



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE DIREITO

Rodrigo Feliciano Costa

**A tutela ao consumidor superendividado e a (sub)valorização do mínimo existencial: uma
análise dos efeitos práticos do Decreto 11.150/2022**

Florianópolis

2022

Rodrigo Feliciano Costa

A tutela ao consumidor superendividado e a (sub)valoração do mínimo existencial: uma análise dos efeitos práticos do Decreto 11.150/2022

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.
Orientador: Prof. Geyson José Gonçalves da Silva, Dr.

Florianópolis
2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Feliciano Costa, Rodrigo

A tutela ao consumidor superendividado e a
(sub)valorização no mínimo existencial : uma análise dos
efeitos práticos do Decreto 11.150/2022 / Rodrigo
Feliciano Costa ; orientador, Geyson José Gonçalves da
Silva, 2022.

70 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências
Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Superendividamento. 3. Mínimo
existencial. 4. Dignidade da pessoa humana. 5. Código de
Defesa do Consumidor. I. José Gonçalves da Silva, Geyson.
II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em
Direito. III. Título.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo geral analisar os efeitos decorrentes da regulamentação à Lei 14.181/2021 promovida pelo Decreto 11.150/2022, em especial, os derivados da fixação do conceito de mínimo existencial como valor correspondente à R\$ 303,00. A discussão justifica-se não somente pela sua atualidade, mas também pelo crescente cenário de exposição do cidadão à práticas desmedidas de estímulo ao consumo e a necessidade premente de um sistema de tutela robusto e eficaz. Para tanto, utiliza-se do método dedutivo, com base em análise bibliográfica e de dados do SFN e outras entidades, objetivando identificar o fenômeno do superendividamento, sua correlação com a sociedade de hiperconsumo, com o crédito, com a publicidade, e a sua repercussão na sociedade brasileira, especialmente na concepção das sistemáticas de prevenção e tratamento criadas pela Lei 14.181/2021 e regulamentada pelo Decreto 11.150/2022. Conclui-se, ao término, que o Decreto 11.150/2022, ao estipular valor ínfimo como sendo mínimo existencial, reduziu excessivamente o espectro de incidência do sistema de tutela criado pela Lei 14.181/2021, deixando às margens do sistema um número expressivo de consumidores que, apesar de não disporem de meios para satisfazer adequadamente suas necessidades fisiológicas, não serão beneficiados pelo plano de pagamento especial disposto no art. 104-A do CDC. Há, portanto, evidente incongruência entre a tarifação promovida pelo decreto do Poder Executivo e preceitos básicos da Constituição Federal, razão pela qual este deve ser reputado inconstitucional.

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

ABSTRACT

The present work has the general objective of analyzing the effects resulting from the regulation of Law 14,181/2021 promoted by Decree 11,150/2022, in particular, those derived from the establishment of the concept of existential minimum as a value corresponding to R\$ 303.00. The discussion is justified not only by its topicality, but also by the growing scenario of citizen exposure to excessive consumption practices and the pressing need for a robust and effective guardianship system. For this purpose, the deductive method is used, based on bibliographic analysis and data from the SFN and other entities, aiming to identify the phenomenon of over-indebtedness, its correlation with the hyperconsumption society, with credit, with advertising, and its repercussion in Brazilian society, especially in the conception of systematic prevention and treatment created by Law 14,181/2021 and regulated by Decree 11,150/2022. It is concluded, at the end, that Decree 11,150/2022, by stipulating a tiny value as an existential minimum, excessively reduced the spectrum of incidence of the guardianship system created by Law 14,181/2021, leaving a significant number of consumers on the margins of the system who, despite not having the means to adequately satisfy their nutritional needs, will not benefit from the special payment plan provided for in art. 104-A of the CDC. There is, therefore, an evident inconsistency between the tariffs promoted by the decree of the Executive Branch and basic precepts of the Federal Constitution, which is why it must be considered unconstitutional.

Keywords: Over-indebtedness; Existential minimum; Human dignity.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BACEN	Banco Central do Brasil
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CNC	Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos
IDEC	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
Peic	Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SERASA	Centralização de Serviços dos Bancos
SFN	Sistema Financeiro Nacional
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	CONSUMO, SUPERENDIVIDAMENTO E MÍNIMO EXISTENCIAL	9
2.1	SOCIEDADE DE HIPERCONSUMO E VULNERABILIDADE DO CONSUMIDOR	9
2.2	A EXPANSÃO DO CONSUMO, DO CRÉDITO E DO ENDIVIDAMENTO NO BRASIL	13
2.3	SUPERENDIVIDAMENTO E O MÍNIMO EXISTENCIAL: A BASE PARA CONSECUÇÃO DE UMA VIDA DIGNA.....	18
2.4	A ORIGEM DO DEBATE NO PLANO JURÍDICO BRASILEIRO	22
2.5	A LEI 14.181/2021 E SUAS INOVAÇÕES	25
2.6	A REGULAMENTAÇÃO DO MÍNIMO EXISTENCIAL PELO PODER EXECUTIVO: DECRETO 11.150/2022.....	30
3	TECNOLOGIA E SUPERENDIVIDAMENTO: O NOVO PANORÂMA DA PUBLICIDADE E DO CRÉDITO.....	34
3.1	O AVANÇO DAS TÉCNICAS PUBLICITÁRIAS.....	34
3.2	A NOVA BANCARIZAÇÃO	39
3.3	A PROFISSIONALIZAÇÃO DOS MEIOS EXECUTÓRIOS	44
4	O DECRETO 11.150/2022 E SEUS REFLEXOS NO ORDENAMENTO.....	49
4.1	EFEITOS PRÁTICOS SOBRE O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR ..	49
4.2	A REPERCUSSÃO NO JUDICIÁRIO: ADPF 1.005 E ADPF 1.006.....	53
4.3	UM NOVO MÍNIMO EXISTENCIAL.....	56
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	59
	REFERÊNCIAS	63

1 INTRODUÇÃO

Apesar de se tratar de um problema típico das sociedades de consumidores, foi só recentemente, através da Lei 14.181/2021, publicada em 1º de julho de 2021, após forte pressão da sociedade civil, que a legislação brasileira passou a contemplar em seu quadro normativo uma sistemática própria de prevenção e tratamento ao superendividamento, fenômeno responsável pela marginalização e exclusão social de milhares de cidadãos de boa-fé.

No centro dessa nova sistemática de tutela está a conceituação do mínimo existencial, elemento essencial tanto para a identificação do consumidor em situação de superendividamento, como também na aferição do patrimônio intangível e preservado ao término do procedimento especial conciliatório disciplinado pelo Capítulo V do CDC, inserido pela Lei 14.181/2021.

Por opção legislativa, a regulamentação do não comprometimento do mínimo existencial foi deixada a cargo do Poder Executivo, que o fez mediante a edição do Decreto 11.150, em julho de 2022. Referido ato normativo foi recebido com críticas pelas entidades que atuam na promoção da defesa dos consumidores, especialmente por ter estipulado como mínimo existencial o valor correspondente à 25% do salário mínimo vigente à época da publicação do ato, possibilitando que o consumidor-devedor saia da mesa de negociação dispondo de pouco mais de R\$ 300,00 mensais para custeio de suas necessidades básicas.

Investiga-se, portanto, com a presente pesquisa, quais os efeitos práticos decorrentes da valoração do mínimo existencial operada pelo Poder Executivo por meio do Decreto 11.150/2022, bem como os reflexos desta regulamentação sobre a sistemática de prevenção e tratamento ao superendividamento criada pela Lei 14.181/2021.

Para tanto, a compreensão do fenômeno do superendividamento na sociedade contemporânea é imprescindível. Nesse sentido, em sua porção inicial, o primeiro capítulo compreenderá uma revisão bibliográfica e doutrinária, a fim de explicitar a correlação entre superendividamento, a sociedade de hiperconsumo (LIPOVETSKY, 2007) e os elementos constitutivos desta, em especial, a publicidade, o crédito e o endividamento. Em uma segunda porção, se apresentará o conceito do superendividamento, sua repercussão no cenário socioeconômico brasileiro e a cronologia dos debates nacionais que culminaram na criação de uma sistemática própria de tutela ao consumidor superendividado, passando pelas inovações trazidas pela Lei 14.181/2021 até a repercussão jurídica decorrente do Decreto 11.150/2022.

Em sequência, no segundo capítulo, se versará sobre as novas perspectivas sobre o mercado publicitário e o Sistema Financeiro Nacional (SFN), eixos centrais do endividamento familiar e que passaram por expressiva reestruturação tecnológica, capaz de elevar os níveis de consumo e tomada de crédito à patamares nunca antes experimentados, e que, portanto, denotam, a urgência na construção de uma sistemática robusta de tratamento ao fenômeno do superendividamento.

Tal prognóstico será elaborado com base na análise de dados disponibilizados pela FEBRABAN e BACEN, bem como através de revisão bibliográfica.

Ao fim, apontar-se-á as incoerências praticadas pelo Poder Executivo ao regulamentar o mínimo existencial e as consequências ao fixar valor evidentemente insuficiente para consecução de uma vida digna. Além disso, o capítulo elencará as alternativas construídas pela doutrina, bem como por entidades de defesa do consumidor em relação à regulamentação da matéria e a fixação de parâmetros para o cálculo do mínimo existencial.

2 CONSUMO, SUPERENDIVIDAMENTO E MÍNIMO EXISTENCIAL

Esse capítulo possui como escopo o estudo sobre os elementos básicos caracterizadores do superendividamento, sua origem, correlação com o mínimo existencial e com o princípio da dignidade da pessoa humana, bem como o tratamento nacional dado pela Lei 14.181/2021 e sua ulterior regulamentação, promovida pelo Decreto 11.150/2022.

Dessa forma, buscar-se-á, em um primeiro momento, traçar o panorama histórico e sociológico que culminou no desenvolvimento das ditas sociedades de consumidores ou de hiperconsumo, com base, principalmente, nas obras de Zygmunt Bauman (2008) e Gilles Lipovetsky (2007), além dos reflexos jurídicos decorrentes desse fenômeno.

Na segunda parte, pretende-se demonstrar a correlação existente entre consumo, crédito, e endividamento, transpondo a discussão já para o cenário nacional, explicitando em números os reflexos socioeconômicos experimentados pela sociedade brasileira nos últimos anos em face da expansão do consumo, em especial, o superendividamento.

Já a terceira parte deste capítulo irá dispor, especificamente, sobre as inovações ao CDC promovidas pela Lei 14.181/2021 (Lei do Superendividamento), bem como da ulterior regulamentação do mínimo existencial, operada pelo Decreto 11.150/2022.

2.1 SOCIEDADE DE HIPERCONSUMO E VULNERABILIDADE DO CONSUMIDOR

Entender a centralidade que o consumo tem na vida do ser humano é essencial para delimitar a origem e a extensão do fenômeno do superendividamento e sua correlação com os ditames da sociedade contemporânea, uma sociedade de hiperconsumo, como observa LIPOVETSKY (2007).

O consumo não é um elemento exclusivo da contemporaneidade. O ser humano, enquanto ser biológico, dotado de necessidades fisiológicas, é um consumidor nato. O consumo, segundo BAUMAN, sempre esteve associado à organização humana, ainda que esse consumo fosse destinado, inicialmente, à satisfação de necessidades básicas, fisiológicas. Portanto, “*não é possível imaginar a vida humana sem consumo*” (2008, p. 37).

Ocorre que, paulatinamente, essas necessidades de consumo passaram a se confundir com desejos e se tornaram cada vez mais mutáveis, efêmeras, quase sempre vinculados à posse de bens materiais.

Diversos autores se debruçaram sobre a tarefa de entender quais os fenômenos que propiciaram o desenvolvimento dessa sociedade que consome para viver e vive para consumir

(BAUMAN, 1999), sendo possível compreender o consumismo a partir da conjugação de fatores de ordem sociocultural e tecnológica.

As drásticas mudanças experimentadas nos últimos quatro séculos englobam diferentes fatores, dentre eles o capitalismo a industrialização e a racionalização. Este último elemento, em especial, propiciou o desenvolvimento da tecnologia e do conhecimento, e deu ao ser humano o papel central na compreensão dos fenômenos da natureza, substituindo a figura de divindades e crenças antes apregoadas (TOURAINÉ, 1994).

A crença na centralidade homem propiciou a concepção de novas instituições, conhecimentos e modelos de produção. BAUMAN define essa fase da modernidade como “*modernidade sólida*” ou tradicional, caracterizada pela crença na segurança, voltada à construção de uma ordem ideal (BAUMAN, 2001).

Paulatinamente, essa crença de concretude e possibilidade de construção de uma ordem perfeita cedeu espaço à individualidade. O ser humano cidadão, voltado à consecução desse bem como, cede espaço ao indivíduo e as suas aspirações egoísticas. O público passa a ser ocupado pelo privado, e a liberdade de escolha se torna um valor mais relevante que a ideia de regulamentação governamental, abrindo espaço para a construção de mercados livres, desregulamentados. A modernidade “*sólida*” dá espaço, portanto, para a modernidade “*líquida*” (BAUMAN, 2001).

A associação desses fatores deu ensejo a modificações sucessivas no modo como o ser humano consome, produz e se relaciona com os demais, culminando na criação dos mercados de massa e da sociedade de hiperconsumo. LIPOVETSKY (2007) traça em suas obras a cronologia dessa modificação de mentalidade impulsionada pelo capitalismo, industrialização e racionalização da sociedade, as dividindo em três fases distintas.

A fase I, experimentado entre 1880 e o final da Segunda Guerra Mundial, foi caracterizado pelo desenvolvimento das estruturas de comunicação e transporte, além do maquinário industriais como um todo. A ampliação e a melhoria expressiva dessa base tecnológica deu ensejo ao surgimento dos grandes mercados nacionais, que aos poucos foram substituindo os antigos comerciantes e produtos locais. O incremento das máquinas também deu causa ao aumento da produção e da disponibilidade de bens materiais, com a consequente ampliação do consumo familiar, ainda que de forma tímida (LIPOVETSKY, 2007).

Com o surgimento das grandes indústrias nacionais, surge também o fenômeno das marcas e do investimento em *marketing*, características dessa fase que remanescem até hoje na sociedade de hiperconsumo. A massificação do comércio e a substituição dos antigos insumos locais por produtos produzidos longe dos centros de consumo, fez com que relação de confiança

entre o fornecedor e o usuário final fosse revisitada. A marca surge como elemento caracterizador dos produtos, um instrumento que visa substituir a confiança que antes era depositada em pessoas, e que à época precisava ser depositada nos enormes complexos indústrias, distantes do consumidor final.

A segunda fase de massificação do consumo coincide com os “*Trinta Gloriosos*” do continente europeu (1945-1975), período marcado por expressivo crescimento econômico, ampliação da produção e aumento do poder de compra no continente. Nesse novo ciclo, o desejo, impulsionado pela indústria publicitária, passa a figurar como elemento central na lógica de consumo. As demandas por bens materiais passam, então, a afetar o psicológico dos sujeitos. Trata-se da “*sociedade do desejo*” para LIPOVETSKY (2007).

O consumo associa-se à ideia de felicidade e satisfação. Bens duráveis, como geladeiras, fogões, televisores, passam a figurar como indispensáveis no imaginário do consumidor. E para garantir o escoamento da produção excessiva, surge o fenômeno da expansão do crédito e a possibilidade de consumir adquirir bens para além de seu poder aquisitivo.

Por fim, tem-se a fase III, a “*sociedade de hiperconsumo*”. Nesse momento, o consumo torna-se cada vez mais individualizado e personalíssimo. Os indivíduos passam a consumir para se distinguir, criar uma *persona* única. O mercado estimula esse tipo de comportamento por meio da publicidade, criando desejos e necessidades cada vez mais efêmeras e mutáveis. Assim, o indivíduo-consumidor é levado a experimentar a sensação de constante insatisfação, diante da mutabilidade de seus desejos, e cegos na perseguição de sua autorrealização, a atenção ao próximo é cada vez mais desfocada (LIPOVETSKY, 2007).

O hiperconsumo é marca típica da era hipermoderna, calcada no superlativo, no hiperindividualismo, elemento este que norteia o desejo por um consumo intimista e emocional, que nunca satisfaz plenamente o indivíduo (LIPOVETSKY, 2007). O trabalhador reduz sua vida ao consumo e à satisfação dos desejos criados pela indústria da publicidade. Sua vida passa, então, a se resumir ao roteiro clássico da sociedade contemporânea: “*da fábrica ao hipermercado e do hipermercado para a fábrica*” (LATOUCHE, 2009, p. 17).

Segundo BAUMAN (2008), essa sociedade prospera e se perpetua enquanto nutre o sentimento de não-satisfação de seus membros. A depreciação e a desvalorização dos produtos, logo após sua inserção no universo de desejo, são elementos centrais nessa dinâmica social e figuram como um norte na estratégia da indústria publicitária.

Nesse cenário, o ser humano já não é mais capaz de tomar verdadeiramente suas escolhas. Suas necessidades são moduladas por práticas publicitárias, e os homens são eles

próprios mercadorias (BAUMAN, 2008). SAYEG (2011), sustenta que esse ser consumista, individualista, concorrente e massificador, é, além de um predador como sujeito ativo, sempre em busca da satisfação, uma presa em relação ao mercado, submetido e subjogado pelos mandos dessa estrutura.

Esse complexo emaranhado que culminou na criação de uma sociedade de hiperconsumo trouxe reflexos substanciais nas relações humanas e, por conseguinte, nas próprias relações jurídicas. No cenário de relações massificadas, o próprio conceito de contrato - como acordo de vontade entre iguais, alicerçado na mútua confiança entre as partes - foi um dos primeiros institutos jurídicos a demandar revisitação teórica.

O distanciamento dos polos de produção e de consumo, a substituição dos insumos locais por grandes marcas e a difusão de contratos massificados (*standards*), “*em que as cláusulas eram as mesmas para milhares*” (GONÇALVES, 2016, p. 98), ensejou a inviabilização da manutenção da antiga sistemática contratual, calcada na premissa do *pacta sunt servanda* e na confiança mútua depositadas entre contratantes.

Outros aspectos, como a disparidade técnica e informacional, a vulnerabilidade dos consumidores em face dos grandes fornecedores, e a segurança do cidadão na fruição de serviços e produtos, deram causa às primeiras legislações a versarem sobre o tema, no contexto de expansão do Estado de bem-estar social (*Welfare State*).

Em 1962, o então presidente da maior economia global, John Fitzgerald Kennedy proferiu discurso inédito aventando a necessidade de tutela ao consumidor no quadro normativo dos Estados Unidos da América. Sobre a premissa de que todos são consumidores, o chefe de governo americano elencou quadro direitos básicos do consumidor: o direito à segurança (*right of safety*), o direito de ser informado (*right to be informed*), o direito de escolha (*right to chose*) e o direito de ser escutado (*right to be hear*) (EUA, 1962).

No ano de 1985 aportou no cenário internacional a Resolução 39/248 da Organização das Nações Unidas, estabelecendo parâmetros gerais para construção de legislações nacionais voltadas à consecução da saúde e segurança do consumidor, à proteção de seus interesses econômicos, ao acesso às informações necessárias para a devida tomada de decisão de compra e à educação para o consumo (ONU, 1985).

Poucos anos depois, em 1988, as premissas elencadas pela ONU passaram a integrar o ordenamento jurídico brasileiro, explicitamente elencadas nos arts. 5º, XXXII e também no art. 170, V, da Constituição Federal então recém-promulgada.

Pelo novo texto constitucional, a defesa do consumidor passa a ser um direito fundamental e, ao mesmo tempo, um mandamento essencial para a construção de uma ordem

econômica que, com base na justiça social, tem por finalidade assegurar a todos uma existência digna.

Ademais, ficou disciplinado dentre os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, especificamente no art. 48, o comando para que o Congresso Nacional, no prazo de cento e oitenta dias, elaborasse um Código de Defesa do Consumidor.

Para MARQUES (2021a), a inserção da tutela do consumidor no texto constitucionais representa um “*centro irradiador e o marco de reconstrução de um direito privado brasileiro [...] um direito privado solidário*” (2021a, p.71), que indica a existência de um triplo mandamento constitucional, calcado na i) promoção da defesa do consumidor; ii) na observância dessa tutela como princípio geral da atividade econômica e iii) na sistematização dessa tutela por meio de texto infraconstitucional, através de um Código de proteção e defesa do consumidor (MARQUES, 2021a).

Em 1990, com a promulgação da Lei 8.078, essa sistemática culminou na criação de um verdadeiro Código voltado à proteção e defesa do consumidor brasileiro, estabelecendo novos parâmetros de boa-fé e qualidade nas relações privadas entre fornecedores e consumidores, considerando, especialmente, a presunção de vulnerabilidade destes (MARQUES, 2021a).

Passadas três décadas desde a promulgação do Código de Defesa do Consumidor, se depreende que a positivação dessa sistemática de proteção e tutela ao consumidor veio em boa hora no ordenamento brasileiro. Com a ampliação do mercado consumidor e do acesso ao crédito, o Brasil experimentou nas últimas décadas – mesmo que tardiamente – os fenômenos típicos de uma sociedade de hiperconsumo, dentre eles o endividamento familiar e, de forma mais agravada, o superendividamento do consumidor.

Traçar o panorama da ampliação desse mercado de consumo e do crédito no Brasil é essencial para compreender e delimitar a extensão do fenômeno do superendividamento na sociedade brasileira, bem como a necessidade premente de prevenção e tratamento que deu ensejo à elaboração do esboço daquilo que veio a se tornar a Lei 14.181/2021, a Lei do Superendividamento.

2.2 A EXPANSÃO DO CONSUMO, DO CRÉDITO E DO ENDIVIDAMENTO NO BRASIL

Na dinâmica dessa sociedade de hiperconsumo, as necessidades efêmeras precisam ser satisfeitas de forma urgente. A produção massificada das indústrias precisa ser escoada e, para tanto, a capacidade de pagamento das famílias tem que ser expandida, se protrair no tempo. O

mercado de crédito foi e é, portanto, elemento essencial nessa equação que culminou na sociedade de consumo. Contudo, o uso desmedido desse serviço tem causado o superendividamento das famílias, inclusive no Brasil.

O crédito é um elemento bastante antigo na história econômica humana. Sua utilização entre comerciantes já era verificada no antigo império babilônico na Mesopotâmia. (TADDEI, 2014). O que é, em verdade, elemento recente e marca da sociedade de consumo, é a utilização massificada do crédito por parte dos consumidores, como um propulsor da sociedade de hiperconsumo e do próprio capitalismo.

LIPOVETSKY (2007) assevera que o crédito se tornou elemento essencial na sociedade de consumo na fase II de sua cronologia, na dita “*sociedade do desejo*”. Nesse período histórico - que corresponde ao pós Segunda Guerra Mundial - a massificação do crédito para o consumo foi encorajada, a fim de se permitir que o consumidor desfrutasse das “*maravilhas da terra da abundância, de realizar desejos sem demora*” (2007, p. 35).

LATOUCHE, em sua teoria do decrescimento, aduz que o crédito – ao lado da publicidade e da obsolescência – figura como um dos ingredientes “*para que a sociedade de consumo possa prosseguir na sua ronda diabólica*” (2009, p. 17), um “*círculo infernal*”. Nele, a publicidade cria os desejos, e, como a maioria não possui condições de satisfazê-los, são obrigados a tomar crédito para suplementar sua renda e satisfazer suas (cada vez mais) novas necessidades.

Independentemente da valoração que se faça acerca do fenômeno do crédito e da centralidade que este tomou na sociedade de consumo, é incontestável as modificações circunstanciais que sua expansão gerou.

SLATER aduz que o crédito foi o grande responsável pela expansão do consumo na década de 80 nos países europeus e no Estados Unidos. Para o autor, o acesso à bens de consumo se perfaz através de recursos materiais e, nesse sentido, o acesso ao crédito passou a figurar inclusive como elemento estratégico nas políticas sociais adotadas pelos Estados (SLATER, 2002).

No Brasil a associação entre expansão do crédito e do consumo seguiu a mesma lógica experimentada pelos ditos países desenvolvidos, ainda que tardiamente.

Entre as décadas de 30 e 60 a necessidade de se criar um mercado consumidor até então inexistente tornou-se prioridade na política nacional brasileira. Nesse contexto histórica, a solução encontrada foi a ampliação do crédito ao consumidor, em especial aos desfavorecidos, antes excluídos do mercado (LOPES, 1996).

Nesse breve período, tudo se podia comprar a prazo, “*desde um par de sapatos a qualquer outro bem*” (LOPES, 1996, p. 112). Ocorre que no final dos anos 80, com a superveniência das crises do petróleo, a redução expressiva da entrada do capital estrangeiro e o empobrecimento generalizado – decorrente da política de concentração de renda incentivada pelo regime militar – essa sistemática de consumo faliu.

Os anos que sucederam o fracasso dessa primeira experiência de expansão do crédito foi marcado por um cenário econômico pouco propício ao desenvolvimento do mercado de capitais. “*A rotina inflacionária impedia a poupança e, principalmente, o crescimento do comércio de dinheiro*” (RIBEIRO, 2018, p. 53). O crédito voltado ao consumo era caro e se restringia à poucas pessoas, em especial àquelas que possuíam renda disponível.

Com o Plano Real, em 1994, o mercado de crédito brasileiro ganhou um novo impulso. Após “*estabilização dos preços, o fim da hiperinflação e a sobrevalorização cambial*” o país experimentou uma nova “*bolha de consumo*” (RIBEIRO, 2018, p. 53). A expansão do acesso aos bens era evidente, e podia ser sentida por meio dos indicadores de crescimento do endividamento familiar. LOPES, citando notícias veiculadas na mídia da época, menciona que em 1995, já haviam quase dois milhões de consumidores com carnês em atraso e que as taxas de inadimplência entre os clientes do varejo haviam aumentado 285% em apenas um ano (LOPES, 1996).

Contudo, essa segunda bolha de consumo foi igualmente interrompida pela superveniência da crise bancária do final da década de 90 (RIBEIRO, 2018, p. 53). Desemprego, desestímulo às políticas sociais e o arrefecimento do crédito foram marcas dessa transição de século. A concessão de crédito aos consumidores desfavorecidos foi amplamente prejudicada pela privatização dos bancos regionais e estaduais, e mais uma vez houve o arrefecimento do mercado de crédito (RIBEIRO, 2018, p. 53).

Ocorre que, nesse mesmo período, mudanças substanciais promovidas sobre a dinâmica regulatória do mercado de capitais e bancário nacional, deram ensejo à elevação do crédito nos anos posteriores, em volume nunca antes experimentado pela sociedade brasileira, atingindo, em setembro de 2022, o patamar de 55% em relação ao produto interno bruto nacional (IPEA, 2022).

Um dos principais motores para facilitação do acesso ao crédito ao consumo no Brasil foi o expressivo crescimento da capilaridade e alcance das instituições bancárias brasileiras durante as duas últimas décadas, num fenômeno conhecido como “*bancarização*” (FEBRABAN, 2015). A bancarização engloba o fornecimento de serviços essenciais ao

consumidor, tais como a criação de contas correntes, o fornecimento de cartão com a função de débito, saques e extratos mensais (FEBRABAN, 2015, p. 45).

Segundo dados da FEBRABAN, compilados por Rodrigo Fernandes Ribeiro, o número de contas correntes ativas saltou de pouco mais de 48 milhões no ano de 2000, para 119 milhões no ano de 2015 (RIBEIRO, 2018, p. 54).

Essa capilarização das instituições financeiras, atingindo a classe trabalhadora e o consumidor desfavorecido, foi, segundo o autor, incentivada por uma série de fatores (RIBEIRO, 2015). Dentre esses, destaca-se a monetização das políticas assistenciais instituídas pelo governo da época, tais como o Programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e a Renda Mensal Vitalícia, que acabaram abrindo “*as portas para o acesso de mercadorias financeiras*” aos beneficiados desses programas, nomeadamente, ao cartão de crédito e ao crédito pessoal (RIBEIRO, 2018, p. 55).

Outras práticas legislativas também colaboraram para ampliação do crédito e a massificação de seu uso no cenário nacional. A Lei 10.735/2003, por exemplo, tratou de direcionar 2% dos valores captados pelas instituições financeiras para operações de crédito voltadas à população de baixa renda. Outra relevante medida foi a criação do crédito consignado aos pensionistas e aposentados do INSS, bem como os servidores públicos, através da Lei 10.820/2003.

Com essas e outras medidas que marcaram o cenário financeiro nacional, o volume total de crédito, que em dezembro de 2002 representava 26% do produto interno bruto nacional, atingiu, em 2010, 45% do PIB (IPEA, 2015, p. 9), e em setembro de 2022, ao patamar de 55% do mesmo indicador (IPEA, 2022).

Mas apesar de carregar benefícios, como o acesso ao crédito e à bens de consumo, a bancarização também deu ensejo à massificação e a “*despersonalização*” das relações entre pessoas e instituições financeiras. Os contratos de concessão de crédito passaram então a ser regulamentados por contratos de adesão, com cláusulas pré-estabelecidas, distantes da compreensão do consumidor mediano (S. BRASIL, 2021). A população pouco instruída, passa então a lidar com relações jurídicas e econômicas complexas, assumindo compromissos sem saber os reflexos futuros de suas escolhas.

Nesse novo cenário de massificação nacional do fornecimento de crédito e de constante modulação dos desejos por meio do mercado publicitário, a insolvência e o endividamento familiar ganharam nova repercussão no Brasil.

Segundo LOPES a assunção de compromissos financeiros para além da capacidade econômica das famílias, apesar de ser por muitos tratada como um problema pessoal, é um “*fato*

social” decorrente do estímulo desenfreado ao consumo e da própria facilitação do acesso ao crédito (LOPES, 1996).

BAUMAN (2010), denunciando o mesmo fenômeno, suscita que apesar de promover inicialmente a inclusão financeira, a oferta desmedida e massificada de crédito tem resultado em um número crescente de endividados.

Dados do Mapa da Inadimplência e Renegociação de Dívidas, organizado pelo Serasa, apontam que o número de inadimplentes como o nome restrito no Brasil, em setembro de 2022, era de 68,39 milhões de pessoas (SERASA, 2022).

O montante mais expressivo das dívidas que ensejaram a inserção dessas pessoas no cadastro negativo está relacionado à débitos no cartão de crédito, seguido da assunção de compromissos no varejo e de serviços essenciais, como água, luz e gás (SERASA, 2022).

A pesquisa aponta, ainda, para a aceleração na tendência de crescimento do número de inadimplentes na economia nacional, que já perdura por nove meses consecutivos. Somente de agosto para setembro de 2022 foram 411 mil novos inadimplentes como os nomes negativados (SERASA, 2022).

Na mesma perspectiva, a Pesquisa Nacional de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (Peic Nacional), realizada em outubro de 2022 pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) aponta que percentual total de famílias endividadas representa 79,2% da população brasileira. Dentre estas, 30,3% sustentam ter dívidas em atraso e 10,6% afirmam que não terão condições de adimplir com os compromissos financeiros assumidos (CNC, 2022).

Outro dado interessante é que número de famílias endividadas em outubro chega à 80,2% dos entrevistados pertencentes à faixa de renda média mensal inferior à 10 salário mínimos. Esse índice apresentou queda de um ponto percentual em comparação ao mês de setembro de 2022, quando o endividamento das famílias brasileiras mais pobres atingiu 80,3%, o maior patamar já registrado na pesquisa (CNC, 2022).

A pesquisa traz ainda dados sobre os principais tipos de dívidas responsáveis pela guinada endividamento familiar no Brasil. Em outubro de 2022, as dívidas decorrentes do cartão de crédito e do cheque especial somavam 91,3% dos débitos familiares. Segundo análise da Divisão de Economia e Inovação da CNC, o crescimento dessas modalidades de crédito possui relação com a facilidade de acesso aos serviços e a necessidade de consumo de curto prazo, experimentado, principalmente pelos consumidores que tiveram o poder de compra afetado pela alta da inflação (CNC, 2022).

Constata-se, portanto, que o fenômeno do crédito no Brasil - apesar de verificável em ao menos outros dois pontos da história nacional - só veio a ganhar força e robustez após o fenômeno da bancarização e democratização do acesso aos serviços bancários.

Com a capilarização do sistema financeiro nacional, os consumidores desfavorecidos passaram a ter acesso facilitado à produtos como cartão de crédito, empréstimo pessoal, cheque especial, dentre outros. Se antes pessoas dependiam de um atendimento personalíssimo e presencial para liberação de uma linha de crédito, hoje elas o fazem através de um *smarthphone*, sem maiores burocracias.

É nesse cenário de facilidades, e estimulados pela mesma fonte de desejos que norteia o consumo das classes mais favorecidas, que uma nova massa de consumidores antes desfavorecida passa a desfrutar dos benefícios da expansão da capacidade de compra por meio do crédito.

Paulatinamente os débitos vão consumindo parte expressiva da renda familiar. A repercussão do crédito na sociedade cresce, e na mesma proporção, o endividamento. As dívidas vão se acumulando e, em face do inadimplemento, as primeiras medidas executórias e de coação começam a incidir violentamente sobre o consumidor, que passa então a lutar para manter condições mínimas para consecução de uma vida digna, um mínimo existencial.

Nesse cenário, uma nova faceta da massificação do crédito na sociedade de hiperconsumo surge no cenário nacional, e, junto a ela, uma massa de consumidores (ou ex-consumidores) marginalizados, excluídos socialmente e sem condições de satisfazer, simultaneamente, suas obrigações e suas necessidades básicas.

A esse fenômeno, dá-se o nome de superendividamento, e a estes consumidores a tarja de superendividados.

2.3 SUPERENDIVIDAMENTO E O MÍNIMO EXISTENCIAL: A BASE PARA CONSECUÇÃO DE UMA VIDA DIGNA

“*Sobreendividamento*”, “*surendettement*” ou “*over-indebtedness*”. Independentemente de qual seja o nome que receba, a marginalização do consumidor e sua exclusão do mercado, em razão da assunção desarrazoada de crédito e a superveniência de uma crise que abala sua capacidade de pagamento, é um fenômeno global que há muito tempo suscita preocupação e tratamento jurídico diferenciado (SANSEVERINO; MARQUES; 2015).

O cenário de facilitação e estímulo geral ao uso do crédito tem colocado cada vez mais os consumidores, em especial os leigos e de boa-fé, na precária situação de “*impossibilidade global de pagar as suas dívidas atuais e futuras*” (SENSAVERINO; MARQUES; 2015, p. 1).

Em uma sociedade calcada no desejo e em necessidades efêmeras, o consumo de produtos ou serviços, sejam estes essenciais ou não, vem quase sempre acompanhado do endividamento do consumidor, em especial os de menor renda. Sem a ampliação da capacidade de compra por meio do crédito, a maior parte dos cidadãos não desfrutaria dos benefícios vendidos pela sociedade de hiperconsumo. Nesse cenário, “*consumo e crédito são duas faces de uma mesma moeda, vinculados que estão no sistema econômico e jurídico de países desenvolvidos e de países emergente*” (MARQUES, 2021b, RB-2.1). A econômica de mercado é hoje, por sua natureza, uma “*econômica do endividamento*” (2021b, RB-2.1).

É inegável que o crédito pode promover a inclusão social por meio do acesso à bens e serviços antes inatingíveis. Contudo, pesquisas empíricas realizadas desde 2003 na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) dão conta de que o endividamento sem a ampliação da renda familiar, quando associado à fatores como “*crise financeira, desemprego e crescimento da pobreza*”, pode levar os consumidores à situação de superendividamento (CAVALLAZZI; COSTA DE LIMA *in* MARQUES; CAVALLAZI; LIMA, 2016).

Trata-se, portanto, de um problema social e econômico cujo raio de afetação ultrapassa o indivíduo consumidor inadimplente, possuindo reflexos macroeconômicos substanciais.

Claudia Lima Marques define o superendividamento do consumidor como sendo 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), isso sem prejudicar ao mínimo existencial ou a sua sobrevivência [...] (MARQUES, 2021b, RB-2.1).

Segundo a autora, os elementos caracterizadores dessa definição possuem natureza subjetiva, material e finalístico.

O primeiro elemento correlacionado ao aspecto subjetivo diz respeito ao sujeito superendividado, que no caso, restringe-se ao consumidor pessoa natural ou física, sem incluir as pessoas jurídicas. Já o segundo elemento vinculado ao aspecto subjetivo é a boa-fé do consumidor superendividado, correlacionada à ideia de um consumidor que assume dívidas crendo fielmente na sua possibilidade de pagar e adimplir com a obrigação, mas que pela superveniência de um fator exógeno, inesperado, não consegue mais arcar com a responsabilidade (MARQUES, 2021b, RB-2.2).

Nesse ponto, entra a clara distinção doutrinária entre superendividamento passivo e ativo. A boa-fé é elemento do superendividamento passivo, entendido como a situação em que “*pelos azares da vida, o consumidor sofre uma redução significativa da sua renda em decorrência da perda do emprego, doença, separação, conduzindo-o a graves dificuldades financeiras*” (SANSERVERINO; MARQUES; 2015, p. 1). Difere-se, portanto, da situação em

que o consumidor deixa de agir com prudência e assume dívidas sabidamente superiores à sua capacidade de pagamento, ou quando o faz de má-fé, já premeditando a inadimplência. Este último não costuma receber tratamento nas sistemáticas de tutela ao consumidor criadas em outros ordenamentos mais amadurecidos nesse aspecto, como o francês.

Já o elemento material ou objetivo, diz respeito à origem da dívida do superendividado. Trata-se das dívidas atuais ou futuras de consumo. Exclui-se, portanto, as dívidas decorrentes de delitos, débitos com o fisco e as de caráter alimentar (MARQUES, 2021b, RB-2.2).

Por fim, o elemento finalístico é o mínimo existencial, e a invasão dessa porção mínima de recursos - necessários à sobrevivência e à consecução de uma vida digna por parte do consumidor - pelas dívidas decorrentes da aquisição de bens de consumo (MARQUES, 2021b, RB-2.2).

Verifica-se que é sobre o mínimo existencial onde incide os maiores reflexos do superendividamento e sua definição. A partir do momento que as dívidas passam a incidir de forma substancial sobre a renda do consumidor endividado, é quando se verifica o fenômeno do superendividamento. O consumidor já não consegue nem pagar seus débitos, nem garantir condições mínimas para uma vida digna. Sem tratamento, estará fadado à exclusão do mercado de consumo, o que representaria sua própria “*morte civil*” (MARQUES, 2021b, RB-2.1).

Há, portanto, um limite do comprometimento da renda família com dívidas de consumo. Ultrapassado o montante financeiro que corresponda ao mínimo necessário para custeio de suas necessidades básicas (mínimo existencial), a situação usual de endividamento passe a ser considerado um problema (GONÇALVES, 2016, p. 120).

Diógenes Faria de Carvalho e Frederico Oliveira Silva, ao versarem sobre o conteúdo do mínimo existencial, aduzem tratar-se de um direito pré-constitucional, inerente à pessoa humana. Cuida-se de direito público subjetivo do cidadão, “*não sendo outorgado pela ordem jurídica, mas condicionando-a*” (CARVALHO; SILVA; 2018,). Para os autores, o mínimo existencial consiste no “*núcleo mínimo para uma vida condigna do ser humano*” (p. 370), e pela vagueza conceitual do que seria uma vida condigna, o termo é dotado de historicidade, podendo variar de acordo com o contexto social.

Para Ingo Wolfgang Sarlet a conceituação de um mínimo existencial está fortemente vinculada à uma garantia irrenunciável de uma vida digna. Abrange, portanto, para além da sobrevivência física (“*mínimo existencial fisiológico*”), um substrato material mínimo que garanta ao indivíduo acesso aos elementos de consecução de uma vida digna, um “*mínimo existencial sociocultural*”, permitindo a “*inserção na vida social, econômica, política e cultural*” (SARLET, 2022). O autor aduz ainda que, apesar da larga carga de abstração que o

termo carrega, o mínimo existencial “*assume a condição de conteúdo irrenunciável dos direitos fundamentais*”, vinculando tanto o titular do direito como outros particulares, além de invocar um dever jurídico de proteção por parte do Estado (SARLET *in* MARQUES; CAVALAZZI; LIMA; 2016).

Pontua-se, ainda, que a preservação do mínimo existencial é tida pela doutrina como uma face do princípio da dignidade da pessoa humana. Antônio Junqueira de Azevedo aduz que o princípio da dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República brasileira (art. 1º, III, da CF), dá origem à outros três preceitos fundamentais: i) o do respeito à integridade física e psíquica do indivíduo; ii) o da valoração de pressupostos materiais mínimos para a vida; e iii) condições mínimas de liberdade e igualdade (AZEVEDO, 2002).

Em sua proposta de um modelo constitucional, alicerçado em garantias, Ferrajoli suscita que a definição de quais seriam os direitos fundamentais deveria observar quatro critérios, quais sejam: o da dignidade da pessoa humana, a igualdade, a tutela dos mais fracos e a paz (FERRAJOLI, 2011, p. 104). Sob essas premissas, GONÇALVES aduz que “*em todos os critérios apresentados pelo Autor, é possível identificar claramente a caracterização da proteção ao superendividado como verdadeiro direito fundamental*” (GONÇALVES, 2016, p. 41).

Logo, versar sobre superendividamento é dispor sobre a garantia de um vetor mínimo existencial para consecução de uma vida digna e, em última análise, é versar sobre a própria consecução das premissas fundamentais de qualquer ordenamento jurídico, nomeadamente, a da dignidade da pessoa humana, da igualdade (não exclusão do mercado de consumo), da tutela aos mais fracos (vulneráveis), e da paz.

O desafio que se coloca é dar concretude à essas premissas básicas e garantir o tratamento a um fenômeno cada vez mais proeminente na sociedade de consumo. Num universo de relações massificadas, fenômenos pontuais da relação entre consumidores e fornecedores possuem potencial de repercutir para além da seara individual.

Ao dispor sobre a necessidade de tratamento e reparação nas hipóteses de violação dos direitos fundamentais, Luigi Ferrajoli sustenta existir evidente distinção entre os enunciados de direitos fundamentais e as garantias de sua efetividade. O autor aduz que todo enunciado de direito, classificadas como “*garantias primárias*”, precisam de previsões normativas versando sua reparação ou tratamento na hipótese de violação, o que denomina de “*garantias secundárias*”. A inexistência da segunda espécie de garantia não implica no reconhecimento da inexistência da primeira, pelo contrário, consiste em uma lacuna a ser suprida no ordenamento.

Logo, para o renomado jurista italiano, é a conjunção dessas duas espécies de garantias que resulta na efetiva proteção dos direitos fundamentais (FERRAJOLI, 2011).

Em suma, o superendividamento é fenômeno intrinsecamente relacionado à sociedade de hiperconsumo. A afetação do mínimo existencial pelas dívidas contraídas pelo consumidor de boa-fé, surpreendido pela superveniência de um fator que reduza sua capacidade global pagamento, afronta de forma substancial a dignidade da pessoa humana.

Nesse cenário, o tratamento legislativo da matéria, por meio da criação de uma sistemática de prevenção e tratamento, tem sido objeto de deliberação em diversos ordenamentos jurídicos ao redor do mundo. Em países como França e Estados Unidos há décadas que existem ferramentas à disposição dos consumidores para mitigar os efeitos dessa condição de risco. Já no Brasil, foi só em 2021 que fenômeno recebeu tratamento próprio no ordenamento, após longo processo de tramitação legislativa.

2.4 A ORIGEM DO DEBATE NO PLANO JURÍDICO BRASILEIRO

A nível internacional, a matéria do superendividamento já suscitava debates e demandava soluções legislativas há 30 anos. O problema sempre acompanhando da tomada de crédito por parte dos consumidores, vinha sendo objeto tratamento legislativo específico em diversos países de diferentes tradições jurídicas.

Estudo citado no Relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, intitulado “*insolvency in selected OECD countries, outcomes and regulations*”, listava, já em 2006, cerca de vinte países que desde 1984 haviam incorporado em suas respectivas legislações formas de tratamento ao superendividamento (OCDE, 2006).

Na França, a recuperação da pessoa natural insolvente recebeu seu primeiro tratamento em 1989. Os elementos caracterizados de consumidor superendividados estão dispostos no *Code de La Consommation* francês, especificamente nos arts. L 711-1 e L 712-2. (BORGES, 2019, p. 85).

Nos Estados Unidos o *United States Bankruptcy Code*, de 1973, já dava respostas ao tratamento dos devedores pessoas físicas por meio de um processo de falência calcado na liquidação e perdão da dívida dos devedores (*fresh start*), típico da sistemática da *common law*. (BORGES, 2019, p. 74).

No Brasil, o interesse e o tratamento pela matéria são mais recentes. Foi em 1996 que José Reinaldo de Lima Lopes publicou um dos primeiros artigos sobre a temática do superendividamento no Brasil, intitulado “*crédito ao consumidor e superendividamento: uma problemática geral*”. À época, o autor sustentou que, apesar do Brasil ter vivenciado uma

experiência de expansão de crédito e consumo durante os anos 60 a 80, as consequências decorrentes do endividamento familiar (dentre elas o superendividamento) só passaram a ser sentidas na sociedade brasileira após a redemocratização e a estabilização da moeda em virtude do Plano Real (LOPES, 1996).

Segundo Lopes, dados veiculados na imprensa em 1995 já demonstravam que, pouco mais de um ano após vigência do Plano Real, 1.800.000 consumidores possuíam carnês em atraso. O fenômeno do superendividamento seria, portanto, nas palavras do autor “*um verdadeiro fenômeno social, resultado da explosão de consumo ocorrida nos meses anteriores (após a estabilização relativa da moeda)*”, e que a criação de uma sistemática normativa própria para o tratamento - como ocorria em outras experiências jurídicas - merecia tratamento e atenção por parte do legislador brasileiro.

Cerca de 8 anos depois, com a consolidação, ampliação e democratização do acesso ao crédito no Brasil, a matéria ganhou maior expressividade no meio acadêmico, especialmente no bojo do Projeto BRA/07/004, intitulado “*Balanço do Código de Defesa do Consumidor e o necessário diálogo das fontes: Perspectivas de consolidação normativa do Direito do Consumidor*”.

O projeto realizado no âmbito do acordo formulado entre a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), coordenado por Claudia Lima Marque e Rosângela Lunardelli Cavallazzi, visava apurar a eficácia da sistemática de tutela ao consumidor criada pela Lei 8.078 em setembro de 1990, e verificar se esta, passadas quase duas décadas desde sua edição, era capaz de dar resposta às novas demandas que surgiam nas relações de consumo.

A conclusão apresentada pelo estudo foi a de que o CDC estava atualizado e que representava um “*microsistema de excelência*” (BRASIL, 2009). Contudo, um levantamento jurisprudencial realizado pelos pesquisadores apontou para a existência de um número expressivo de julgados, entre 2002 e 2007, que versavam sobre casos de devedores superendividados. Foram 1.184 julgados, oriundos dos tribunais do Sul, Sudeste e do Distrito Federal, em que temas “*crédito e consumidor, superendividamento e pagamento consignado*” eram tratadas pelos julgadores (BRASIL, 2009, p. 36).

Foi nesse contexto que, apesar de concluírem que o CDC era apto a dar respostas à maior parte das demandas do consumidor à época, três temas novos do direito do consumidor foram elencados como eixos centrais para futuras mudanças legislativas, dentre elas a matéria do “*crédito ao consumidor e superendividamento*” (BRASIL, 2009, p. 6).

Em 2012 o debate ascendeu ao plano legislativo por meio do PLS 283/2012. Norteado por estudo prévio de comissão presidida pelo ministro Herman Benjamin do STJ, e composta por Ada Pellegrini Grinover, Claudia Lima Marques, Leonardo Roscoe Bessa, Roberto Augusto Castellanos Pfeiffer e Kazu Watanabe, o Projeto de Lei, em sua concepção inicial, pretendia, no contexto da democratização do mercado de crédito e do consequente endividamento familiar, reforçar os direitos de “*informação, de transparência, de lealdade e de cooperação nas relações que envolvem crédito*” (BRASIL, 2012).

Aprovado por unanimidade no Senado Federal em 28 de outubro 2015, o projeto passou a tramitar na Câmara dos Deputados, autuado como PL 3515/2015. Após longos mais cinco anos de tramitação, a matéria ganhou novo impulsionamento em 2020, quando os primeiros efeitos da pandemia da COVID-19 passaram a ser mensurados por indicadores econômicos, principalmente relacionados à tomada do crédito e endividamento familiar.

Isso porque com a deterioração dos índices socioeconômicos, nomeadamente o aumento do nível de desemprego e da superveniência da situação de superendividamento das famílias, a vulnerabilidade do consumidor foi acentuada. Dados advindos da Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (Peic), elaborada pela Confederação Nacional do Comércio, davam conta de que o endividamento das famílias brasileiras alcançava seu recorde histórico em abril de 2020, quando atingiu o percentual de 66% (CNC, 2020 *apud* MARQUES; PFEIFFER, 2020).

Claudia Limar Marques, professora que coordenou o Projeto BRA/07/004 e compôs a comissão que deu origem ao anteprojeto do PL 283/2012, ao versar sobre a urgência e da relevância da norma para tratar das consequências socioeconômicas, salientava que era premente a necessidade de aprovação dos mecanismos preventivos, repressivos e de tratamento à situação de superendividamento que eram disciplinadas pelo PL 3.515/2015. Segundo a autora:

[...] em uma época singular, em que a sociedade necessita de medidas que permitam a reconstrução da economia brasileira, a aprovação do Projeto de Lei n. 3.515/2015 surge como o remédio adequado para prevenir e tratar um problema crônico que os efeitos colaterais da Covid-19 podem agravar profundamente: o superendividamento do consumidor. (MARQUES; PFEIFFER, 2020)

Entidades como a Associação dos Magistrados Brasileiros também passaram a defender a relevância do tratamento da matéria e da aprovação do Projeto de Lei 3.515/2015 ao argumento de que se tratava de medida indispensável à recuperação econômica e do mercado de consumo no período pós-pandêmico (AMB, 2020).

Em 19 de junho de 2020, a Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), em conjunto com outras associações e entidades civis, assinou a Nota técnica n. 3/2020/CGARI/GAB-SENACON/SENACON/MJ, recomendando prioridade máxima para o trâmite do PL 3.515/2015, por se tratar de “*marco legal imprescindível para o tratamento dos consumidores endividados e superendividados em contexto de agravamento da crise econômica e financeira gerada pela pandemia*” (BRASIL, 2020).

No dia 11 de maio de 2021, após pressão de diversos setores, o projeto foi finalmente pautado e aprovado na Câmara dos Deputados. Após, em face de Substitutivo apresentado pelo Deputado Franco Cartafina, retornou ao Senado Federal para análise da deliberação final e foi autuado como Projeto de Lei 1805/2021. Aprovado o substitutivo em 09 de junho de 2021, a matéria foi a sanção presidencial, o que se perfectibilizou em 01 de julho de 2021.

Publicada como Lei 14.181/2021, a dita Lei do Superendividamento positivou no ordenamento brasileiro, após 9 anos de debates legislativos, o microsistema de prevenção e tratamento ao consumidor superendividado, um regime próprio de tutela ao consumidor “pego de surpresa” pelos acidentes da vida, e que passa agora a dispor de uma série de mecanismos para retornar ao mercado de consumo.

2.5 A LEI 14.181/2021 E SUAS INOVAÇÕES

Com a edição da Lei 14.181/2021, a tutela ao consumidor superendividado ganhou novo tratamento e expressão normativa no Brasil. A inserção de novos princípios e mecanismos na sistemática consumerista representaram um verdadeiro norte para consecução de um microsistema calcado na prevenção e tratamento do consumidor superendividado, cuja definição ficou assim disciplinada pelo art. 54-A, §1º do CDC:

Entende-se por superendividamento a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação

A classificação citada, positivada no ordenamento pátrio, segue forte inspirações no direito francês, especificamente a constante dos artigos L711-1 e L712-2, da *Code de La Consommation*. A Lei 14.181/2021 classifica como superendividado o indivíduo pessoa natural, dotado de boa-fé, e que manifestamente deixa de adimplir com suas obrigações em face da superveniência de um fato inesperado e indesejável, como doença na família, o desemprego, dentre outros, considerando sua incapacidade de satisfazer, cumulativamente, suas necessidades básicas e as parcelas de suas dívidas.

A lei cria, portanto, uma microssistema de tutela e prevenção que contempla e visa mitigar os efeitos deletérios do superendividamento passivo, aquele que decorre independentemente da vontade ou má-fé do consumidor. Inclusive, a lei exclui explicitamente os consumidores dotados de má-fé ou os que a conduta seja voltada à ato fraudulento (art. 54-A, §3º, primeira parte). A lei exclui ainda os adquirentes de itens ou serviços de luxo (art. 54-A, §3º, segunda parte).

A esse consumidor surpreendido pela superveniência de uma crise, dotado de boa-fé, aplicam-se as novas premissas estipulada pelo CDC. Segundo MARQUES, a nova lei consagrou, em dois incisos, cinco novos princípios da Política Nacional de Relações de Consumo: O princípio do fomento à educação financeira; o princípio do fomento à educação ambiental; o princípio da prevenção; o princípio do tratamento ao superendividamento e o princípio do combate à exclusão social (MARQUES, 2021b, RB-5.1).

A inserção destes três últimos, inaugurou, segundo MARQUES (2021b, RB-5.3) uma transição da compreensão da sociedade brasileira na sua relação com crédito. Abandona-se a ideia de marginalização promovida pela inadimplência involuntária e pela própria exclusão do mercado de consumo, para assumir uma cultura de pagamento e repactuação de obrigações, que satisfaça tanto a pretensão do credor quanto a dos interesses do consumidor-devedor, ambos orientados pela boa-fé.

Para a consecução dessas premissas - em especial da prevenção e do tratamento ao superendividamento – foram acrescidos dois novos incisos ao art. 5º do CDC: o inciso VI, que institui os mecanismos de prevenção e tratamento, extrajudicial e judicial, do consumidor pessoa natural superendividado; e o inciso VII, que cria os núcleos de conciliação e mediação de conflitos relacionados à condição de superendividado.

Derivados desses dois novos instrumentos de execução da Política Nacional das Relações de Consumo, o CDC ganhou dois novos capítulos, cada um voltado a disciplinar um dos aspectos desse microssistema, seja na face preventiva - disposta no capítulo VI-A - como também em seu aspecto paliativo (ou de tratamento) disciplinado pelo capítulo V.

No âmbito da prevenção, o Capítulo IV-A traz, além do já citado conceito de superendividamento, as medidas preventivas voltadas à minoração dos efeitos deletérios decorrentes desse fenômeno social, por meio da explicitação de novos deveres objetivos a serem observados e da ampliação da eficácia de tais exigências, através da estipulação de mecanismos de sancionamento.

Segundo MARQUES, apesar das regras de conduta leal e boa-fé figurarem como elementos centrais nas regras e auto-regulamentações bancárias editadas ao longo desses mais

de 30 anos de CDC, essas eram premissas que careciam de forças. Sem punição, essas regulamentações eram discursos vazios, que não tinha a capacidade de modificar a cultura do mercado (MARQUES, 2021b). Por consequência, remanescia e se agravava a vulnerabilidade do consumidor.

A fim de mitigar esse fator, e alicerçada nos princípios da boa-fé e da lealdade, que a Lei 14.181/2021 reforçou os deveres de informação já dispostos no art. 52 do CDC. Tal reforço se deu com a inserção de dois novos elencos de deveres de informação, os constantes do art. 54-B, tidos por informações obrigatórias, e os do art. 54-D, deveres de esclarecimento. A leitura conjunta dos dois artigos denota a existência de uma sistemática que privilegia a clareza na externalização das condições contratuais e a adequação dessa comunicação ao público credor. Além disso, positivam deveres que, apesar de óbvios, eram negligenciados pelos fornecedores de crédito, como é o caso da entrega de cópia do contrato firmado (art. 54-D, III, CDC).

Ainda, a nova lei impôs aos fornecedores de crédito deveres de vigilância, como é o caso da obrigatoriedade da avaliação e observância às condições financeiras do pretendo consumidor-credor (arts. 54-D, II e 54-G) e a lealdade nas práticas publicidade (MARQUES, 2021b, RB-5.5), sendo vedada, por exemplo, a promessa da concessão de crédito sem a consulta aos serviços de proteção ao credor (art. 54-C, II) e práticas de assédio ao consumidor, como é o caso de ofertas relâmpagos de curto prazo (art. 54-B, III).

Portanto, o crédito responsável, o esclarecimento do consumidor e a prestação adequada de informações - observadas características pessoais do próprio consumidor - passam a figurar como novos standards de lealdade e transparência a serem adotados pelo mercado de crédito em decorrência do princípio da prevenção ao superendividamento (MARQUES, 2021b, RB-5.7).

A eficácia dessas normas também sofreu expressiva modificação. É que para além do tratamento pormenorizado e da inserção de novos deveres, o microsistema da prevenção ao superendividamento recebeu outro reforço significativo: a possibilidade de sancionamento da empresa fornecedora, disciplinada pelo art. 54-D do CDC, cuja aplicação pode ensejar, judicialmente, a redução dos juros, dos encargos ou qualquer outro acréscimo ao principal, observando-se a gravidade da conduta perpetrada pelo fornecedor e a possibilidade financeiras do consumidor (art. 54-D, §único).

Para MARQUES, tal penalidade induz a conclusão de que a Lei 14.181/2021 teve grande preocupação com a efetividade do sistema de prevenção ao superendividamento. A nova Lei se trata de um “*leão com dentes e sanções*”, que autoriza que os juízes tomem, mesmo que *ex officio* medidas drásticas para consecução da tutela pretendida pela lei (2021b, RB-5.5).

Institui, portanto uma “*nova ordem pública de proteção da pessoa natural*”, calcado em premissas constitucionais e de aplicação imediata.

Para as hipóteses em que a prevenção ao superendividamento não foram suficientes, remanesce uma nova possibilidade de tutela ao consumidor superendividado: a conciliação no superendividamento (arts. 104-A e seguintes do CDC) com fulcro no princípio do tratamento ao superendividamento. Trata-se de ferramental que, diferente da disposição de outros sistemas jurídicos é alicerçado estritamente na ideia de pagamento, sem possibilidade de perdão.

Pela sistemática adotada pela nova lei, a repactuação dos débitos e o tratamento ao superendividado é dividida em duas fase distintas: uma primeira, de cunho conciliatória, se opera mediante proposta de plano de pagamento formulado pelo próprio consumidor à todos os seus credores; e uma outra, de caráter residual, de cunho judicial, marcada pela elaboração de um plano judicial compulsório e a possibilidade de nomeação de administrador pelo juízo (arts. 104-A e 104-B, respectivamente).

O procedimento de repactuação disciplinado pelo CDC se inicia mediante requerimento do próprio consumidor superendividado ao juízo (art. 104-A, *caput*), o qual poderá instaurar processo de repactuação, objetivando a realização de audiência de conciliação com a presença de todos os credores do consumidor. Nessa audiência, o consumidor apresentará seu plano de pagamentos, com prazo máximo de cinco anos de pagamento, resguardando as condições mínimas existenciais para consecução de sua vida digna.

O art. 104-C do CDC estende a possibilidade de que essa primeira audiência global de conciliação seja feita de forma extrajudicial, por intervenção dos órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Para MARQUES (2021B, RB-5.5) tal característica é representativa de um sistema binário de tratamento extrajudicial e judicial de superendividamento, mediante aprovação de um plano de pagamento que possui natureza “*pré ou para-judicial*”, mediante intervenção dos CEJUSCs e outros órgãos do SNDC.

Já o §2º do art. 104-A representa a cultura do dever de renegociar, positivado no ordenamento (MARTINS, LIMA, VIAL, MARQUES, 2021). Penaliza o credor que deixa de comparecer à audiência conciliatória da primeira fase, com a suspensão da exigibilidade do débito, a interrupção dos encargos da mora, e a sujeição compulsória ao plano de pagamento da dívida. O CDC ainda desprivilegia o credor ausente, colocando-o como último na ordem de pagamento dos credores presentes.

O plano de pagamento aprovado pelos credores e homologado em juízo possui “*eficácia de título executivo e força de coisa julgada*” (art. 104-A, §3º, CDC), e dele deverá constar obrigatoriamente os requisitos dispostos no §4º do art. 104-A.

Se inexitosa essa primeira fase conciliatória, instaura-se uma segunda fase, a pedido do consumidor, consistente no tratamento judicial para casos de superendividamento, marcada pela revisão integral dos contratos de consumo e pela “*repactuação das dívidas remanescentes mediante plano judicial compulsório*” (art. 104-B, *caput*, CDC).

Após a citação, os credores terão quinze dias para se manifestar sobre as razões da negativa de assunção do plano voluntário (art. 104-B, §2º, CDC), lhes sendo assegurado o recebimento do montante devido a título de valor principal, corrigido monetariamente por índice de preços oficial, em no máximo cinco anos, com carência máxima de 180 dias, contados da homologação judicial (art. 104-B, §4º, CDC).

A nova lei, portanto, inaugura um novo momento no mercado e no consumo de crédito no Brasil, ao passo que: i) dispôs sobre quais são as condutas mínimas que se espera do fornecedor de crédito “responsável”, aquele concedido de forma informada e racional; ii) versou sobre quais são as condutas voltadas à minimizar os efeitos deletérios do endividamento (superendividamento) nas sociedades de consumo, elencando condutas proibidas (art. 54-C, 54-G); e, por fim, iii) aos já violentados pelo peso dos boletos e prestações inadimplidas, positivou uma sistemática conciliatória própria de tratamento ao fenômeno, calcado na “*cultura do adimplemento e do dever de renegociar*” (MARTINS, LIMA, VIAL, MARQUES, 2021) (art. 104-A, CDC), sempre preservando um valor mínimo existencial para consecução de uma vida digna por parte do consumidor (art. 104-A, *caput*).

Segundo Fernando Rodrigues Martins, a nova lei “*coroou a ‘ordem pública’ nas relações privadas através do princípio catalisador da boa-fé*”. Instituiu no ordenamento a “*cultura do adimplemento*” e a “*cultura do dever de renegociação*”. A primeira se evidencia pela inexistência de perdão da dívida na sistemática de tratamento disciplinada pelo Capítulo V do CDC. Já a cultura do dever de renegociação – que já tomava espaço nas relações de consumo através, principalmente, da revisão contratual (art. 6º, V) – tomou nova expressão com as sanções aplicáveis ao credor que não compareça à audiência de repactuação (art. 104-A, §2º) ou àquele que negligencia as normas sobre crédito responsável.

Em sentido amplo a lei cria mecanismos voltados à não exclusão social do consumidor. Uma sistemática que impeça sua ruína financeira e que ao menos resguarde e preserve a base material para consecução de sua dignidade, o mínimo existencial.

A relevância do conceito e da definição do que seria mínimo existencial na lógica do CDC é de expressiva relevância em termos práticos. Isso porque, apesar do termo ser mencionado cinco vezes no CDC, ele figura como elemento central na lógica de tratamento e prevenção do superendividamento.

Basta a leitura dos novos capítulos do CDC, criados pela Lei 14.181/2021, para se concluir que o mínimo existencial figura como uma baliza dupla: é elemento caracterizador da situação de superendividamento (art. 54-A, §1º) e um parâmetro elementar na elaboração do plano de pagamento dos débitos (art. 104-A, *caput*).

Claudia Lima Marques, jurista já citada, e que participou da Comissão que originou a PLS 283/2012, afirma que na redação original do Projeto de Lei o termo mínimo existencial não figurava como elemento caracterizador do superendividamento. Pelo contrário, a redação original do PL classificava superendividamento como equivalente ao comprometimento de mais de trinta por cento da renda líquida mensal do consumidor com pagamento do conjunto de suas dívidas, excluídos os gastos com financiamento imobiliários (MARQUES, 2021, RB-6.4). Ainda segundo a autora, o “*conceito indeterminado do ‘mínimo existencial’*” substituiu a antiga definição proposta pela Comissão após o Substitutivo do Senado Federal, onde foram inseridas “*normas de ajuda interpretativa*”.

Ao término do processo legislativo, o que prevaleceu foi a redação dada pelo art. 6º, XII, delegando a definição do termo “mínimo existencial” ao Poder Executivo e, por consequência lógica, toda a eficácia normativa do microsistema protetivo criado pela Lei 14.181/2021 à regulamentação complementar, a qual sobreveio em julho de 2022 com a edição do Decreto 11.150/2022.

2.6 A REGULAMENTAÇÃO DO MÍNIMO EXISTENCIAL PELO PODER EXECUTIVO: DECRETO 11.150/2022

Transcorrido quase um ano após a edição da Lei 14.181/2021 a norma ainda carecia da regulamentação em relação ao mínimo existencial. Foram doze meses de inércia do Poder Executivo. Nesse meio tempo, dados da Confederação Nacional do Comércio de bens, Serviços e Turismo (CNC) davam conta de que em maio de 2022 o endividamento crescia e atingia o patamar expressivo de 77% das famílias brasileiras.

Especialistas e operadores do direito sustentavam à época que a Lei do Superendividamento era um avanço, mas que ainda carecia de meios para sua eficácia, principalmente pela falta de conceituação acerca do mínimo existencial. Foi nesse contexto de espera e pressão social que sobreveio o Decreto 11.150/2022.

Publicado em 26 de julho de 2022, o Decreto n. 11.150/2022 visou regulamentar o art. 6º, inciso XII, do CDC e apresentar a classificação do mínimo existencial, elemento que, conforme anteriormente dito, é central para verificação da condição de superendividamento e

que concomitantemente figura como baliza na elaboração do plano de pagamento do débito criado pela Lei 14.181/2021.

A definição de tal elemento consta do art. 3º do aludido decreto, e ficou assim disposta:

Art. 3º No âmbito da prevenção, do tratamento e da conciliação administrativa ou judicial das situações de superendividamento, considera-se mínimo existencial a renda mensal do consumidor pessoa natural equivalente a vinte e cinco por cento do salário mínimo vigente na data de publicação deste Decreto.

Ainda versando sobre a progressão e modificação desse parâmetro, o Decreto, por meio no §3º do mesmo artigo, estipulou a competência do Conselho Monetário Nacional para atualizar o valor, além da previsão de que o mínimo existencial não será automaticamente reajustado com base no aumento do salário mínimo (art. 3º, §2º).

Outra tratativa foi a disposta no §único do art. 4º, em que foi apresentado um rol de débitos que não são computados na aferição da preservação e do não comprometimento do mínimo existencial, composto por onze itens, e que contempla hipóteses não vedadas pela Lei 14.181/2021.

Por essas razões o Decreto foi objeto de crítica por parte de diversos juristas e entidades da sociedade civil, figurando, inclusive, como objeto de duas Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental que tramitam no Supremo Tribunal Federal. Tais críticas se direcionam principalmente ao fato de o Poder Executivo ter positivado a ideia (fantasiosa) de que pouco mais de R\$ 300,00 é possível se desfrutar de uma vida digna.

FERREIRA aduz que após quase uma década de debate legislativo, a Lei 14.181/2021 representou “*o momento mais significativo do direito do consumidor brasileiro*”. A expectativa para a regulamentação da matéria era grande, especialmente acerca do teor do mínimo existencial. Contudo a materialização dessa sistemática foi “*refutada com a publicação do Decreto 11.150/2022*”, especialmente em razão do valor estipulado como mínimo existencial estabelecido, correspondente à pouco mais de R\$ 303,00. (FERREIRA, 2022).

Segundo o autor, o Decreto 11.150/2022 possui fins escusos. Trata-se de uma “*manobra para esvaziar a efetividade da tutela aos consumidores superendividados*”, em evidente contradição à sistemática de tutela pretendida pela Lei 14.181/2021 e pela Constituição Federal. “*É um ato negacionista ao dever constitucional de proteção do Estado aos consumidores*”, em que o “*Poder Executivo, na exceção legislativa que lhe cabe, deixa de definir um mínimo digno para se viver e regula a miserabilidade existencial*” (FERREIRA, 2022).

Na mesma linha, SARLET (2022) sustenta que o mínimo existencial, apesar de controverso e indeterminado como conceito, possui “*função na ordem jurídico-constitucional*”

ao passo que se se correlaciona diretamente com o princípio da dignidade da pessoa humana. Para o autor, na prática, o valor estipulado como mínimo existencial não satisfaz sequer o mínimo vital – a base material mínima para existência fisiológica da pessoa – e constitui uma “*aberração constitucional*”.

Em nota técnica assinada por seu Coordenador-Geral, André Ribeiro Giamberardino, a Comissão Temática do Conselho Nacional dos Defensores Públicos Gerais (CONDEGE, 2022) salientou à época que o exercício do poder regulamentar, na estipulação do mínimo existencial, deveria ter observado o sentido da Lei 14.181/2021, especialmente no que concerne à prevenção à exclusão social do consumidor.

Contudo, conforme preleciona a Comissão Temática, a contrassenso da própria Lei 14.181/2021, o que fez a Presidência da República ao estipular o percentual de 25% do salário mínimo foi contradizer “*as diretrizes da norma a que se subordina*”, por três razões prementes: i) o valor sabidamente não comporta a aquisição de metade de uma cesta básica e esvazia totalmente eficácia da norma; ii) o parâmetro não contempla hipótese de atualização automática do mínimo existencial, em resposta ao processo inflacionário; por fim iii) exclui do computo do mínimo existencial dívidas que nem mesmo a lei a qual o decreto visa regulamentar excluía, em evidente inovação ao CDC (CONDEGE, 2022).

A Nota Técnica para Atos Normativos de n. 208/2022/ME, de autoria do Ministério da Economia, constante nas informações pela Presidência da República nos autos da ADPF 1.005 (BRASIL, 2022b), serve para elucidar as razões que orientaram a regulamentação do mínimo existencial operada pelo Poder Executivo.

Ao que consta da aludida nota, a baliza utilizada pelo Poder Executivo contempla premissas como o “*aumento da eficiência econômica a partir da geração de segurança jurídica entre o equilíbrio do direito a crédito e direitos consumeristas*” (pg. 15...), partindo-se da seguinte metodologia:

[...] a partir de dados do Banco Central do Brasil (BCB), foi avaliada a calibragem do valor do mínimo existencial de acordo com o seu impacto sobre o Sistema Financeiro Nacional (SFN). Foram feitos cenários para renda disponível com limite de pobreza do Bolsa Família, do Auxílio Brasil, de 25%, 50%, 70% e 100% do salário mínimo [...] observa-se que, quanto maior o valor a ser considerado no conceito de mínimo existencial, maior a restrição de cidadãos ao acesso ao crédito. (BRASIL, 2022b)

A conclusão disposta na nota técnica citada é de que o valor correspondente à 25% do salário mínimo seria adequado para figurar como mínimo existencial, pois implicaria na menor taxa de redução de acesso ao crédito por parte de pessoas físicas. Portanto, as razões que orientaram a elaboração do Decreto 11.150/2022 e que se extraem da aludida nota técnica, foram a manutenção dos custos de transação e a facilitação de acesso ao crédito.

Logo, o que se verifica é que a lógica que sustentou a deliberação do Poder Executivo sobre o mínimo existencial não contemplou os princípios da efetiva prevenção, tratamento e não exclusão social do superendividado. A razão de decidir do legislador excepcional foi diametralmente oposta àquela positivada pela Lei 14.181/2021.

Com base na concepção de que mínimo existencial figura como um elemento de insegurança jurídica - e que, portanto, elevaria os custos de transação - o Poder Executivo tratou do tema por um viés estritamente economicista, de mitigação dos custos decorrentes do novo microsistema de tutela ao consumidor, mesmo que para isso tenha desconsiderado o debate legislativo de quase uma década e esvaziado completamente este sistema.

Dados estimados pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – Dieese, tomados do Banco de Dados disponibilizado pela instituição, dão conta de que o valor médio nacional da cesta básica no mês de outubro de 2022 era de R\$ 699,09 (DIEESE, 2022). O mínimo existencial fixado, corresponde, portanto à 56% do valor necessário para o custeio das necessidades alimentares básicas de um indivíduo.

Ainda, em setembro de 2022 o Banco Mundial estabeleceu novo parâmetro de mensuração da pobreza extrema global, que passou de U\$ 1,90 por dia, por membro familiar, para U\$ 2,15 por dia, ou U\$ 64,50 por mês, valor que correspondente, aproximadamente, à R\$ 343,91 (BANCO MUNDIA, 2022). Ou seja, o valor estipulado pelo Decreto 11.150/2022 permite que o consumidor superendividado saia do plano de pagamento vivendo em condições de miserabilidade e pobreza extrema.

É evidente que o valor fixado pelo Decreto 11.150/2021 é inapto e insuficiente para satisfazer sequer as necessidades fisiológicas de um ser humano, muito menos para garantir o acesso à direito básico e a consecução de uma vida digna. Sabidamente não condiz com a realidade social brasileira e representa, em verdade, nas palavras de FERREIRA (2022), a regulação da “*miserabilidade existencial*”.

A necessidade de tutela e tratamento legislativo do superendividamento já reverberava no meio acadêmico desde a década de 90. Foi somente após um longo processo legislativo, com amplos debates e participação da sociedade, que essa sistemática de prevenção e tratamento ganhou corpo, por meio da Lei 14.181/2021.

Contudo, todo o esforço de construção desse sistema de tutela foi esvaziado pelo Decreto 11.150/2021, que estipulou como mínimo existencial valor que coloca o consumidor superendividado abaixo da linha da extrema pobreza. Com essa medida do Poder Executivo a consecução dos objetivos pretendidos e a própria materialização da Lei do Superendividamento

foram prejudicadas, antes mesmo de que fosse concretizada no ordenamento e na prática judicial.

Paralelamente, a publicidade e o mercado de fornecimento de crédito se expandem de forma assombrosa e avançam em suas práticas expropriatórias e de assédio. Novas tecnologias traçam o prognóstico de que o fenômeno do superendividamento tende a se agravar. Marketing “One to One”, as tecnologias de análise preditiva, o livre manejo de dados, internet das coisas (IoT), são alguns dos ferramentais colocados à disposição dos fornecedores em geral e que submetem o consumidor à situações de maior vulnerabilidade.

A dúvida que remanesce é o que se deve esperar dos próximos anos em termos de expansão do consumo, tomada de crédito e endividamento, e se a Lei 14.181/2021, aos moldes da regulamentação dada pelo Decreto 11.150/2021, é apta a remediar o fenômeno social do superendividamento e evitar a exclusão social do consumidor superendividado.

3 TECNOLOGIA E SUPERENDIVIDAMENTO: O NOVO PANORÂMA DA PUBLICIDADE E DO CRÉDITO

Apesar de ser um fenômeno internacionalmente reconhecido há décadas, foram necessários quase dez anos de debates legislativos, com ampla participação dos agentes econômicos, para conceber uma sistemática de prevenção e tutela ao consumidor superendividado no Brasil que, por fim, teve sua eficácia expressivamente minorada por ato regulamentar do Poder Executivo.

A letargia legislativa e a confusão operada por interesses políticos contrastantes não acompanham o avanço das práticas publicitárias e do mercado financeiro. Enquanto o consumidor remanesce sem um sistema de tutela ao superendividamento, os motores da sociedade de consumo (publicidade, crédito e obsolescência) avançam de forma sem agressiva.

Neste capítulo pretende-se desenhar um prognóstico do que se espera em relação às novas práticas do mercado publicitário e do Sistema Financeiro Nacional, a fim de evidenciar a premente necessidade de tratamento específico ao fenômeno do superendividamento.

3.1 O AVANÇO DAS TÉCNICAS PUBLICITÁRIAS

A invocação de novos desejos e a substituição daqueles recém-lançados ao imaginário do consumidor é tarefa que sempre coube à indústria publicitária. Com ela, desperta-se o desejo pelo que não se tem e o desprezo por aquilo que já se possui (S. BRASIL, 2021).

Para LATOUCHE, a publicidade figura como uma das peças centrais no desenvolvimento da sociedade de consumo, responsável tanto por criar o desejo de consumir, como também reduzindo artificialmente a vida útil dos produtos, substituindo-o por outro no imaginário do consumidor (LATOUCHE, 2009). Junto ao crédito e à obsolescência, a publicidade constitui a “*ronda diabólica*”.

A publicidade sempre esteve atrelada ao consumismo, ainda que com características distintas em cada fase do desenvolvimento da sociedade de consumo. Já na fase I do desenvolvimento da sociedade de consumo teorizado por LIPOVETSKY (2007) o *marketing* se faz presente, ainda que de forma tímida e voltado a suplantiar a antiga confiança que os consumidores depositavam na pessoa dos comerciantes locais, e que teria que ser “transferida” às grandes indústrias e às marcas. Na segunda fase, a publicidade passa a ser peça central no escoamento do excesso de produção industrial, criando desejos e incutindo no imaginário do consumidor a ideia da imprescindibilidade do consumo de eletrodomésticos e de bens duráveis. Já no terceiro ciclo, correspondente à sociedade de hiperconsumo, cabe ao *marketing* criar novas inspirações individuais em cada consumidor e apresentar a solução para que cada um sintasse-se distinto, único.

Há consenso entre os estudiosos de que o consumo, na maior parte das vezes, carece de racionalidade. Lembranças, cores, cheiros e outras emoções são capazes de nutrir o anseio pela compra e nortear a tomada de decisão do consumidor (SILVA, 2014, p. 74).

Uma pesquisa feita pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, no ano de 2019, analisou 125 peças publicitárias de bancos e instituições financeiras, veiculando ofertas de crédito. Os pesquisadores constataram que quase a totalidade das peças publicitárias exploravam o imediatismo, a facilidade e a rapidez no acesso ao crédito. Termos como “*Dinheiro rápido na sua mão*” e “*Rápido, fácil e sem burocracia*” (IDEC, 2019, p. 3) são comuns nas campanhas publicitárias. Em outras passagens o crédito está associado à felicidade: “*Aproveitar a melhor fase da vida. Você pode. Pague em até 72x*” (IDEC, 2019, p. 4).

E é nesse contexto de constante insatisfação e de hiperindividualidade, (LIPOVETSKY), de personalização extrema dos desejos e necessidades (BARBOSA, 2004) que passa a figurar como objetivo das grandes corporações, atingir o emocional de cada indivíduo a fim de incutir sobre este a necessidade de compra.

A tecnologia é peça fundamental no alcance das técnicas publicitárias. Conforme avança, traz novas possibilidades à indústria, ampliando as possibilidades de atingir o emocional do consumidor e incutir-lhe novas necessidades, de forma extremamente personalizada.

Nesse sentido, Philip Kotler, Hermawan Kartajaya e Iwan Setiawan sustentam que a humanidade passa por uma revolução tecnológica que potencializará a indústria publicitária na consecução desse objetivo, e que dará concretude à personalização máxima das ofertas. Trata-se de uma evolução sem precedente, capitaneada pela viabilização econômica de elementos técnicos, tais como, o potencial computacional, os *softwares* de código aberto, a internet, a computação na nuvem, os aparelhos móveis e a *big data* (KOTLER; KARTAJAYA; SETIAWAN, 2021).

KOTLER divide as estratégias da indústria publicitária em cinco momentos distintos. O primeiro momento é denominado, pelo autor, de *marketing 1.0*, e corresponde às práticas adotadas pela indústria na década de 50, em especial, nos Estados Unidos. As estratégias publicitárias nesse período eram centradas no produto. A comunicação era voltada à ideia de demonstrar que a mercadoria veiculado possuía as melhores características e vantagens em detrimento da concorrência. Como o foco era no produto, a comunicação era massificada e não levava em conta as distinções de público.

Em meados dos anos 1970, na esteira dos movimentos de contracultura, e posteriormente com a recessão do início da década de 1980, a indústria publicitária deslocou seu foco de atenção para o cliente, no movimento intitulado *marketing 2.0*. A racionalização de recursos fez com que surgisse a necessidade de criar mecanismos de segmentação de anúncios, com a seleção de perfis de mercados-alvo. Ou seja, a estratégia publicitária passou a considerar as distinções existentes entre os diferentes segmentos e gerações que conviviam em sociedade. Seus produtos não eram mais destinados da mesma forma a todos, mas sim apresentados de forma adequada, visando satisfazer o interesse principal de cada segmento. É nesse mesmo período que surge a ideia de gestão de relacionamento com os clientes, a ideia de mantê-los perto para uma relação de longo prazo, com maior valor agregado (KOTLER; KARTAJAYA; SETIAWAN, 2021).

Com a ascensão da geração Y (nascidos entre 1981 e 1996) e com a crise financeira global dos anos 2000, surgem novas perspectivas para a indústria publicitária, o que os autores denominam *marketing 3.0*. Nesse momento temas como o impacto social e ambiental das empresas passam a ser tidos como fatores relevantes para o consumo (KOTLER; KARTAJAYA; SETIAWAN, 2021). Tratam-se de novas emoções que passam a ter que ser contempladas pela estratégia publicitária e que demandam, não só a implementação de práticas éticas e socialmente responsáveis nas empresas, mas também a necessidade de efetivamente demonstrar isso. Não basta ser, tem que parecer ser. “*O consumidor busca nas marcas que*

escolhe não apenas uma satisfação funcional e emocional, mas também gratificação espiritual” (KOTLER; KARTAJAYA; SETIAWAN, 2021, p. 13).

A crescente inserção dos membros da geração Z (nascidos entre 1997 e 2009) no mercado de trabalho e de consumo, associada a sua predileção em torno da economia digital, deu nova guinada rumo à implementação da tecnologia na estratégia publicitária. “*A ascensão da internet móvel, das mídias sociais e do e-commerce alterou o caminho do consumidor rumo à compra*” (KOTLER; KARTAJAYA; SETIAWAN, 2021, p.48). A indústria publicitária, passa então, pela transição metodológica: do tradicional para digitalização. Já não apenas se adequar as novas tecnologias, é necessário conceber novas ferramentas capazes de modular, individualmente, os interesses de consumidores cada vez mais segmentados.

Atualmente, o maior desafio do mercado publicitário é lidar com a satisfação e criação de novos desejos - cada vez mais personalíssimos dos consumidores - em uma sociedade complexa, marcada pela convivência simultânea de cinco gerações, “*com atitudes, preferência e comportamentos contrastantes*” (KOTLER; KARTAJAYA; SETIAWAN, 2021, p. 15). Sem tecnologia não seria possível mitigar os efeitos do “*abismo entre gerações*”, da “*polarização da prosperidade*” e do “*fosso digital*” existentes (KOTLER; KARTAJAYA; SETIAWAN, 2021, p.15).

Com o *marketing 5.0* surge então um novo momento do mercado publicitário, calcado na utilização massificada das “*tecnologias de marketing*” (*martech*). Em face da aceleração da digitalização dos negócios promovida pela pandemia do Covid-19 e da facilitação de acesso à novas tecnologias, ferramentas como Inteligência Artificial (IA), Processamento de Linguagem Natural (PLN), Tecnologia Sensorial e Internet das coisas (IoT), passam a ser empregadas como ferramentas centrais nas práticas publicitárias e no processo de modulação dos comportamentos do consumidor (KOTLER; KARTAJAYA; SETIAWAN, 2021).

A implementação dessas ferramentas foi potencializada pela maturidade de outras seis tecnologias possibilitadoras, um conjunto de fatores técnicos que antes impedia a utilização dessas novas técnicas, e que só recentemente atingiram o grau de desenvolvimento necessário: “*potencial computacional, software de código aberto, internet, computação na nuvem, aparelhos móveis e big data*” (KOTLER; KARTAJAYA; SETIAWAN, 2021, p. 122).

Esse novo modelo de prática publicitária, tem como premissas básicas o direcionamento por dados, a agilidade organizacional, a análise preditiva, a personalização da experiência do usuário e a aumento da produtividade da indústria publicitária (KOTLER; KARTAJAYA; SETIAWAN, 2021, p. 25).

Exemplos das aplicações práticas dessas novas estratégias do mercado publicitário e suas potencialidades já são realidade em alguns países.

Em 2012, utilizando da análise de dados, a rede de lojas varejistas estadunidense Target ganhou destaque nos noticiários ao encaminhar para uma adolescente gestante cupons com itens voltados ao pré-natal antes mesmo da família da adolescente saber da gravidez. A Target havia elaborado um algoritmo que identificava cada consumidor com uma identificação própria, analisava informações demográficas e de compras, e era capaz de apontar determinados momentos da vida do consumidor, como a gestação, por exemplo, permitindo a remessa de ofertas personalizadas sobre itens essenciais àquele momento da vida (KOTLER; KARTAJAYA; SETIAWAN, 2021).

Outra demonstração da ampliação das possibilidades promovidas pelas novas tecnologias aplicadas à publicidade são as denominadas experiências contextuais. No meio digital já é comum a segmentação e exibição personalizada de anúncios com base nas preferências, histórico de navegação e outros parâmetros que indiquem o perfil do usuário. Ocorre que com a ampliação das tecnologias sensórias (reconhecimento facial, internet das coisas, por exemplo), a personalização de anúncios e ofertas tem atingido o próprio espaço físico de compra.

A Walgreens, rede estadunidense de farmácias, instalou em suas unidades máquinas distribuidoras de bebidas capazes de identificar, com uma câmera, a idade e o gênero de seus consumidores e, com base nisso, oferecer produtos e promoções específicos. A Bestore, uma loja de alimentos chinesa, utiliza dados de reconhecimento facial da Alibaba Group para reconhecer seus clientes, registrar suas predileções e oferecer produtos de acordo com o histórico de consumo do cliente, sem que este tenha que responder nenhuma pergunta ou registrar nenhuma informação (KOTLER; KARTAJAYA; SETIAWAN, 2021, p. 205).

Não é a intenção deste trabalho exaurir o tema da aplicabilidade das novas tecnologias no âmbito da publicidade e seus efeitos. Mas é evidente que o que está se construindo na experiência prática de mercado tem enorme potencial para ensejar o aumento da criação de necessidades e desejos no consumidor, assim como de tornar esses mesmos desejos obsoletos, para serem substituídos por próximos.

Cada vez mais agressivas e capilarizadas, as práticas publicitárias caminham para a potencialização de sua capacidade de satisfazer o anseio pessoal do consumidor hiperindividualista, por meio de ofertas personalizadas e do atendimento de um para um. O que antes permeava apenas o ambiente virtual, tem amplas condições de penetrar a vida cotidiana de todo consumidor, mesmo sem sua anuência.

A coleta e tratamento de dados massificados, a captação de informações físicas e sensoriais, a personalização de anúncios e ofertas, são todos exemplos de fatores que já permeiam a prática publicitária contemporânea e logo renderão reflexos nos índices de consumo, crédito e, conseqüentemente, endividamento familiar.

Mas não é apenas a indústria publicitária que está se “armando” com essas novas tecnologias. O setor financeiro também observa com muita atenção a implementação das novas ferramentas, e bem como a criação de novos pontos de contato com o consumidor.

3.2 A NOVA BANCARIZAÇÃO

A integração de novas soluções tecnológicas na dinâmica de mercado não é exclusividade da indústria publicitária. O mesmo contexto pandêmico que de ensejo a aceleração do processo de implementação das novas tecnologias na indústria de produção de necessidades, também rendeu modificações substanciais no Sistema Financeiro Nacional.

A crise sanitária e econômica causada pela covid-19 deu azo a uma nova versão da bancarização. As medidas de distanciamento social e a instituição do Auxílio Emergencial levaram uma massa de consumidores antes excluídos do mercado financeiro a firmarem sua primeira relação com bancos, instituições de crédito e demais entidades que compõem o SFN, por meios digitais.

Dados apresentados pelo Banco Central do Brasil no Relatório de Cidadania Financeira do ano de 2021 indicam que o percentual de adultos com algum relacionamento com instituições financeiras atingiu, no ano de 2020, 96% da população (BACEN, 2021, p. 8).

Acrescenta-se ainda, que, somente no ano de 2020, 14 milhões de cidadãos antes não bancarizados - excluídos, portanto, do sistema financeiro - iniciaram relacionamentos com o SFN pela primeira vez (BACEN, 2021, p. 9). O reflexo da pandemia nesse número é tão evidente que somente entres os meses de maio e julho de 2020 – início dos depósitos do Auxílio Emergencial - 10 milhões de novos consumidores foram inseridos no SFN (p. 43).

A pesquisa ainda indica que os novos consumidores/clientes do mercado financeiro se concentram entre o segmento das pessoas com menor grau de instrução e renda familiar, ou seja, os mais socialmente vulneráveis.

Segundo o Banco Central do Brasil, em 2020, 86% dos cidadãos inscritos no CadÚnico (cadastro federal voltado a gerenciar dados das famílias de baixa renda para posterior inserção em programas assistenciais e de distribuição de renda) possuíam relações com entidades do SFN, 10 pontos percentuais à menos que a população geral. Contudo, de 2018 a 2020, a expansão do número de usuários do SFN com cadastro no CadÚnico, bem como a dinamização

de suas relações, foram substanciais. Os bancos saltaram de 36,5 milhões de usuários inscritos no CadÚnico para 44,8 milhões ao final de 2020. As instituições de pagamento também apresentaram salto expressivo de usuários desse segmento, passando de 3,5 milhões de usuários em 2018 para 14,1 milhões em 2020. Outro segmento que “acolheu” esses novos clientes foi o das instituições de crédito, passando de cerca de 300 mil usuários em 2018 para 3,9 milhões ao final de 2020 (BACEN, 2021, p. 39).

Com um número crescente de clientes, surge para as instituições financeiras uma verdadeira enxurrada de dados para serem gerenciados. A quantidade e variedade de dados produzidos nessa relação elevou a preocupação das instituições financeiras no que tange a sua capacidade de armazenamento, tratamento e utilização dessas informações. Mas também foi vista com uma excelente oportunidade para lucrar com a prestação de serviços financeiros.

A Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), em 2022, compilou uma séria de entrevistas realizadas no ano de 2021 com 34 executivos da área de tecnologia da informação de 24 bancos brasileiros, representativos de 90% dos ativos bancários nacionais. Intitulada “Pesquisa FEBRABAN de Tecnologia Bancária”, o documento traz, em seu volume 1 (2022a), a consolidação de uma única narrativa representativa do setor, elaborada a partir das respostas dos executivos.

Segundo a pesquisa, seis temas receberam destaque expressivo nas respostas dos executivos entrevistados e denotam as tendências tecnológicas do desenvolvimento do mercado financeiro para os próximos anos: inteligência artificial, automação, tecnologia Cloud, segurança cibernética e privacidade de dados, *Open Finance* e transformação da TI (FEBRABAN, 2022a).

Dentre elas, uma em especial merece receber maior atenção no contexto da sociedade de hiperconsumo. A inteligência artificial é apontada pelos executivos como elemento essencial para lidar com o grande volume de dados produzidos com a ampliação da clientela e pela crescente demanda pela “*hiperpersonalização de serviços, produtos e preços para todos os segmentos*” (FEBRABAN, 2022a, p. 6). A inteligência artificial seria capaz de levar as instituições financeiras ao entendimento preditivo do comportamento do consumidor, permitindo maior personalização das ofertas de crédito (FEBRABAN, 2022a)

No volume 2 da pesquisa, intitulada “investimentos em tecnologia”, a FEBRABAN (2022b) tratou de desenhar o panorama dos investimentos realizados pelas instituições financeiras em tecnologia nos últimos anos.

Segundo a entidade, o orçamento dos bancos em tecnologia no ano de 2021 foi de R\$ 30,1 bilhões, devendo chegar em R\$ 35,5 bilhões em 2022 (FEBRABAN, 2022b, p. 4). Entres

os investimentos, o de maior expressividade foi no desenvolvimento em *softwares*, em especial os voltados ao CRM (*Customer Relationship Management*), *Open Finance*, *Analytics* e *big data* (2022b, p. 7). Esses investimentos foram norteados pela estratégia institucional, adotada pelas entidades do SNF, que buscam maiores informações comportamentais de seus usuários, a fim de ofertar soluções e serviços inovadores e personalizadas de acordo com o perfil de cada consumidor, em um universo cada vez mais massificado (2022b, p. 11).

No terceiro e último volume da pesquisa, a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN, 2022c) focou sua atenção nas transações bancárias. Tal relatório deixa evidente o fenômeno de uma segunda onda de bancarização que já não se correlaciona somente com o aumento do número de clientes, mas também com a própria forma com que o consumidor lida com os serviços bancários, dentre eles, os de crédito.

Essa fase da pesquisa contou com a participação de 22 bancos, responsáveis por 87% dos ativos bancários do Brasil, e que, somados, possuem, somente no *mobile banking*, 202 milhões de contas ativas em suas instituições, 96% delas pertencente à pessoas físicas. Em 2021, pela primeira vez na história, o número de novas contas criadas por meio de aparelhos móveis ultrapassou as contas abertas em canais físicos. Mas ainda há, segundo a FEBRABAN, espaço para ampliação e exploração de ofertas de serviços financeiros digitais. Dentre os serviços que se popularizam digitalmente, o de crédito merece atenção especial. 93% da contratação de serviços de crédito por consumidores se deu por meio de canais digitais (*mobile banking e internet banking*). Tal dado revela o interesse dos consumidores em dispor de meios ágeis para contratação de serviços como o de crédito (FEBRABAN, 2022c, p. 12).

Outro relevante elemento levantado pela pesquisa é o número médio de *logins* mensais realizados pelos usuários dos serviços financeiros digitais. Em média, os clientes *do mobile banking*, no ano de 2021, realizaram 40 acessos ao respectivo aplicativo por mês, um aumento de 50% sobre o número médio de *logins* realizados no ano de 2020. Dentre os usuários digitais, 81,4 milhões são considerados *heavy users*, em outras palavras, realizam mais de 80% de suas transações bancárias através do *mobile banking* ou do *internet banking*.

Ou seja, o novo momento da bancarização é marcado tanto quantitativamente pelo aumento do número de usuários do SFN, mas também qualitativamente pela ampliação dos pontos de contato entre instituições e consumidores na jornada do cliente. Se antes a oferta de crédito e demais serviços estavam condicionadas à ida do consumidor até a agência física da instituição financeira, hoje ela é feita direto na tela do celular, de forma personalizada.

Além da intensificação do contato com o cliente, as pesquisas indicam que essas relações se iniciam mais cedo e perduram por mais tempo. Há cada vez mais jovens figurando

como clientes do SFN, assim como os idosos permanecem economicamente ativos por mais tempo, em razão da facilitação de acesso aos serviços financeiros através de mecanismos digitais.

A média de idade dos indivíduos que ingressavam pela primeira vez no SFN entre 2001 a 2010 era de 32 anos. Entre 2011 e 2020 esse parâmetro caiu para 28 anos. Atualmente, os jovens – indivíduos com idade entre os 15 a 29 anos – somam 40 milhões de clientes do SFN, número que representa um quarto dos usuários totais do sistema financeiro. Em 2020, 17% dos brasileiros com 15 anos já havia ingressado no SFN por meio de algum serviço financeiros. Entre os cidadãos com 18 anos, essa porcentagem chega à 69%, e entre o segmento com 21 anos de idade, quase a totalidade já está inserida na lógica do serviço financeiro (92%) (BACEN, 2021, p. 62).

Os idosos, por sua vez, possuem grande repercussão na economia nacional. São 34 milhões de pessoas com mais de 60 anos, dentre as quais muitas são responsáveis por garantir mais da metade da renda familiar em 20% dos 71 milhões de domicílios brasileiros. Desse universo de pessoas, 32,5 milhões possuem alguma relação com o SFN, especialmente com bancos. E apesar da digitalização dessa parcela da população ter sido tardia, o acesso à internet entre os mais longevos, que em 2013 representava 21% desse segmento, atingiu, em 2020, o percentual de 50%. Hoje, a maior parte das operações financeiras realizadas pelo idosos ocorrem em plataforma digitais. Dentre os serviços contratados, destaca-se o crédito com consignação em folha de pagamento, que representa 40% das operações de créditos realizadas por idosos (BACEN, 2021, p. 99).

Inovações normativas também propiciaram a criação desse novo cenário do SNF e do mercado de crédito. Dentre elas, destaca-se a regulamentação feita em 2018 por meio da Resolução 4.656 do Banco Central do Brasil, dispondo sobre a atuação das *fintechs* de crédito, em especial sobre as Sociedades de Crédito Direto (SCD) e as Sociedades de Empréstimo Pessoal (SEP), instituições que atuam exclusivamente por meio eletrônico e que, portanto, estão relacionadas à alta capilaridade, extrema capacidade tecnológica e práticas facilitadoras da oferta de serviços financeiros, em especial, de crédito.

Para além das *fintechs* de crédito, o *Open Finance* também figura como estratégia central dentro do SFN. O *Open Finance* representa um conjunto de regras, de protocolos e procedimentos que visa permitir a transação de dados dos clientes do SNF entre as instituições que a compõe, com a anuência do cliente. Sob a premissa de facilitação de acesso ao crédito e outros serviços, através da maior possibilidade de personalização das ofertas, as instituições financeiras têm buscado a anuência desses clientes para captar seus dados

cadastrais, histórico das contas passadas, informações sobre gastos de cartão e outras operações de crédito. Segundo a FEBRABAN, entre dezembro de 2021 e abril de 2022 houve o crescimento de 18% entre os usuários pessoas físicas que anuíram com a doação de seus dados para a interface do *Open Finance* (2022c, p. 18).

Com esse elenco de informações é possível traçar o panorama geral do Sistema Financeiro Nacional para os próximos anos.

O que se conclui é que as novas tecnologias estão tomando espaço dentro das instituições financeiras. O mesmo fato de ter que lidar com cinco gerações diferentes em um mercado massificado que KOTLER (2021) sustenta ser um grande desafio para o mercado publicitário, também atinge as instituições financeiras.

O anseio pela personalização, atendimento e soluções individualizadas são marcas da sociedade de hiperconsumo. Com a intensificação da bancarização experimentada nos últimos anos, lidar com milhões de clientes e ainda satisfazer os anseios pessoais de cada consumidor é um dilema que as instituições financeiras irão enfrentar.

Mas ao mesmo tempo que esse cenário representa um desafio, tem se mostrado uma oportunidade. A implementação das novas tecnologias, apesar de recentes, já tem rendido resultados positivos para o SFN. Com a captação e gerenciamento (e transação, no contexto do *Open Finance*) dos dados dos clientes, a personalização das ofertas de crédito já é uma realidade. Os clientes estão o tempo todo conectados e os *smartphones* produzem dados constantes sobre a vida financeira do consumidor. As instituições financeiras poderão utilizar essas informações para saber o melhor momento para ofertar o crédito e aumentar sua lucratividade.

Como visto no capítulo anterior, a bancarização foi um dos elementos responsáveis pela massificação do crédito experimentada na primeira década do século XXI no Brasil, e conseqüentemente, possui reflexo no endividamento familiar e na sua face perversa, o superendividamento.

A nova bancarização, impulsionada pela revolução tecnológica e catalisada pelo Covid-19, tem potencial para intensificar ainda mais a expansão dos serviços de crédito no país, introduzindo uma massa de consumidores que até pouco tempo não tinha acesso a nenhum serviço financeiro, excluídos do mercado, e que passam a ser bombardeados por ofertas tentadoras, hipersegmentadas e personalizadas.

O cerco ao consumidor começa a se fechar. O ciclo diabólico da publicidade, do crédito e da obsolescência, suscitado por LATOUCHE (2009), se intensifica. A publicidade se torna mais eficiente e sutil na vida consumidor, incutindo diariamente novas necessidades no

seu imaginário. O crédito, por sua vez, avança por meio de ofertas hiperpersonalizadas, acessível a um toque na tela, vendendo facilidades e uma vida feliz.

O endividamento e o superendividamento figuram como decorrências lógicas dessa conjuntura, e sem uma sistemática de tutela própria, o consumidor de boa-fé superendividado será lançado em um processo de execução cada vez mais tecnológico, eficaz, profissionalizado e agressivo.

3.3 A PROFISSONALIZAÇÃO DOS MEIOS EXECUTÓRIOS

Sem a consolidação de uma sistemática de tutela e prevenção ao superendividamento, dotada de plena eficácia, o consumidor - nesse novo cenário tecnológico marcado pelo avanço das técnicas publicitárias e do SNF - estará exposto também a um novo panorama que se desenvolve em relação às execuções judiciais e extrajudiciais.

Para além dos efeitos da inscrição em cadastro de inadimplentes e da correlata marginalização (quando não exclusão total) do consumidor do mercado de consumo, novas tecnologias e propostas de reestruturação da sistemática de execução possuem a potencialidade de colocar esses consumidores em situações ainda mais precária e onerosa.

É cediço que a execução se faz no interesse do credor e a este deve garantir-se o mesmo resultado que obteria caso o devedor adimplisse com sua porção de responsabilidade. A busca pela eficácia dos meios executórios, é portanto, premissa dos processos de execução, alicerçado em princípios constitucionais, tais como o do acesso à justiça (art. 5º, XXXV, da CF), o da eficiência (art. 37 da CF), os da celeridade e duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, da CF) e o da garantia do devido processo legal (art. 5º, LIV e LV, da CF). Por meio dela, o Estado lança mão dos meios de sub-rogação e coerção, e *“arvora para si a realização de atos voltados à produção do resultado prático perseguido”* (BECKER; BARÃO; 2021, p. 5).

Contudo, segundo o relatório “Justiça em Número de 2022”, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça, mais da metade do acervo de 77 milhões de processos pendentes de baixa no final do ano de 2021 correspondem à processos em fase de execução, mais precisamente, 53,3% do volume total de processos pendentes. Ou seja, cerca de 41 milhões de processos de execução compõem um verdadeiro *“gargalo da execução”* (CNJ, 2022, p. 164).

Já há alguns anos desde que o Poder Judiciário, em cooperação com órgãos de outros poderes, tem desenvolvido e aperfeiçoado mecanismos de otimização de atos processuais, em especial, *“novas ferramentas tecnológicas que prometem vencer os obstáculos da fase executiva, com o intuito de torná-la mais efetiva”* (BECKER; BARÃO; 2021, p. 3), o desenvolvimento de novos meios de execução.

A maior parte dessas tecnologias faz uso do cruzamento de dados entre órgãos de diferentes poderes para facilitar a busca centralizada de bens e ativos. Além disso, são comumente utilizados para facilitar a comunicação, ou mesmo excluir a necessidade de expedição de ofícios para realização de buscas e outras diligências.

Uma das primeiras ferramentas eletrônicas que surgiram nessa nova perspectiva dos meios executórios foi o Renajud. Desenvolvido em 2008 pelo CNJ, o sistema promove a inserção de diferentes espécies de restrição (transferências, licenciamento, circulação e registro) sobre veículos automotores pertencentes ao devedor, com base em dados do sistema de Registro Nacional de Veículos Automotores, RENAVAM. A utilização do sistema é feita por magistrados e servidores autorizados, podendo ser requerido pela parte exequente no bojo do processo de execução (NUNES; ANDRADE; 2020).

Instituída pelo Provimento CNJ n. 18, de 28 de agosto de 2012, a Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados, o CENSEC, é outra ferramenta a disposição do Poder Judiciário para dar concretude aos meios executórios. Dentre outras funções, a plataforma permite que membros do Poder Judiciário e Ministério Público tenham acesso à escrituras públicas e procurações, permitindo ampla investigação patrimonial, mediante verificação de sinais indicativos de evasão patrimonial: “*mudança no estado civil*”, “*existência de procuração pública ou privada em favor de terceiro não constante do quadro societário de determinada empresa*” e “*existência de escritura pública de compra e venda de imóveis em nome da pessoa executada*” (NUNES; ANDRADE; 2020, p. 6).

Em 19 de junho de 2015, aportou como novo ferramental o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), também instituído pelo CNJ. Segundo determinação deste conselho, cada Estado ficou responsável por criar uma central de serviços eletrônicos compartilhados e disponíveis ao público, em que fosse possível consultar certidões, visualizar matrículas de imóveis e pesquisar bens pelo CPF ou CNPJ do devedor (NUNES; ANDRADE; 2020).

Outra ferramenta com potencialidade ainda pouco explorado na prática forense é a Central Nacional de Indisponibilidade de Bens (CNIB), instituída em 2014 pelo CNJ. Trata-se de ferramenta que permite aos magistrados consultar a indisponibilidade de bens imóveis e outros direitos reais em nome do devedor, bem como lançar indisponibilidade por meio eletrônico e promover buscas, em âmbito nacional, de bens imóveis e direitos reais em nome do executado (NUNES; ANDRADE; 2020).

Mais recentemente, o CNJ em parceria com o Conselho de Justiça Federal e com o Programa Nacional para o Desenvolvimento (Pnud), desenvolveu o Sistema Nacional de

Investigação Patrimonial e Recuperação de Ativos, o Sniper. O sistema promete compilar dados da Receita Federal, Tribunal Superior Eleitoral, Controladoria-Geral da União, e outras fontes para identificar vínculos patrimoniais e relações societárias e financeiras, entre pessoas físicas e jurídicas, a fim de evitar a ocultação de bens. A ferramenta centraliza todos esses bancos de dados em uma única interface, e pode ser acessada por magistrados e servidores de tribunais integrados à Plataforma Digital do Poder Judiciário (CNJ, 2022).

E apesar do esforço operado pelo CNJ, o que se verifica na prática é a pouca adesão dos operadores do direito em relação ao uso dessas ferramentas. Segundo afirmam Dierle Nunes e Tatiane Costa Andrade, *“os advogados precisam conhecer melhor as ferramentas tecnológicas disponíveis, para requerer a sua correta utilização pelos magistrados”* ao invés de se *“apostarem”* na aplicação das medidas coercitivas atípicas, com pouca eficácia prática (NUNES; ANDRADE, 2020, p.11).

Contudo, há ao menos dois projetos de lei que modificam esse cenário, e sugerem um tipo de profissionalização do processo de execução e do manejo desse ferramental de busca e perseguição de bens. O primeiro é o PL 6.204/2019, o Projeto de Lei da Desjudicialização das Execuções Cíveis. O segundo é o PL 4.188/2021, o chamado Marco Legal das Garantias de Empréstimo.

O primeiro objetiva promover a desjudicialização do processo de execução, delegando a tarefa aos tabeliões de protesto, por meio da criação dos *“agentes de execução”*. Partindo da premissa de que os tabeliões são afetos ao manejo de títulos de crédito e são detentores de *“infraestrutura compatível e adequada aos atos e procedimentos executivos”*, o projeto de lei que tramita no Senado Federal objetiva dar mais celeridade e efetividade ao processo de execução, profissionalizando a busca de bens e a burocracia dos atos executórios. Nessa nova sistemática, o juiz atuará apenas para solucionar controversas, dando andamento às providências coercitivas e promovendo a apreciação de embargos à execução (BECKER; BARÃO; 2021).

Já a dinâmica que é discutida no PL 4.188/2021 almeja, dentre outras inovações, criar no ordenamento brasileiro a figura das Instituições Gestoras de Garantias (IGG). Sob a premissa de reduzir o risco das operações de crédito, ampliar as possibilidades de operações financeiras e democratizar o uso das garantias, o novo Marco Legal das Garantias prevê a criação de uma entidade prestadora de serviços especializada e responsável pela gestão, constituição, monitoramento, execução, gerenciamento de risco e avaliação das garantias, competências estas que podem ser ampliadas posteriormente pelo Conselho Monetário Nacional (COHEN; DOMENE, 2022).

Nessa nova sistemática, o consumidor, pessoa física, interessado na obtenção futura de crédito, e incentivado pela suposta redução dos encargos, contrata a IGG, mediante instrumento próprio – o contrato de gestão de garantias - para que esta sirva como uma espécie de devedor fiduciário, e lhe outorgue determinado bem em garantia em seu favor. Essa garantia dada pela IGG é então apresentada à instituição financeira, que ao conceder determinado serviço, vinculará o crédito àquela garantia estipulada entre consumidor e IGG (COHEN; DOMENE, 2022).

Nessa triangulação entre consumidor, IGG e instituições financeiras, há entre estes dois últimos um dever fiduciário. Na hipótese de inadimplência, a IGG garantirá à instituição financeira o montante de crédito contratado, enquanto, paralelamente, iniciará o curso dos meios executórios contra o patrimônio do devedor-consumidor em busca de reaver os valores inadimplidos (COHEN; DOMENE, 2022).

Ambos os projetos de lei denotam a tendência de que nos próximos anos surjam novos agentes privados no ordenamento jurídico cuja aferição de lucro e resultados econômicos positivos se sustentem sobre a busca qualificada e satisfação plena das pretensões dos credores.

Ao mesmo tempo, as tecnologias voltadas à satisfação da pretensão dos exequentes estão cada vez mais assertivas. A falta de traquejo habitualmente verificada entre os advogados comuns, em especial no que diz respeito à utilização desse ferramental tecnológico, será substituída pela nova lógica de entidades privadas que existem e foram criadas justamente para perseguir bens e garantir a eficácia das execuções.

Em tempos recentes, e sob a mesma premissa de reduzir os custos do acesso ao crédito, as entidades do SFN promoveram a adesão de diversos consumidores no universo do *Open Finance*, através da “doação” de seus dados. O mesmo pode se esperar sobre as IGGs, uma nova entidade a serviço do SFN que figura como um verdadeiro braço armado, dotado de um amplo (e em expansão) arsenal tecnológico para satisfazer a pretensão das instituições credoras.

Não se ouvida que o volume de ações de execuções pendentes de baixa nos tribunais brasileiros seja um fenômeno que demanda tratamento urgente. Ambos os projetos possuem a potencialidade de modificar substancialmente esse cenário e denotam avanços importantes na racionalidade jurídica.

O que vale ser indagado é a adequação da submissão dos consumidores de boa-fé, inadimplentes em razão da superveniência de um acidente da vida, a essa nova sistemática, mais eficaz e mais agressiva, principalmente considerando a criação de uma sistemática de tratamento menos onerosa e própria aos superendividados (apesar de esvaziada pelo Decreto 11.150/2022).

Uma das marcas do processo de execução é o conflito entre o princípio da efetividade da execução e o da menor onerosidade para o devedor. Sob o prisma desta última “*não pode a execução ser utilizada para causa ruína, a fome e o desabrigo do devedor e de sua família, gerando situações incompatíveis com a dignidade da pessoa humana*” (BRUSCHI, 2019 apud BECKER; BARÃO; 2021)

Nem sempre quem figura no polo passivo de uma execução está ali objetivando fugir do cumprimento de sua obrigação. O princípio da menor onerosidade visa justamente resguardar o devedor de boa-fé, compreendido como aquele que “*tenta proteger aquilo que entende ser o seu direito e se vale das regras que o legislador criou*” (CORRÊA, 2004).

Como anteriormente visto, a boa-fé é elemento caracterizador da condição de superendividado, ao qual a Lei 14.181/2021 concedeu tratamento especial para quitação de seus débitos, um plano de pagamento orientado pela manutenção de condições mínimas para uma vida digna. Tudo isso se deu em razão do reconhecimento de que o superendividamento é um fenômeno social, típico da sociedade de hiperconsumo, e que merece tratamento.

O esvaziamento da eficácia desse sistema de tutela, promovida pelo Decreto 11.150/2022, coloca o consumidor em extrema situação de risco, principalmente considerando o prognóstico geral desenhado pela análise da integração das novas tecnologias ao mercado publicitário e financeiro.

Se por um lado, a publicidade avança para satisfazer cada vez mais os desejos hiperindividualizados, o SFN, por seu turno, amplia e intensifica seus pontos de contato com consumidor e, conseqüentemente, a estratégia de oferta de serviços financeiros, em especial o de crédito.

Cidadãos até pouco tempo excluídas do mercado financeiro passam a integrar as carteiras dos bancos e demais entidades do SFN. Cresce a tomada de crédito, o acesso aos bens de consumo e o conseqüente endividamento familiar. É de se esperar que, em um cenário de crise econômica global, a superveniência de acidentes da vida acometa parcela expressiva da sociedade, em especial os mais vulneráveis.

Cresce, por conseqüência, o número de superendividados, os quais encontrarão um sistema de prevenção e tratamento que, apesar de robusto na sua concepção, foi fragilizada por decisão unilateral da Presidência da República, calcada em razões diametralmente opostas a que nortearam a concepção da Lei 14.181/2021.

O que restará aos superendividados (levados a essa condição pelo agravamento das práticas do mercado publicitário e do Sistema Financeiro Nacional) é enfrentar um processo de

execução cada vez mais profissionalizado, intermediado por instituições e agentes privados que extraem da eficácia dos meios de execução sua fonte de lucro.

Nesse cenário, dar (ou reaver) eficácia prática ao sistema de prevenção e tratamento a esse fenômeno é medida urgente.

4 O DECRETO 11.150/2022 E SEUS REFLEXOS NO ORDENAMENTO

Esse capítulo tem como escopo o estudo das consequências práticas decorrentes do Decreto 11.150/2022 e da fixação do mínimo existencial operada pelo Poder Executivo.

Além disso, versará sobre a evidente inconstitucionalidade do ato regulamentar, bem como sobre alguns modelos alternativos para fixação de um conceito de mínimo existencial condizente com a consecução de uma vida digna.

4.1 EFEITOS PRÁTICOS SOBRE O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Conforme referido em capítulo anterior, a definição do mínimo existencial, deixada a cargo do poder Executivo, é elemento central para a concretização da sistemática de prevenção e tratamento ao superendividado criado pela Lei 14.181/2021.

No parecer do substitutivo final da lavra do Senador Rodrigo Ferraço (parecer n. 698/2015), que deu origem ao PL 3.515/2015, extrai-se as supostas razões pelas quais a regulamentação da matéria foi deixada a cargo do Poder Executivo:

[...] Em debate com diversos atores do direito consumerista, compreendeu-se que o conceito de mínimo existencial definido no PLS varia de indivíduo para indivíduo já que cada indivíduo possui um mínimo existencial particular que depende, entre outras, do número de dependentes, da renda total familiar e do montante dos gastos referentes a água, luz, alimentação, saúde, moradia e educação. Esta grande variabilidade torna o conceito de mínimo existencial impreciso e potencial, gerador de incerteza jurídica. Tal argumento, por si, justificaria que se fizesse constar que os conceitos de “mínimo existencial” e “superendividamento” e sua aplicabilidade seriam definidos em sede de decreto [...] (FERRAÇO, 2015, *apud* MARQUES, 2021b, RB-2.3).

O preenchimento dessa complexa lacuna normativa era já aguardado com expectativa pelo universo jurídico. Doutrinadores como Claudia Lima Marques sustentavam que a regulamentação do tema deveria ser feita com cuidado a fim de se evitar “*retrocessos e a inconstitucionalidade*”, tendo em vista que a dinâmica de tratamento já vinha sendo utilizada, mesmo que de forma tímida, antes mesmo da regulamentação (MARQUES, 2021b, RB-2.7).

Karen Rick Bertoncetto (2015), em sentido semelhante, sustenta que “*a fixação em lei de um percentual fixo como mínimo existencial deve ser evitada*” (p. 132), porquanto a construção desse parâmetro deve ser operada caso a caso, e depende da atuação ativa dos envolvidos no ambiente de negociação.

Ocorre que, contrariando os alertas da doutrina, a regulamentação feita através do Decreto 11.150/2022 acabou esvaziando (talvez propositalmente) a eficácia da norma, principalmente em razão da i) fixação do valor do mínimo existencial como correspondente à 25% do salário mínimo vigente à época da publicação do decreto (Art. 3º, §1º) e da ii) exclusão de um rol extenso de dívidas no cálculo de não afetação do mínimo existencial (Art. 4º).

Do ponto de vista da aplicabilidade prática, há uma série relevante de questões derivadas dessas escolhas legislativas e que denotam a prejudicialidade da disposição criada pelo Poder Executivo.

Primeiramente, a definição de consumidor superendividado disposta no art. 54-A, §1º do CDC está intrinsecamente relacionada à valoração do mínimo existencial. Repisa-se: consumidor superendividado é a pessoa natural, de boa-fé, surpreendida por um acidente da vida e que, manifestamente, já não consegue mais adimplir com a totalidade de suas dívidas de consumo sem que isso afete uma renda mínima que o permita viver de forma digna (o mínimo existencial).

Portanto, a incidência da sistemática de prevenção e tratamento pressupõe a afetação do valor estipulado como mínimo existencial. Se não há essa afetação, o consumidor não recebe nenhum tratamento normativo diferenciado.

No âmbito da prevenção ao superendividamento, dizer que o mínimo existencial corresponde à R\$ 303,00, é dar carta branca para que as instituições financeiras avancem de forma substancialmente agressiva sobre a renda dos consumidores. Se R\$ 303,00 são suficientes para viver com dignidade, as instituições financeiras podem, por exemplo, comprometer 90% da renda de um consumidor que aufera mensalmente R\$ 3030 com débitos referentes à serviços financeiros.

Já no campo do tratamento do consumidor superendividado, assumir que o mínimo existencial corresponda à pouco mais de R\$ 300,00 é assumir que o “acionamento” da sistemática própria de tratamento ao superendividamento só será feito quando o consumidor já estiver em estado de evidente miserabilidade, custeando moradia, alimentação, saúde, educação e lazer, com R\$ 300,00 ao mês.

E mais, o parâmetro de mínimo existencial fixado da azo a criação de uma massa de consumidores que, apesar de não disporem de renda suficiente para adquirir uma cesta básica, não se submeterão ao procedimento especial disciplinado pelos artigos 104-A, 104-B e 104-C, do CDC. É um verdadeiro limbo, aonde o consumidor, evidentemente sufocado por dívidas, e que sobrevive ao término do mês com R\$ 450, por exemplo, não irá dispor de proteção alguma. Pelo contrário, será submetido à exclusão social e a todos os meios executórios, em um processo

de execução cada vez mais profissionalizado e eficiente, conforme o panorama desenhado no capítulo 3.

Além disso, o consumidor submetido e “beneficiado” pelo processo de repactuação de dívida, com estipulação de plano de pagamento de até 5 anos, “*preservados o mínimo existencial*” (art. 104-A, caput, CDC), sairá da mesa de negociação dos credores dispondo de valor correspondente à R\$ 303,00 ao mês. Ou seja, ao invés de realocar o consumidor na lógica de consumo, o “*tratamento ao superendividamento*”, aos moldes do que disciplinou o Decreto 11.150/2022, o lançara na miséria.

Já as consequências decorrentes da exclusão de um rol de dívidas no cálculo de aferição da preservação e do não comprometimento do mínimo existencial, operada pelo art. 4º do Decreto 11.150/2022, são mais sutis, porém, igualmente danosas. Explica-se.

No âmbito da prevenção, a Lei 14.181/2021 é clara ao indicar que a classificação do consumidor como sendo superendividado engloba “*quaisquer compromissos financeiros assumidos decorrentes de relação de consumo*” (art. 54-A, §2º). Segundo o texto legal, há apensar três espécies de dívidas que são excluídas no momento da aferição da condição de superendividamento, e que não merecem o tratamento legislativo criado, quais sejam: i) as contraídas mediante fraude ou má-fé do consumidor (art. 54-A, §3º, primeira parte); ii) aquelas decorrentes da aquisição ou contratação de produtos ou serviços de luxo de alto valor (art. 54-A, §3º, parte final); e iii) dívidas que não sejam de consumo (fiscais, parafiscais, como alimentos, tributos e multas).

Mas já dentro da sistemática de tratamento, algumas dívidas – mesmo que de consumo – foram excluídas do plano de pagamento, ou seja, não poderiam ser objeto de repactuação na assembleia dos credores mesmo na redação original dada pela Lei 14.181/2021. É o que dispõe o §1º do art. 104-A, do CDC:

[...] Excluem-se do processo de repactuação as dívidas, ainda que decorrentes de relações de consumo, oriundas de contratos celebrados dolosamente sem o propósito de realizar pagamento, bem como as dívidas provenientes de contratos de crédito com garantia real, de financiamentos imobiliários e de crédito rural.

Claudia Lima Marques aduz que a inserção dessas limitações ocorreu no curso do processo legislativo que culminou na Lei 14.181/2021, especificamente no substitutivo que deu origem ao PL 3.515/2015, suspostamente objetivando combater o risco moral de consumidores mal-intencionados, uma preocupação comum entre as instituições financeiras e seus representantes. (MARQUES, 2021b, RB-2.2).

Mas apesar dessa limitação imposta à sistemática de tratamento do consumidor superendividado, a doutrina era uníssona ao sustentar que os créditos com garantias reais, os financiamentos imobiliários e os crédito rural - apesar de estarem excluídos da sistemática de repactuação e do plano de pagamento - seriam contemplados no cálculo individualizado do mínimo existencial a ser preservado após a conciliação (MARQUES, 2021 b, RB-2.2).

Ou seja, a expectativa, com base na redação original dada pela Lei 14.181/2021, era de que a porção da renda remanescente ao consumidor ao término do processo conciliatório (o mínimo existencial) contemplaria o valor necessário para ter uma vida digna acrescido da parcela dos débitos que não poderiam ser objetos do plano de repactuação. Em termo práticos, se um consumidor possui um financiamento imobiliário pelo programa Minha Casa Minha Vida, essa dívida não será objeto de repactuação pela sistemática da Lei 14.181/2021, mas as parcelas mensais dela seriam somadas aos gastos mensais com alimentação, lazer, educação, e outros serviços, para compor o mínimo existencial do consumidor (MARQUES, 2021 b, RB-2.2).

Ocorre que, com a superveniência do Decreto 11.150/2022, essa dinâmica conciliatória caiu por terra. Isso porque, o art. 4º do aludido decreto é claro ao excluir da aferição do não comprometimento do mínimo existencial (ou seja, do montante que remanesce nas mãos do consumidor após aprovação do plano de pagamentos) as parcelas das dívidas atinentes ao financiamento e refinanciamento imobiliário, de empréstimos e financiamentos com garantias reais, e das operações com crédito rural. Ou seja, para além de não estarem inseridas no procedimento de repactuação e do plano de pagamento, as dívidas decorrentes dessas espécies de relações creditícias estão agora expressamente excluídas da aferição do mínimo existencial,.

Logo, sob a sistemática regulamentada pelo Decreto 11.150/2022, o mesmo consumidor superendividado que possui um financiamento imobiliário no programa Minha Casa Minha Vida, após a homologação do plano de pagamento disciplinado pelo art. 104-A, *caput*, do CDC, irá dispor de R\$ 303,00 para satisfazer tanto suas necessidades básicas como também a parcela de sua obrigação junto à Caixa Econômica Federal.

Portanto, o que fez o Decreto 11.150/2022 foi dilapidar a eficácia de uma sistemática de prevenção e tratamento devida aos consumidores superendividados, debatida por quase uma década no Congresso Nacional.

Há evidente redução do espectro de incidência da norma ao estipular como mínimo existencial um valor fixo de R\$ 303,00, deixando às margens do sistema uma massa de consumidores miseráveis e os relegando ao abandono.

Não bastasse, a fixação de uma base de cálculo para apuração do mínimo existencial em valor ínfimo, fixo, sem possibilidade de modificação com base no caso concreto, desestimula a adesão dos consumidores ao sistema de tratamento criado pela Lei 14.181/2021. Afinal, quem gostaria de se submeter a um programa de parcelamento que, ao final, lhe assegura R\$ 303,00 para satisfazer o restante de suas necessidades básicas, sem falar nos eventuais débitos tributários, alimentares, empréstimos imobiliários e outras obrigações?

Da mesma maneira, qual credor vai aceitar um plano de repactuação que ao final garanta ao consumidor endividado mais do que R\$ 303,00? Se a lei positivou no ordenamento que com 25% do salário mínimo vigente uma pessoa pode viver com dignidade, a norma dá carta branca às instituições financeiras para “abocanhar” uma parcela maior da renda do consumidor, até o limite do mínimo existencial legal. Então por qual motivo estes aceitariam menos que isso no plano de pagamento?

O que fez o Poder Executivo foi positivar no ordenamento jurídico a fantasia de que, com valor correspondente à menos de 50% do preço médio de uma cesta básica no país (DIEESE, 2022) e inferior aos parâmetros de pobreza extrema estipulados pelo Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 2022), o consumidor-cidadão pode viver de forma digna. Nas palavras de Vitor Hugo Ferreira, ao invés de definir um mínimo existencial, o Decreto 11.150/2022 foi responsável por regular a “*miserabilidade existencial*”, em uma atitude tipicamente negacionista dos governantes (FERREIRA, 2022).

Os reflexos sobre a Lei 14.181/2021 são, portanto, evidentes, principalmente sobre sua eficácia. O mínimo existencial, aos moldes de como foi concebido pelo Poder Executivo, inviabiliza a concretização de um sistema que visa mitigar os efeitos de um fenômeno social com expressiva repercussão, tanto sobre o indivíduo, como também sobre a econômica nacional.

Não bastasse, o Decreto 11.150/2022 contraria premissas básicas da própria Constituição Federal - nomeadamente, o princípio da dignidade da pessoa humana - razão pela qual é hoje, objeto de duas arguições de descumprimento de preceito fundamental que tramitam no STF.

4.2 A REPERCUSSÃO NO JUDICIÁRIO: ADPF 1.005 E ADPF 1.006

Com a dilapidação da sistemática de defesa ao superendividado promovida pelo Decreto 11.150/2022, diversos agentes e entidades de defesa do consumidor passaram a expressar seu repúdio pela regulamentação feita pelo Poder Executivo.

Não tardaria muito até que a inconstitucionalidade do decreto fosse suscitada perante o Supremo Tribunal Federal, o que efetivamente ocorreu por meio da propositura de duas ações de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), as ADPF de n. 1.005 e n. 1.006, ajuizadas, respectivamente, pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) e pela Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ANADEP), ambas sob relatoria do Ministro André Mendonça.

Na ADPF 1.005, manejada pelo CONAMP em 25 de agosto de 2022, foi aventada pela a entidade a violação de ao menos 5 preceitos constitucionais. Segundo a associação, o Decreto 11.150/2022 ultrapassou os limites da regulamentação delegada pelo art. 6º, XII, do CDC, impondo preceitos estranhos à aplicação da Lei 14.181/2021 e “tarifando” insuficientemente o conceito jurídico de mínimo existencial, em grau “*incompatível com a dignidade humana*”, o que culminou na inviabilização da pretensão do legislador ordinário. Não bastasse, o decreto dificultou a atuação dos PROCONS na promoção da prática conciliatória e ainda “*mitiga os deveres de proteção do Estados aos direitos fundamentais dos consumidores*” restringindo excessivamente a classificação de consumidor superendividado (CONAMP, 2022, p. 5).

Dessa forma, o decreto acaba por violar os princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), da proteção ao consumidor (art. 5º, XXXII), do acesso ao poder judiciário (art. 5º, XXXV) e da efetivação dos direitos fundamentais sociais (art. 6º, CF). Além disso, ao criar vedações anteriormente não contidas na Lei 14.181/2021, elencando um rol de dívidas decorrentes de operações creditícias que não serão computadas no cálculo do mínimo existencial (art. 4º do Decreto 11.150/2022), o decreto avançou sobre o próprio princípio da legalidade (art. 5º, II) e da separação dos poderes (art. 2 e art. 60, §4º, II)(CONAMP, 2022).

Em linha semelhante, a ANADEP, por meio da ADPF 1.006, protocolada em 26 de agosto de 2022, suscita em suas razões que o decreto presidencial acaba causando lesão direta à preceitos fundamentais, vulnerando-os. A decisão de fixar o mínimo em 25% do salário mínimo vigente contraria não só os fundamentos da república, mas as próprias políticas estruturantes constitucionais, impedindo, não só a consecução de uma via digna, mas da própria existência, ao estipular valor inferior ao custo médio de uma cesta básica (ANADEP, 2022, p. 4).

Em suas razões, a associação salienta ainda que há evidente excesso de poder regulamentar por parte da Presidência da República e inobservância à *ratio legis* que sustenta à Lei 14.181/2021, objeto da regulamentação. Isso porque a Lei do Superendividamento é responsável por criar uma sistemática própria de tutela ao consumidor superendividado, alicerçada, principalmente, na preservação do mínimo existencial e no impedimento da

exclusão social. O Poder Executivo, ao regulamentar a matéria, deve (ou deveria) observar a realidade empírica nacional para dar concretude as pretensões do legislador, pretensões estas debatidas por quase uma década no Congresso Nacional. Mas o que fez por meio do decreto foi vulnerar a sistemática criada pelo legislador ordinário, o que configura um regulamento “*citra, contra e praeter legem*” (ANADEP, 2022, p. 45).

Em ambas as ações, a Presidência da República, por meio da AGU, apresentou resposta às alegações. No mérito, rebate a pretensão das entidades sustentando que a estipulação do mínimo existencial e a imposição de novas vedações ao seu cálculo, ocorreram por razões de ordem técnica e econômica. Aduz o Chefe do Poder Executivo que sua razão de legislar foi calcada em pareceres técnicos lavrados pelo Ministério da Economia, os quais indicavam que fixar o mínimo existencial em um valor reduzido “*possibilitaria a ampliação de acesso ao crédito por parte das famílias*” e que a “*a escolha do mínimo do valor do ‘mínimo existencial’ em níveis mais elevados implicaria na redução do acesso ao crédito para pessoas físicas*” (BRASIL, 2022b, p. 16).

Da leitura das notas do Ministério da Economia, transcritas na resposta formulada pela presidência da república, é possível verificar quais as principais preocupações da equipe econômica ao versarem sobre o mínimo existencial. Razões como “*garantir previsibilidade de atuação dos agentes econômicos*”, “*eficiência econômica*”, “*aumento dos custos de transação*” aparecem com frequência nas notas da equipe financeira do governo (*apud* BRASIL, 2022b, p. 17). Entretanto, em nenhum momento o Ministério da Economia parece se debruçar sobre qual seria o valor necessário para consecução de uma vida digna, mesmo na condição de superendividado.

Vê-se claramente, portanto, que a racionalidade que norteou a estipulação do mínimo existencial por parte do Poder Executivo é diametralmente oposta à que sustentou a criação da Lei 14.181/2021. Enquanto para o Poder Executivo o mínimo existencial é um empecilho à expansão do mercado, para o microsistema consumerista ela é a máxima na consecução de uma vida digna para o consumidor superendividado.

Logo ao contrário do que quer fazer crer o Poder Executivo em seu parecer, é evidente que o decreto combatido pelas duas ações propostas perante o STF não se encontra em consonância com o preceito fundamental máximo que norteia a Lei 14.181/2021 e que se perfaz pela garantia ao mínimo existencial, qual seja: a dignidade da pessoa humana.

Nesse mesmo sentido manifestou-se a Procuradoria-Geral da República, ratificando as argumentações lançadas por ambas as associações, reconhecendo que o valor fixado pelo decreto como sendo o mínimo existencial de consumo é “*ínfimo*” e que não corresponde ao

mínimo necessário para a garantia das condições de existência digna do consumidor. Houve ainda, segundo a procuradoria, evidente vocação inovatória e abuso de poder regulamentar por parte do Poder Executivo ao criar extensa lista de vedações dispostas no art. 4º do Decreto 11.150/2022. Salientou, por fim, que mesmo que o Poder Executivo se utilize de uma lente econômica para tomar sua decisão, não pode se mostrar alheio aos fundamentos da República, em especial, o da dignidade da pessoa humana (BRASIL, 2022c).

É evidente que a regulamentação dada por meio do Decreto 11.150/2022 afronta diretamente uma série de preceitos fundamentais, mormente o da dignidade da pessoa humana.

A fixação do mínimo existencial feita pelo Poder Executivo, com base em razões estranhas e totalmente alheias às do legislador ordinário, provocou o esvaziamento do sistema de prevenção e tratamento criado pela Lei 14.181/2021 e deixou (ou realocou) uma massa de consumidores superendividados em um limbo normativo.

O julgamento das ADPFs 1.005 e 1.006 e da correlata declaração de inconstitucionalidade das disposições do Decreto 11.150/2022 é evento aguardado com entusiasmo pelos consumeristas. Se acatados os pedidos feitos pelo CONAMP e ANADEP a conceituação do mínimo existencial será revisitada.

Por essa razão, é importante explicitar algumas das expectativas doutrinárias sobre qual seria o tratamento adequado para o instituto

4.3 UM NOVO MÍNIMO EXISTENCIAL

A estipulação precisa do conceito de mínimo existencial é de parametrização complexa, e deve contemplar variáveis individuais e particulares, tais como o número de dependentes, a renda total familiar, os gastos recorrentes com água, luz, alimentação, moradia e educação. Foi sob essas premissas, explicitadas no parecer do substitutivo final do Senador Rodrigo Ferraço, que o Congresso Nacional delegou ao Poder Executivo a tarefa de dispor sobre o tema (FERRAÇO, 2015 *apud* MARQUES, 2021b, RB-2.3).

Doutrinadores como Karen Rick Bertoncello (2015) e Ingo Wolfgang Sarlet (2007) são uníssonos ao rechaçar a possibilidade de o legislador estipular um parâmetro fixo ao mínimo existencial, que não permita a adequação do instituto ao caso concreto. Nas palavras deste último:

[...] há como extrair, ainda, outra constatação de relevo também para os desenvolvimentos subseqüentes, qual seja, a impossibilidade de se estabelecer, de forma apriorística e acima de tudo de modo taxativo, um elenco dos elementos nucleares do mínimo existencial, no sentido de um rol fechado de posições subjetivas negativas e positivas correspondentes ao mínimo existencial. Além disso, encontra-se vedada até mesmo a fixação pelo legislador de valores fixos

e padronizados para determinadas prestações destinadas a satisfazer o mínimo existencial, notadamente quando não prevista uma possibilidade de adequação às exigências concretas da pessoa beneficiada e se cuidar de um benefício único substitutivo da renda mensal. O que compõe o mínimo existencial reclama, portanto, uma análise (ou pelo menos a possibilidade de uma averiguação) à luz das necessidades de cada pessoa e de seu núcleo familiar, quando for o caso [...] (SARLET; FIGUEIREDO, 2007, p. 185).

Mas a despeito dos alertas doutrinários, a regulamentação promovida pelo Poder Executivo fixou valor irrisório ao mínimo existencial de consumo, impossibilitando, inclusive, maior flexibilização no âmbito do processo conciliatório disciplinado no Capítulo V do CDC.

A título de exemplo, considerando o disposto no Decreto 11.150/2022, o indivíduo-consumidor que auferir renda mensal de três salários mínimos (o equivalente à R\$ 3.363,00) e que encontra-se na situação de superendividado, sairá da mesa de negociação com os credores dispendendo apenas R\$ 303,00 para satisfazer despesas básicas como água, luz, serviço de telefonia, alimentação, dentre outros, enquanto R\$ 3.333,00 serão utilizados para satisfazer a pretensão dos credores.

Antes do Decreto 11.150/2022 a doutrina assim como entidades de defesa do consumidor já versavam sobre alternativas para fixação de um mínimo existencial condizente com a consecução de uma vida digna, mencionando a prática de outros ordenamentos.

Claudia Lima Marques (2021b, RB-2.4) defende a manutenção de percentual que varia de 70% a 65% da renda mensal como sendo o mínimo existencial para famílias que recebam entre 1 a 5 salários mínimos, disponibilizando ao mercado de crédito e ao plano de pagamento conciliatório previsto no art. 104-A do CDC, de 30% a 35% da renda familiar.

BERTONCELLO, ao versar sobre a experiência no direito comparado, explica a sistemática adotada pelo modelo de tratamento francês, calcado em porções penhoráveis do salário do consumidor, a depender da sua faixa de renda. Para os consumidores franceses que recebem até 3.870 Euros, permite-se o acesso de até 20% desse valor para pagamento aos credores. Se o consumidor recebe entre 3.870 e até 7.550 Euros, a parcela disponível aos credores é de 20% sobre 3.870 acrescida de 10% sobre o valor excedente a este (20% + 10%). Se o salário do consumidor varia entre 7.550 e 11.250 Euros, a parcela disponível aos credores é de 20% sobre 3.870 acrescida de 5% sobre o valor que exceda este (20% + 5%). Para faixas de renda maior, a porção penhorável torna-se mais expressiva: para consumidores que recebam entre 11.250 e 14.930 Euros, é possível se descontar até 25% do valor que excede os 3.870 Euros; para os que recebem entre 14.930 e 18.610, essa porcentagem sobe para 33,3%; entre 18.610 e 22.360, 66,6%; e para os que auferem renda mensal superior à 22.360 Euros, o plano

de repactuação pode prevê a afetação da totalidade do valor que ultrapasse a base mínima de 3.870 Euros (2015, p. 54).

O Instituto Brasileiro de Políticas e Direito do Consumidor (BRASILCON), em portaria modelo para instituição de Núcleos de Apoio aos Superendividados nos PROCONs, aparenta ter seguido sistemática semelhante, ainda que em menor grau de detalhamento. Para a instituição, os consumidores que recebem entre 1 e 5 salários mínimos devem remanescer, ao término do processo conciliatório, com 60% a 65% de sua remuneração mensal. Para os que auferem entre 5 a 10 salários mínimos, esse percentual cai para 50%. (BRASILCON *apud* MARQUES, 2021b, RB-2.4).

Já a Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), em relatório de recomendações publicado em novembro de 2021, indica, com base em experiência praticada no Chile, a adoção de ferramentas tecnológicas, de acesso público, para a realização de cálculo individual do comprometimento da renda com dívidas. Nessa sistemática, o pretense credor ou o próprio consumidor faz a inserção de informações básicas, como constituição da renda e despesas, e, ao final, recebe uma classificação específica, tomada com base na relação entre a capacidade de poupança e a relação de dividendos (BRASIL, 2021)

Já GONÇALVES (2016) sugere que, na ausência de estipulação específica, é possível a utilização analógica do mesmo critério legislativo constante da Lei dos Consignados, limitando o comprometimento da renda ao percentual previsto para essa modalidade de crédito, atualmente, em percentual máximo de 40% da remuneração disponível, com fulcro no art. 1º, §2º da Lei 10.820/2003, modificado recentemente pela Lei n. 14.431/2022.

São estas, portanto, algumas das alternativas para ulterior estipulação ou parametrização do mínimo existencial na hipótese de acolhimento das pretensões veiculadas nas ADPFs 1.005 e 1.006, e consequente declaração de inconstitucionalidade da norma.

De toda forma, parece evidente que qualquer outro meio de valoração do mínimo existencial, que compreenda a complexidade de estipulação desse elemento, mas que condiga com a satisfação das necessidades básicas de uma vida digna, será mais adequada do que o espantoso tratamento dado pelo Poder Executivo através do Decreto 11.150/2022.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em uma sociedade de necessidade e desejos efêmeros, substituíveis e massificados, os vícios pontuais das relações de consumo tendem a tomar repercussão expressiva do ponto de vista individual e coletivo.

A associação entre a busca incessante da felicidade e a compreensão de que esta se perfaz através do acesso à bens materiais, leva os indivíduos ao consumo desenfreado e cada vez mais emocional. Novas necessidades são construídas e substituídas através do mercado publicitário, enquanto o crédito avança sobre a renda familiar a fim de propiciar o acesso aos bens que figuram no centro do desejo.

O endividamento é decorrência lógica desse sistema, e apesar de inegavelmente promover a democratização do acesso aos bens, possui uma face perversa: a exclusão social do consumidor em situação de superendividamento, um fenômeno global que há décadas é destacado com preocupação por entidades globais.

No Brasil, a pandemia causada pelo vírus SARS-CoV-2 colocou tal fenômeno na centralidade das discussões políticas. Uma massa expressiva de consumidores de boa-fé, incentivados à tomada de crédito para satisfação de suas necessidades de consumo, foi surpreendida pelos reflexos socioeconômicos decorrentes de uma crise global sem precedentes nas últimas décadas.

Com a superveniência do desemprego, do falecimento de um ente familiar, da alta do preço dos insumos, muitos consumidores foram lançados à situação de completa insolvência, com o nome negativado, e excluídos do mercado de consumo que tanto lutaram para pertencer. A necessidade de se criar mecanismos eficientes de tutela a esses consumidores de boa-fé, surpreendidos por acidentes da vida, se tornou premente.

Tudo isso serviu para acelerar a tramitação do processo legislativo que há quase uma década debatia uma solução para o problema a nível nacional, mas que somente nesse cenário de crise foi que ganhou corpo no ordenamento brasileiro, através da Lei 14.181/2021, posteriormente regulamentada pelo Decreto 11.150/2022.

Esse panorama histórico e social que deu ensejo à construção da sistemática de tutela citada, foi melhor detalhado no primeiro capítulo do presente estudo, oportunidade em que foram apresentados os conceitos de superendividamento, seus elementos caracterizadores, e sua

correlação com o avanço do crédito, com endividamento e com a “bancarização” da sociedade brasileira.

Ainda, nessa primeira parcela do trabalho, foi apresentado a longa construção acadêmica e política que culminou na criação da Lei 14.181/2021, e sua lógica preponderantemente voltada à garantia de condições mínimas para que o consumidor, mesmo superendividado, ainda vivesse com dignidade, dispondo do mínimo existencial, elemento este central na instrumentalidade e eficácia da norma em comento.

Observou-se, preliminarmente, que o tratamento desmedido que o Poder Executivo, no exercício do poder regulamentar que lhe foi outorgado pela Lei 14.181/2021, exerceu ao fixar como mínimo existencial o valor correspondente à 25% do salário mínimo vigente à época, causou evidente redução do espectro de incidência e eficácia da norma que pretendia regulamentar, deixando a própria sorte o consumidor superendividado.

Posteriormente, buscou-se traçar um prognóstico do avanço das práticas do mercado publicitário e do Sistema Financeiro Nacional, bem como do manejo e da eficácia dos meios de execução comum, aplicáveis aos consumidores não beneficiados pelo sistema de prevenção e tratamento da Lei 14.181/2021.

Os dados compilados indicam que, com a pandemia, houve evidente aceleração na implementação de novas tecnologias pela indústria publicitária e pelas instituições financeiras, motores da sociedade de consumo - ou do ciclo diabólico, como aduz Serge Latouche (2009).

As restrições de convívio social e a implementação do Auxílio Emergencial Federal rendeu uma nova versão da bancarização brasileira. Os números da FEBRABAN e do BACEN indicam aumento sem precedentes no número de abertura de contas bancárias. Além disso, os dados demonstram que os usuários do sistema financeiro estão cada vez mais conectados aos serviços financeiros, e indicam sua disposição para assumir compromissos como a tomada de crédito por meios digitais, de forma extremamente facilitada e personalizada.

No mesmo sentido, a indústria da criação e do descarte de necessidades avança com as novas tecnologias, adotando formas inovadoras de abordagem ao consumidor, e inculcando, de forma sutil, novos desejos em seu imaginário.

Por conseguinte, depreende-se que há evidente ampliação da possibilidade de criação de novos desejos pelo mercado publicitário, ao mesmo tempo em que uma massa de cidadãos antes excluídos do SFN passa a ter seu primeiro contato com as instituições financeiras ao acesso facilitado ao crédito.

Ficou evidente nessa segunda porção do trabalho que concretização do sistema de prevenção e tratamento criado pela Lei 14.181/2021 torna-se ainda mais relevante nesse cenário

de avanço tecnológico, sob risco de relegar o consumidor factualmente superendividado (porem excluído pela norma) ao ônus de um processo de execução cada vez mais robustecido e profissionalizado.

No terceiro capítulo, explorou-se os reflexos práticos da regulamentação promovida pelo Decreto 11.150/2022 sobre a Lei 14.181/2021 e seu sistema de prevenção e tratamento ao superendividados, a repercussão dessa norma perante o Supremo Tribunal Federal e as alternativas para a estipulação de parâmetros de mínimo existencial condizentes com a realidade fática do consumidor.

Constatou-se que, em face da fixação do mínimo existencial em R\$ 303.00 houve evidente estreitamento do espectro de incidência da norma, bem como desestímulo à prática conciliatória. Isso porque, ao estipular valor insuficiente até para adquirir uma cesta básica em qualquer ente federativo do país, o decreto limita o acionamento do sistema de tutela apenas quando o consumidor já se encontrar em estado de evidente miséria, sem condições de satisfazer adequadamente suas necessidades fisiológicas e nutricionais, tampouco às de uma vida digna. Não bastasse, o decreto cria um “limbo” prático, em que diversos consumidores, reconhecidamente vulnerados pelo comprometimento de sua renda, não serão beneficiados pelo plano de pagamento especialmente disposto no art. 104-A, *caput*, do CDC, ficando expostos à exclusão social e ao ônus do processo de execução comum. Por fim, ao excluir do cálculo de não afetação do mínimo existencial o rol de dívidas elencadas no respectivo art. 4º, o decreto inovou na ordem normativa, vedando onde a lei originária não veda e, na prática, impedindo certa flexibilização no computo do mínimo existencial, inviabilizado que essas dívidas sejam contempladas dentro do patrimônio não afetado pelo plano de pagamentos.

Em um segundo momento deste capítulo final, buscou-se evidenciar a inconstitucionalidade do Decreto 11.150/2022 em face do esvaziamento do conceito de mínimo existencial, elemento este intrinsecamente relacionado ao princípio da dignidade da pessoa humana. Explicitou-se as discussões promovidas nas duas ADPFs que tramitam atualmente no STF sobre o tema, bem como a resposta apresentada pela Presidência da República. Desta, extraiu-se que as razões que nortearam a decisão do Poder Executivo na estipulação do mínimo existencial foram diametralmente opostas àquelas que nortearam toda a construção legislativa da Lei 14.181/2021. Enquanto o legislador ordinário deu enfoque na preservação do mínimo existencial, como elemento garantidor de condições mínimas para uma vida digna, o Poder Executivo regulamentou a matéria sob lógica estritamente economicista, preocupando-se mais com a expansão do mercado de crédito do que com a garantia de um mínimo existencial

condizente com a realidade. A inconstitucionalidade do decreto é evidente, e deve ser declarada logo pelo Supremo Tribunal Federal.

Por fim, considerando a provável necessidade de nova regulamentação acerca da parametrização do mínimo existencial, foram apresentadas soluções doutrinárias e outras concebidas por entidades voltada à defesa do consumidor, a fim de instruir o debate e reforçar, mais uma vez, que a estipulação do parâmetro é medida complexo, que depende de caso a caso, e que não pode ser pré-fixada, muito menos em valor ínfimo, como fez o Poder Executivo.

Ao término do presente estudo, conclui-se, portanto, que o Decreto 11.150/2022 representa evidente retrocesso no ordenamento brasileiro, dilapidando a eficácia de mecanismo construído para remediar um dos fenômenos mais agressivos da sociedade de hiperconsumo, o superendividamento. Sua inconstitucionalidade é evidente, ao passo que ao regulamentar elemento diretamente relacionado à dignidade da pessoa humana, estipulou parâmetro que afronta diretamente a consecução desse princípio.

Faz-se necessário, portanto, reconhecer a inconstitucionalidade do Decreto 11.150/2021, e reestipular o mínimo existencial, observando-se a complexidade típica ao tema, evitando-se reducionismos e observando a premissa maior que o sustentar, qual seja: assegurar, efetivamente, ao consumidor superendividado a base material indispensável para consecução de uma vida digna.

REFERÊNCIAS

- AMB. Associação dos Magistrados Brasileiros. Presidência. **NOTA DE APOIO**. Publicada em sítio eletrônico da entidade. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2020/07/AMB_Nota-de-Apoio_PL-3515-2015.pdf. Acesso em: 05 nov. 2022.
- ANADEPS. Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos. **Petição Inicial ADPF 1.006**. Sítio Eletrônico do STF. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6468597>>. Acesso em 20 nov. 2022.
- AZEVEDO, Antônio Junqueira de. **Caracterização jurídica da dignidade da pessoa humana**. Revista Trimestral de Direito Civil. Ano 2, vol. 9, jan/mar. 2002.
- BACEN, Banco Central do Brasil. **Relatório de Cidadania Financeira 2021**. BACEN: Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/cidadaniafinanceira>>. Acesso em 04 nov. 2022
- BARBOSA, Livia. Sociedade de consumo. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.
- BAUMAN, Zygmunt. **Vida a crédito**: conversas com Citali Roviroso-Madrado; tradução de Alexandre Werneck. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.
- BAUMAN, Zygmunt. Vida para o consumo: a transformação das pessoas em mercadoria. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar. 2008.
- BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- BAUMAN, Zygmunt. Globalização: as consequências humanas; tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.
- BANCO MUNDIAL. **Fact sheet: an adjustment to Global Poverty Lines**. 14 set. 2022, Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2022/05/02/fact-sheet-an-adjustment-to-global-poverty-lines#2>> .Acesso em: 05 nov. 2022.
- BEKER, Rodrigo Frantz; BARÃO, Renan Lima. **A desjudicialização e a tecnologia em busca da efetividade na execução civil**. Revista Eletrônica de Direito Processual. Ano 15. Vol. 22. Número. 3. REDP: Reio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/62271>>. Acesso em 05 nov. 2022.
- BENJAMIN, Antonio Herman Vasconcellos e. **O controle jurídico da publicidade**. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 9, p. 25-57, jan./mar. 1994.
- BERTONCELLO, Karen. **Superendividamento do Consumidor – Mínimo Existencial – Casos Concretos**. São Paulo: RT, 2015.
- BORGES, Gabriela Silva. **Regulação para o tratamento do superendividamento**: diretrizes para a construção de um modelo de falência da pessoa natural no Brasil. 2018. 124 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas,

Rio de Janeiro, 2018. Disponível em:

<<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27342>>. Acesso em: 25 out. 2022

BRASIL. **Decreto n. 11.150/2022, 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 n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. **Lex**. Brasília, 2022a. Disponível em:

<<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.150-de-26-de-julho-de-2022-417994735>>. Acesso em: 12 out. 2022.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **INFORMAÇÃO n.**

00139/2022/CONSUNIAO/CGU/AGU. Prestada na ADPF 1.005. Brasília, 2022b.

Disponível em

<<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6468508>>. Acesso em: 14 out. 2022.

BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **Parecer ADPF 1.005**. Sítio eletrônico do STF, 2022. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6468508>>. Acesso em 20 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional do Consumidor.

Impactos da Covid-19 e Relatório de Recomendações. Brasília: Senacon, 2021. Disponível

em: <[https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-](https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/defesadoconsumidor/Biblioteca/editais/produto_5_-_impactos_da_covid-19_e_relatorio_de_recomendacoes.pdf)

[direitos/consumidor/defesadoconsumidor/Biblioteca/editais/produto_5_-_impactos_da_covid-19_e_relatorio_de_recomendacoes.pdf](https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/defesadoconsumidor/Biblioteca/editais/produto_5_-_impactos_da_covid-19_e_relatorio_de_recomendacoes.pdf)>. Acesso em 20 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional do Consumidor.

Nota Técnica n. 3/2020/CGARI/GAB-SENAICON/SENAICON/MJ. Brasília, 2020.

Disponível em:

<<https://mpmt.mp.br/site/storage/webdisco/documentos/Nota%20T%C3%A9cnica%20-%203-2020%20-%20SENAICON%20-%20PL%203515-15.pdf>>. Acesso em 02 nov. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado n. 283, de 03 de agosto de 2012**. Altera a Lei n. 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. Brasília: Senado Federal, 2012. Disponível em:

<<https://legis.senado.leg.br/sdleg->

[getter/documento?dm=3910445&ts=1630408580151&disposition=inline](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3910445&ts=1630408580151&disposition=inline)>. Acesso em 13 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. **Série pensando o**

direito – Nº 12/2009 – consumidor. SENACON: Brasília, 2009. Disponível em:

<http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/12Pensando_Direito3.pdf>. Acesso em 30 out. 2022.

BRASIL. Lei nº. 8.078, de 11 de setembro de 1990. **Código de Defesa do Consumidor**.

Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. 1990. **Lex**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm>.

CARVALHO, Diógenes Faria de; SILVA, Frederico Oliveira. Superendividamento e mínimo existencial: teoria do *reste à vivre*. *Revista de Direito do Consumidor*, vol. 118/2018, p. 263-286, jul-ago/2018. Disponível em:

<<https://revistadedireitodoconsumidor.emnuvens.com.br/rdc/article/view/1236>>. Acesso em 29 out. 2022

CNC – Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo. **Pesquisa Nacional do Endividamento e Inadimplência do Consumidor (Peic)** – outubro de 2022. 2022. Disponível em: <<https://www.portaldocomercio.org.br/publicacoes/pesquisa-de-endividamento-e-inadimplencia-do-consumidor-peic-outubro-de-2022/449422>>. Acesso em: 10 nov. 2022.

CNJ, Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2021**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>. Acesso em: 14 nov. 2022.

COHEN, Gabriel; DOMENE, Murilo. **Instituições gestoras de garantia: novos agentes do mercado de crédito brasileiro**. JOTA. 2022. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/regulacao-financeira/instituicoes-gestoras-de-garantia-novos-agentes-credito-23022022>>. Acesso em: 05 nov. 2022.

CONAMP. Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. **Petição Inicial ADPF 1.005**. Sítio eletrônico do STF. 2022. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6468508>>. Acesso em 20 nov. 2022.

CONDEGE. Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos Gerais. Coordenador-Geral. **A inconsistência do Decreto 11.150/2022 e o esvaziamento inconstitucional da Lei 14.181/2021**. CONDEGE: Brasília, 2022. Disponível em: <<http://condege.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Nota-Tecnica-Inconsistencia-do-Decreto-11.150.2022.pdf>>. Acesso em: 02 nov, 2022.

CORRÊA, Antônio Ricardo. **O processo de execução: Conflito entre os princípios da menor onerosidade para o devedor e o da efetividade**. Jus Brasil. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/4896/o-processo-de-execucao-conflito-entre-os-principios-da-menor-onerosidade-para-o-devedor-e-o-da-efetividade>>. Acesso em 04 nov. 2022.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sociológicos. **Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos**. Sítio eletrônico. DIEESE, 2022. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/cesta/>>. Acesso em 5 nov. 2022.

EUA. Presidente (1961 – 1963: John. F. Kennedy). **Special message to Congress on protecting consumer interest**. Washington, 15 de março de 1962. Disponível em: <<https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKPOF/037/JFKPOF-037-028>>. Acesso em: 11 out. 2022.

FEBRABAN. FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. **Pesquisa FEBRABAN de Tecnologia Bancária 2022** – Vol. 3 Transações Bancárias. Brasília: Febraban, 2022c. Disponível em: <<https://portal.febraban.org.br/pagina/3106/48/pt-br/pesquisa>>. Acesso em 05 nov. 2022

FEBRABAN. FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. **Pesquisa FEBRABAN de Tecnologia Bancária 2022** – Vol. 2 Investimento em Tecnologia. Brasília: Febraban, 2022b. Disponível em: <<https://portal.febraban.org.br/pagina/3106/48/pt-br/pesquisa>>. Acesso em 05 nov. 2022

FEBRABAN. FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. **Pesquisa FEBRABAN de Tecnologia Bancária 2022** – Vol. 1 Tendências em Tecnologia. Brasília: Febraban, 2022a. Disponível em: <<https://portal.febraban.org.br/pagina/3106/48/pt-br/pesquisa>>. Acesso em 05 nov. 2022

FEBRABAN. FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. **Pesquisa FEBRABAN de Tecnologia Bancária**. 2014. 2015. Disponível em: <<https://portal.febraban.org.br/pagina/3106/48/pt-br/pesquisa>>. Acesso em 10 nov. 2022.

FERRAJOLI, Luigi. **Direto e Razão: teoria do garantismo penal**. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

FERREIRA, Vítor Hugo do Amara. **Decreto 11.150/2022 e a miserabilidade no mínimo existencial**. Consultor Jurídico. 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-out-19/garantias-consumo-decreto-111502022-miserabilidade-minimo-existencial>>. Acesso em: 13 out. 2022.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Tradução de Raul Filker. São Paulo: Editora Unesp, 1991.

GONÇALVES, Geyson. **O superendividamento e o mínimo existencial: uma abordagem garantias**. 2016. 210 f. Tese (Doutorado) – Curso de Direito, Ppgd, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016, Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/469/75/IMG/NR046975.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 5 out. 2022.

IDEC. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. **Pesquisa de publicidade de crédito**. São Paulo: Idec, 2019. Disponível em: <<https://guiadosbancosresponsaveis.org.br/media/495468/relat%C3%B3rio-publicidade-de-cr%C3%A9dito.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2022.

IPEA. **Carta de Conjuntura número 57 – 4º trimestre de 2022**. 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2022/11/221103_cc_57_nota_07_nota_de_credito.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2022.

IPEA. **Evolução do crédito no Brasil entre 2003 e 2010**. Brasília: Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3537/1/td2022.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2022.

KOTLER, Philip; KARTAJAYA, Hermawan; SETIAWAN, Iwan. **Marketing 5.0: tecnologia para a humanidade**. Tradução de André Fontenelle. Rio de Janeiro: Sextante, 2021.

LATOUCHE, Serge. **Pequeno tratado do decrescimento sereno**. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

LIPOVETSKY, Gilles. **A felicidade paradoxal**: ensaio sobre a sociedade de hiperconsumo. Tradução de Maria Lucia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **Crédito ao consumidor e superendividamento**: uma problemática geral. Biblioteca Digital do Senado. Brasília, a.33, n. 129. Jan/mar. 1996. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176377>>. Acesso em: 16 out. 2022.

MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V.; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de direito do consumidor**. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021a.

MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V.; LIMA, Clarissa Costa de; VIAL, Sophia Martini. **Comentários à Lei 14.181/2021**: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. 1. Ed, Livro eletrônico. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021b.

MARQUES, Cláudia Lima; PFEIFFER, Roberto Cartellanos. **Superendividamento dos consumidores**: Vacina é o PL 3.515 de 2015. Consultor Jurídico. 2020. Disponível em: encurtador.com.br/inrwm. Acesso em: 19 out. 2022.

MARQUES, Claudia Lima; CAVALLAZZO, Rosangela Lunardelli; LIMA, Clarissa Costa de. **Direitos do consumidor endividado II: vulnerabilidade e inclusão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MARTINS, Fernando Rodrigues; LIMA, Clarissa Costa; MARTINS, Guilherme Magalhães; VIAL, Sophia Martini; MARQUES, Claudia Lima. **Os vetos parciais sobre a lei 14.181/21 e a necessidade de promoção suficiente dos superendividados**. Migalhas. 2021. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/350922/os-vetos-parciais-sobre-a-lei-14-181-21>>. Acesso em 25 out. 2022.

NUNES, Dierle; ANDRADE, Tatiane Costa. **Tecnologia a serviço da efetividade na execução**: uma alternativa aos dilemas do art. 139, IV, CPC: Mais um passo na discussão – PT 2. Revista de Processo. vol. 304/2020. p. 339 – 361. Thomson Reuters, 2020. Disponível em: <https://www.academia.edu/43214342/TECNOLOGIA_A_SERVI%C3%87O_DA_EFETIVIDADE_NA_EXECUC%C3%87%C3%83O_parte_2_UMA_ALTERNATIVA_AOS_DILEMAS_DO_ART_139_IV_CPC>. Acesso em: 05 nov. 2022.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Insolvency in Selected OECD Countries: Outcomes and regulations**. CESifo, DICE Report, 1/2006. Disponível em: <<https://www.ifo.de/DocDL/dicereport106-forum5.pdf>>. Acesso em 13 nov. 2022.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Resolução A/RES/39/248, de 9 de abril de 1985**. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/469/75/IMG/NR046975.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 16 out. 2022.

RIBEIRO, Rodrigo Fernandes. **O endividamento da classe trabalhadora do Brasil nos anos 2000**. 2018. 249 f. Tese (Doutorado) – Curso de Serviço Social, Ppgss, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/191512>>. Acesso em 28 out. 2022.

TADDEI, Anna. **Consumo de crédito no Brasil: uma reflexão sócio-jurídica**. In.: Sociologia, antropologia e cultura jurídica I [Recurso eletrônico on-line] Org. CONPEDI/UFPB; coord. ROLIM, Renata Ribeiro; NOVAES, Antônio Marcelo Cavalcanti; ROCHA; Leonel Severo. Florianópolis: CONPEDI, 2014.

TOURAINÉ, Alan. **Crítica da modernidade**. Tradução de Elias Ferreira Edel. Petrópolis: Vozes, 1994.

SANSEVERINO, Paulo de Tarso Vieira; MARQUES, Claudia Lima. **Superendividamento do Consumidor – Mínimo Existencial – Casos concretos, de Káren Rick Danilevitz Bertoncetto**. São Paulo: revista dos tribunais, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Notas sobre o decreto do mínimo indecente para uma vida indigna**. Consultor Jurídico. 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-set-26/direitos-fundamentais-notas-decreto-minimo-indecete-vida-indigna>>. Acesso em: 2 out. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. **Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações**. Doutrina Nacional. Direitos Fundamentais & Justiça. Ed. Out/dez 2007. Disponível em <http://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao024/ingo_mariana.html>. Acesso em: 12 nov. 2022.

SAYEG, Ricardo. **O capitalismo humanista**. KBR. Edição Kindle, 2011.

SILVA, Ana Beatriz Barbosa. **Mentes consumistas: do consumismo à compulsão por compras**. 1. Ed. São Paulo: Globo, 2014.

S. BRASIL, Ana Larissa da. **Círculo virtuoso do crédito: prevenção ao superendividamento do consumidor diante da democratização do crédito**. 2021. 149 f. Dissertação (mestrado) – Curso de Direito, Ppgd, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/227189>>. Acesso em 29 out. 2022.

SERASA. **Mapa da Inadimplência e Renegociação de Dívidas**: setembro de 2022. Sítio eletrônico da Serasa. Publicado em setembro de 2022. Disponível em: <<https://cdn.builder.io/o/assets%2Fb212bb18f00a40869a6cd42f77cbeefc%2Fe8d2469a839d432f866adc713bea6639?alt=media&token=a9e1b08f-c637-466f-9cd1-2875d5dfc976&apiKey=b212bb18f00a40869a6cd42f77cbeefc>>. Acesso em: 05 nov. 2022.

SLATER, Don. **Cultura do consumo & modernidade**. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Nobel, 2002.