art. 5º, XXXII, que o Estado descumpriu seu dever de proteger os consumidores ao editar decreto que os prejudica. Também foram citados os arts. 5º, XXXII e 6º da Constituição, este último como fundamento para reconhecer o “mínimo existencial de consumo” como direito social. Trata-se, portanto, de um ato infralegal que afronta preceitos constitucionais de proteção ao consumidor e de efetivação de direitos fundamentais.²⁵

Um conceito fortemente articulado com o acima é o da vedação ao retrocesso social. As ADPFs apontam que o regulamento representa um retrocesso na conquista de direitos, pois esvazia um núcleo essencial da nova legislação de superendividamento. A ADPF 1097, por exemplo, afirma que o decreto 11.567/23 resulta em “*retrocesso social ao desrespeitar o objetivo fundamental da República de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais*”.

Invoca-se aqui não só a cláusula de não retrocesso (derivada da proteção de direitos sociais já concretizados), mas também os objetivos fundamentais do art. 3º da CF, em especial o inciso III (erradicar pobreza e marginalização, reduzir desigualdades). Segundo essa linha, uma norma que empurra consumidores para a pobreza extrema ou marginalidade (por não lhes garantir meios de sobrevivência após pagamento das dívidas) contraria os fins constitucionais do Estado brasileiro.²⁶

O Decreto 11.150/22, ao fixar 25% do SM, foi percebido como um retrocesso em relação até mesmo a práticas já adotadas informalmente por juízes em casos concretos antes da lei. Com efeito, diversos juízes já vinham aplicando a ideia de mínimo existencial mesmo sem decreto, baseando-se em critérios como percentual do salário mínimo ou do piso regional. Ao impor 25%, o decreto teria puxado o patamar para baixo.

Por exemplo, decisões do TJ/SP e de outros tribunais estaduais antes de 2022 costumavam presumir que um salário-mínimo inteiro deveria ficar resguardado ao devedor em dificuldade, entendimento que foi reiterado depois. Em decisão de 2023, o TJ/SP expressamente adotou 1 salário-mínimo líquido como referência para o mínimo existencial, considerando que R\$ 600 do decreto é “meramente indicativo” e desprovido de atualização

²⁵ SALOMÃO FILHO, Calixto. Função social do contrato: primeiras anotações. Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro, v. 42, n. 132, p. 7-24, 2003.

²⁶ REYMAO, Ana Elizabeth Neirao; DE OLIVEIRA, Felipe Guimarães. O superendividamento do consumidor no Brasil: um debate necessário entre o Direito e a Economia no século XXI. Revista de Direito, Globalização e Responsabilidade nas Relações de Consumo, v. 2, n. 1, p. 167-187, 2016.

monetária, enquanto o valor de um salário-mínimo seria mais condizente com os gastos essenciais e deveria prevalecer.²⁷

O tribunal pontuou que gastos essenciais com moradia, alimentação e tarifas básicas integram o conceito de mínimo existencial e que a cifra de R\$ 600 não os contempla adequadamente. Essa postura judicial pode ser lida como uma reação para evitar retrocesso: os magistrados, em controle difuso, deixam de aplicar o decreto nos casos concretos por entenderem que a lei (CDC) e a Constituição exigem um patamar mais elevado de proteção.

Em síntese, sob a ótica do consumidor superendividado, os decretos são acusados de desvirtuar uma política pública inclusiva e de instituir um standard que perpetua ou agrava sua situação de vulnerabilidade, aumentando desigualdades. Isso afrontaria tanto o espírito do CDC reformado quanto os compromissos constitucionais de justiça social e defesa dos vulneráveis.²⁸³⁰

Até o presente momento, o STF ainda não proferiu decisão de mérito nessas ações. Há, porém, a expectativa de que o tema seja julgado em breve, dada sua relevância social e a já significativa mobilização de jurisprudências e órgãos acerca dele.

4.3 Divergências Jurisprudenciais: Aplicação Difusa pelos Tribunais

Enquanto o Supremo Tribunal Federal ainda não profere decisão de mérito nas ADPFs que questionam a constitucionalidade dos Decretos nº 11.150/2022 e nº 11.567/2023, os tribunais estaduais e federais têm enfrentado, de modo fragmentado, os desafios práticos da aplicação da Lei nº 14.181/2021. O resultado é um cenário jurisprudencial assimétrico, no qual convivem interpretações antagônicas quanto ao alcance e à vinculação do valor estipulado como mínimo existencial, ora aplicado como parâmetro rígido, ora relativizado à luz dos princípios constitucionais.

De um lado, há decisões que adotam uma leitura estritamente literal dos decretos, tomando os R\$ 600 fixados em 2023 como limite absoluto e vinculante para aferição do superendividamento. Em acórdão proferido pela 1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais

²⁷ TJ/SP – Apelação Cível 1001826-84.2023.8.26.0407; TJ/MA – AI 0810541-06.2023.8.10.0000 (SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR E SEUS PROBLEMAS CONCRETOS.doc) (SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR E SEUS PROBLEMAS CONCRETOS.doc); STF – ADPF 1005, 1006, 1097 (em trâmite).

²⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais e direito privado: algumas considerações em torno da vinculação dos particulares aos direitos fundamentais. Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União, n. 16, p. 193-259, 2005.

do Distrito Federal, o pedido de repactuação de dívidas foi indeferido com base na constatação de que, desconsiderados os descontos oriundos de empréstimos consignados, a parte autora ainda dispunha de renda mensal superior ao valor regulamentar, não se configurando, portanto, a hipótese de comprometimento do mínimo existencial (TJDFT, Processo nº 0709461-18.2023.8.07.0001). Essa posição reproduz fielmente a orientação infralegal, desconsiderando, contudo, as variações regionais e familiares do custo de vida, além das necessidades concretas do devedor.

De outro lado, consolidam-se entendimentos jurisprudenciais que rejeitam a aplicação automática do valor estabelecido pelos decretos, privilegiando uma leitura conforme a Constituição. Exemplo emblemático é o julgamento da 38ª Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça de São Paulo, que, ao analisar pedido de repactuação com base na Lei nº 14.181/2021, afastou o patamar de R\$ 600 e fixou o mínimo existencial em um salário-mínimo líquido. A corte entendeu que o valor previsto no decreto deveria ser interpretado como referência meramente indicativa, insuficiente para atender às despesas essenciais do devedor, como moradia, alimentação e serviços básicos (TJSP, Processo nº 1001826-84.2023.8.26.0407). Ao aplicar os princípios da dignidade da pessoa humana, da função social do contrato e da boa-fé objetiva, o tribunal reafirmou que a execução contratual não pode conduzir à aniquilação das condições mínimas de subsistência do devedor.

Esse contraste jurisprudencial evidencia a tensão entre duas racionalidades jurídicas em disputa: de um lado, a normatividade formal e restritiva dos regulamentos administrativos; de outro, uma hermenêutica constitucional que busca realizar a justiça material no caso concreto. A consequência prática é a insegurança jurídica para os consumidores superendividados, que podem ter sua pretensão deferida ou negada a depender do juízo ou do tribunal onde ajuízem a ação, comprometendo a isonomia e a previsibilidade das decisões judiciais.

Nesse contexto, torna-se premente uma manifestação do Supremo Tribunal Federal capaz de pacificar a controvérsia e estabelecer parâmetros normativos compatíveis com a Constituição. Seja mediante declaração de inconstitucionalidade dos decretos, seja por uma interpretação conforme à expressão “nos termos da regulamentação” constante do art. 6º, inciso XII, do Código de Defesa do Consumidor, é fundamental que a Corte assegure a supremacia dos direitos fundamentais e a efetividade da proteção ao mínimo existencial.



Enquanto isso não ocorre, a jurisprudência infraconstitucional continuará tensionada entre a rigidez da letra dos decretos e a abertura axiológica exigida pela dignidade da pessoa humana, com impactos diretos sobre a possibilidade de reconstrução financeira de milhões de consumidores brasileiros.

5. PERSPECTIVAS COMPARADAS: A EXPERIÊNCIA FRANCESA

5.1 O Modelo Francês de Tratamento do Superendividamento

A legislação francesa é frequentemente citada como matriz inspiradora da lei brasileira e fornece um interessante contraponto quanto ao tratamento do mínimo existencial. A França, pioneira na abordagem do superendividamento com a Lei Neiertz de 1989, adotou um sistema centrado nas “Comissões de Superendividamento”, órgão administrativos que mediam entre devedores e credores na busca de soluções equilibradas.

Nessas comissões, o endividado apresenta sua situação financeira e um plano de reestruturação é negociado, podendo incluir prazos alongados, refinanciamentos e até reduções parciais de dívida. O foco, desde o início, foi viabilizar o pagamento das dívidas sem aniquilar as condições de sobrevivência do devedor, princípio muito próximo ao nosso mínimo existencial.

No direito francês, embora não haja a figura de um “decreto do mínimo existencial” exatamente como no Brasil, desenvolveu-se a noção do “*reste à vivre*” – literalmente, *quantia que resta para viver*. Trata-se do montante da renda do devedor que deve permanecer intocado para suas despesas correntes, após consideradas as obrigações com credores.

As Comissões de Superendividamento, ao elaborarem um plano de pagamento, fixam esse *reste à vivre* de acordo com parâmetros que consideram o tamanho da família e o valor do RSA (*Revenu de Solidarité Active*), que é um benefício social mínimo garantido pelo Estado francês.

Assim, por exemplo, sabe-se que na prática francesa costuma-se reservar um valor próximo a € 600 a € 700 mensais para uma pessoa solteira, acrescido de cerca de € 300 por dependente, como parte absolutamente não comprometível de sua renda²⁹. Esse método

²⁹ Valores ilustrativos com base em informações de organismos franceses e jurisprudência consolidada, conforme citado em *Solidarités (gouv.fr)* sobre *reste à vivre* e orientação geral de €400 por pessoa mencionada em *Papernest*.



tem duas virtudes: (i) ajusta-se às circunstâncias familiares do devedor (quem tem filhos, por exemplo, precisa de mais renda livre para viver dignamente); e (ii) acompanha a evolução do custo de vida, já que tanto o salário-mínimo francês (SMIC) quanto os benefícios sociais são atualizados regularmente.

Outro ponto a destacar é que a França nunca engessou em lei um valor único nacional como sinônimo de mínimo vital. Pelo contrário, o sistema francês sempre enfatizou a solução caso a caso, dentro de diretrizes gerais que garantem um padrão humanitário mínimo uniforme. Essa uniformidade se dá por referência a índices públicos (SMIC, RSA), mas com flexibilidade administrativa para adequar.

Por exemplo, a parcela insuscetível de ser penhorada do salário de um devedor na França é calculada segundo uma tabela progressiva anual, levando em conta quantas pessoas dependem daquela renda³⁰. Em resumo, a proteção do devedor de boa-fé no modelo francês combina regra geral de preservação do mínimo vital com adaptação individual às necessidades do caso. Isso explica por que especialistas franceses, e os brasileiros que estudaram o modelo, desencorajam a adoção de um valor fixo estático para o mínimo existencial.

Por fim, na perspectiva filosófica que influenciou a lei francesa, entende-se que reintegrar o superendividado na economia de consumo é benéfico não apenas para ele, mas para a sociedade e até para os credores, que recebem ao menos parte dos créditos, em vez de nada. Mas essa reintegração só é possível se ele conservar meios de viver; do contrário, cairia na exclusão e na informalidade. Daí decorre a preocupação genuína em se permitir ao devedor conservar seus meios de subsistência. Essa racionalidade é paralela à que motivou a Lei 14.181/2021 e deve orientar a interpretação de seus dispositivos.

5.2 O Conceito de “Reste à Vivre” e sua Influência na Legislação Brasileira

A influência do modelo francês na construção normativa brasileira sobre o superendividamento é inegável. Os juristas responsáveis pelo anteprojeto da Lei nº 14.181/2021 buscaram adaptar ao contexto nacional instrumentos consagrados na experiência francesa, notadamente o enfoque humanizado e a noção de “direito ao

³⁰ A título de exemplo, em 2025, a fração de renda mensal impenhorável para um devedor na França, sem dependentes, é em torno de €609,88, acrescida de €160,95 por cada dependente, segundo tabela oficial (*Banque de France*).

recomeço” do devedor, que permeia a atuação das *Commissions de surendettement*. No caso brasileiro, essa inspiração traduziu-se, entre outros aspectos, na consagração do mínimo existencial como núcleo intangível da dignidade do consumidor.

No que tange a esse núcleo protetivo, a ideia francesa do *reste à vivre* orientou diretamente o legislador brasileiro. Tal influência é reconhecida inclusive nos Enunciados da I Jornada de Direito do Consumidor sobre Superendividamento, que mencionam expressamente a experiência francesa ao recomendar que o mínimo existencial seja definido por faixas de renda, “como na França, com um valor fixo ‘vital’ de um salário mínimo ou de 2/3 do salário mínimo”, em vez de um valor absoluto e uniforme.

Esses valores são periodicamente atualizados com base em indicadores econômicos como o *SMIC* (salário mínimo francês) e o custo médio de vida, o que assegura sua compatibilidade com a realidade socioeconômica dos devedores. Ainda que haja variações entre instituições e regiões, o modelo francês se pauta por um princípio de justiça material: a adaptação da proteção ao contexto individual do consumidor. Trata-se, portanto, de um sistema funcionalmente dinâmico, que evita a obsolescência normativa e a rigidez excessiva.

A despeito dessa inspiração, o Brasil adotou uma rota diversa na regulamentação do mínimo existencial. A opção por valores únicos e absolutos — como os R\$ 303 e, posteriormente, R\$ 600 — ignora a heterogeneidade social, regional e familiar dos consumidores brasileiros. As razões para essa escolha podem incluir: (i) receio de impacto fiscal e econômico sobre os credores; (ii) dificuldade política e técnica de calibrar faixas variáveis em decreto; (iii) suposição de que valores equivalentes aos programas de transferência de renda (como o Bolsa Família) seriam suficientes como parâmetro de dignidade. Nenhuma dessas justificativas, entretanto, resiste ao crivo constitucional quando confrontadas com os princípios da dignidade da pessoa humana e da vedação ao retrocesso.

A experiência francesa demonstra que é possível garantir segurança jurídica sem sacrificar a personalização e a eficácia da proteção. Ao vincular o *reste à vivre* a dados econômicos atualizados e à composição do núcleo familiar, o modelo francês assegura proteção real e ajustável. Por isso, diversos autores brasileiros têm defendido uma reformulação dos parâmetros infralegais brasileiros, propondo modelos escalonados — como a fixação do mínimo existencial em 100% do salário-mínimo nacional para o devedor,

acrescido de 50% por dependente, com atualização periódica automática. Tal proposta, embora mais complexa, alinha-se ao princípio da igualdade material e ao tratamento adequado das diferenças sociais.

O modelo francês também encontra paralelos em outras jurisdições. A Alemanha adota tabelas legais que fixam montantes impenhoráveis conforme o número de dependentes, no contexto da insolvência de pessoa natural. Já o sistema norte-americano, pelo Capítulo 7 da Lei de Falências, permite ao devedor isentar bens e rendimentos essenciais à manutenção de sua vida, mesmo sem uma figura análoga ao mínimo existencial. Em todas essas experiências, prevalece um denominador comum: não se cobra de quem não tem, sob pena de ampliar a exclusão social e inviabilizar qualquer recuperação econômica.

Nesse sentido, a experiência comparada reforça as críticas à regulamentação brasileira: nenhum país bem-sucedido no enfrentamento do superendividamento utiliza parâmetros tão descolados da realidade material e das condições de vida da população como o Brasil. Impõe-se, assim, uma revisão normativa que transforme o ideal constitucional de proteção à dignidade do devedor em realidade efetiva e mensurável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida ao longo deste estudo evidencia que a proteção ao consumidor superendividado ainda enfrenta desafios significativos, especialmente no que tange à efetividade da Lei nº 14.181/2021. A burocracia excessiva e a resistência dos credores à renegociação dificultam a aplicação prática dos mecanismos legais, tornando necessária uma reavaliação das políticas públicas voltadas à proteção desses consumidores.

Os Decretos nº 11.150/2022 e nº 11.567/2023, ao fixarem, respectivamente, R\$ 303 e R\$ 600 como valores absolutos para a renda mínima intocável do devedor, suscitaram fundadas objeções de ordem constitucional, levando o debate à mais alta instância judicial, uma vez que a fixação de valores absolutos baixos para a renda mínima intocável do devedor não assegura a dignidade humana e pode, paradoxalmente, perpetuar o ciclo do endividamento.

Essa visão, no entanto, mostrou-se insuficiente e insatisfatória diante da realidade social brasileira. Os valores adotados revelaram-se excessivamente baixos, incapazes de proporcionar ao devedor condições mínimas de sobrevivência. Em consequência, a norma

regulamentar passou a ser percebida mais como parte do problema do que da solução: ao invés de auxiliar na recuperação do consumidor superendividado, poderia aprisioná-lo num ciclo de pobreza e endividamento, violando direitos básicos.

De outro lado, sob a perspectiva dos direitos fundamentais e da justiça social, prevalece o entendimento de que nenhuma política de recuperação de crédito pode se sobrepor à garantia da dignidade humana. Assim, se a escolha administrativa colocou em risco tal garantia — ao não resguardar adequadamente despesas básicas com moradia, alimentação, saúde e educação —, ela deve ser revista à luz da Constituição.

Os princípios da defesa do consumidor e da função social do contrato reforçam que a execução contratual tem limites éticos e jurídicos, especialmente quando em jogo está a própria sobrevivência do contratante vulnerável. Ademais, o compromisso constitucional de erradicação da pobreza e redução das desigualdades impõe que o ordenamento seja interpretado e aplicado no sentido de proteger os hipossuficientes, não de agravar sua situação.

As ADPFs 1005, 1006 e 1097, ainda pendentes de julgamento definitivo, cristalizam no STF essa tensão. A tese central nelas contida, e corroborada pela manifestação da PGR, é de que os decretos em questão não passaram no teste de compatibilidade com os preceitos fundamentais da Constituição. Ao tarifarem de forma restritiva o mínimo existencial, teriam incorrido em inconstitucionalidade material, merecendo censura e eventual invalidação.

Caso o STF acolha esses argumentos, abrir-se-á espaço para uma nova regulamentação, mais sensível às diferenças regionais e pessoais, possivelmente inspirada em modelos de faixas de renda, como recomendado pela literatura e experiências estrangeiras. Alternativamente, o STF poderá adotar uma interpretação conforme à expressão “nos termos da regulamentação”, esclarecendo que o valor de R\$ 600 representa apenas um piso mínimo nacional, sem impedir a fixação de patamares superiores conforme as circunstâncias do caso concreto. Essa saída conciliatória preservaria a validade formal dos decretos, mas mitigaria seus efeitos lesivos.

Independentemente do caminho adotado pela Corte, este estudo evidenciou que a proteção do mínimo existencial é elemento central da tutela jurídica do superendividado, não podendo ser tratada como mera abstração formal. Implica levar a sério o postulado de que

“os contratos não podem impor ao devedor o sacrifício da própria existência”. Implica, também, reconhecer que a solvência do consumidor não é valor absoluto, devendo coexistir com a proteção da sua dignidade e inclusão social.

Diante disso, impõe-se a construção de um modelo normativo que una objetividade técnica com sensibilidade constitucional. A regulamentação do mínimo existencial deve ser reformulada com base em critérios transparentes, atualizados e ajustáveis à realidade socioeconômica regional, considerando indicadores como o salário-mínimo, a composição familiar e o custo da cesta básica. O recomeço financeiro do superendividado não é uma liberalidade administrativa ou contratual, mas uma exigência constitucional que decorre do compromisso republicano com a justiça social e a proteção dos vulneráveis.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Fernanda Nunes. **Superendividamento do consumidor no Brasil e o acesso a programas de transferência de renda**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS DE COIMBRA, 2024, Coimbra. Anais [...]. Coimbra: [s.n.], 2024. Disponível em: <https://www.trabalhoscidhcoimbra.com/ojs/index.php/anaiscidhcoimbra/article/view/4380>. Acesso em: 26 mar. 2025.

BENJAMIN, Antônio H. MARQUES, Cláudia Lima. Extrato do Relatório-Geral da Comissão de Juristas do Senado Federal para atualização do Código de Defesa do Consumidor (14.03.2012). **Revista de Direito do Consumidor**. São Paulo, n. 92, p. 303-366, mar./abr. 2014.

BENJAMIN, Antônio Herman *et al.* **Atualização do Código de Defesa do Consumidor: anteprojetos-relatório**. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 2012, p. 23 e seg.

BENJAMIN, Antonio Herman; MARQUES, Claudia Lima; LIMA, Clarissa Costa de; VIAL, Sophia Martini. **Comentário à Lei 14.181/2021: A atualização do CDC em matéria de superendividamento**, São Paulo: RT, 2021.

BERTONCELLO, Káren Rick Danilevicz. **Superendividamento do consumidor: mínimo existencial - casos concretos**. São Paulo: RT, 2015.

BERTONCELLO, Káren Rick Danilevicz. **Superendividamento dos consumidores**.



Revista de Direito do Consumidor, p. 641-643, 2018.

BERTONCELLO, Karen. Núcleos de conciliação e mediação de conflitos nas situações de superendividamento: conformação de valores da atualização do Código de Defesa do Consumidor com a Agenda 2030. **Revista de Direito do Consumidor**. Vol. 138, set./out., 2021.

CARVALHO, Diógenes Faria de; SILVA, Frederico Oliveira. Superendividamento e mínimo existencial: teoria do restre à vivre. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 118, p. 363-386, 2018. Disponível em: <https://revistadedireitodoconsumidor.com>. Acesso em: 23 mar. 2025.

DA SILVA, Virgílio Afonso. Direitos fundamentais e relações entre particulares. **Revista Direito GV**, v. 1, n. 1, p. 173-180, 2005. Disponível em: <https://revistadireitogv.com>. Acesso em: 23 mar. 2025.

DE ANDRADE, Fábio Siebeneichler. A teoria da onerosidade excessiva no Direito Civil brasileiro: limites e possibilidades de sua aplicação. **Revista da AJURIS**, v. 41, n. 134, 2014.

DE ANDRADE, Fábio Siebeneichler; DA ROSA, Taís Heman. Notas sobre a tutela do consumidor superendividado no Brasil: um novo caso de proteção da pessoa contra si mesmo (atualidades e perspectivas). **Revista Jurídica Eletrônica da Universidade Federal do Piauí**, 2015. Disponível em <https://revistas.ufpi.br/index.php/raj/article/view/4508>. Acesso m: 23 mar. 2025.

FACHIN, Luiz Edson. **Estatuto jurídico do patrimônio mínimo**. Renovar, 2001.

GUERRA FILHO, Joaquim Pessoa. **A defesa do consumidor na contemporaneidade**. 1. ed. Recife: FASA, 2021. p. 27.

HENNIGEN, Inês. Superendividamento dos consumidores: uma abordagem a partir da Psicologia Social. **Revista Subjetividades**, Fortaleza, v. 10, n. 4, p. 1173-1201, 2010. Disponível em: <https://revistasubjetividades.com>. Acesso em: 23 mar. 2025.

LIMA, Clarissa Costa de. Adesão ao projeto Conciliar é Legal (CNJ): projeto piloto “Tratamento das situações de superendividamento do consumidor”. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, n. 63, p.173-201, jul./set.2007.

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





LIMA, Clarissa Costa de; BERTONCELLO, Káren Rick Danilevicz. Conciliação aplicada ao superendividamento: estudos de casos. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, n. 71, p. 106-141, jul./set. 2009.

LIMA, Clarissa Costa; BERTONCELLO, Karen. D. **Superendividamento aplicado**. Rio de Janeiro: GZ, 2010.

MARQUES, Claudia Lima. **A noção de mínimo existencial na lei 14.181, 2021 e sua aplicação imediata: primeiras reflexões** In: LEAL, Larissa Maria de Moraes; CALADO, Vinicius de Negreiros; GUERRA FILHO, Joaquim Pessoa. A defesa do consumidor na contemporaneidade. 1. ed. Recife: FASA, 2021.

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**, v. 13, n. 101, p. 405-424, 2012. Disponível em: <https://revistajuridicapresidencia.com>. Acesso em: 23 mar. 2025.

MARQUES, Claudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**. 9. Ed. São Paulo: RT, 2019.

MARQUES, Claudia Lima. Mulheres, Idosos e o Superendividamento dos Consumidores: cinco anos de dados empíricos do Projeto-Piloto em Porto Alegre. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 100, p. 393-423, jul.-ago. 2015.

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

MARQUES, Claudia Lima; BARBOSA, Fernanda Nunes. A proteção dispensada à pessoa idosa pelo direito consumerista é suficiente como uma intervenção reequilibradora?. **Civilística**. com, v. 8, n. 2, p. 1-26, 2019.

MARTINS DA COSTA, Geraldo de Faria Martins da. **Superendividamento: a proteção do consumidor de crédito em Direito Comparado brasileiro e francês**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.



NEGREIROS, Teresa. **Teoria do contrato: novos paradigmas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

PEREIRA, Paulo Sérgio Velten. **Contratos: tutela judicial e novos modelos decisórios**. Curitiba: Juruá, 2018.

REYMAO, Ana Elizabeth Neirao; DE OLIVEIRA, Felipe Guimarães. O superendividamento do consumidor no Brasil: um debate necessário entre o Direito e a Economia no século XXI. **Revista de Direito, Globalização e Responsabilidade nas Relações de Consumo**, v. 2, n. 1, p. 167-187, 2016.

SALOMÃO FILHO, Calixto. Função social do contrato: primeiras anotações. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, v. 42, n. 132, p. 7-24, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais e direito privado: algumas considerações em torno da vinculação dos particulares aos direitos fundamentais. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, n. 16, p. 193-259, 2005.

SARMENTO, Daniel. O mínimo existencial. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 4, p. 1644-1689, 2016. Disponível em: <https://revistadedireitodacidade.com>. Acesso em: 23 mar. 2025.

SERASA EXPERIAN. **Mapa da Inadimplência e Negociação de Dívidas no Brasil**. Serasa Experian, 2023. Disponível em: <https://www.serasa.com.br/limpa-nome-online/blog/mapa-da-inadimplencia-e-renogociacao-de-dividas-no-brasil/>. Acesso em: 26 mar 2025.

TIMM, Luciano Benetti. As origens do contrato no Novo Código Civil: uma introdução à função social, ao welfarismo e ao solidarismo contractual. **The Latin American and Caribbean Journal of Legal Studies**, v. 3, n. 1, p. 3, 2008.

TJ/SP – Apelação Cível 1001826-84.2023.8.26.0407;

TJ/MA – AI 0810541- 06.2023.8.10.0000 (SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR E SEUS PROBLEMAS CONCRETOS.doc) (SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR E SEUS PROBLEMAS CONCRETOS.doc);

STF – ADPF 1005, 1006, 1097 (em trâmite).



TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de Direito Administrativo**, v. 177, p. 29-49, 1989. Disponível em: <https://revistadireitoadministrativo.com>. Acesso em: 23 mar. 2025.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **O direito dúctil: lei, direitos, justiça**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

