**Lucas Rafael Martins**

# A DEGRADAÇÃO DO CONCEITO CONSTITUCIONAL DO MÍNIMO EXISTENCIAL DOS CONSUMIDORES SUPERENDIVIDADOS:

## A Urgência do Resgate dos Preceitos Constitucionais

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Rio.

Orientadora: Profa. Gisele Guimarães Cittadino.

**Rio de Janeiro,**
**Abril de 2025**

**Lucas Rafael Martins**

# A DEGRADAÇÃO DO CONCEITO CONSTITUCIONAL DO MÍNIMO EXISTENCIAL DOS CONSUMIDORES SUPERENDIVIDADOS:

## A Urgência do Resgate dos Preceitos Constitucionais

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Rio.

**Profa. Gisele Guimarães Cittadino**
Orientadora
Departamento de Direito, PUC-Rio

**Prof. Fabio Carvalho Leite**
Departamento de Direito, PUC-Rio

**Prof. Breno Baía Magalhães**
UFPA

Rio de Janeiro, 07 de abril de 2025

Todos os direitos reservados. A reprodução, total ou parcial, do trabalho é proibida sem autorização da universidade, do autor e da orientadora.

**Lucas Rafael Martins**

Graduou-se em Direito na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em 2017. Cursou pós-graduação, nível especialização, em Direito Processual, pela PUC-Minas, em 2020 e em Direito e Processo do Trabalho, pela PUC-RS, em 2021. É Servidor da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, nível técnico, desde 2016.

Ficha Catalográfica

Martins, Lucas Rafael

A degradação do conceito constitucional do mínimo existencial dos consumidores superendividados: A urgência do resgate dos preceitos constitucionais / Lucas Rafael Martins ; orientadora: Gisele Guimarães Cittadino. – 2025.
103 f. : il. color. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 2025.
Inclui bibliografia

1. Direito – Teses. 2. Superendividamento. 3. Mínimo existencial. 4. Dignidade humana. 5. Direito do consumidor. 6. Direito constitucional. I. Cittadino, Gisele Guimarães. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD: 340

Este trabalho é dedicado àqueles que carregam o fardo invisível do superendividamento em uma sociedade que transforma suas necessidades em mercadorias, cidadãos em consumidores e o interesse público em moeda de troca política. Dedico-o às pessoas cuja sobrevivência e dignidade pendem em frágil equilíbrio diante da voracidade de um mercado que subordina o valor humano à lógica implacável do lucro. Aos que, mesmo quando reduzidos a números em planilhas financeiras, resistem em preservar a sua humanidade, enquanto aqueles que deveriam proteger seus direitos fundamentais os traem, movidos pela ganância e pela corrupção.

## Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes) – Código de Financiamento 001.

Agradeço à minha orientadora Dra. Gisele Cittadino, pelo estímulo e parceria para a realização deste trabalho, bem como a todos os professores, coordenadores e funcionários do Departamento de Direito da PUC-Rio, que transformaram a minha visão deste mundo e do poder de transformação da realidade pelo Direito.

Agradeço à minha família pelo seu amor incondicional.

Ao Centro de Estudos Jurídicos da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

E a todos os meus amigos, que não me deixaram desistir.

# Resumo

MARTINS, Lucas Rafael; CITTADINO, Giselle Guimarães (Orientadora). A degradação do conceito constitucional do mínimo existencial dos consumidores superendividados: A urgência do resgate dos preceitos constitucionais. Rio de Janeiro, 2025. 102 p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

A dissertação analisa a financeirização do conceito de mínimo existencial atribuído pelo Poder Executivo no contexto do combate ao superendividamento e demonstra sua inadequação aos preceitos constitucionais. O superendividamento se configura como um fenômeno social e jurídico de grandes repercussões, que impacta negativamente a dignidade de milhares de consumidores, comprometendo a sua subsistência e os excluindo do mercado de consumo. No Brasil, a resposta legislativa a esse problema resultou na edição da Lei n.º 14.181/2021, regulamentada pelos Decretos n.º 11.150/2022 e n.º 11.567/2023, que estabeleceram parâmetros financeiros para a definição do mínimo existencial. Contudo, a adoção de um critério puramente financeiro, desconsiderando as garantias constitucionais e a proteção efetiva da dignidade humana, revela-se inadequada. Para o desenvolvimento desta pesquisa, empregou-se a metodologia de revisão bibliográfica multidisciplinar, com análise de legislações nacionais e internacionais, doutrina especializada e estudos acadêmicos voltados à proteção do consumidor e à justiça social. O estudo também incorporou uma abordagem crítica da regulamentação vigente, contrastando-a com modelos de proteção ao superendividamento adotados em sistemas jurídicos estrangeiros, como o europeu e o norte-americano. Os resultados da pesquisa indicam que, embora o modelo brasileiro de proteção ao superendividamento apresente avanços normativos, sua efetividade é limitada pela insuficiência dos valores atribuídos ao mínimo existencial. A definição imposta pelo Poder Executivo não assegura uma sobrevivência digna aos consumidores, comprometendo sua reinserção no mercado e perpetuando ciclos de exclusão social. Além disso, constatou-se a existência de novos fatores de risco que intensificam a vulnerabilidade financeira da população, como as apostas esportivas e os jogos digitais de azar. Dessa forma, demonstrou-se a inconstitucionalidade da financeirização do mínimo existencial e se sugere a adoção do salário-mínimo constitucional como parâmetro mais alinhado à sua definição. O estudo reforça a necessidade de um modelo de enfrentamento ao superendividamento que efetivamente garanta a dignidade dos

consumidores e fomente políticas públicas alinhadas à realização dos princípios constitucionais e de satisfação da dignidade humana.

## Palavras-chave:

Superendividamento; Mínimo Existencial; Dignidade Humana; Direito do Consumidor; Direito Constitucional.

## Abstract

MARTINS, Lucas Rafael; CITTADINO, Phd. Giselle Guimarães (Advisor). The Degradation of the Constitutional Concept of the Minimum Living Standard for Over-Indebted Consumers: The Urgency of Restoring Constitutional Principle. Rio de Janeiro, 2025. 102 p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This dissertation examines the constitutional implications of financializing the minimum living standard in Brazilian consumer protection law, with particular focus on its implementation through Law n. 14.181/2021 in the context of consumer over-indebtedness prevention and remediation. The research analyzes how this financialization conflicts with fundamental constitutional principles and demonstrates its inadequacy as a regulatory framework for protecting vulnerable consumers. Consumer over-indebtedness represents a complex socio-legal phenomenon with profound implications for economic citizenship, significantly impacting the dignity of thousands of consumers by compromising their basic subsistence and excluding them from meaningful market participation. The Brazilian legislative response materialized through Law n. 14.181/2021, subsequently regulated by Decrees n. 11.150/2022 and n. 11.567/2023, established strictly financial parameters for defining the minimum living standard. However, this purely monetary approach, which disregards constitutional guarantees and the multidimensional nature of human dignity protection, proves fundamentally inadequate for addressing the systemic nature of consumer over-indebtedness. The research methodology encompasses a systematic review of constitutional law, consumer protection legislation, and socioeconomic studies, complemented by comparative analysis of over-indebtedness protection frameworks in France and the United States. This multidisciplinary approach integrates perspectives from consumer law, constitutional theory, and social justice scholarships to evaluate the effectiveness of current regulatory mechanisms. The empirical findings demonstrate that while the Brazilian consumer over-indebtedness protection model has achieved significant normative advancement, its effectiveness is substantially compromised by the inadequate valuation of the minimum living standard. The Executive Branch's financially reductive definition fails to ensure consumers' dignified subsistence, thereby impeding their market reintegration and perpetuating cycles of social exclusion. Moreover, the research identifies emerging risk factors exacerbating financial vulnerability, particularly the proliferation of sports betting platforms and digital gambling services, which

necessitate enhanced regulatory attention. This dissertation argues that the financialization of the minimum living standard constitutes an unconstitutional restriction of fundamental rights and proposes the adoption of the constitutional minimum wage as a more appropriate parameter, aligned with the broader framework of social rights protection. The study concludes by advocating for a comprehensive over-indebtedness mitigation model that effectively guarantees consumer dignity through public policies consonant with constitutional principles and the preservation of human dignity in the consumer society context. The research contribution lies in its systematic critique of the current regulatory framework and its proposal for constitutional realignment of consumer protection mechanisms, offering both theoretical insights and practical recommendations for policy reform in consumer over-indebtedness prevention and remediation.

## Keywords:

Over-indebtedness; Minimum Living Standard; Human Dignity; Consumer Law; Constitutional Law.

# Sumário


| | | |
|---|---|---|
| | Introdução | 14 |
| 1 | O Fenômeno do Superendividamento no Brasil e a Trajetória de seu Enfrentamento | 17 |
| 1.1 | Breve Histórico do Mercado de Crédito no Brasil: das Problemáticas da Disponibilidade e da Qualidade como Fatores do Superendividamento | 18 |
| 1.2 | Da Divergência do Conceito de Mínimo Existencial e da Caracterização da Condição de Superendividado na Tramitação do Projeto de Enfrentamento do Superendividamento | 31 |
| 1.3 | A Significação Econômica do Conceito do Mínimo Existencial Promovida pelo Poder Executivo | 41 |
| 2 | O Conteúdo Moral do Mínimo Existencial, sob a Ótica do Constitucionalismo Comunitário e da Filosofia Política | 48 |
| 2.1 | A Constituição como Ponto Fulcral do Exercício da Cidadania | 48 |
| 2.2. | A Definição Epistemológica do Princípio do Mínimo Existencial | 51 |
| 2.3 | A Redemocratização e o Constitucionalismo Comunitário no Brasil: Dos Acordos Razoáveis Selados no Estabelecimento do Estado Democrático | 58 |
| 2.4 | A Ideia do Mínimo Existencial na Teoria da Justiça de Rawls, Walzer e Habermas | 65 |
| 3 | A Incompatibilidade do Princípio do Mínimo Existencial com a Significação Financeira a partir da Lei nº 14.181/2021 e os Novos Desafios do Combate ao Superendividamento | 69 |
| 3.1 | Da Necessidade de Resgatar a Compreensão Originária do Mínimo Existencial, ante a Adoção da Financeirização de seu Conceito | 70 |
| 3.2 | Dos Novos Riscos que Ameaçam Agudizar a Crise do Superendividamento e do Comprometimento do Mínimo Existencial dos Consumidores | 75 |
| 3.2.1 | O Desenvolvimento e a Popularização de Métodos de Pagamento Instantâneo | 76 |
| 3.2.2 | A Regulamentação das Apostas Esportivas e sua Explosiva Popularização | 79 |
| 3.2.3 | A Oferta Massiva de Jogos Eletrônicos de Azar que Burlam sua Proibição e Oferecem Riscos aos Consumidores | 83 |
| | Conclusão | 87 |
| | Referências | 91 |

# Lista de Figuras

Figura 1 Saldo da carteira de crédito – Total 21

Figura 2 Países com maiores números de acesso a sites de apostas 81

## Lista de Abreviaturas e Siglas

| | |
|---|---|
| Abecs | Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços |
| ADPF | Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental |
| Anadep | Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos |
| BPC | Benefício de Prestação Continuada |
| Brasilcon | Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor |
| Capes | Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior |
| CDC | Código de Defesa do Consumidor |
| CNPJ | Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica |
| Condege | Conselho Nacional de Defensoras e Defensores Públicos Gerais |
| CRFB/1988 | Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 |
| FHC | Fernando Henrique Cardoso |
| Febraban | Federação Brasileira de Bancos |
| FNSP | Fundo Nacional de Segurança Pública |
| IBJR | Instituto Brasileiro de Jogo Responsável |
| MED | Mecanismo Especial de Devolução |
| OAB | Ordem dos Advogados do Brasil |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PLS | Projeto de Lei do Senado |
| RMI | Renda Mínima de Inserção |
| SFH | Sistema Financeiro de Habitação |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| STJ | Superior Tribunal de Justiça |
| Susep | Superintendência de Seguros Privados |
| UFRGS | Universidade Federal do Rio Grande do Sul |
| UFRJ | Universidade Federal do Rio de Janeiro |

*O consumismo de hoje não tem como objetivo a satisfação das necessidades, mas a produção de desejos cada vez mais insaciáveis, que geram um ciclo permanente de esperanças frustradas e novas expectativas. O resultado é uma sociedade de devedores, não de cidadãos.*

Zygmunt Bauman, *Vida para Consumo: a Transformação das Pessoas em Mercadoria*

# Introdução

O crescente endividamento dos consumidores tem se consolidado como um importante problema de ordem social, econômica e jurídica nas sociedades contemporâneas. Esse fenômeno se torna especialmente preocupante quando atinge níveis crônicos, que comprometem a garantia de uma sobrevivência digna. O superendividamento ocorre quando o consumidor, pessoa natural e tomadora de crédito, não consegue saldar o montante exigível e vincendo de suas obrigações financeiras, contraídas de boa-fé, sem comprometer seu mínimo existencial[1].

O permanente e crescente estímulo ao consumo e, consequentemente, ao endividamento, compromete progressivamente a renda[2] dos consumidores e, invariavelmente, pode prejudicar a sua sobrevivência, quando estes experimentam a condição de superendividamento. Trata-se de uma realidade que tem demandado a adoção de medidas protetivas por parte da atividade legislativa e jurídica em diversos países, dado que os institutos jurídicos tradicionais têm se mostrado ineficazes para lidar com essa nova realidade.

No Brasil, esse problema tem sido objeto de atenção há longa data e, recentemente, culminou na edição da Lei nº. 14.181/2021, que alterou dispositivos do Código de Defesa do Consumidor e do Estatuto do Idoso, para regulamentar a prevenção e o tratamento do superendividamento.

O modelo brasileiro se baseia no aprimoramento das obrigações, no dever de informação e de boa-fé, tanto dos consumidores, quanto dos fornecedores de crédito. Como forma de tratamento e de reversão da crise do superendividamento, o modelo propõe um acordo a ser entabulado pelo devedor com todos os seus credores que, além de satisfazer o crédito, deve assegurar ao devedor uma sobrevivência digna.

---

[1] Conceito trazido pela Lei nº. 14.181/2021, no art. 54-A, §1º. Cumpre observar que a doutrina especializada sobre o tema já tinha pacificado o conceito do consumidor superendividado, conforme se observa da doutrina de Cláudia Lima Marques (MARQUES, Cláudia Lima; CAVALLAZZI, Rosangela Lunardelli (Coord.). *Direitos do consumidor endividado*: superendividamento e crédito. São Paulo: RT, 2006).

[2] A Teoria da Classe Ociosa, de Thortein Veblen, afirma que o modo de comportamento de consumo das classes mais abastadas tendem a despertar um sentimento invejoso, ou melhor, de desejo, dos demais indivíduos, que almejam serem reconhecidos como melhores que os demais. Ou seja, o ato de consumir, seria também o de demostrar pertencimento à classe ociosa que exibe lucro, poder e reconhecimento (VEBLEN, Thorstein. *The Theory of the Leisure Class*. Edição de BANTA, Martha. Oxford: Oxford University Press. Reissue edition, julho de 2009. Citado por CAVALCANTE, Carolina Miranda. *Análise Metodológica da Economia Institucional*. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2007).

Essa garantia é atribuída ao conceito de mínimo existencial, elemento indispensável à estruturação dos planos de pagamento das dívidas dos consumidores superendividados e representa, no modelo brasileiro, a parcela da renda e do patrimônio dos consumidores que deve ser reservada para garantir sua dignidade e a de seus dependentes.

Ocorre que o Decreto nº. 11.150/2022, ao regulamentar a Lei nº. 14.181/2021, fixou o conceito de mínimo existencial em 25% do salário-mínimo nacional, para a sobrevivência do cidadão, o que correspondia ao valor de R$ 303,00. Com essa garantia, o consumidor deveria agasalhar gastos representativos de todas as suas necessidades de sobrevivência digna, como moradia, alimentação, lazer, entre outros, destinando os outros 75% de sua renda ao plano de pagamentos de sua dívida repactuada.

Tal definição foi alvo de inúmeras críticas[3], dada a insuficiência do valor reservado à manutenção do consumidor e de sua família. Posteriormente, em 19 de junho de 2023, sobreveio o Decreto Presidencial nº. 11.567/2023[4], modificando o valor da renda mínima existencial para os atuais R$ 600,00. No entanto, esse montante ainda se mostra aquém do necessário para garantir o mínimo existencial, sobretudo quando se considera a disparidade com o valor do salário-mínimo nacional, que deveria corresponder ao padrão elementar de manutenção dos gastos básicos dos indivíduos.

O objetivo central deste estudo foi demostrar a inadequação da financeirização do conceito do mínimo existencial, frente aos preceitos constitucionais brasileiros, para tanto, busca-se examinar a evolução do mercado de crédito no Brasil e o surgimento do fenômeno do superendividamento como problema social. Propõe-se ainda uma análise do desenvolvimento do conceito de mínimo existencial no processo constituinte e a investigação da compatibilidade da definição financeira imposta pelo Executivo, com os direitos fundamentais da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988).

---

[3] Nota Técnica do Conselho Nacional de Defensoras e Defensores Públicos Gerais (Condege). *A inconsistência do Decreto 11.150/2022 e o esvaziamento inconstitucional da Lei nº. 14.181/2021*. Disponível em: http://condege.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Nota-Tecnica-Inconsistencia-do-Decreto-11.150.2022.pdf. Acesso em: 1 out. 2022; Nota Técnica do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor e do Programa de Apoio ao Endividado da USP – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto. *Governo decreta mínimo existencial e coloca a população brasileira abaixo da linha da pobreza*. Disponível em: https://idec.org.br/sites/default/files/nt_minimo_existencial.pdf. Acesso em: 1 out. 2022; e MARQUES, Claudia Lima. *Decreto 11.150/22: a inconstitucional tentativa de esvaziar a Lei 14.181/21 e retroceder o dever do Estado de proteção do consumidor.* Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/371504/a-inconstitucional-tentativa-de-esvaziar-a-lei-14-181-21. Acesso em: 1 out. 2022.

[4] BRASIL. *Decreto nº. 11.567, de 19 de junho de 2023.* Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-11.567-de-19-de-junho-de-2023-490730044. Acesso em: 27 jun. 2023.

A relevância desta pesquisa repousa na necessidade de avaliar criticamente a constitucionalidade da atribuição puramente financeira ao conceito do mínimo existencial, bem como a insignificância dos valores fixados pelo Poder Executivo para a garantia de uma sobrevivência digna. A pesquisa busca contribuir para o debate acadêmico e jurídico sobre a proteção dos consumidores superendividados e a efetiva garantia de sua dignidade humana, trazendo uma análise interseccional entre Direito, Economia e Filosofia política.

A metodologia aplicada consistiu na coleta de dados e revisão bibliográfica multidisciplinar. O estudo se baseou na análise de legislações nacionais e internacionais, doutrina especializada e artigos acadêmicos, além da investigação teórica sobre a fundamentação constitucional do mínimo existencial e sua relação com a dignidade humana e a justiça social.

A dissertação está organizada em três capítulos, que buscam desenvolver um raciocínio progressivo acerca do problema apresentado. O primeiro se destina a apresentar o conceito do superendividamento, a trajetória de seu enfrentamento nacional, além de revelar a evolução das discussões políticas sobre o mínimo existencial, que culminou na sua definição pelo Poder Executivo. O segundo convida o leitor a desvendar o possível conteúdo moral do princípio constitucional do mínimo existencial, abordando seu papel na garantia da dignidade humana e na proteção dos direitos fundamentais. Por derradeiro, o terceiro incita a uma reflexão no tocante à incompatibilidade da concepção financeira do mínimo existencial com as garantias constitucionais, bem como dos novos fatores de risco que agravam a crise no superendividamento no país.

A partir dessa estrutura, a pesquisa pretende explicitar a insuficiência dos padrões adotados e reforça a necessidade de um enfoque que efetivamente garanta a dignidade dos consumidores superendividados.

# 1
# O Fenômeno do Superendividamento no Brasil e a Trajetória de seu Enfrentamento

O crédito ao consumo desempenha um papel importante nas economias de mercado, visto que é por meio dele que bens e serviços de alto valor agregado podem ser adquiridos sem representar um esforço financeiro imediato para os consumidores. Sob a ótica econômica e dogmática, o crédito tende a transferir para o futuro as perspectivas coletivas de crescimento econômico e de desenvolvimento social, que podem ou não se concretizar. Sua recente democratização, aliada à deficiência generalizada nos controles de seu risco, indica uma provável decisão de socialização da crise de superendividamento, inerente à sua oferta, especialmente em sociedades de consumo em massa[5].

Nos países onde a cultura da poupança não se desenvolveu plenamente, o crédito ganhou ainda mais relevância e, recentemente, passou a cumprir um novo papel: o de facilitar o acesso a bens e serviços que se tornaram representativos em sociedades guiadas pela necessidade de consumir, com a intenção de performar posições de destaque e pertencimento social[6].

Ao considerar tais fatores, é possível observar que o endividamento dos consumidores, em vários países, tem crescido vertiginosamente e ameaçado a estabilidade dos acordos democráticos assegurados constitucionalmente, ao mesmo tempo em que desafia o rigor das cláusulas contratuais firmadas, pondo em risco, a um só tempo, a estabilidade constitucional e a solidez bancária.

---

[5] O crédito, disponibilizado de forma massificada e generalizada, é um produto da sociedade pós-moderna. A globalização, o desenvolvimento tecnológico e o logístico permitiram o crescimento vertiginoso da produção, deslocando o papel de agente preponderante das economias nacionais dos trabalhadores para os consumidores. Neste sentido, além de manter ativa a necessidade e a vontade de consumir, igualmente importante é possibilitar o consumo e aqui ganha destaque o papel do crédito, como principal motor de desenvolvimento (BIHL, Luc. Le surendettement: L'apparition d'um fléau social. In: GARDAZ, Michel. *Le surendettement de particuliers.* Paris: Anthropos, 1997, p. 3). Outrossim, o compartilhamento dos riscos sociais do ato de consumir foi muito bem explorado por LOPES, José Reinaldo de Lima. Crédito ao consumidor e superendividamento: Uma Problemática Geral. *Revista de Informação Legislativa*, n. 129/111, p. 109-115. Senado Federal: Brasília, jan.-mar. 1996.

[6] A Teoria da Classe Ociosa, um dos mais importantes focos de estudo de Veblen (2009), que diz respeito à necessidade dos indivíduos de se compararem uns com os outros invejosamente, ou melhor, se relaciona ao desejo das pessoas de serem reconhecidas como melhores que os outros indivíduos. Neste ponto, o consumo se destaca, posto que seria a demonstração de pertencimento à classe ociosa aos demais, a qual exibe um símbolo de poder, de capacidade de se dar ao luxo de usufruir do ócio conspícuo e de produtos desejados pelo grupo social (VEBLEN, Thorstein. *The Theory of the Leisure Class*. Edição de BANTA, Martha. Oxford: Oxford University Press; Reissue edition. Julho de 2009).

Diante desse fenômeno social de grande relevância coletiva, a Academia, os agentes do Judiciário, do Ministério Público, da Advocacia e da Defensoria Pública, com base nos princípios e normas constitucionais e na sistemática protetiva do Código de Defesa do Consumidor, passaram a estudar e a enfrentar o flagelo do superendividamento no Brasil, cujos aspectos serão abordados nos próximos itens deste capítulo.

## 1.1. Breve Histórico do Mercado de Crédito no Brasil: das Problemáticas da Disponibilidade e da Qualidade como Fatores do Superendividamento

O mercado do crédito no Brasil se estabeleceu sob uma lógica liberal, desregulamentada e intrinsecamente patrimonialista. Neste sentido, é relevante observar que a Lei nº. 24, de 24 de outubro de 1832[7], a primeira a tratar da temática no território nacional, estabeleceu, entre suas premissas, a liberdade irrestrita ao ofertante, desde o estabelecimento das formas de pagamento do contrato, até a fixação das taxas de juros remuneratórios e demais condições. A ausência de qualquer aparato protetivo aos consumidores foi replicada nos dispositivos dos Códigos Comerciais de 1850[8] e do Código Civil de 1916.[9]

Essa tendência foi interrompida apenas na Era Vargas, com a edição do Decreto nº. 22.626/1933[10], que fixou limites à cobrança de juros nos contratos de crédito e proibiu a prática de cobrança de juros compostos. Assim, conforme previsão do art. 1º do referido Decreto, a cobrança de juros foi limitada ao dobro do valor fixado no art. 1.062 do Código Civil de 1916, que previa um limite remuneratório de 6% (seis por cento) ao ano. Além disso, a prática do anatocismo foi proibida por força do art. 4º do Decreto. Portanto, a cobrança de juros nos contratos de crédito ficou limitada ao teto de 12% (doze por cento) ao ano, capitalizado de forma simples.

---

[7] BRASIL. *Lei Imperial n.º 24, de 24 de outubro de 1832*. Orça a receita, e fixa a despesa para o anno financeiro de 1833-1834. Coleção de Leis do Império do Brasil, Rio de Janeiro, 1832. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-24-10-1832.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.

[8] BRASIL. *Código Comercial. Lei n.º 556, de 25 de junho de 1850*. Art. 248. Regula as operações de comércio no Brasil. Coleção de Leis do Império do Brasil, Rio de Janeiro, 1850. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0556-1850.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.

[9] BRASIL. *Código Civil. Lei n.º 3.071, de 1º de janeiro de 1916*. Art. 1.262. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 5 jan. 1916. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 20 out. 2024.

[10] BRASIL. *Decreto n.º 22.626, de 7 de abril de 1933.* Dispõe sobre os juros nos contratos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 8 abr. 1933. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D22626.htm. Acesso em: 25 jan. 2024.

Contudo, a edição do mencionado decreto não representou uma modificação no aparato principiológico dos contratos de crédito bancário, mas, antes de tudo, uma tentativa do Governo Federal de conter os efeitos nefastos da crise do café de 1920 e da quebra de solvência do sistema financeiro internacional, iniciada na bolsa de valores de Nova Iorque, em 1929. Além de estabelecer limites à cobrança de juros, o decreto punia o seu desrespeito com a sanção de nulidade contratual, sem prejuízo da aplicação de sanções criminais, uma vez que o mutuante poderia incorrer nas penas correspondentes aos crimes contra a economia popular[11].

Tal dirigismo contratual orientou a oferta do crédito até a edição da Lei da Reforma Bancária[12], que apesar de atribuir ao Conselho Monetário Nacional, sob as diretrizes da Presidência da República, a possibilidade de limitar a cobrança de juros dos contratos de crédito, em termos práticos, a limitação jamais foi exercida. Dessa forma, ficaram as instituições financeiras autorizadas a estabelecerem as taxas de juros que considerassem mais adequadas ao risco do tomador de crédito, à conjuntura econômica e aos seus interesses de mercado.

A Reforma Bancária representou o fim do dirigismo contratual previsto no Decreto nº. 22.626/1933 e sua segurança jurídica restou consolidada pelo verbete nº. 596[13] de Súmula do STF, em 1977, que permanece inalterado até a conclusão desta pesquisa, ocorrida em fevereiro de 2025.

---

[11] Neste sentido, veja-se previsão do art. 13 e 14 do Decreto 22.626/1933 (op. Cit): “Art. 13. É considerado delito de usura, toda a simulação ou prática tendente a ocultar a verdadeira taxa do juro ou a fraudar os dispositivos desta lei, para o fim de sujeitar o devedor a maiores prestações ou encargos, além dos estabelecidos no respectivo título ou instrumento. Penas - Prisão por (6) seis meses a (1) um ano e multas de cinco contos a cincoenta contos de réis. No caso de reincidência, tais penas serão elevadas ao dobro. Paragrafo único. Serão responsáveis como coautores o agente e o intermediário, e, em se tratando de pessoa jurídica, os que tiverem qualidade para representá-la” [...] “Art. 14. A tentativa deste crime é punível nos termos da lei penal vigente”. E, também, do art. 4º, a, do Decreto-Lei nº. 869/1938 e posteriormente do art. 4ª, a, da Lei 1.521/1951, vejamos: “Art. 4º Constitui crime da mesma natureza a usura pecuniária ou real, assim se considerando: a)cobrar juros superiores à taxa permitida por lei, ou comissão ou desconto, fixo ou percentual, sobre a quantia mutuada, além daquela taxa; b) obter ou estipular, em qualquer contrato, abusando da premente necessidade, inexperiência ou leviandade da outra parte, lucro patrimonial que exceda o quinto do valor corrente ou justo da prestação feita ou prometida. Pena: 6 meses a 2 anos de prisão celular e multa de 2:000$000 a 10:000$000 [...]” e “Art. 4º. Constitui crime da mesma natureza a usura pecuniária ou real, assim se considerando: a) cobrar juros, comissões ou descontos percentuais, sobre dívidas em dinheiro superiores à taxa permitida por lei; cobrar ágio superior à taxa oficial de câmbio, sobre quantia permutada por moeda estrangeira; ou, ainda, emprestar sob penhor que seja privativo de instituição oficial de crédito [...]”.

[12] BRASIL. *Lei n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1964*. Dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.

[13] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula n.º 596*. As disposições do Decreto 22.626/1933 não se aplicam às taxas de juros e aos outros encargos cobrados nas operações realizadas por instituições financeiras públicas ou privadas, que integram o sistema financeiro nacional. Diário da Justiça, Brasília, DF, 9 dez. 1977. Disponível em:

Contudo, diferentemente do que foi observado em outros países, a oferta do crédito não restou ampliada pela mera desregulação do mercado quanto à cobrança de juros[14], apesar de serem praticamente contemporâneos. Por aqui, elementos macroeconômicos e burocráticos impediram o desenvolvimento do mercado de crédito em massa nas décadas de 1960 e 1970, devido à instabilidade econômica marcada por largos períodos de hiperinflação e instabilidade cambial; sem prejuízo das sucessivas crises institucionais decorrentes de golpes de Estado e regimes de exceção.

Não se pode ignorar também a ausência de concorrência e a participação excessiva do Estado na economia, que, por meio de bancos estatais, privilegiava outros tipos de crédito além do de consumo, como o crédito habitacional, o rural e o voltado para microempresas.

A respeito desse fenômeno, pondera José Reinaldo de Lima Lopes[15] que, no mercado de crédito ao consumidor, as transnacionais do ramo automobilístico desempenharam papel de pioneirismo, tendo em vista que, além de instalarem suas montadoras no mercado nacional, se viram compelidas a estruturar instituições financeiras destinadas à oferta de crédito direto ao consumidor. É certo que, até a atualidade, elas permanecem sendo agentes financeiros relevantes na oferta de crédito orientado ao consumo.

Dessa forma, verifica-se que a multiplicidade de agentes econômicos atuantes no mercado do crédito ao consumidor é um fato recente, observado apenas após a abertura do sistema financeiro nacional, por meio das privatizações dos bancos estatais[16] e com o êxito das políticas de controle inflacionário e cambial, apesar das políticas de modernização do sistema financeiro, e promoção do crédito, ambas engendradas pelo Banco Central e pelo Executivo.

---

https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2017. Acesso em: 20 jan. 2024.

[14] O mercado de crédito nos Estados Unidos se desenvolveu rapidamente após a decisão da Suprema Corte de 1978, que reconheceu a inconstitucionalidade das leis estaduais que proibiam a usura, desde o período colonial; permitindo-se, portanto, a cobrança de juros pelas instituições financeiras. O julgamento do caso "*Marquette National Bank of Mineapolis vs. Firt Omaha Service Corp."* possibilitou o desenvolvimento do maior mercado de crédito do mundo, que serviu de modelo aos demais países. Contudo, na mesma velocidade de crescimento do mercado de crédito, aumentaram também os pedidos de falência, tanto nos EUA, quanto na Austrália, Japão e Reino Unido, conforme observação de WHITE, M. J. *Bankruptcy reform and credit cards.* Journal os Economic Perspectives, vol. 21, nº. 4, 2007, p. 179.

[15] LOPES, José Reinaldo Lima. Consumidor e sistema financeiro. *Revista de Direito do Consumidor*, nº. 22, São Paulo: RT, p. 86, abr.-jun. 1997.

[16] PINHEIRO, Armando Castelar. O componente judicial dos spreads bancários. In: *Economia Bancária e Crédito – Avaliação de 4 anos do projeto Juros e Spread Bancário.* Disponível em: https://liftchallenge.bcb.gov.br/conteudo/eventos/Documents/legado/Seminario_Econo_Banc_Cred/IV%20-%20Judici%C3%A1rio%20-%204JSB.pdf. Acesso em: 25 jan. 2024.

Foi somente após essas ações que o mercado de crédito direcionado ao consumo de fato se desenvolveu. O gráfico a seguir revela que foi apenas após o sucesso do Plano Real e da estabilidade democrática que o mercado de crédito direcionado ao consumo foi capaz de se instalar e de se desenvolver no país. Vejamos:

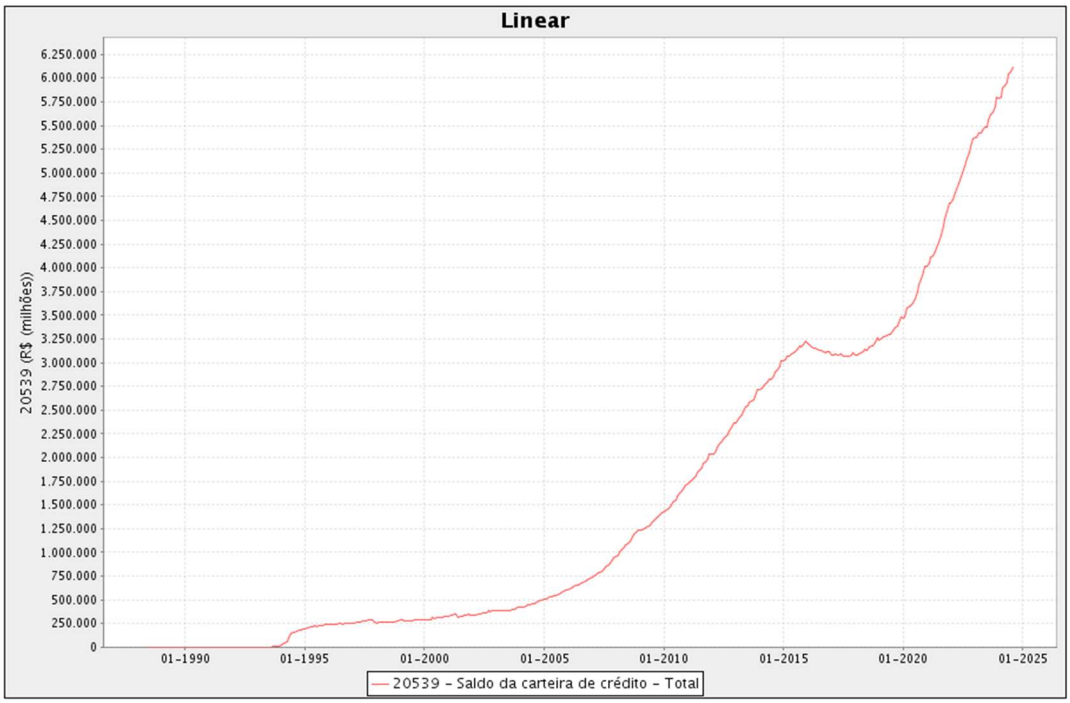


Figura 1 – Saldo da carteira de crédito – Total.
Fonte: Banco Central do Brasil (2024).

Fernando Nogueira da Costa (2014)[17] afirma que a evolução real do crédito, em todo o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), entre os anos de 1995 e 2002, foi inexpressiva. O saldo de empréstimos caiu mesmo com a reestruturação patrimonial dos bancos públicos federais, em maio de 2001. Ao final do Governo FHC, a relação entre o estoque de crédito bancário e o Produto Interno Bruto (PIB) no Brasil era da ordem de 23,8%, muito inferior ao dos Estados Unidos, com 160%; Japão, com 143%; Europa, com 130%; países emergentes asiáticos, com 73%; Europa Emergente, com 51%; e até mesmo aos países da América Latina, que ostentavam 39%. Afirma o autor que, em decorrência da política de crédito adotada a partir do Governo Lula (2002-2010), o estoque de empréstimos passou a representar 48,5% do PIB em outubro de 2011.

[17] COSTA, Fernando Nogueira da. *Brasil dos Bancos.* 1ª Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014, p. 433-435.

O crescimento do volume do crédito, ainda segundo Costa, passou a ser expressivo desde o início de 2004 e se devia tanto à consolidação de um cenário macroeconômico favorável, quanto às mudanças microeconômicas, como a regulamentação que permitiu maior difusão do crédito consignado. A maior oferta do crédito contribuiu para o aumento da produção e do consumo, principalmente dos bens duráveis.

O crédito para as pessoas físicas se beneficiou da melhora na dinâmica do mercado de trabalho, pois a população ocupada e o número de trabalhadores com vínculo formal trabalhista aumentaram exponencialmente. O aumento do consumo das famílias não foi viabilizado apenas pelo crédito, mas também pelo aumento da renda e do emprego. Por sua vez, o consumo contribuía para a expansão da economia; o crédito impulsionou a produção e venda de veículos e fomentou a produção na cadeia produtiva de diversos setores, batendo recordes históricos. No mesmo cenário, as taxas de juros dos empréstimos caíram, assim como a inadimplência; por outro lado, os prazos dos financiamentos se alargaram.

Considerando o exposto, é importante observar que o primeiro desafio imposto ao mercado de crédito ao consumo no Brasil, assim como em outros países periféricos, ocorreu no tocante à sua disponibilidade, problema muitas vezes tratado com maior atenção pelos ramos da Economia e da Política, mas frequentemente ignorado pelos juristas, que se dedicam apenas à análise de sua qualidade[18].

O processo de industrialização tardia da economia brasileira e o longo período de instabilidade institucional e econômica retardaram o desenvolvimento de uma economia de mercado que pudesse se beneficiar da alavancagem proporcionada pelo crédito ao consumo. Dessa forma, pode-se reconhecer que o desenvolvimento nacional foi promovido, em sua maior parte, por intermédio estatal, decorrente do endividamento internacional da União, em vez dos agentes privados ocuparem esse protagonismo.

Assim, o desenvolvimento nacional atendia aos interesses dos governantes e das políticas locais, mas não aos dos agentes econômicos e produtivos, o que resultou no surgimento de áreas de desenvolvimento econômico desiguais e no êxodo rural que, mais tarde, provocariam o surgimento de vastas regiões de pobreza nas metrópoles brasileiras.

---

[18] BENJAMIN, Antonio H. *Consumer protection in less developed countries; The Latin American experience: paper on Summer Prohramme in Community Consumer Law.* Louvain-la-Neuf. Citado por: LOPES, José Reinaldo de Lima. *Crédito ao consumidor e superendividamento: Uma problemática geral.* Brasília a. 33n. 129 jan./mar. 1996.

Além desse cenário brevemente apresentado, é importante observar que a ausência de participação dos agentes financeiros privados no mercado de crédito direcionado ao consumo das famílias fez com que várias gerações da população brasileira não tivessem contato com a concepção e funcionamento do crédito bancário.

Na verdade, a inclusão bancária da população brasileira é fenômeno ainda recente, ampliado apenas após a privatização dos grandes bancos estatais. Ou seja, historicamente, o consumo das famílias contava, como principal agente de financiamento, com os próprios membros mais abastados que, vez ou outra, concediam empréstimo a outros familiares[19], com pleno conhecimento das dinâmicas particulares do devedor. Além disso, a remuneração do crédito era quase inexistente, e a forma de pagamento atendia às possibilidades financeiras do seu tomador. Há que se considerar que os princípios religiosos sempre estiveram presentes nesses acordos familiares, reprovando a cobrança de juros, bem como a ausência ou impontualidade no reembolso.

Essa lógica, contudo, apenas foi modificada após a estabilização financeira e institucional do país, com o reposicionamento do Brasil como fornecedor de matérias-primas, principalmente *commodities* a nível internacional. Aliada a esse fenômeno, a adoção de políticas desenvolvimentistas, com a integração global, abriu o mercado bancário nacional aos agentes internacionais, criando assim, pela primeira vez, um excedente financeiro que fez surgir, de repente, um mercado de crédito voltado ao consumo para uma população que desconhecia os custos e os riscos desse serviço. Esse crédito foi, inclusive, disponibilizado nos mesmos moldes dos outros produtos e serviços, ou seja, a oferta se deu de forma massificada e irrestrita, por meio de campanhas publicitárias que apresentavam o serviço como uma espécie de ajuda financeira, livrando os consumidores do antigo constrangimento de recorrer a um familiar. Além disso, ele poderia ser contratado de forma automática e à distância, estando, por vezes, já pré-aprovado nos bancos, ou até mesmo em lojas de varejo.

Dessa forma, pode-se afirmar que o mercado de crédito ao consumo no Brasil se desenvolveu de forma tardia, consolidando-se apenas após o sucesso das políticas de contenção da inflação e do crescimento da renda de uma importante parcela da população.

---

[19] COSTA, Fernando Nogueira da. (1978). *Bancos em Minas Gerais (1889-1964).* Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1978.

Essa tendência pode ser verificada da análise do gráfico apresentado na Figura 1, que indica o início do movimento ascendente do crédito a partir de 2005 [20] . Com o desenvolvimento desse mercado, surgiram também suas patologias, sendo a principal delas o endividamento excessivo dos indivíduos e suas famílias[21].

Neste sentido, precisas são as lições de Niemi-Kiesiläinem[22] e de Zigmunt Bauman [23] que, ao descreverem as sociedades modernas de consumo, ponderaram que nelas os consumidores desempenham papel de agentes do crescimento econômico, de maneira que todas as estruturas sociais os conduzem para um consumo incessante que, invariavelmente, precisa ser custeado pelo endividamento. Ou seja, do ponto de vista econômico, os consumidores desempenham o papel de promotores do desenvolvimento nacional, por meio do ato de consumir e de se endividarem, também[24].

No Brasil, verifica-se que, para além de ser tardio, o mercado de crédito é marcado por sua baixa qualidade, na medida em que os consumidores têm acesso ao serviço sem conhecer os riscos inerentes ao seu consumo. Por outro lado, seu fornecimento ocorre sem a necessária promoção da educação financeira dos tomadores de crédito e, em não raras oportunidades, com práticas que desrespeitam as normas de garantia do consumidor, como por exemplo: propaganda enganosa, omissão intencional de informações cruciais, ausência de etapas adequadas de controle e segurança no processo de contratação.

---

[20] SUGIMOTO, Luiz. *Aumento da renda do brasileiro surpreende, mas também intriga*. Jornal da UNICAMP, Edição 344, nov. 2006. Disponível em: https://unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/novembro2006/ju344pag03.html Acesso em: 8 fev. 2025.

[21] MARQUES, Cláudia Lima; CAVALLAZZI, Rosangela Lunardelli (Coord.*). Direitos do consumidor endividado:* superendividamento e crédito. São Paulo: RT, 2006.

[22] NIEMI-KIESILÄINEN, J.; HENRIKSON, A. S. *Report on Legal Solutions to Debt Problems in Credit Societies, CDCJ-BU – Bureau of the European Committee on Legal Co-operation.* Strasbourg, 11 oct, 2005.

[23] "Para aumentar sua capacidade de consumo, os consumidores não devem nunca ter descanso. Precisam ser mantidos acordados e em alerta sempre, continuamente expostos a novas tentações, num estado de excitação incessante – e também, com efeito, em estado de perpétua suspeita e pronta insatisfação. As iscas que os levam a desviar a atenção precisam confirmar a suspeita prometendo uma saída para a insatisfação: 'Você acha que já viu tudo? Você ainda não viu nada!'" (BAUMAN, Zygmunt. *Globalização – As Consequências Humanas.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999, p. 91-92.

[24] MARQUES, Claudia Lima. Algumas perguntas e respostas sobre prevenção e tratamento do superendividamento dos consumidores pessoas físicas. In: MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno (Orgs.). *Coleção doutrinas essenciais do direito do consumidor: vulnerabilidade do consumidor e modelos de proteção.* Vol. 2. São Paulo: Ed. RT, 2011, p. 566-567: "[...] em desenvolvimento no Brasil, é por natureza uma economia de endividamento, mais do que uma economia de poupança. Na primeira, o consumidor gasta todo o seu orçamento familiar no consumo básico e precisa de crédito para adquirir bens de maior valor, móveis e imóveis. Na segunda, o consumidor não gasta todo o seu orçamento familiar no consumo básico e então reserva uma quantia para colocar na poupança, planeja e espera meses até que o valor investido possa ser retirado e essa 'poupança' ser utilizada para 'consumir' os bens e serviços que mais deseja [...]".

Além disso, não se pode ignorar a multiplicação das linhas de crédito disponibilizadas no mercado de consumo. Anteriormente, as linhas de crédito se resumiam a crédito imobiliário, financiamento de automóveis, crédito pessoal, cartão de crédito, cheque especial e hipoteca. Hoje, no entanto, incluem o crédito consignado, oferecido até mesmo na espécie de cartão de crédito, com pagamento mínimo atrelado à folha de pagamento, antecipação do saque aniversário do FGTS, entre outros subterfúgios que dão margem a inúmeras fraudes bancárias e, consequentemente, ao endividamento excessivo.

O endividamento crescente, somado às demais práticas do mercado de indução ao consumo irresponsável e à dificuldade do consumidor de compreender a complexidade do uso consciente do crédito, propicia o desenvolvimento da crise do superendividamento que, conforme lições de Claudia Lima Marques, pode ser assim compreendido:

> O superendividamento pode ser definido como impossibilidade global do devedor pessoa física, consumidor, leigo e de boa-fé, de pagar todas as suas dívidas atuais e futuras de consumo (excluídas as dívidas com Fisco, oriunda de delitos e de alimentos) em um tempo razoável com sua capacidade atual de rendas e patrimônio[25].

Das palavras da autora, depreende-se que um dos mais importantes elementos para a caracterização do fenômeno do superendividamento é a denominada “impossibilidade global” para o pagamento do valor total das dívidas. Essa impossibilidade, ao nosso sentir, parece indicar uma situação irreversível, de modo que a mera falta de liquidez momentânea não se mostra suficiente para caracterizar uma situação de superendividamento que justifique a atuação da proteção estatal.

André Perin[26] acrescenta que o superendividado é, necessariamente, uma pessoa física, que possui uma dívida de natureza não alimentar ou penal reparatória, adquirida de boa-fé, cuja impossibilidade de pagamento se manifesta de forma clara, devido ao fato de o devedor possuir um ativo financeiro, correspondente a toda sua renda, menor do que o montante de suas dívidas, as quais não podem ser adimplidas sem prejuízo de sua dignidade.

---

[25] Prefácio. In: MARQUES, Cláudia Lima; CAVALLAZZI, Rosangela Lunardelli (Coord.). *Direitos do consumidor endividado:* superendividamento e crédito. São Paulo: RT, 2006.

[26] SCHMIDT NETO, André Perin. Superendividamento do consumidor: Conceito, pressupostos e classificação. *Revista da SJRJ*, Rio de Janeiro, n. 26, p. 180, 2010.

A doutrina brasileira, com esteio na legislação francesa[27], utiliza o critério da origem do processo de endividamento do consumidor, até a instalação do quadro do superendividamento, para classificá-lo, apresentando duas situações distintas: o superendividamento ativo e o superendividamento passivo, sendo o primeiro subdividindo em consciente e em inconsciente.

No superendividamento ativo consciente, o comportamento do consumidor, diante da excessiva oferta de crédito, encontra-se marcado pela má-fé, na medida em que o endividamento ocorre sem a intenção de restituir o crédito ao credor. Por outro lado, nas situações de superendividamento ativo inconsciente, o processo de superendividamento ocorre devido à ausência de cuidado do consumidor com os riscos do serviço. Ou seja, o comprometimento da dignidade do consumidor ocorre porque este avaliou, equivocadamente, os riscos do crédito, sua realidade financeira ou ainda porque anteviu um futuro conforto financeiro que não se concretizou. Por fim, tem-se a hipótese do superendividamento passivo, que ocorre pelos denominados “acidentes da vida”, que podem ser minorados ou solucionados, momentaneamente, pelo endividamento, como por exemplo o nascimento de um filho, o divórcio do casal, doenças, desemprego e outros[28].

Verifica-se que, em todos esses casos, o comprometimento da dignidade do consumidor decorre da oferta excessiva do crédito e da inobservância dos deveres legais por parte de seus fornecedores. Outro efeito comumente observado é a exclusão do consumidor superendividado do mercado de consumo, uma vez que este, cada vez mais, se torna dependente do próprio crédito que, uma vez cessado, o excluí do mercado de consumo e da satisfação de suas necessidades, mesmo que básicas. Ou seja, o superendividamento representa “uma nova espécie de morte civil: a morte do *homo economicus*”, reduzido à escravidão civil pela incapacidade de cumprir suas obrigações creditícias[29].

---

[27] FRANÇA. *Loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989*. Relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles. Journal Officiel de la République Française, n.º 1, 1 jan. 1990.

[28] CASADO, Marcio Mello. Os princípios fundamentais como ponto de partida para uma primeira análise do sobreendividamento no Brasil. *Revista de Direito do Consumidor*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 33, p. 130-142, jan./mar., 2000, p 131 e MARQUES, Claudia Lima. Sugestões para uma lei sobre o tratamento do superendividamento de pessoas físicas em contratos de créditos ao consumo: proposições com base na pesquisa empírica de 100 casos no Rio Grande do Sul. Sobreendividamento, a outra face do crédito. In: MARQUES, Claudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Luanerdi (Coord.). *Direitos do Consumidor endividado: superendividamento e crédito.* São Paulo: Ed. RT, 2006, p. 260.

[29] Op. cit.

Em todo o mundo, verificou-se que a dignidade do consumidor tomador de crédito foi alvo de alguma proteção estatal, tendo em vista que, invariavelmente, em algum momento, constatou-se que a oferta de crédito ao consumo é uma atividade potencialmente danosa, capaz de conduzir o consumidor a uma situação de insuficiência de recursos necessários ao custeio dos itens mais elementares à garantia de uma sobrevivência digna. Ou seja, o fenômeno do superendividamento, em nível internacional, restou equiparado à própria oferta do crédito, sendo um efeito esperado, conhecido e enfrentado, com o objetivo de preservar a dignidade dos consumidores e a estabilidade econômica nacional.

Nessa direção, observa-se que, nos Estados Unidos, o número de pedidos de falência civil[30] cresceu proporcionalmente à oferta do crédito. Contudo, apesar do crescente endividamento, nota-se que o Direito americano garantia a preservação da dignidade do consumidor por meio do instituto jurídico do "*fresh start"*[31], que desempenha o papel de moderação na demanda e oferta do crédito, oferecendo aos consumidores a mais importante garantia relacionada ao mínimo existencial, frente ao risco do serviço oferecido. Isso ocorre porque a propriedade

[30] WHITE, M. J. Bankruptcy reform and credit cards. *Journal os Economic Perspectives*, vol. 21, nº. 04, 2007, p. 179.

[31] Em tradução livre, *fresh start* significa "novo começo" ou ainda "recomeço", é um direito garantido desde o ano de 1800, pelo "*Certificate os Discharge"*, que reserva aos consumidores e empresários o direito de extinguir uma obrigação ante determinadas condições não previstas, possibilitando retornar ao mercado sem sofrer os efeitos da dívida anterior. Tendo em vista o tema abordado neste trabalho, o que nos interessa, nesta oportunidade, é compreender que a dignidade do consumidor americano, desde o nascedouro do mercado de crédito, encontra-se protegida, uma vez que os bens essenciais e indispensáveis a ela estão afastados da responsabilidade contratual, por um dispositivo legal. No caso em comento: a moradia, reservadas diferenças quanto à sua metragem, nos diversos Estados daquela Federação. Todos os demais bens, por outro lado, respondem pelo montante da dívida, em uma espécie de "concurso dos credores", em uma das fases que antecede à declaração da falência civil. A origem do instituto em comento remonta às teorias religiosas e sociais dos fundadores das treze colônias – *societal forgiveness* – que, sem qualquer análise do conteúdo moral da obrigação originária ou do devedor, reserva o direito de reinserção do cidadão ao mercado. É verdade que o mencionado instituto sofreu nos últimos anos importantes limitações, com a imposição de fases de conciliação do devedor com seus credores, para composição dos débitos antes da decretação da falência civil, como por exemplo as promovidas pelo *Bankruptcy Code*, de 1979, mais precisamente nos Capítulos 11, destinado a estabelecer a composição das partes, e pelo capítulo 13, que estabelece o dever de reeducação do devedor; ao passo que o *fresh start* se encontra previsto no capitulo 7. Em termos práticos, a proteção da propriedade vital do consumidor – valor de isenção – pode ser fixada por norma estadual, que tem prevalência ante a norma federal, que é aplicada subsidiariamente. Segundo pesquisas do autor, em 2024, no Estado da Califórnia, o valor seria de no mínimo $300.000 a $600.000; no Texas, a isenção está estabelecida pelo tamanho da propriedade e tem limite em 10 acres nas cidades e em 100 a 200 acres nas regiões rurais. No Estado da Flórida, a isenção é de 0,5 acre na zona urbana e de 160 acres nas áreas rurais. No Estado de Nova Iorque, a isenção é de $89.975 a $179.950; sendo certo que o limite federal é de $27.900, podendo ser majorado para $55.800, se o cidadão for casado. Importa destacar que a proteção em comento, em determinados estados ou a nível federal, depende de formalidades burocráticas para ser oponíveis a terceiros. E o instituto, segundo lições de Michelle White, representa também uma proteção ao governo da obrigação de amparar devedores por meio de assistência social, ou seja, é também uma garantia de iminente interesse econômico (WHITE, M. J. Bankruptcy reform and credit cards. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 21, nº. 4, 2007).

de sua moradia sempre esteve protegida diante das obrigações tomadas no mercado de crédito bancário.

Na França, assim como no Brasil, inexistia qualquer instituto hábil a socorrer o consumidor frente à crise do superendividamento. Mas a devastação social decorrente dessa crise exigiu, do Legislativo local, a edição, em 1990, do *Code de la Consommation*, para fazer frente à urgência social e para atribuir ao Estado o papel de intervenção em uma relação contratual, tornando-a, portanto, triangular.

O estabelecimento de garantias ao consumidor francês promoveu uma reviravolta no mercado de crédito naquele país, ao impor obrigações claras quanto ao dever de informação e de boa-fé por parte dos fornecedores, além da preservação da dignidade dos consumidores. Isso foi alcançado por meio da proteção de uma parcela da renda desses consumidores, que se tornou impenhorável [32] por dívidas bancárias e da manutenção da moradia do consumidor, sempre que possível. Na impossibilidade de se manter a moradia, o consumidor tem assegurado o direito de superavaliação. Semelhantes exigências foram aplicadas ao ordenamento jurídico de alguns outros países europeus, como em Portugal[33] e Espanha[34].

---

[32] Na forma do art. 331-2 do *Code la Consommation*, a dignidade do consumidor é preservada ante a garantia do "*reste à vivre*" ao devedor, por um estabelecimento de um montante financeiro mínimo para a sobrevivência (mínimo vital), estabelecido por uma Comissão. Sendo certo que a definição desse valor seria impositiva e, segundo Jean Calais-Auloy, não poderia ser inferior à renda mínima de inserção e deveria comportar despesas de moradia, eletricidade, água, gás, calefação, alimentação, educação, transporte, saúde e exercício profissional. Diane Roman aponta que o mínimo vital, a partir da legislação de 1998, assumiu dupla base: de um lado, a parte impenhorável das rendas e, de outro, a renda mínima de inserção (RMI) que possui natureza jurídica de direito social. Em 2024, o RMI francês tem valor de € 635,71, ao passo que o salário-mínimo nacional seria de aproximadamente € 1.802,25 por mês, ou seja, a proporção é de 35,97% (CALAIS-AULOY, Jean. *L'influence du droit de la consommation sur le droit civil des contrats.* Dalloz, RTD Civ. 1994, p. 239. Citado por PALHARES, Cinara. *A tutela do consumidor excessivamente endividado como forma de preservação dos direitos fundamentais da pessoa humana*. Dissertação de Mestrado – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010; ROMAN, Diane. *Le droit public face à la pauvreté*. Paris: LGDJ, 2002).

[33] Em Portugal, o enfrentamento às situações do superendividamento ocorre pela aplicação de diversos diplomas legais, que estabelecem mecanismos de apoio aos devedores. O primeiro dispositivo data de 20 de novembro de 2008, sendo eles: PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 226/2008, de 20 de novembro.* Estabelece medidas para o aperfeiçoamento da ação executiva, incluindo a criação de sistemas de apoio ao sobre-endividamento. Diário da República, 1ª série, n.º 226, 2008. PORTUGAL. *Lei n.º 41/2013, de 26 de junho*. Altera disposições do Decreto-Lei n.º 226/2008, aprimorando os mecanismos de apoio aos devedores. Diário da República, 1ª série, n.º 122, 2013 e PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro*. Estabelece regras sobre a prevenção do incumprimento e a gestão de crédito, incluindo o Plano de Ação para o Risco de Incumprimento (PARI) e o Procedimento Extrajudicial de Regularização de Situações de Incumprimento (PERSI). Diário da República, 1ª série, n.º 206, 2012.

[34] Na Espanha, o combate ao superendividamento é tratado principalmente pela denominada Lei de Segunda Oportunidade – Lei nº. 25/2015, de 28 de julho, que adota sistemática que permite que indivíduos insolventes, tanto consumidores, quanto pequenos empresários, possam renegociar ou mesmo se exonerar de suas dívidas, concedendo-se a estes, uma "segunda oportunidade", para se reestabelecerem no mercado de crédito e de consumo. Há também as previsões do Real Decreto-

O endividamento crônico do brasileiro e a deficiência congênita na qualidade da oferta do crédito foram comprovados, pela primeira vez no Brasil, por meio de pesquisa empírica realizada por Claudia Lima Marques[35], no estado do Rio Grande do Sul, entre os anos de 2003 e 2004. Os dados colhidos nessa pesquisa foram reiterados por outra pesquisa empírica, que coletou dados sobre o perfil dos consumidores superendividados na Comarca de Porto Alegre, em 2015[36], não obstante os diversos atendimentos promovidos pelo Poder Judiciário daquele estado e ainda pelo Núcleo de Defesa do Consumidor da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

Ao longo dos estudos mencionados e ainda do êxito dos acordos promovidos na via judicial e fora dela, a autora recomendou a adoção de uma legislação protetiva ao consumidor superendividado, nos mesmos moldes das legislações adotadas na Europa, com o objetivo de construir, no Brasil, um mercado de crédito saudável e capaz de reintegrar o consumidor superendividado à sociedade de consumo, preservando sua dignidade.

Essa solução foi apresentada na Comissão de Juristas do Senado, então presidida por Antônio Herman Benjamin, do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Nessa ocasião, as principais ideias defendidas pelo Observatório do Crédito e Superendividamento da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) foram incorporadas ao Projeto de Lei nº. 283/2012. Além disso, é importante mencionar que, para além das propostas de combate ao superendividamento, a Comissão também apresentou outras propostas de atualização do Código de Defesa do Consumidor, para adequá-lo à realidade conjuntural. Entre elas, destacaram-se: a proibição de publicidade infantil, a regulação do mercado

---

Lei nº. 1/2017, que estabelece medidas urgentes para proteção dos consumidores, com relação à "cláusulas solo", em contratos hipotecários. Na prática, o mencionado Decreto afastou a aplicabilidade de cláusulas que impediam a redução de taxas e juros de contratos hipotecários, mesmo que considerados abusivos (ESPANHA. *Ley 25/2015, de 28 de julio.* Mecanismo de Segunda Oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social. Boletín Oficial del Estado, n.º 180, de 29 de julio de 2015. ESPANHA. *Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero.* Medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo. Boletín Oficial del Estado, n.º 18, de 21 de enero de 2017).

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

[36] MARQUES, Claudia Lima. Conciliação em matéria de superendividamento dos consumidores. Principais resultados de um estudo empírico de 5 anos em Porto Alegre. In: CAVALLAZZI, Cláudia Lima Marques; LUNARDELLI, Rosângela. (Orgs.). Direitos do consumidor endividado II: vulnerabilidade e inclusão. *São Paulo: Revista dos Tribunais*, 2016, p. 264-290.

eletrônico de produtos e serviços e a proteção dos consumidores ultravulneráveis, como os idosos.

Cumpre destacar que as propostas apresentadas foram fruto de longas audiências públicas e técnicas realizadas em diversas regiões do país, envolvendo os mais diversos públicos interessados nas soluções dos principais problemas enfrentados pelos consumidores brasileiros à época. Houve a participação de importantes atores, como a Federação Brasileira de Bancos (Febraban), a Confederação Nacional do Crédito, o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, representantes do Ministério Público, do Poder Judiciário, da Defensoria Pública, da Advocacia, representada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Serasa *Experian*, entre outros, conforme nos revelam os documentos produzidos e disponibilizadas no site do Senado Federal[37].

Após longa tramitação, foi sancionada, em 2021, a Lei nº. 14.181, que alterou a redação da Lei nº. 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor) e da Lei nº. 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), com o fito de aperfeiçoar a disciplina do crédito e dispor sobre os métodos de prevenção e tratamento do fenômeno do superendividamento.

O modelo brasileiro se baseia no aprimoramento das obrigações relacionadas ao dever de informação e à boa-fé, especialmente por parte dos fornecedores de crédito. Como forma de tratamento e reversão da crise do superendividamento, propõe um acordo a ser entabulado pelo devedor com todos os seus credores. Além disso, estabelece também um plano de pagamento com prazo máximo de cinco anos que, além de satisfazer o crédito, deve garantir ao devedor a manutenção dos gastos necessários à preservação de seu mínimo existencial e de sua família.

Cumpre observar que, durante a tramitação do Projeto de Lei proposto pela Comissão, ocorreram várias modificações em seu texto. Todavia, este trabalho se dedica a analisar apenas as mudanças relacionadas à proteção do mínimo existencial dos consumidores superendividados e à compreensão fática do quadro de superendividamento, temas que serão tratados no próximo tópico.

---

[37] BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº. 283, de 2012*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3910445&ts=1630408580151&disposition=inline. Acesso em: 13 jul. 2024.

## 1.2.
## Da Divergência do Conceito de Mínimo Existencial e da Caracterização da Condição de Superendividado na Tramitação do Projeto de Enfrentamento do Superendividamento

A proposta apresentada por José Sarney aos Senadores, no dia 2 de agosto de 2012[38], originalmente vinda da Comissão de Juristas do Senado Federal, destinada à atualização do Código de Defesa do Consumidor, tinha por objetivo principal o aperfeiçoamento da disciplina do crédito ao consumo e a definição de uma política de prevenção ao superendividamento, conforme consta na ementa do projeto em questão.

Observa-se que o documento originário apresenta conceitos importantes para a tutela do consumidor em matéria de crédito bancário, especialmente porque, em seu artigo primeiro, há a intenção de promover importantes modificações no art. 5º do Código de Defesa do Consumidor, destinado ao estabelecimento de mecanismos para a execução da tutela constitucional da Política Nacional das Relações de Consumo, atribuição originalmente prevista na CRFB/1988.

Dessa forma, o Código de Defesa do Consumidor passaria a incluir a prevenção e o tratamento do superendividamento com a garantia da preservação do mínimo existencial do consumidor e de sua dignidade humana, por meio das ferramentas previstas no art. 6º, inciso XI, que objetivam a promoção da “garantia da prática do crédito responsável”, da “educação financeira”, da “prevenção e do tratamento do superendividamento” e da “preservação do mínimo existencial”, por meio da revisão e repactuação de dívidas, assim como outras medidas.

Na sequência, a proposta, antes de delimitar o direito material, apresenta um conteúdo processual, indicando o prazo prescricional para que o consumidor pudesse exigir as garantias previstas no capítulo VI, destinado à estruturação do modelo brasileiro de prevenção do superendividamento. Posteriormente, no art. 54-A, o projeto fixa a finalidade legislativa, apresentando a proposta do conceito legal do superendividamento, além de defender a importância e a necessidade do acesso ao crédito responsável e da educação financeira como formas de evitar a exclusão social dos consumidores.

---

[38] BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº. 283, de 2012*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3910445&ts=1630408580151&disposition=inline. Acesso em: 13 jul. 2024.

Para o objetivo deste trabalho, destacamos o fato de que o documento originário não trazia qualquer definição clara do conceito de “mínimo existencial”, historicamente reconhecido pela doutrina consumerista como princípio constitucional, ou mesmo pré-constitucional[39], destinado a garantir o direito à sobrevivência do cidadão por meio de políticas sociais do Estado[40], oponíveis a terceiros. Na oportunidade do Projeto de Lei, esse princípio passaria a constar também do rol de princípios do Direito do Consumidor.

Ocorre que, entretanto, na versão inicial do projeto, a única referência ao conceito do mínimo existencial aparece na estipulação das condições do plano de pagamento da dívida consolida pelo consumidor, em analogia ao conceito de “*reste à vivre*”, do art. 331-2 do *Code la Consommation* francês. Esse conceito considera como superendividado o consumidor que compromete mais de trinta por cento de sua renda líquida mensal com pagamento de dívidas não profissionais, vencidas e exigíveis, excluído o financiamento para a aquisição de

[39] “O mínimo existencial é uma doutrina de origem germânica, tendo como objeto de estudo, ao influxo de sua própria nomenclatura, o núcleo mínimo de condições para uma vida condigna à condição do ser humano. Adverte a doutrina que não há um conteúdo específico para o mínimo existencial” [...] “Trata-se do carácter histórico [...], entendido como a possibilidade de alteração de seu conteúdo conforme a evolução das necessidades da sociedade. Vale dizer, todo direito, ainda que inicialmente não fundamental, pode vir a sê-lo na medida em que se torne imprescindível para determinado contexto sócio-histórico. O mínimo existencial exibe as características básicas dos direitos da liberdade: é pré-constitucional, posto que inerente à pessoa humana; constitui direito público subjetivo do cidadão, não sendo outorgado pela ordem jurídica, mas condicionando-a; tem validade *erga omnes*, aproximando-se do conceito e das consequências do estado de necessidade. Não se esgota no elenco do art. 5º da Constituição nem em catálogo preexistente, é dotado de historicidade, variando de acordo com o contexto social. Mas é indefinível, aparecendo sob a forma de cláusulas gerais e de tipos indeterminados. Como direito público subjetivo, o mínimo existencial é potestativo. Com isso se está a afirmar que, ao se enquadrar determinada prestação jurídica (de cunho constitucional) no núcleo do mínimo existencial, a ela é reconhecido um caráter negativo (proteção contra a intervenção estatal) e um caráter positivo (exigibilidade de prestações concretas por parte do Estado). Ademais, em complemento da historicidade, o mínimo existencial é protegido pela cláusula da proibição do retrocesso, entendida como a impossibilidade de medidas estatais que restrinjam ou extingam direitos já consagrados pelo ordenamento (efeito *cliquet*). Assumida como correta a premissa de que um Estado Democrático (e Social) de Direito tem como tarefa assegurar a todos uma existência digna (pelo menos é o que deflui do art. 170, *caput*, da nossa CF (LGL\1988\3), coloca-se o problema de saber até que ponto pode este mesmo Estado, por meio de reformas na esfera da segurança social, suprimir prestações (benefícios) ou piorar os níveis de proteção social atingidos, ainda mais se com isso acabar ficando aquém do assim designado mínimo existencial e, portanto, daquilo que exige o princípio da dignidade da pessoa humana. Com efeito, o mínimo existencial, para a doutrina, busca assegurar as condições iniciais de igualdade, necessárias para o exercício das prerrogativas constitucionais. Em outros termos: é cláusula implícita em qualquer ordenamento que garanta direitos a seus cidadãos, pois é requisito para que tais direitos possam ser exercidos e exigidos, sem interferência estatal” (CARVALHO. Diógenes Faria de. Superendividamento e mínimo existencial: Teoria do *Reste à Vivre. Revista do Direito do Consumidor*, Vol. 118/2018, p. 363-386, jul-ago. 2018).

[40] “O mínimo existencial, além de variável histórica e geograficamente, é um conceito dinâmico e evolutivo, presidido pelo princípio da proibição de retrocesso, ampliando-se a sua abrangência na medida em que melhorem as condições socioeconômicas do País” (WATANABE, Kazuo. Controle jurisdicional das políticas públicas, mínimo existencial e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 193, p. 19-32, mar. 2011).

moradia própria, e que não possui bens livres e suficientes para liquidar o total de seu passivo financeiro.

Ou seja, na versão originária da proposta brasileira para o tratamento do superendividamento, o mínimo existencial era compreendido como a preservação de pelo menos setenta por cento da renda do consumidor. Qualquer comprometimento superior a trinta por cento de sua renda o conduziria, automaticamente, a uma situação de superendividado, autorizando-o a se valer das políticas de proteção e de recuperação previstas. Neste sentido, nota-se que a compreensão do mínimo existencial, na proposta inicial, funcionava como instrumento que possibilitava a triangulação da relação contratual, originalmente privada, para incluir a ingerência estatal, especialmente quando o comprometimento da renda colocasse em risco a vida digna do consumidor.

Essa delimitação e diferenciação entre o endividamento saudável e a caracterização do superendividamento foi apresentada pela Comissão de Juristas do Senado Federal e foi debatida em audiências públicas realizadas com os principais agentes do mercado de crédito. Com o objetivo de compreender as mudanças ocorridas desde o projeto inicial até a sanção presidencial, propõe-se uma análise dos principais apontamentos sobre a temática, iniciando-se pelas audiências públicas promovidas pela própria Comissão. Essa análise começa com a 5ª Reunião, ocorrida em 19 de fevereiro de 2013[41], que se dedicou à análise do PLS 283/2012, vejamos:

A Sra. Clarissa Lima, representante do Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor (Brasilcon), durante a audiência pública, asseverou que deve haver a possibilidade de majoração do mínimo existencial proposto pela Comissão, com o objetivo de ampliar a proteção legal:

> [...] nossa preocupação está com a questão da fixação de um mínimo existencial de 70% para todos os consumidores. Esse mínimo existencial foi fixado *a contrário sensu* e vislumbra, pelo Art. 104, "a", que, ao permitir o comprometimento de mais de 30% da renda líquida mensal do consumidor, ao estabelecer que esse é o nível de superendividamento, restam para o consumidor 70% de sua renda. Nos casos que temos atendido, nas conciliações de superendividamento que nós temos feito, realizado no Poder Judiciário, nós vislumbramos que, para alguns consumidores com renda baixa, às vezes o comprometimento de menos de 30% já indica uma situação de

[41] SENADO FEDERAL. Secretaria Geral da Mesa. Secretaria de Comissões. Subsecretaria de Apoio às Comissões Especiais e Parlamentares de Inquérito. *Ata da 5ª Reunião da Comissão Especial Interna criada para examinar os Projetos de Lei do Senado nºs 281, 282 e 283 de 2012*, realizada em 19 de fevereiro de 2013. Brasília: Senado Federal, 2013. Íntegra da ata disponível no link: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/9e5b2a9b-a68a-4883-ae84-9f86d8bff9f5. Acesso em: 13 ago. 2023.

> superendividamento. Consumidores que ganham um salário-mínimo, que ganham dois salários-mínimos gastam quase toda sua renda, às vezes, com as despesas de subsistência, água, luz, aluguel, enfim. Então, a nossa preocupação é que esse critério possa excluir justamente os consumidores que mais precisarão recorrer ao Judiciário, que mais precisarão de ajuda no sentido de manter a sua subsistência. A nossa sugestão é talvez um critério mais elástico, quem sabe um percentual conforme a faixa de renda desses consumidores, aumentando o mínimo existencial para aqueles consumidores que têm renda mais baixa e diminuindo em relação aos que percebem renda mais alta.

A necessidade de preservação de pelo menos setenta por cento da renda do consumidor, para se prevenir o superendividamento, foi reiterada pelo representante da Serasa Experian, Silvânio Covas, vejamos:

> Quero conduzir a atenção dos senhores para este mapa, o mapa do nosso Brasil, [...] esse mapa foi produzido pelo IBGE – ele demonstra a concentração demográfica do País. [...] mas, nos quadros seguintes, vou mostrar outro mapa que nem todos têm familiaridade com seus dados. Aqui tenho a distribuição de renda familiar nos lares deste nosso Brasil. De forma que temos 44 milhões de domicílios no Brasil, e grande parte, 68%, ganha até cinco salários-mínimos. De forma que estamos fazendo uma reforma de uma legislação para tratar das relações de consumo dessa população – 68% com renda familiar média de R$870,00 por mês. [...] Aqui, temos os gastos básicos de manutenção, e 68% desses gastos básicos para manutenção das famílias acabam compondo o que chamamos de mínimo existencial e vem casar exatamente com a proposta do projeto de lei em ter como mínimo existencial 70% da renda da família. Então, ali temos alimentação, gás, luz, água, aluguel, transporte, vestuário, calçados e telefone. Crédito pessoal e crédito financiamento ficam fora disso. [...] Quando se fala em combater o superendividamento, a melhor oportunidade de combate ao superendividamento é sobretudo preventiva, porque o superendividamento é uma situação de desequilíbrio econômico-financeiro que se configura *a posteriori*. Então, toda solução *a posteriori* é uma solução paliativa. Melhor seria, mais saudável seria esse tratamento preventivo.

O representante da Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços (Abecs), Sr. Juan Pérez Ferrés, por sua vez, foi categórico ao afirmar que o mínimo existencial deveria representar pelo menos o valor de um salário-mínimo. Ele destacou, no entanto, a necessidade de definir o conceito de forma clara e objetiva, uma vez que o crédito corresponde a um fator de promoção do desenvolvimento nacional e obedece a interesses políticos e econômicos:

> Uma segunda sugestão é em relação ao mínimo existencial em termos vagos. A gente vai trazer uma discussão. Há um problema sobre o que eu chamo de mínimo existencial. Obviamente para todos os membros aqui teoricamente isso

> seria o salário-mínimo. Em muitas regiões, todo mundo sabe, é muito complicado viver com um salário-mínimo. Então, o conceito de mínimo existencial. No fundo, estou querendo dizer o seguinte: é preciso haver regras claras para os prestadores, para os ofertantes de crédito saberem o que eles têm de proteger ou não. Então, o conceito vago causa certa insegurança jurídica de como conceder esse crédito. Terceiro: limite de comprometimento da renda é variável de política econômica. O que estou querendo dizer aqui? Embora façam sentido níveis de comprometimento da renda, faz muito mais sentido um nível em relação a um mínimo existencial, que é um valor muito mais fixo do que variável, do que ao percentual específico. E o percentual depende muitas vezes de expectativas. Por exemplo, se o Estado está esperando um crescimento mais acentuado da economia, é natural permitir maior nível de endividamento; se a renda está aumentando e o comprometimento futuro de renda pode ser tranquilamente equacionado pelos consumidores, não faz sentido limitar o consumidor a uma situação estática. Foi exatamente o que aconteceu no Brasil nos últimos dez anos. [...] Então, essa é uma variável que, na nossa visão, deveria ser muito mais olhada pelos órgãos de política econômica – entenda-se Banco Central, Conselho Monetário –, para definir qual o limite, assim como foi o limite de rolagem de dívidas nas faturas de cartão.

O representante da Febraban, José Virgílio Vita Neto, assim se manifestou:

> Setenta por cento da renda podem ser muito ou podem ser pouco, conforme o consumidor, especialmente de acordo com a renda que ele aufere mensalmente. A propósito, Dr.ª Clarissa, seria a criação de uma certa tabela em que teríamos percentuais que variariam de acordo com a faixa de renda do consumidor. Essa me parece uma proposta melhor do que cravar na lei pura e simplesmente 30% ou 70%, como preferirem. Digo isso porque consumidores de mais alta renda poderiam comprometer maior parte do seu salário sem o prejuízo do mínimo existencial, enquanto, para consumidores de mais baixa renda talvez, como bem disse a Dr.ª Clarissa, 70% do seu salário ou dos seus rendimentos ordinários não sejam suficientes para pagarem as contas de água, luz, moradia etc. Se é uma tabela que estará prevista em lei, se é uma tabela que fica delegada a uma regulação por decreto ou até pelo Conselho Monetário Nacional, isso será objeto de uma discussão profunda que poderemos ter aqui nesta Casa, mas, sem dúvida alguma, me parece essencial que tenhamos um referencial móvel do mínimo existencial de acordo com a renda. Por outro lado, também me parece essencial que, pelo menos neste primeiro momento, tenhamos um referencial legislativo, seja em lei, seja regulatório, do que é o mínimo existencial. Na concessão de crédito massificada, é muito importante que os agentes de crédito saibam quanto pode ser comprometido da renda daquele consumidor.

Tais considerações se consolidaram na Emenda nº 41[42], apresentada pelo Senador Rodrigo Rollemberg, que propôs um texto substitutivo, suprimindo a previsão fixa do mínimo existencial como porcentagem de renda dos consumidores. A aprovação do texto substitutivo foi justificada pela necessidade de dar plasticidade à análise dos casos concretos, com o objetivo de ampliar a proteção nos casos em que a dignidade e a subsistência dos consumidores estivessem comprometidas por dívidas inferiores a trinta por cento de sua renda. Também foi afastada a previsão de que a situação de superendividamento existiria na hipótese de inexistência de bens "livres e suficientes" ao pagamento do débito, visando facilitar a fase de conciliação com os credores.

Posteriormente, houve a apresentação da Emenda Substitutiva nº. 43[43], pelo Senador Ricardo Ferraço, que tinha como objetivo delinear o mínimo existencial como uma parcela da renda suficiente para cobrir os custos de elementos indispensáveis a uma vida confortável, considerando a realidade conjuntural do Brasil. Entre esses elementos, incluíam-se o fornecimento de água, luz, alimentação, saúde, moradia e educação. A intenção era fornecer aos fornecedores de crédito, no momento da contratação, e ao juiz, parâmetros claros para a análise dos direitos tutelados. Contudo, a redação final da proposta do Senado Federal[44], encaminhada à Câmara dos Deputados em 4 de novembro de 2015, excluiu qualquer definição do conceito de mínimo existencial, transferindo essa responsabilidade ao poder regulamentador do Executivo, em virtude de divergências quanto à sua definição.

Durante a tramitação do Projeto de Lei na Câmara dos Deputados[45], não houve qualquer propositura a respeito do conceito do mínimo existencial. Na verdade, as contribuições ao Projeto de Lei do Senado Federal (PLS nº.

---

[42] BRASIL. Senado Federal. *Emenda nº 41 ao Projeto de Lei do Senado nº 283, de 2012*. Senador Rodrigo Rollemberg. Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3911501&disposition=inline. Acesso em: 10 fev. 2024.

[43] A Emenda apresentada promoveu mudanças substanciais a respeito do mínimo existencial, retirando a previsão do projeto originário que previa acrescentar no art. 5º do CDC, a obrigação do Estado de garantir o mínimo existencial; acrescentou no art. 6º, o inciso XII, exemplificando o que representaria o mínimo existencial (BRASIL. Senado Federal. *Emenda nº 43 ao Projeto de Lei do Senado nº 283, de 2012.* Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3911533&ts=1630408584447&disposition=inline. Acesso em: 10 fev. 2024).

[44] BRASIL. Senado Federal. Comissão de Constituição e Justiça. *Emenda nº 45 ao Projeto de Lei do Senado nº 283, de 2012.* Brasília: Senado Federal, 2015 Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3911599&disposition=inline#Emenda45. Acesso em: 10 fev. 2024.

[45] Documentos produzidos e vídeos das sessões estão disponíveis em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2052490&fichaAmigavel=nao. Acesso em: 12 fev. 2024.

283/2012), renumerado na Câmara dos Deputados para Projeto de Lei nº. 3.515, limitaram-se à sua defesa, promovida principalmente pelos representantes dos partidos de esquerda, e à sua crítica, apresentada por representantes dos partidos liberais.

Sem aprofundar sobre as divergências políticas entre os integrantes da Câmara dos Deputados, chama atenção a defesa de princípios e fundamentos há muito já superados pelo Constitucionalismo nacional, como por exemplo a defesa da "autonomia da vontade" e a desnecessidade de tutela especial para grupos vulneráveis no mercado de consumo, como apresentado pelo Deputado Eli Correa Filho[46] e a defesa do princípio do "*pacta sunt servanda"* e da voluntariedade, nas relações contratuais, ainda que de consumo, como defendido pelo Deputado Gilson Marques[47].

As críticas se concentraram, majoritariamente, na alegação de que a crise do superendividamento seria resultado de uma falha do consumidor na administração de sua vida financeira, motivo pelo qual não deveria receber qualquer proteção do Estado, sob o argumento de que essa proteção poderia encarecer o crédito e conter o desenvolvimento desse mercado no país.

Essas considerações por parte dos Deputados Federais, contudo, não encontram respaldo nos mais recentes estudos publicados a respeito da (in)capacidade dos consumidores de administrarem suas finanças. Nessa perspectiva, apresentamos as conclusões de dois estudos que demostraram que pessoas sob sérias preocupações relacionadas à sua capacidade de prover itens básicos para a sua sobrevivência ou de seus familiares tendem a experimentar uma queda na capacidade cognitiva para analisar condições ou cláusulas de contratos envolvendo recursos financeiros, vejamos:

> Os dados aqui relatados sugerem uma perspectiva diferente sobre a pobreza: ser pobre significa lidar não apenas com a falta de dinheiro, mas também com a falta simultânea de recursos cognitivos. Os pobres, sob essa ótica, são menos capazes, não por características inerentes, mas porque o próprio contexto da pobreza impõe uma carga e dificulta a capacidade cognitiva. Os resultados, em outras palavras, não dizem respeito a pessoas pobres, mas a qualquer pessoa que se encontre em situação de pobreza. Quão grandes são esses efeitos? Pesquisadores do

[46] BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 3.515, de 2015.* Relator: Deputado Eli Corrêa Filho. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1566507&filename=Tramitacao-PL%203515/2015. Acesso em: 12 fev. 2024.

[47] Conforme sessão disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=jNhfiqwtGaE. Acesso em: 12 fev. 2024.

> sono examinaram o impacto cognitivo (nas Matrizes de Raven) de perder uma noite inteira de sono por meio de manipulações experimentais. Em termos de desvio padrão, os resultados do estudo de laboratório são do mesmo tamanho, e os resultados de campo são três quartos desse tamanho. Simplificando, evocar preocupações financeiras tem um impacto cognitivo comparável ao de perder uma noite inteira de sono. Além disso, tamanhos de efeito semelhantes foram observados no desempenho nas Matrizes de Raven entre alcoólatras crônicos, adultos normais e entre pessoas de 60 e 45 anos. Para efeito de calibração, de acordo com uma aproximação comum usada por pesquisadores de inteligência, com média de 100 e desvio padrão de 15, os efeitos que observamos correspondem a aproximadamente 13 pontos de QI. Essas magnitudes expressivas sugerem que o impacto cognitivo da pobreza pode ter grandes consequências reais. Essa perspectiva tem importantes implicações para políticas públicas[48].

> Estudos mostram que os pobres são desprezados, percebidos como incompetentes e desrespeitados. O estigma da pobreza inclui a sensação de serem vistos como um fardo social, preguiçosos e desmotivados. Esse "estigma do assistencialismo" pode levar ao distanciamento cognitivo e ao baixo desempenho entre os pobres, incluindo a renúncia a importantes benefícios aos quais têm direito, tanto no setor público quanto no setor sem fins lucrativos. [...] Estudos recentes revelam que problemas decorrentes de experiências e ambientes de pobreza surgem muito cedo na infância, até mesmo no útero. A incorporação biológica da adversidade ocorre cedo no desenvolvimento, e a falta de promoção do progresso emocional e cognitivo na infância pode levar a déficits ao longo da vida na capacidade cognitiva e emocional. [...] Essas descobertas deveriam abalar os pesquisadores de ciências sociais e políticas. Elas ilustram como muitas das decisões problemáticas que observamos não estão nas pessoas pobres, mas nos contextos de pobreza em que elas se veem obrigadas a tomar decisões[49].

---

[48] Texto original, em língua inglesa: "*The data reported here suggest a different perspective on poverty: Being poor means coping not just with a shortfall of money, but also with a concurrent shortfall of cognitive resources. The poor, in this view, are less capable not because of inherent traits, but because the very context of poverty imposes load and impedes cognitive capacity. The findings, in other words, are not about poor people, but about any people who find themselves poor. How large are these effects? Sleep researchers have examined the cognitive impact (on Raven's) of losing a full night of sleep through experimental manipulations. In standard deviation terms, the laboratory study findings are of the same size, and the field findings are three quarters that size. Put simply, evoking financial concerns has a cognitive impact comparable with losing a full night of sleep. In addition, similar effect sizes have been observed in the performance on Raven's matrices of chronic alcoholics versus normal adults and of 60- versus 45-year-olds. By way of calibration, according to a common approximation used by intelligence researchers, with a mean of 100 and a standard deviation of 15 the effects we observed correspond to ~13 IQ points. These sizable magnitudes suggest the cognitive impact of poverty could have large real consequences. This perspective has important policy implications*" (MANI, Anandi; MULLAINATHAN, Sendhil; SHAFIR, Eldar; ZHAO, Jiaying. Poverty impedes cognitive function. *Science*, v. 341, n. 6149, p. 976-980, 2013).

[49] Texto original, em língua inglesa: "*Studies shows that the poor are scorned, perceived as incompetent, and disrespected. The stigma of poverty includes the feeling of being viewed as a societal burden, lazy and unmotivated. Such 'welfare stigma', can lead to cognitive distancing and underperformance among the poor, including foregoing important benefits to which they're entitled, both in the public and nonprofit sectors. […] Studies shows that the poor are scorned, perceived as*

Ou seja, esses estudos comprovam que os consumidores superendividados, que não recebem do Estado ou do mercado uma proteção adequada à garantia de seus mais básicos direitos de sobrevivência digna, tendem a perpetuar sua marginalização e pauperização, na medida em que celebram contratos desvantajosos, por não estarem em plena posse de suas capacidades cognitivas. Sendo assim, o ciclo vicioso da multiplicidade de contratos de crédito, sem a capacidade para o pagamento, decorre da perda da capacidade cognitiva dos consumidores, mas não de um desleixo na administração de sua vida financeira.

Apesar do forte tom beligerante dos deputados contrários ao projeto, o fato é que, no dia 11 de maio de 2021, em sede de Sessão Deliberativa Extraordinária, o PL 3.515 foi aprovado e, em 1º de julho de 2021, o então Presidente da República, Jair Bolsonaro, sancionou a Lei nº. 14.181/2021[50], instituindo o modelo brasileiro de prevenção e de tratamento ao superendividamento. Esse modelo prestigia a ideia do mínimo existencial em dois momentos importantes: na concessão do crédito, conforme previsão do art. 6º, incisos XI e XII, e no tratamento do superendividamento, no estabelecimento dos acordos e do plano de pagamento das dívidas, conforme os arts. 104-A e 104-C, §1º.

O dispositivo legal que objetivou regulamentar a compreensão do mínimo existencial veio com a edição do Decreto nº. 11.150/2022[51], sendo um caso inédito no mundo[52], ao estabelecer o mínimo existencial no valor de 25% do salário-mínimo nacional. Essa definição foi alvo de inúmeras críticas por diversos setores

---

*incompetent, and disrespected. The stigma of poverty includes the feeling of being viewed as a societal burden, lazy and unmotivated. Such 'welfare stigma', can lead to cognitive distancing and underperformance among the poor, including foregoing important benefits to which they're entitled, both in the public and nonprofit sectors. […] Recent studies find that problems due to impoverished experiences and environments arise in very early childhood, even in utero. The biological embedding of adversity occurs early in development, and a failure to promote emotional and cognitive progress in infancy can lead to lifelong deficits in cognitive and emotional capacity. […] Such findings ought to shake social science and policy researchers. They illustrate how so many of the problematic decisions we observe lie not in poor people, but in the poverty contexts in which they find themselves having to make decisions*" (SHAFIR, Eldar. Decisions in poverty contexts. *Current Opinion in Psychology*, v. 18, p. 131-136, 2017).

[50] BRASIL. *Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2 jul. 2021.

[51] BRASIL. *Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 2022*. Regulamenta a Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021, que altera o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto do Idoso, para dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 jul. 2022.

[52] Segundo pesquisas realizadas pelo autor, não foi encontrada qualquer tentativa anterior, no Direito comparado, de se fixar o mínimo existencial em valores financeiros. No Direito francês, a vinculação ocorre com o mínimo vital, diretamente associado a uma prestação de direito social, mas não com conteúdo constitucional, como no caso brasileiro. Chama ainda atenção o fato de que o valor fixado é invariável às situações pessoais dos consumidores e uniforme em todo o território nacional, inobstante às desigualdades regionais em um país de dimensões continentais.

da sociedade e do campo jurídico[53], tornando-se objeto de campanha política durante a corrida presidencial de 2022. Como resultado, o novo presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, ampliou o valor para R$ 600,00, por meio do Decreto nº. 11.567/2023[54].

A modificação do valor financeiro capaz de agasalhar o mínimo existencial dos consumidores brasileiros em situação de superendividamento é relevante por diversos fatores, dentre os quais dois se destacam: i) a sua insuficiência para a garantia de uma sobrevivência digna, considerando que o valor atual não é capaz de custear os itens da cesta básica de alimentos[55]; ii) a compreensão do mínimo existencial como um elemento integrante da política monetária e econômica, utilizado para promover ou conter o mercado de crédito.

Ou seja, o regramento destinado à tutela e à prevenção do superendividamento dos consumidores brasileiros revela que, apesar das divergências políticas no cenário contemporâneo da política nacional, parece existir um certo consenso de que a maior ou menor proteção da dignidade dos consumidores pode, em última instância, influenciar diretamente na contenção ou ampliação do crédito ao consumo e, consequentemente, na promoção do desenvolvimento nacional, tema que será abordado no próximo tópico.

---

[53] Nota Técnica do Conselho Nacional de Defensoras e Defensores Públicos Gerais (Condege). *A inconsistência do Decreto 11.150/2022 e o esvaziamento inconstitucional da Lei 14.181/2021*. Disponível em: http://condege.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Nota-Tecnica-Inconsistencia-do-Decreto-11.150.2022.pdf. Acesso em: 1 out. 2022; Nota Técnica do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor e do Programa de Apoio ao Endividado da USP – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto. *Governo decreta mínimo existencial e coloca a população brasileira abaixo da linha da pobreza.* Disponível em: https://idec.org.br/sites/default/files/nt_minimo_existencial.pdf. Acesso em: 1 out. 2022; e MARQUES, Claudia Lima. *Decreto 11.150/22: a inconstitucional tentativa de esvaziar a Lei 14.181/21 e retroceder o dever do Estado de proteção do consumidor*. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/371504/a-inconstitucional-tentativa-de-esvaziar-a-lei-14-181-21. Acesso em: 1 out. 2022.

[54] BRASIL. *Decreto nº. 11.567, de 19 de junho de 2023.* Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-11.567-de-19-de-junho-de-2023-490730044. Acesso em: 27 jun. 2023.

[55] Com a majoração do valor do mínimo existencial para R$ 600,00, por meio do Decreto nº. 11.567/2023, cumpre observar que é suficiente para a aquisição de apenas 83% de uma cesta básica na capital fluminense e inferior ao mínimo da renda que separa as pessoas que vivem acima e abaixo da linha de pobreza. Neste sentido, recomenda-se a leitura dos seguintes documentos: BOCCHINI, Bruno. *Preço da cesta básica cai em 16 de 17 capitais pesquisas pelo DIEESE*. Agência Brasil, 6 de setembro de 2023. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-09/preco-da-cesta-basica-cai-em-16-de-17-capitais-pesquisadas-pelo-dieese. Acesso em: 3 out. 2023. "O Banco Mundial, desde 2007, acrescentou duas outras opções de linha de pobreza em suas publicações. A primeira se aplica aos países renda média-baixa e tem o valor de US$3,65 PPC e a segunda, por sua vez, é aplicável aos países de renda média-alta, como o Brasil, e possui valor de US$6,85 PPC. Em valores de 2022, tem-se que a faixa de pobreza é de R$636,00" (SATALA, Andre Ricardo; RIBEIRO, Marcelo Gomes. *Boletim Desigualdade nas Metrópoles.* Porto Alegre, n. 13, 2023. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/. Acesso em: 3 out. 2023).

## 1.3
## A Significação Econômica do Conceito do Mínimo Existencial Promovida pelo Poder Executivo

José Reinaldo de Lima Lopes[56], em seu estudo sobre o papel do crédito ao consumo para a economia, considera que o mencionado serviço deve ser compreendido, a um só tempo, como bem de natureza coletiva, pública e privada, dada sua inerente vocação de influenciar no controle da economia por meio de políticas monetárias. Ou seja, o crédito seria um bem coletivo, na medida em que garante a implementação da justiça social; seria bem público, por sua influência no valor fiduciário da moeda nacional; e, por fim, seria privado, por representar as obrigações contratuais firmadas pelos indivíduos.

Como direito privado, o crédito se encontra subordinado às obrigações decorrentes do Código de Defesa do Consumidor e às demais proteções constitucionais, algo pacificado há bastante tempo[57]. Como bem coletivo, seu uso, expansão ou retração tem o condão de impactar grupos determinados de pessoas e instituições, motivo pelo qual exige regulamentação, realizada, na maioria dos países, por meio de bancos centrais. Por fim, como bem público, deve estar alinhado aos interesses da sociedade, conforme estabelecido pelos princípios constitucionais e pelos deveres e obrigações do Estado.

As palavras do autor são precisas e nos fornecem valiosos elementos para compreender a qualificação econômica atribuída ao conceito de mínimo existencial, particularmente no tratamento do superendividamento no Brasil. Isso porque, ao analisar o longo debate travado no Congresso Nacional, conforme exposto no item anterior deste capítulo, observou-se que, em todas as oportunidades, os agentes do mercado enfatizaram a primeira característica do crédito – a de ser bem coletivo, capaz de produzir efeitos econômicos[58]. Neste sentido, maior proteção à dignidade dos consumidores poderia significar a contenção desse mercado e desaquecimento econômico, com a majoração de seus custos. Sob essa lógica, menor proteção resultaria em maior financiamento aos consumidores e, consequentemente, maior desenvolvimento econômico.

---

[56] LOPES, José Reinaldo Lima. Consumidor e sistema financeiro. *Revista de Direito do Consumidor*, n. 22, São Paulo: RT, p. 9, abr.-jun. 1997.

[57] Conforme verbete 297 da Súmula do STJ: "O Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras" (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula nº 297*. Disponível em https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2011_23_capSumula297.pdf. Acesso em: 3 out. 2023).

[58] Essa compreensão foi em certa medida apresentada por todos os agentes que representavam os fornecedores de crédito no mercado nacional, mas sem sombra de dúvidas o mais eloquente foi o representante da Abecs, Juan Pérez Ferrés, conforme gravação constante deste trabalho, no item anterior deste capítulo.

O mercado, contudo, omitiu as demais características do crédito: sua natureza como direito privado e, principalmente, como um bem público. Acredita-se que a ausência da análise sobre a característica privada das obrigações contratuais representadas pelo crédito tenha sido ignorada pela ausência de questionamentos nesse aspecto, assim como no que diz respeito à aplicação das normas de proteção do consumidor aos contratados bancários. Já a ausência de debate no tocante ao caráter público do crédito, ao nosso sentir, revela a resistência histórica do setor bancário em reconhecer a socialização da acumulação de riquezas proporcionada pelos inúmeros processos de contenção da inflação e pelos subsídios estatais fornecidos ao longo do tempo[59].

A ideia de dar primazia ao benefício coletivo, sob o sacrífico de menor parcela da população (os superendividados), indica a adoção do discurso utilitarista por alguns integrantes do Congresso Nacional e por representantes do mercado bancário, que defendiam que a continuidade da pujança do crédito seria, em última análise, sinônimo de maior desenvolvimento econômico e nacional. Tal perspectiva parece ter prevalecido na decisão presidencial de atribuir ao mínimo existencial um conceito meramente financeiro e econômico, negando direitos básicos e elementares a milhares de brasileiros em situação de superendividamento. Essa decisão ainda frustrou a aplicabilidade legislativa em diversos casos agravados pelos efeitos da Pandemia de Covid-19[60].

A respeito disso, cumpre esclarecer que a doutrina do Utilitarismo foi introduzida na Filosofia política por intermédio do inglês John Stuart Mill (1806-1873)[61], que propôs um parâmetro válido para todas as situações e que seria suficiente para avaliar a justiça das escolhas políticas. Segundo essa corrente

---

[59] José Reinaldo de Lima Lopes, na obra já citada, apresenta esse fenômeno com a figura da "carona", no seguinte trecho: "O problema essencial para uma teoria dos bens comuns ou públicos diz respeito ao problema do 'carona', ou seja do que se beneficia da existência do bem sem cooperar para sua produção, escapando aos custos que de regra deveria suportar. Esta é uma questão central no caso do direito monetário, escondido na inflação, como todas as tentativas de estabilização de moeda nos processos inflacionários têm demonstrado historicamente. Quem pagará a conta da estabilização? Nussbaum (1950) relata com pormenores o caso da Alemanha em 1923, assim como o dos EUA em 1933. O caso brasileiro tem suas especificidades, visto que a indexação aqui, ao contrário do que havia ocorrido na Europa em geral entre 1918-1948, foi primeiramente feita nos títulos públicos e deu aos credores do Tesouro um especial privilégio, que terminou contaminando toda a economia e permitiu que se compreendesse a moeda como um crédito de cada cidadão contra o governo, como se têm visto em geral no Judiciário" (LOPES, José Reinaldo Lima. Consumidor e sistema financeiro. *Revista de Direito do Consumidor*, nº. 22, São Paulo: RT, p. 9, abr.-jun. 1997).

[60] SANTOS, Thais Lino dos; GUERRA, Alexandre Dinoá Duarte. Superendividamento do consumidor no Brasil diante da crise econômica advinda pela pandemia do COVID-19. *Revista Campo do Saber*, v. 8, n. 1, p. 47-59, 2022. Disponível em: https://periodicos.iesp.edu.br/campodosaber/article/view/462. Acesso em: 21 nov. 2023.

[61] MILL, John Stuart. *Utilitarismo*. Tradução de Pedro Galvão. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2000.

filosófica, a adequação das decisões residiria na análise antecedente das possíveis consequências, de forma que a mais justa seria aquela capaz de gerar o maior montante de bem-estar social. Assim, o princípio elementar de justiça política seria determinado pela maximização do bem-estar de toda a sociedade, ignorando os elementos individuais. Nesse contexto, para a majoração da felicidade social, poderiam ser aceitas limitações aos direitos fundamentais de alguns indivíduos e, em situações extremas, até a sua morte poderia ser justificada.

Como resultado, o processo legislativo levou em consideração apenas duas características do crédito, ignorando a terceira – sua natureza pública –, que deveria respeitar os princípios e garantias constitucionais reservados aos cidadãos e imposto ao Estado. Desse modo, elementos correspondentes aos direitos fundamentais foram retirados do esboço legal e transferidos ao Poder Executivo, que, historicamente, considera o crédito apenas e tão somente como elemento de política monetária. Assim, permanecem atuais as conclusões de Lopes (1997)[62], vejamos:

> Quanto ao propósito é claro que o sistema financeiro foi regulado para garantir sua própria sobrevivência e, por isso mesmo, a sobrevivência do mercado capitalista; é tipicamente uma regulação setorial [...]. Em outras palavras, não era o consumidor (o tomador de crédito ao consumo) o beneficiário da intervenção do Estado. Não há mercado e nem produção capitalista sem um sistema financeiro. [...] Assim, toda a regulação do mercado, que vai desde a criação do Banco da Inglaterra até a organização do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, foi pensada em primeiro lugar para manter o mercado em funcionamento. [...] No Brasil, o Conselho Monetário Nacional representava o ápice daquilo que se chama de política de concertação. [...] De qualquer maneira, o sistema nunca foi desenhado para atender diretamente aos consumidores enquanto tais, pois se tratava, como em todas as outras áreas, de impedir a quebra do sistema ou de promover-lhe a reforma. Nestes termos, a capture, o aprisionamento das instâncias públicas pelos próprios submetidos à sua autoridade era um claro perigo. O interesse dos consumidores era apenas um entre muitos os que se deviam compor (e não adjudicar) dentro da regulação financeira, O objetivo do Conselho Monetário Nacional não era, por exemplo, o de fornecer crédito barato para o consumo na economia brasileira, e nem o de baratear os serviços bancários: de sua perspectiva e de uma perspectiva geral, poderia convir, para a estabilidade da moeda, tanto restringir crédito quanto ampliá-lo. [...] De fato, o essencial do controle da moeda dizia respeito à estabilidade do mercado, crendo-se, naturalmente, que num mercado financeiramente estável, o benefício será distribuído afinal a todos os cidadãos. Naturalmente, a supervisão e a regulação também se faziam em nome da defesa da poupança popular, para evitar as grandes quebras de bancos que

[62] Op. Cit.

> terminavam por afetar os depositantes e os investidores, já que uns e outros utilizavam-se do sistema.

Essa tendência utilitarista restou confirmada no documento intitulado "Informações nº. 00234/2022/PGFN/AGU"[63], apresentado pela Advocacia-Geral da União em defesa da constitucionalidade do decreto regulamentador que atribuiu ao mínimo existencial um conceito meramente econômico, vejamos:

> É pertinente, de início, situarmos os limites normativos dentro dos quais o conceito de "mínimo existencial" está inserido: a regulamentação, por decreto presidencial, de dispositivos legais contidos na Lei nº 14.181/2021, que alterou a Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor) e a Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) Para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. [...] **Significa que a regulamentação empreendida pelo Senhor Presidente da República teve por norte estudos técnicos baseados no cenário macroeconômico do País e tendo como base o específico segmento do acesso ao crédito pelas famílias brasileiras**. Não se está diante de ato normativo que buscou fixar, de forma concreta e com a natureza de norma geral, o que se entende por "mínimo existencial". **Houve, unicamente, uma delimitação objetiva, pautada em estudos realizados por diversas entidades, de um montante que não fosse elevado o suficiente para reduzir a renda disponível do tomador de crédito, aumentando o risco da operação ao credor e os juros cobrados, além de diminuir a capacidade de empréstimo do tomador**. [...] Esses limites, aliás, foram por nós apontados no PARECER n. 00297/2022/PGFN/AGU (NUP 12177.100003/2022-23), ao examinarmos a minuta que levou à edição do Decreto nº 11.150/2022: 22. Expostos esses conceitos iniciais, é louvável a intenção legislativa de estabelecer um patamar mínimo de renda mensal do consumidor a ser considerado como mínimo existencial no âmbito da prevenção, do tratamento e da conciliação administrativa ou judicial das situações de superendividamento. No entanto, é preciso deixarmos explícito que a regulamentação pretendida com a presente minuta de decreto diz respeito, exclusivamente, ao âmbito das dívidas de consumo [...]. Ainda que o conceito de "mínimo existencial" contido no Código de Defesa do Consumidor não possa atuar como uma cláusula geral ou um princípio geral, a irradiar efeitos nos demais ramos do Direito [...] é certo que o cálculo de um valor objetivo [...] teve apoio em diversos estudos que acompanham a proposta de minuta, como restou explicitado na exposição de motivos. [...] Certo é que inexiste qualquer inconstitucionalidade ou ilegalidade em sua fixação, a qual se insere no âmbito do poder regulamentar do Presidente da República (grifos nossos).

[63] Documento citado em sede de resposta apresentada pela Advocacia Geral da União, no bojo da ADPF 1097 e anexado ao processo judicial, disponível em: https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6792100. Acesso em: 15 dez. 2024.

Da mesma maneira, foram apresentadas as considerações pelo então Ministério da Economia, por meio da Nota SEI nº. 5/2022/COGSF/SPMFI/GABIN/SPE/ASSESPE/GME-ME[64]:

> Inicialmente, cabe registrar que a proposta do Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 2022, fundamentou-se nos seguintes documentos [...] I - Nota Técnica para Atos Normativos SEI nº 208/2022/ME (SEI 27697374) e; II - Exposição de Motivos nº 2009 2022 (SEI 27740436). (...) A proposta de Decreto buscou cumprir a necessidade de regulamentação colocada pela Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021, nos seus artigos 6º, incisos XI e XII, 54-A, § 1º, 104-A, caput, e 104-C, § 1º, ao estabelecer o conceito de "mínimo existencial" em bases objetivas, de forma a dissipar a insegurança jurídica gerada aos operadores de crédito caso o conceito fosse interpretado em bases não uniformes pelos integrantes do Poder Judiciário e pelos órgãos administrativos de defesa do consumidor. [...] Uma norma "standard" tem um nível elevado de imprecisão, indicando os tipos de circunstâncias que são relevantes para uma decisão sobre a legalidade do fato concreto. **Nesse sentido, o conceito de "mínimo existencial" possibilita ampla possibilidade interpretativa (norma "*standard*") e tende a reduzir a eficiência econômica pois o consequente aumento das possibilidades de não cumprimento contratual limita a coordenação privada, reduzindo as possiblidades de oferecimento de produtos e serviços pela economia (limitação da fronteira de possibilidades de produção). Assim, o impacto esperado é o aumento da eficiência econômica a partir da geração de segurança jurídica entre o equilíbrio do direito a crédito e direitos consumeristas.** [...] Ressalta-se a necessária e importante cautela para definição do valor do mínimo existencial de forma a não alijar o consumidor, principalmente aqueles de menor renda, do mercado formal de crédito e da possibilidade de assumir novos compromissos financeiros para consumo. [...] **Na Tabela 1, observa-se que, quanto maior o valor a ser considerado no conceito de mínimo existencial, maior a restrição de cidadãos ao acesso ao crédito.** Por exemplo, caso se estabeleça que o mínimo existencial é um valor equivalente a 100% do salário-mínimo, 32,6 milhões de pessoas não poderiam contrair crédito novo para dívida de consumo. **Em outras palavras, fica claro nesta análise o *trade of* existente na calibragem do valor do mínimo existencial: a escolha do valor do mínimo existencial em níveis mais elevados implica redução do acesso ao crédito para as pessoas físicas, enquanto o estabelecimento do mínimo existencial com valores mais baixos, permite que mais pessoas tenham acesso ao crédito** (grifos nossos).

[64] Documento citado em sede de resposta apresentada pela Advocacia Geral da União, no bojo da ADPF 1097 e anexado ao processo judicial, disponível em: https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6792100. Acesso em: 15 dez. 2024.

Essa mesma compreensão foi reiterada no documento intitulado “Informações nº. 00113/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU”, em sede da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 1.097[65], já durante a gestão do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, vejamos:

> [...] Portanto, percebe-se que a definição de valor menor, a título de “mínimo existencial”, para fins de prevenção, tratamento e conciliação de situações de superendividamento em dívidas de consumo, tem o condão de ampliar o acesso de famílias ao mercado formal de crédito e, com isso, viabilizar, por parte delas, a realização de transações voltadas ao consumo, com potenciais impactos positivos sobre a renda e o bem-estar das famílias e sobre o nível de atividade econômica e de empregos, de modo que, diferentemente do aduzido pela Autora, os decretos em foco se mostram em plena sintonia com os parâmetros de controle suscitados, quais sejam, o princípio da dignidade da pessoa humana, os direitos sociais à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, o dever legal do Estado de promover a proteção ao consumidor, a proteção ao consumidor como princípio integrante e orientador da ordem econômica, bem como o princípio constitucional da vedação ao retrocesso social. 54. Nesse sentido, conforme consignado na supracitada Nota Técnica para Atos Normativos SEI nº 208/2022/ME pelo então Ministério da Economia, “caso se estabeleça que o mínimo existencial é um valor equivalente a 100% do salário-mínimo, 32,6 milhões de pessoas não poderiam contrair crédito novo para dívida de consumo, uma vez que essa é a quantidade de clientes do sistema financeiro que possuem tal renda”. 55. Inclusive, vale registrar que, prevendo um parâmetro temporal para a realização do cálculo do “mínimo existencial”, no sentido de atribuir maior segurança jurídica ao tema e, com isso, evitar o aumento de custos de transação decorrente da insegurança jurídica relacionada à questão, o § 1º do art. 3º do Decreto nº 11.150/2022 preconiza que “a apuração da preservação ou do não comprometimento do mínimo existencial de que trata o caput será realizada considerando a base mensal, por meio da contraposição entre a renda total mensal do consumidor e as parcelas das suas dívidas vencidas e a vencer no mesmo mês”.

Tal comportamento seria justificado pela necessidade de conferir ao mercado financeiro a necessária estabilidade para a continuidade das ofertas de crédito que, em última instância, tenderiam a beneficiar a todos. Contudo, esse argumento, tipicamente utilitarista, ignora o fato de que as proteções aplicáveis às relações de consumo não se definem por pesquisas de opinião, nem pela tutela

[65] Documento citado em sede de resposta apresentada pela Advocacia Geral da União, no bojo da ADPF 1097 e anexado ao processo judicial, disponível em: https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6792100. Acesso em: 15 dez. 2024.

da “morte do consumidor”, representada pelo montante impagável de suas dívidas, que o excluí da vida social e compromete a sua subsistência digna. A ordem constitucional vigente determina que seja assegurada a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social (CRFB/1988, art. 170)[66].

Para tanto, o constituinte reconheceu a vulnerabilidade de alguns sujeitos de direitos, como os consumidores, tornando-os destinatários de proteções do Poder Público e dos demais agentes, inclusive privados, considerando a aplicabilidade horizontal dos direitos fundamentais.

Dessa forma, a aplicabilidade do discurso utilitarista se mostra inapropriada para o caso versado neste trabalho. Essa abordagem representa, sobretudo, um retrocesso social, que viola frontalmente os acordos estabelecidos no processo constitucional brasileiro, tema que será tratado no próximo capítulo.

[66] BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 nov. 2023.

# 2
# O Conteúdo Moral do Mínimo Existencial, sob a Ótica do Constitucionalismo Comunitário e da Filosofia Política

No capítulo anterior, foi possível compreender que a ideia do mínimo existencial está inserida no âmbito do Direito Constitucional e que seu conceito foi utilizado como baliza para o estabelecimento dos planos de tratamento e de recuperação da crise do superendividamento dos consumidores brasileiros. Concluiu-se que uma adequada compreensão do mencionado princípio constitucional pode preservar a eficácia social do dispositivo legal; por outro lado, uma interpretação limitadora ou equivocada pode resultar na perda de eficácia social do sistema em questão e, consequentemente, na perpetuação da crise do superendividamento.

Dessa forma, verifica-se que a correta compreensão do mínimo existencial é essencial para a sua eficácia social. Assim, este capítulo propõe-se a apresentar o conceito, abordando sua origem epistemológica e sua incorporação ao processo constitucional brasileiro, com ênfase aos arranjos democráticos estabelecidos na Assembleia Nacional Constituinte de 1987.

Acredita-se que, após a análise desses e de outros elementos apresentados pela doutrina constitucional e da filosofia jurídica, será possível identificar os componentes que integram o conceito estabelecido na CRFB/1988. Essa análise será realizada à luz do constitucionalismo comunitário, além de explorar a sua compatibilidade com a financeirização de seu conceito, conforme apresentado no capítulo anterior.

## 2.1.
## A Constituição como Ponto Fulcral do Exercício da Cidadania

O constitucionalismo contemporâneo, surgido com a emergência da burguesia no século XVIII, foi responsável por deslocar a centralidade do universo jurídico dos Estados para as Constituições, atribuindo-lhes a necessária superioridade jurídica em relação às demais normas. Esse movimento visava limitar o exercício do poder político, organizar os poderes do Estado e garantir a estabilidade de um conjunto de direitos[67].

[67] CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 52.

Essa forma de organização do Estado, baseada em um documento político que limita o poder do governante, organiza as instituições estatais e prevê um rol de direitos dotado de supremacia sobre as demais normas, está tão irremediavelmente incorporada ao ideal democrático das sociedades ocidentais que, segundo Rogério Soares, releva o conceito ocidental de Constituição[68]. Para que uma norma seja considerada uma Constituição, não basta ser superior às demais, no sentido formal, ou atender parcialmente aos elementos tipicamente constitucionais – sentido material; é necessário que satisfaça todos os elementos simultaneamente.

Contudo, o papel do Estado e das constituições não se limitou à primeira geração absenteísta, típica dos Estados Liberais. As crises econômicas, o colapso dos programas sociais e, principalmente, a incapacidade de conter os efeitos devastadores da Primeira Guerra Mundial (1914-1919), evidenciaram a necessidade de incluir direitos sociais nas constituições. Esse movimento, iniciado pela Constituição Mexicana de 1917 e pela Constituição de Weimar de 1919, rapidamente se espalhou para outros sistemas jurídicos.

Com isso, as constituições adotadas em diversos países da Europa e da América Latina assumiram um novo papel: prever, em seus capítulos, um rol dos direitos sociais. Assim, foi inaugurada a segunda dimensão dos direitos constitucionais. A relação entre o Estado e o cidadão passou a se centralizar ainda mais no papel simbólico e normativo das constituições, uma vez que não era suficiente prever a igualdade e o direito à vida sem garantir a estabilidade e a permanência desses direitos. Tal centralidade constitucional, segundo Uadi Bulos, revela o "totalitarismo constitucional"[69], na medida em que cristalizou importantes garantias sociais.

Essa transformação, contudo, foi alvo de críticas, pois muitos direitos constitucionais se mostraram irrealizáveis, permanecendo à espera da edição de leis que os concretizassem. Assim, muitas garantias constitucionais de caráter prestacional se revelaram meramente programáticas e dilatórias, uma vez que o Estado frequentemente se mostrou disfuncional na realização dos direitos que se comprometera a assegurar[70].

---

[68] SOARES, Rogério. O Conceito Ocidental de Constituição. *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 119, p. 36/39 apud CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição.* 7ª Ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 52.

[69] BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada.* São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p. 16-18.

[70] NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Editora Acadêmica, 2011.

Tal tendência passou a ser revertida com as mudanças promovidas pelo neoconstitucionalismo, que reinaugurou a centralidade constitucional ao reconhecer a normatividade das garantias previstas nas constituições, dispensando a necessidade de legislações infraconstitucionais para sua implementação[71].

A globalização, entretanto, trouxe novos desafios à ideia de constitucionalismo. A vastidão dos direitos fundamentais, especialmente os sociais, passou a ser vista como um obstáculo ao desenvolvimento econômico e como uma causa da queda do poder aquisitivo em diversos países[72]. Aliado a este fenômeno, a democratização do acesso à *internet,* o advento dos *smartphones,* das redes sociais e, mais recentemente da inteligência artificial generativa, corroeu as estruturas de controle econômico e da soberania nacional frente às empresas de tecnologia. Esses fatores dificultaram a diminuição das desigualdades sociais e a realização dos direitos consagrados nas constituições[73].

Observou-se também uma mudança significativa nas promessas políticas. Se antes eram prometidas maior distribuição de renda, amplas políticas habitacionais e melhores condições de trabalho, atualmente o discurso público foca na contenção de gastos da administração pública, o que impacta os setores responsáveis pela prestação de serviços às populações mais vulneráveis. Paralelamente, ganhou força a defesa das privatizações de serviços que tangenciam direitos sociais, como saúde, educação, saneamento básico e previdência.

Nesse cenário de profundas transformações sociais e jurídicas, verifica-se o contingenciamento das capacidades dos Estados em realizar as promessas constitucionais, dada a destinação de vultuosos recursos financeiros às demandas de agentes econômicos[74], cujas diretrizes passaram a nortear as políticas nacionais. O sucesso ou o fracasso de um determinado governo passou a ser aferido na proporção em que este consegue proteger o capital financeiro e seus interesses[75].

---

[71] BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo.* São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

[72] FARIA, José Eduardo. *O Estado e o direito depois da crise.* São Paulo: Saraiva, 2017.

[73] FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada.* São Paulo: Saraiva, 2017.

[74] BAPTISTA, Rudá Ryuti Furukita. *A cooperação internacional e o tratamento especial e diferenciado no âmbito da integração econômica: possíveis soluções de assimetrias decorrentes da globalização econômica.* Londrina: Thoth, 2019.

[75] BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Globalização e competição: porque alguns países emergentes têm sucesso e outros não.* Rio de Janeiro: Alta Books, 2018.

Todos esses fenômenos parecem indicar um descompasso entre as proteções constitucionais e a capacidade dos Estados de realizá-las, sugerindo que a concretização dos direitos sociais e do mínimo existencial deve, aparentemente, se conformar à “reserva do possível”, atendendo às condições impostas pelas agências de risco e grandes investidores.

Embora a situação pareça contemporânea, ela já se manifestava durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987. Naquela conjuntura, o discurso liberal ganhava terreno na Europa, o bloco soviético começava a apresentar fissuras, o crescimento americano, sustentado por recursos públicos, arrefecia e, no Brasil, as desigualdades agudizadas pelo regime militar clamavam por atitudes positivas do Estado para melhorar a qualidade de vida da população.

Foi nesse contexto que a CRFB/1988 foi moldada e promulgada. Mais do que isso, a “Constituição Cidadã” representou, pela primeira vez, a inclusão de grupos subalternizados no debate sobre a organização do Estado, a limitação do poder e o estabelecimento de direitos fundamentais[76]. O modelo constitucional adotado e atualmente vigente no Brasil elevou o cidadão à condição de sujeito de direitos exigíveis do Estado, não apenas no âmbito da prestação de serviços públicos, mas também na participação política e jurídica, permitindo que qualquer cidadão fiscalize e exija o cumprimento das garantias constitucionais.

Com esse pano de fundo, o próximo tópico abordará a aspiração dos constituintes na definição dos direitos sociais e do aparato principiológico previsto no texto constitucional, com enfoque no conteúdo relacionado à ideia de mínimo existencial. Acreditamos que a correta compreensão da dimensão de uma vida digna, conforme os discursos constituintes, é indispensável para o julgamento moral da fixação monetária desse direito na legislação de combate ao superendividamento no Brasil[77].

## 2.2.
## A Definição Epistemológica do Princípio do Mínimo Existencial

A obrigação de socorrer os necessitados acompanha a cultura jurídica há muito tempo, sendo revelada em diferentes sociedades ao longo da história. Essa

---

[76] PIRES, Thula; SANTOS, Ellen. Agenda Política do Movimento de Mulheres Negras na Constituinte. In: *Encrespando. Anais do I Seminário Internacional: Refletindo a Década Internacional dos Afrodescendentes* (ONU, 2015-2024). FLAUZINA, Ana; PIRES, Thula (Orgs.). Brasília: Brado Negro, 2016, p. 147-174.

[77] FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional.* São Paulo: Martins Fontes, 2002.

obrigação está presente desde textos religiosos[78], até práticas reiteradas de solidariedade observadas em coletividades isoladas[79]. Ou seja, a ideia de que os bens indispensáveis à sobrevivência devem ser fornecidos às pessoas carentes aparenta ser intrínseca às sociedades humanas, podendo ser considerada como decorrente do direito natural[80].

A fonte de atribuição do dever de caridade aos Estados difere daquela aplicável aos indivíduos, pois decorre exclusivamente de atos de autoridade – seja do soberano, seja do Poder Legislativo –, enquanto para os indivíduos o dever é fundamentado em um exercício moral.

---

[78] A Bíblia, no Antigo Testamento, em Deuteronômio 15:7-8, estabelece que: "Se houver um pobre no meio de ti, entre teus irmãos, em alguma das tuas cidades, na terra que o Senhor teu Deus te dá, não endurecerás o teu coração, nem fecharás a tua mão a teu irmão pobre; antes, lhe abrirás de todo a mão e lhe emprestarás o que lhe faltar, quanto baste para a sua necessidade". Também há previsão em Levítico 19:9-10: "Quando fizerdes a colheita da vossa terra, não colhereis totalmente o canto do vosso campo, nem recolhereis as espigas caídas da vossa colheita. Não rebuscareis a tua vinha, nem colherás os bagos caídos; deixá-los-ás ao pobre e ao estrangeiro. Eu sou o Senhor, vosso Deus". No Novo Testamento, é possível encontrar igualmente essa obrigação, vejamos: Mateus 25:35-40: "Porque tive fome, e me destes de comer; tive sede, e me destes de beber; era estrangeiro, e me hospedastes; estava nu, e me vestistes; enfermo, e me visitastes; preso, e fostes ver-me. [...] Em verdade vos digo que, sempre que o fizestes a um destes meus pequeninos irmãos, a mim o fizestes". Em Lucas 3:11: "Quem tiver duas túnicas, reparta com quem não tem; e quem tiver alimentos, faça o mesmo". No Alcorão, é possível encontrar na Surata Al-Baqarah 2:117: "A virtude não consiste em voltardes os rostos para o oriente ou para o ocidente. Virtude é crer em Deus, no Dia do Juízo, nos anjos, no Livro e nos profetas; é dar os próprios bens, apesar de amá-los, aos parentes, aos órfãos, aos necessitados, ao viajante, aos mendigos e para libertar os escravos; é observar a oração e pagar o zakat (caridade obrigatória)". Na Surata Al-Insan 76:8-9: "E dão alimento, apesar de amá-lo, ao necessitado, ao órfão e ao cativo, dizendo: 'Nós vos alimentamos apenas por amor a Deus; não queremos de vós recompensa nem gratidão'". Na Surata Al-Ma'idah 5:12: "E Deus tomou o compromisso dos Filhos de Israel: 'Adorai somente a Mim, sede bondosos com vossos pais, parentes, órfãos e necessitados, e falai com justiça às pessoas, observai a oração e pagai o zakat'. Mas, salvo poucos, vós virastes as costas e recusastes".

[79] Sobre o tema: MUSSAGY, Cassamo Ussene. Ubuntu e Neocomunitarismo como correntes da Ética Africana. *Intellèctus*, [S. l.], v. 23, n. 1, p. 7–26, 2024. DOI: 10.12957/intellectus.2024.81614. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/intellectus/article/view/81614. Acesso em: 18 out. 2024; e ainda: PACHECO, Regina. Identidade e resistência cultural dos povos indígenas do Brasil no contexto da pandemia de covid-19. *Revista Terena.* Redalyc, v. 8, n. 2, p. 121-138, 2021. Disponível em: https://www.redalyc.org/journal/5519/551971848005/html/. Acesso em: 21 out. 2024.

[80] Compreendido como um conjunto de normas ou primeiros princípios morais, decorrentes da identificação humana nos demais indivíduos. Para Locke, essas regras derivam da igualdade entre os homens e garantem os direitos, considerados por ele como mais importantes: vida, liberdade e propriedade. Que estariam garantidos pela ideia do Estado, formado pelo consentimento social. Dessa forma, para o autor, o direito natural é o acordo (contrato social), entabulado pela sociedade, para preservar tais bens. Visão distinta de Hobbes, que entende o direito natural como um instituto de autopreservação, estabelecido em um estado de natureza caótico, que só pode ser superado pelo estabelecimento do Estado (Leviatã). Em Spinoza, o direito natural corresponde ao poder dos indivíduos de agirem conforme sua própria natureza; a sociedade e as regras delas decorrentes seriam uma consequência decorrente das escolhas necessárias à preservação e fortalecimento das liberdades individuais. Rousseau, por sua vez, considera o direito natural como expressão da identidade humana inserida no contexto social e regulado pela vontade geral (BOBBIO, Norberto. *História da Filosofia do Direito*. Tradução de Carmen Varriale. São Paulo: Martins Fontes, 2006).

Sob ótica dos Estados modernos, é possível afirmar que algumas das legislações mais antigas nessa matéria são representadas pelas *Poor Laws* inglesas, existentes desde o século XVI, culminando na *Speedhamland Law* de 1795[81]. Além disso, destaca-se a criação austríaca do Fundo do Estado para pobreza, de 1781, instituído sob o reinado de José II, sob influência iluminista.

Em âmbito constitucional, verifica-se que esse escopo já constava na experiência revolucionária francesa[82], com o reconhecimento do direito de subsistência dos denominados "homens pobres". Posteriormente, essa ideia foi incorporada em diversas outras constituições. Ou seja, a concepção de conceder aos necessitados bens indispensáveis à sobrevivência estava historicamente associada à caridade, sendo entendida como um ato de mera liberalidade, tanto por parte dos particulares, quanto de governantes.

Ingo Wolfgang Sarlet[83] leciona que a primeira previsão textual, em sede constitucional, afeta ao direito de subsistência, surgiu na Constituição da República de Weimar, de 1919, em seu art. 151. Essa constituição previa que a vida econômica do cidadão deveria ser orientada pelos ditames da justiça social, assegurando a sua dignidade. O autor adverte que:

> [...] é preciso lembrar, contudo, que na condição de finalidade ou tarefa cometida ao Estado no âmbito dos princípios objetivos da ordem social e econômica, o mínimo existencial, ou seja, o dever de assegurar a todos uma vida com dignidade, não implicava necessariamente (aliás, como não implica ainda hoje a depender do caso), salvo na medida da legislação infraconstitucional (especialmente no campo da assistência social e da garantia de um salário mínimo, entre outras formas de manifestação) uma posição subjetiva imediatamente exigível pelo indivíduo.

A superação dessa ideia, com o reconhecimento do direito subjetivo dos cidadãos a exigir do Estado a realização dos direitos sociais, ocorreu graças às críticas e fundamentos apresentados por Otto Bachof, no início da década de 1950. Essas críticas estavam relacionadas às garantias fundamentais estabelecidas pela Lei Fundamental Alemã de 1949, responsável por inaugurar diversos direitos fundamentais.

---

[81] SARMENTO, Daniel. O mínimo existencial: o direito às condições básicas de vida. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro: PPGD/UERJ, v. 8, n. 4, p. 1644-1689, 2016.

[82] BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. *História Constitucional do Brasil*. 3ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1991. Citado por SARMENTO, Daniel. O mínimo existencial: o direito às condições básicas de vida. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro: PPGD/UERJ, v. 8, n. 4, p. 1644-1689, 2016.

[83] SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais, mínimo existencial e jurisdição constitucional no Brasil e na Alemanha. *Revista Jurídica da Escola do Poder Judiciário do Acre*, Rio Branco, v. 1, n. 0, p. 10-38, 2021. Disponível em: https://periodicos.tjac.jus.br/index.php/esjudtjac/article/view/1/1. Acesso em: 8 dez. 2023.

Bachof considerou essas garantias insuficientes, argumentando que a dignidade da pessoa humana não se limitava às garantias de liberdade e à integralidade da vida, mas exigia também um mínimo de segurança social e recursos materiais necessários para assegurar a dignidade e a sobrevivência humana[84].

Essa compreensão foi encampada pelo Tribunal Federal Administrativo da Alemanha, que reconheceu como direito subjetivo dos indivíduos carentes o auxílio material a ser prestado pelo Estado, com base nos direitos e garantias previstos na Lei Fundamental. Esse entendimento teve como fundamento a necessidade de garantir a existência digna das pessoas[85]. Anos mais tarde, a previsão desse direito subjetivo restou consagrada em legislação infraconstitucional, sendo citada por Sarlet[86] na Lei Federal sobre Assistência Social (*Bundessozialhifegeesetz*). Merece destaque a fundamentação apresentada pelo mencionado Tribunal,[87] vejamos:

> [...] certamente a assistência aos necessitados integra as obrigações essenciais de um Estado Social. [...] Isto inclui, necessariamente, a assistência social aos concidadãos, que, em virtude de sua precária condição física e mental, encontram-se limitados na sua vida social, não apresentando condições de prover a sua própria subsistência. A comunidade estatal deve assegurar-lhes pelo menos as condições mínimas para uma existência digna e envidar os esforços necessários para integrar estas pessoas na comunidade, fomentando seu acompanhamento e apoio na família ou por terceiros, bem como criando as indispensáveis instituições assistenciais.

---

[84] Cf. BACHOF, Otto. Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*, nº 12, 1954, p. 42-3. Citado por SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais, mínimo existencial e jurisdição constitucional no Brasil e na Alemanha. *Revista Jurídica da Escola do Poder Judiciário do Acre*, Rio Branco, v. 1, n. 0, p. 10-38, 2021. Disponível em: https://periodicos.tjac.jus.br/index.php/esjudtjac/article/view/1/1. Acesso em: 8 dez. 2023.

[85] Cf. BVerwGE (Coletânea oficial das decisões do Tribunal Administrativo Federal) nº 1, p. 159 (161 e ss.), decisão proferida em 24-06-1954. Citado por SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais, mínimo existencial e jurisdição constitucional no Brasil e na Alemanha. *Revista Jurídica da Escola do Poder Judiciário do Acre*, Rio Branco, v. 1, n. 0, p. 10-38, 2021. Disponível em: https://periodicos.tjac.jus.br/index.php/esjudtjac/article/view/1/1. Acesso em: 8 dez. 2023.

[86] SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais, mínimo existencial e jurisdição constitucional no Brasil e na Alemanha. *Revista Jurídica da Escola do Poder Judiciário do Acre*, Rio Branco, v. 1, n. 0, p. 10-38, 2021. Disponível em: https://periodicos.tjac.jus.br/index.php/esjudtjac/article/view/1/1. Acesso em: 8 dez. 2023.

[87] Tradução livre de trecho extraído da decisão publicada em BVerfGE (Coletânea oficial das decisões do Tribunal Constitucional Federal) nº 40, p. 121 (133). tradução livre de trecho extraído da decisão publicada em BVerfGE (Coletânea oficial das decisões do Tribunal Constitucional Federal) nº 40, p. 121 (133).

Essa é a origem da compreensão do princípio do mínimo existencial, cujo objetivo não é simplesmente garantir a sobrevivência biológica dos necessitados, mas também possibilitar uma vida social e produtiva a todos os cidadãos[88]. Nesse contexto, devem ser assegurados todos os elementos indispensáveis ao pleno exercício da personalidade em sua total potencialidade.

Dessa forma, pode-se afirmar que o conceito do mínimo existencial difere das políticas assistencialistas, típicas do modelo de Estado desenvolvido no período pós-crise do sistema financeiro internacional da década de 1929. Isso porque a ideia por trás do conceito do mínimo existencial é mais abrangente, pois busca promover e preservar as condições necessárias para que os indivíduos possam, por conta própria, atuar na sociedade como agentes ativos no mercado e na vida política.

Além disso, a doutrina alemã, conforme lições de Sarlet, afirma que "a dignidade propriamente dita não é passível de quantificação, mas as necessidades individuais a ela correlatas devem ser satisfeitas mediante prestações que são quantificáveis"[89]. Ainda segundo o autor, as obrigações relacionadas a essas prestações podem sofrer modificações em função do tempo e do local onde as proteções são aplicadas.

Também é relevante a distinção entre o conceito do mínimo existencial e a ideia do mínimo vital ou o mínimo de sobrevivência[90]. Esse último se refere apenas à garantia da sobrevivência humana, sem considerar o pertencimento social.

---

[88] Esse conceito mais amplo foi adotado pela Suprema Corte israelense, em 2012, quando reconheceu o direito de participação coletiva e social como reflexo da garantia de subsistência: "sem condições materiais mínimas, uma pessoa não tem a capacidade de criar, de ter aspirações, de fazer escolhas e de exercitas as suas liberdades*".* Citado por SARMENTO, Daniel. O mínimo existencial: o direito às condições básicas de vida. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro: PPGD/UERJ, v. 8, n. 4, p. 1644-1689, 2016.

[89] SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais, mínimo existencial e jurisdição constitucional no Brasil e na Alemanha. *Revista Jurídica da Escola do Poder Judiciário do Acre*, Rio Branco, v. 1, n. 0, p. 10-38, 2021. Disponível em: https://periodicos.tjac.jus.br/index.php/esjudtjac/article/view/1/1. Acesso em: 8 dez. 2023.

[90] "Como direito público subjetivo, a subsistência realiza, no terreno da alimentação, das vestes e da habitação, o *standard of living* segundo três números, variáveis para maior indefinidamente e para menor até o limite, limite que é dado, respectivamente, pelo indispensável à vida quanto à nutrição, ao resguardo do corpo e à instalação. É o mínimo vital absoluto. Sempre, porém, que nos referirmos ao mínimo vital, deve-se entender o mínimo vital relativo, aquele que, atentando-se às circunstâncias de lugar e de tempo, se fixou para cada zona em determinado período [...]. O mínimo vital relativo tem de ser igual ou maior que o absoluto. O direito à subsistência torna sem razão de ser a caridade, a esmola, a humilhação do homem ante o homem. [...] Não se peça a outrem, porque falte; exija-se do Estado, porque este deve. Em vez da súplica, o direito" (PONTES DE MIRANDA. *Direitos à subsistência e direito ao trabalho.* Rio de Janeiro: Ed. Alba Limitada, 1933. Citado por SARMENTO, DANIEL. O mínimo existencial: o direito às condições básicas de vida. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro: PPGD/UERJ, v. 8, n. 4, p. 1644-1689, 2016.

Assim, é possível compreender que a ideia do mínimo existencial está intrinsecamente ligada à efetivação dos direitos fundamentais e ao compromisso do Estado com a erradicação da pobreza e a preservação da dignidade humana. No entanto, não há uma normatização única que vincule um rol de garantias que integram a totalidade do mínimo existencial no ordenamento jurídico nacional.

Ainda é importante destacar que, apesar das semelhanças, o mínimo existencial não se confunde com os direitos sociais, embora haja entre eles uma relação de simetria, conforme tratado em algumas oportunidades neste trabalho. Nessa perspectiva, Carvalho[91] leciona que os conceitos de mínimo existencial e de direitos sociais não são equivalentes, considerando que os direitos fundamentais estão tutelados pela compreensão do mínimo existencial, o que não ocorre com a compreensão dos direitos sociais, ainda que igualmente constitucionais.

Isso se deve ao fato de que os direitos sociais possuem um conteúdo programático inegável, com limitações à sua realização, o que não ocorre com o mínimo existencial. Além disso, os direitos sociais possuem o que Carvalho denomina de “dimensão negativa”, ou seja, garantem apenas uma expectativa de prestação estatal, que pode ser limitada pela necessidade de uma norma infraconstitucional para sua concretização, algo que não ocorre com o mínimo existencial e os direitos fundamentais.

Ocorre que o próprio texto constitucional eleva a proteção ao consumidor à condição de direito fundamental, conforme se observa do art. 203, V, da CRFB/1988[92]. Por tal razão, essa diferenciação, apesar de relevante, não apresenta maiores consequências ao estudo do objeto apresentado. A inexistência de diferenciação dos direitos sociais e o conceito de mínimo existencial, no caso dos consumidores, parece-nos já pacificada.

Conforme apresentado no primeiro capítulo, uma parcela do mercado financeiro entende que o mínimo existencial equivale à ideia do salário-mínimo constitucional, o que seria suficiente para a realização da maior parte dos direitos sociais[93]. Além desse entendimento, destaca-se uma recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF):

---

[91] CARVALHO, D. F. de; SILVA, F. O. Superendividamento e mínimo existencial: teoria do *reste à vivre*. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 118, p. 363-386, Jul./Ago., 2018.

[92] BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 nov. 2023.

[93] Refiro-me às considerações do representante da Abecs, Juan Pérez Ferrés, expostas no capítulo anterior deste trabalho.

> A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. [...] não se pode negar a relação entre a dignidade e (i) a proteção jurídica do indivíduo simplesmente por ostentar a condição humana e (ii) o reconhecimento de uma esfera de proteção material do ser humano, como condição essencial à construção da individualidade e à autodeterminação no tocante à participação política. Com base nessa visão, conclui-se que existe certo grupo de prestações essenciais básicas que se deve fornecer ao ser humano para simplesmente ter capacidade de sobreviver e que o acesso a tais bens constitui direito subjetivo de natureza pública. A isso a doutrina vem denominando mínimo existencial. [...] Sem condições materiais, não pode haver um cidadão pleno, apto a participar dos debates públicos, a produzir argumentos e críticas. Se há algum consenso no âmbito da filosofia moral, é a respeito da existência do dever do Estado de entregar um conjunto de prestações básicas necessárias à sobrevivência do indivíduo[94].

Não obstante as preciosas lições de Sarlet[95], citado na exordial da ADPF 1097, pela Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (Anadep)[96]:

> De outra parte, os próprios direitos sociais específicos (como a assistência social, a saúde, a moradia, a previdência social, o salário-mínimo dos trabalhadores, entre outros) acabaram por abarcar algumas das dimensões do mínimo existencial, muito embora não possam e não devam ser (os direitos sociais) reduzidos pura e simplesmente a concretizações e garantias do mínimo existencial, como, de resto, já anunciado. Por outro lado, a previsão de direitos sociais não retira do mínimo existencial sua condição de direito-garantia fundamental autônomo e muito menos não afasta a necessidade de se interpretar os demais direitos sociais à luz do próprio mínimo existencial, notadamente para alguns efeitos específicos [...]. Neste contexto, há que enfatizar que o mínimo existencial – compreendido como todo o conjunto de prestações materiais indispensáveis para assegurar a cada pessoa uma vida condigna, no sentido de uma vida

---

[94] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário, RE 567.985/MT, Relator Min. Marco Aurélio, Redator do Acórdão Min Gilmar Mendes, Data de Julgamento: 18 abr. 2013.

[95] SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde algumas aproximações. In: *Direitos Fundamentais e Justiça*, nº 1 – Out/Dez-2007, p. 176-213. Disponível em: https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/590/73. Acesso em: 15 abr. 2024.

[96] Documento citado em sede de resposta apresentada pela Advocacia Geral da União, no bojo da ADPF 1097, e anexado ao processo judicial, disponível em: https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6792100. Acesso em: 15 dez. 2024.

> saudável [...] tem sido identificado – por alguns – como constituindo o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais, núcleo este blindado contra toda e qualquer intervenção por parte do Estado e da sociedade. [...] 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. [...] Por outro lado, seja com relação aos direitos sociais a prestações de um modo geral, seja relativamente à própria garantia do mínimo existencial, não há como desconsiderar que uma das principais (se não a principal!) objeções esgrimidas em matéria de concretização dos direitos sociais diz respeito à dimensão economicamente relevante desses direitos, que, embora comum a todos os direitos fundamentais de todas as dimensões, acaba assumindo particular relevância quando se cuida da efetivação dos direitos fundamentais como direitos a prestações.

A satisfação do conjunto dos direitos fundamentais, bem como dos direitos sociais que tangenciam as relações de consumo, constitui, na verdade, normas de ordem pública que devem ser concretizadas pelo Estado. Essa obrigação, inclusive, não é recente e acompanha a cultura jurídica ocidental há bastante tempo. Entre essas obrigações, inclui-se o dever de tutelar o mínimo existencial dos cidadãos, uma vez que compete ao Estado, em virtude do contrato social estabelecido, a defesa dos elementos necessários à sobrevivência digna[97]. No caso específico do Brasil, analisaremos os meandros desse acordo social no próximo tópico.

## 2.3.
## A Redemocratização e o Constitucionalismo Comunitário no Brasil: Dos Acordos Razoáveis Selados no Estabelecimento do Estado Democrático

O histórico institucional brasileiro é marcado por inúmeros percalços. Sua incoerência e fragilidade podem ser observadas desde o "descobrimento" até a redemocratização[98]. As manifestações mais evidentes dessa debilidade estão presentes no processo incomum de independência, que preservou a organização social, econômica e política então vigente no colonialismo, que foi responsável pela perpetuação do regime escravocrata[99] e pelo flerte constante com práticas

---

[97] Locke defende que o contrato social seria um acordo entabulado pelos indivíduos que cedem parte de sua liberdade para o Estado, com o objetivo de ter assegurado os seus direitos naturais, como a vida, liberdade e propriedade (BOBBIO, Noberto. *Locke e o direito natural.* Brasília: Editora UNB, 2006).

[98] ROCHA, A.S. Genealogia da Constituinte. Do autoritarismo à Redemocratização. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política.* Dossiê "Constituição e Processo Constituinte", nº. 88, 2013.

[99] NASCIMENTO, Abdias. *O quilombismo: Documentos de uma Militância Pan-africanista*. São Paulo: IPEAFRO, 2019.

golpistas[100] por parte das elites nacionais, que frequentemente consideraram a violência estatal uma válvula de escape para conter transformações sociais[101].

De certa medida, o desenho institucional brasileiro se manteve historicamente alinhado à preservação do *status quo* das elites econômicas. Essa tendência começou a se reverter apenas com a virada democrática promovida pela Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e a subsequente promulgação da CRFB/1988[102].

Foi a inédita participação popular de diversos grupos que compõem a sociedade brasileira[103] que, sem qualquer hesitação, representaram um ponto de inflexão na cultura jurídica nacional. Esse processo foi fundamental para deslocar o foco da proteção estatal para a dignidade da pessoa humana, substituindo a centralidade patrimonialista predominante até então[104].

Pilatti [105] aponta que mais de dez mil integrantes da sociedade civil organizada frequentavam o Congresso diariamente durante o período constituinte, totalizando mais de nove milhões de pessoas presentes ao longo dos trabalhos. Além da participação direta na Assembleia, não se pode deixar de mencionar a mobilização popular no período pré-Constituinte, por meio de caravanas, correspondências, telegramas, consultas públicas e participação cidadã.

A expressividade da participação popular foi acompanhada pela presença ativa de outros grupos, como juristas, acadêmicos, sindicatos de trabalhadores, militares e empresários. Cada um desses grupos apresentou aos membros da Assembleia Nacional Constituinte sua posição social, sua perspectiva histórica e ainda suas aspirações para o futuro. A pluralidade de ideias e a diversidade de modos de vida trouxeram riqueza ao debate nacional, permitindo que as divergências fossem conformadas em um substrato que permeia as normas constitucionais.

---

[100] SOUZA, Jessé. *A Elite do Atraso: Da escravidão a Bolsonaro***.** Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019.

[101] BLANCO, Jorge Polo. ¿Fue el fascismo uma reacción anticapitalista?. In: GUAMÁN, Adoración; ARAGONESES, Alfons e MARTÍN, Sebastián (Dirs.). *Neofascismo. La bestia neoliberal.* Madrid: Siglo XXI, 2019.

[102] NÉRIS, Natália. A participação de negros e negras na Assembleia Nacional Constituinte. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.). *A Constituição Golpeada (1988-2018)*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018, p. 207-234.

[103] PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988 – Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

[104] SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo.* São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

[105] PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988 – Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

Não surpreende que as demandas apresentadas pelos grupos populares estivessem diretamente relacionadas às mazelas da sociedade brasileira da época e às fragilidades do Estado em democratizar os direitos elementares indispensáveis a uma vida digna. Tais demandas foram muito bem apresentadas por Natália Néris, que citou um fragmento do discurso de Helena Theodoro, que ilustra a dimensão das exigências dos direitos sociais:

> Nós tivemos várias Constituições, todas elas pautadas em modelos estrangeiros. Nunca se parou para olhar para dentro, para dialogar com o povo e para pensar na realidade de uma Constituição que deveria ser urna Carta que regulasse a melhor maneira deste povo, neste aqui, neste agora e viver mais feliz e mais inteiro. E preciso que nós possamos entender isso. Não é simplesmente o bem-estar de uns que estão no cume da pirâmide, mas o bem-estar de todos da maioria da população brasileira; que tem fome, que não tem emprego, que não tem respeito próprio e que não é respeitado pelo grupo. É preciso modificar isso, senão nós não vamos criar uma Nação[106].

Muitos dos pedidos apresentados nas audiências públicas foram materializados nas disposições de direitos fundamentais e sociais cristalizadas na CRFB/1988, após exaustivas negociações com representantes de diversos setores organizados da sociedade. Alguns desses setores buscavam conter qualquer tipo de avanço social, chegando a apelidar as propostas apresentadas pelos núcleos populares da Constituinte de "*Frankestein"* e "*Bebê de Rosemary".* Além disso, houve tentativas de modificar as regras estabelecidas ao processo constitucional, como demostrou Pilatti[107]. Vejamos:

> A extensão do texto, alguns pecadilhos de forma e outros conteúdos polêmicos, porém, despertaram apreensões, descontentamentos e críticas no campo conservador. [...] O patronato amargava as rasas concessões aos progressistas nas matérias prestigiadas neste trabalho, bem como o alargamento de direito dos trabalhadores. Tudo somado, o Anteprojeto foi recebido com uma saraivada de críticas, logo amplificadas pela imprensa, e rapidamente apelidado de *Frankenstein.* [...] Por força das limitações regimentais, o Projeto apresentado por Cabral não inovara no conteúdo. Quanto à forma, houvera algum esforço de "enxugar" o texto, que passou dos 5801 artigos da versão anterior para 496. Sua divulgação foi precedida pelas primeiras notícias de mobilização da bancada conservadora do PMDB, autodenominada Centro Democrática e embrião do que seria o futuro Centrão, com vistas à alteração do RIANC, para permitir a apresentação de um novo texto. Mais uma vez, o

---

[106] NÉRIS, Natália. *A voz e a palavra do movimento negro na Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988): Um estudo das demandas por direitos.* Dissertação (Mestrado Acadêmico) – Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2015.

[107] PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988 – Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 151.

> trabalho de Cabral foi alvo de pesas críticas: a irreverência conservadora, que batizara o Anteprojeto de *Frankenstein,* agora apelidava o projeto de *Bebê de Rosemary*.

O processo de formação das normas constitucionais de 1988, principalmente pelos grupos integrantes da zona do não ser[108] demonstra que houve inúmeras tentativas de exigir o reconhecimento de sua condição humana diante da persistente desigualdade brasileira. O período da constitucionalização foi muito bem aproveitado para exigir a realização de algumas dessas demandas. A urgência da reforma do sistema jurídico, promovida pelo movimento constitucionalista de 1987/1988, surge do inconformismo com a relativização de garantias de civilidade pelo regime ditatorial, impulsionado por integrantes da elite intelectual brasileira politicamente alinhados a movimentos democráticos de matriz europeia e norte-americana.

Foram esses ideais que inflamaram a opinião pública e evidenciaram a necessidade de uma reforma política. Essa janela de oportunidade foi fundamental para o estabelecimento de diversos direitos conquistados pela população marginalizada. O enorme contingente populacional, historicamente ignorado e alheio à vida política, se fez presente no debate constitucional, alcançando êxito ao garantir o estabelecimento de direitos jamais antes imaginados. Além disso, essas garantias foram exigidas de forma a serem aplicáveis à realidade social.

O ineditismo da participação popular na Constituinte de 1987 não se limitou a suplantar o privatismo histórico; ele atribuiu ao Estado o dever de ser agente de transformação social, responsável por garantir a realização de todos os direitos

---

[108] O conceito de “zona do não ser” se refere a uma condição existencial e psicológica de desumanização e invisibilidade imposta pelo modelo de colonialismo europeu e pelo racismo estrutural residual sobre os corpos negros. Sob a ótica de Fanon, as sociedades de matriz europeia estabelecem zonas físicas, psicológicas e políticas que inviabilizam a existência do corpo negro e da cultura africana. Assim, o sujeito negro é tratado como inferior; sua sobrevivência é descartável; sua autoestima é alvo de campanhas de inferiorização e de fomento à sua subalternidade; sua história é rejeitada; e suas características físicas são vilipendiadas. Dessa forma, o corpo negro se encontra em um estado de opressão e crise existencial, que somente pode ser superado pela fuga da “zona do não ser”, em busca de emancipação e do reconhecimento de sua humanidade. O conceito do autor contrasta com a ideia de “zona do ser”, ocupada pelos descendentes dos colonizadores — os brancos —, que são considerados o “modelo” de ser humano ideal e têm acesso às benesses sociais, como justiça, cidadania e direitos. A subjetividade desses indivíduos é validada pelos aparatos de poder e de conformação social, ao passo que é reiteradamente negada aos indivíduos não brancos (FANON, Frantz. *Pele negra, máscaras brancas.* Tradução de Renato da Silveira. Salvador: EDUFBA, 2008). No texto da dissertação, empreguei o conceito do autor para representar não apenas a maioria da população brasileira, que, como cediço, é composta por pessoas afrodescendentes, mas também todos os indivíduos cuja existência e autoestima foram historicamente vilipendiadas no Brasil e que participaram do processo constituinte, tais como negros, indígenas, pessoas com deficiência, pessoas transgênero, a população LGBTQIA+, dentre outros.

decorrentes da dignidade da pessoa humana[109]. Mais do que isso, foi atribuído ao Estado o dever de agir, de criar e de garantir as condições para a efetivação desses direitos.

O constituinte, quase à exaustão, inseriu no texto constitucional, além do rol de direitos, a forma de sua implementação, as fontes de custeio e a repartição de responsabilidades entre os entes federativos. Vinculou as instituições públicas à execução dessas garantias e previu instrumentos jurídicos aptos a compelir o Estado a cumpri-las[110]. Tudo isso foi alcançado por meio de uma inédita pressão popular, que enfrentou a resistência histórica de parte da elite nacional.

Interessante notar a singular simetria entre o texto constitucional e diversos documentos internacionais que estipulam obrigações aos Estados[111]. Essa caraterística não foi acidental; pelo contrário, o constituinte deliberadamente incorporou previsões de tratados internacionais ao texto constitucional para equiparar o nível de proteção aos direitos humanos no Brasil aos mais elevados padrões aceitos globalmente. Essa abordagem resultou na criação das chamadas "camadas de proteção" dos direitos humanos.

O conjunto de todas essas transformações reflete o que a doutrina chama de "Constitucionalismo Societário e Comunitário"[112]. Esse modelo atribuía à Constituição uma estrutura normativa permeada pelos valores compartilhados por determinada comunidade política. A origem desse movimento encontra-se Nova Hermenêutica, especialmente nos trabalhos de Friedrich Müller[113], Konrad

---

[109] DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

[110] MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, "habeas corpus".* São Paulo: Editora Malheiros, 1998.

[111] TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. *Curso de Direito Constitucional.* Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1991.

[112] CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. *A Constituição Aberta e Atualidades dos Direitos Fundamentais do Homem*. Tese apresentada à UERJ no Concurso para Professor Titular, Rio de Janeiro, 1995 apud CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva: Elementos de Filosofia Constitucional Contemporânea.* São Paulo: Editora Meraki, 2020, p. 35-36.

[113] Friedrich Müller é, sem sombra de dúvidas, um dos principais expoentes da Escola da Nova Hermenêutica. Sua doutrina se orienta na consideração de que o texto constitucional, como um conjunto normativo, deve ser interpretado à luz da realidade política e social. O autor demostra singular preocupação com a manutenção da efetividade normativa do texto constitucional, que deveria refletir a integração das práticas sociais com os textos legislativos, principalmente da própria Constituição. Não é outra interpretação que podemos ter da seguinte passagem: "A análise do âmbito normativo também precisa, nesse processo, se ater aos 'valores', no sentido de concepções axiológicas socialmente eficazes, bem como a suas estruturas, que constituem a expressão de determinadas noções axiológicas. Em geral, a estrutura material do âmbito normativo transcreve, entre outras coisas, também o 'valor' a ser concretizado, que, porém, pode ser assim melhor racionalizado, em vez de ser executado de modo especulativo ou nos moldes de postulados. A legitimidade jurídico-constitucional das concepções axiológicas pode, dessa maneira, ser inserida na concretização na norma de um modo mais passível de comprovação do que a partir de uma compreensão não-metódica da norma, que não trata a disposição legal nem como algo idêntico a seu texto literal e/ou como algo categoricamente separado do 'fato'" (MÜLLER, Friedrich. *Teoria*

Hesse[114] e Peter Häberle[115]. Esses autores propõem que a Constituição deve refletir os aspectos sociais, políticos e culturais de uma sociedade plural, mantendo sua legitimidade e eficácia ao harmonizar diferentes concepções individuais e coletivas.

O constitucionalismo comunitário atribui à Constituição uma indissociabilidade entre o conteúdo ético e a representatividade. A Constituição realiza os valores compartilhados pela coletividade, fortalecendo a solidariedade que une os indivíduos, mesmo diante de suas divergências. Essa abordagem também resulta em constituições que abrangem temas além daqueles tradicionalmente constitucionais, adaptando-se às diversas realidades sociais[116].

A técnica de redação empregada nessas constituições permitiu a flexibilidade e adaptabilidade às diversas realidades, utilizando-se, para isso, palavras de significação vaga e, por vezes, imprecisa, que apenas revelam seu conteúdo regimental quando atravessada pelo cotejo principiológico previsto na mesma norma constitucional[117].

---

*Estruturante do Direito.* Tradução de Peter Naumann e Eurides Avance de Souza. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 248).

[114] Sua obra mais memorada é justamente a que defende a força normativa da constituição, em confrontação à concepção de Ferdinand Lassale (LASSALE, Ferdinand. *A essência da Constituição.* Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 1998), que advogava no sentido de que as constituições representavam a consolidação dos valores da elite social, política e econômica de uma sociedade. Hesse, por sua vez, compreende que a Constituição não é uma *mera folha de papel*, porque representa a vontade coletiva que foi capaz de estabelecer acordos mínimos para a vida em sociedade, como podemos compreender neste fragmento: "Essa vontade de Constituição origina-se de três vertentes diversas, baseia-se na compreensão da necessidade e do valor de uma ordem normativa inquebrantável, que proteja o Estado contra o arbítrio desmedido e disforme. Reside, igualmente, na compreensão de que essa ordem constituída é mais do que uma ordem legitimada pelos fatos (e que, por isso, necessita de estar em constante processo de legitimação). Assenta-se também na consciência de que, ao contrário do que se dá com uma lei do pensamento, essa ordem não logra ser eficaz sem o concurso da vontade humana. Essa ordem adquire e mantém sua vigência através de atos de vontade. Essa vontade tem consequência porque a vida do Estado, tal como a vida humana, não está abandonada à ação surda de forças aparentemente inelutáveis. Ao contrário, todos nós estamos permanentemente convocados a dar conformação à vida do Estado, assumindo e resolvendo as tarefas por ele colocadas" (HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição.* Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991, p. 19).

[115] Em sua mais famosa obra, em que se dedica a apresentar o conceito de uma "sociedade aberta de intérpretes da constituição", Häberle destaca o pluralismo das sociedades modernas, como característica distintiva da Nova Hermenêutica, vejamos: "A ampliação do círculo dos intérpretes aqui sustentada é apenas a consequência da necessidade, por todos defendida, de integração da realidade no processo de interpretação. É que os intérpretes em sentido amplo compõem essa realidade pluralista. Se se reconhece que a norma não é uma decisão prévia, simples e acabada, há de se indagar sobre os participantes no seu desenvolvimento funcional, sobre as forças ativas da *law in public action* (personalização, pluralização da interpretação constitucional!)" (HÄBERLE, Peter. *A sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Reimpressão. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 30).

[116] CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva: Elementos de Filosofia Constitucional Contemporânea.* São Paulo: Editora Meraki, 2020, p. 37.

[117] "Para ser uma ordem aberta, a constituição terá de ser também uma ordem-quadro, uma ordem fundamental e não um código constitucional exaustivamente regulador. [...] A constituição pode e deve fixar não apenas uma estadualidade juridicamente conformada, mas também estabelecer

Ao Poder Judiciário foi confiada a responsabilidade de definir, em última instância, a real significação dessas normas[118]. Apesar da imprecisão, a técnica normativa adotada revela uma característica importante: a de indicar, com relativa facilidade, as situações que violam os direitos constitucionais, especialmente os direitos fundamentais e sociais.

Neste sentido, por exemplo, enquanto pode ser difícil interpretar algumas disposições constitucionais, é extremamente fácil compreender que a redução de qualquer pessoa à condição de cativo viola a proteção da dignidade humana. Essa facilidade de identificação das situações violadoras decorre da combinação entre a técnica da redação empregada e a incorporação de valores comunitários compartilhados, no conteúdo constitucional. Isso permite ao intérprete analisar a compatibilidade do fato social com o conteúdo semântico da proteção constitucional.

Dessa forma, pode-se concluir que o processo da Constituinte de 1987 foi orientado pela necessidade de atribuir ao ordenamento jurídico legitimidade e representatividade dos diversos grupos que compõem a sociedade brasileira. O modelo de constitucionalismo comunitário foi influenciado pela experiência anterior da península ibérica, cujo contexto histórico muito se assemelhava à situação brasileira, dado que também foi utilizado para superar as marcas de regimes autoritários[119]. Assim, a Constituição de 1988 foi fruto da conformação democrática das diferenças e do desacordo dos diversos grupos sociais que compõe a sociedade brasileira e que sustenta o ordenamento jurídico vigente.

Portanto, cumpre-nos lembrar que a dignidade da pessoa humana foi elevada à condição de princípio fundamental do Estado decorrente do acordo em

---

princípios relevantes para uma sociedade aberta bem ordenada. Neste sentido, a Constituição define, por exemplo, os princípios fundamentais da família (CRP, art. 67º), as dimensões essenciais do direito de e à propriedade (CRP, art. 62º), os princípios estruturantes de ordem económica (CRP, art. 80º). Há que reconhecer, porém, que a constituição é sempre um *processo público* que se desenvolve hoje numa *sociedade aberta* ao pluralismo social, aos fenómenos organizativos supranacionais e à globalização económica. Sendo assim, a ordem-quadro fixada pela constituição é necessariamente uma ordem parcial e fragmentária, carecida de uma actualização concretizante quer através do 'legislador' [...] quer através de esquemas de regulação 'informais' [...]" (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição.* 7ª Ed., 11ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1.436). Ver também a obra: DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. Definição e Características dos Direitos Fundamentais. In: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (Orgs.). *Direitos fundamentais e estado constitucional: estudos em homenagem a J. J. Gomes Canotilho*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009; e a obra de STRECK, Lenio Luiz. A Constituição Dirigente e o Papel dos Princípios no Estado Democrático de Direito. In: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (Orgs.). *Direitos fundamentais e estado constitucional: estudos em homenagem a J. J. Gomes Canotilho*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

[118] Sobre o tema, a análise do papel do Poder Judiciário, diante do relativismo ético, apresentado por CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva: Elementos de Filosofia Constitucional Contemporânea.* São Paulo: Editora Meraki, 2020, p. 34.

[119] CITTADINO, Gisele. Op. cit., p. 24.

comento e que possui, entre seus objetivos fundamentais, o de erradicar a pobreza, a marginalização e de reduzir as desigualdades sociais e regionais, sem prejuízo de promover o bem de todos e de constituir uma sociedade livre, justa e solidária.

Todos esses elementos, presentes nos arts. 1º e 3º do texto constitucional não deixam margem de dúvidas de que o princípio do mínimo existencial foi tutelado pela CRFB/1988 e, mais do que isso, caracteriza-se como alicerce central do Estado brasileiro, na medida em que, mesmo em se considerando o pluralismo das sociedades contemporâneas, marcadas pelas suas inúmeras discordâncias, ainda assim há nelas importantes pontos de confluência, que possibilitam o reconhecimento de princípios essenciais e que sustentam as demais normas.

## 2.4.
## A Ideia do Mínimo Existencial na Teoria da Justiça de Rawls, Walzer e Habermas

Diógenes de Carvalho[120] afirma que a compreensão do mínimo existencial apresenta características pré-constitucionais, o que significa dizer que sua garantia independe da outorga institucional dos Estados e até mesmo da ordem jurídica estabelecida. Isso ocorre porque o princípio seria inerente à condição de pessoa humana, constituindo um direito público e subjetivo do cidadão, dotado de validade *erga omnes*.

Segundo o autor, esses elementos indicam que o mínimo existencial se aproxima da compreensão da ideia do "estado de necessidade", entendido como um direito público e subjetivo de exigir as condições indispensáveis à própria subsistência. Sendo assim, o princípio constitucional em comento também seria um direito potestativo, pois representaria uma obrigação exigível tanto dos Estados, quanto dos particulares, considerando a eficácia horizontal dos direitos fundamentais[121]. Adicionalmente, estaria protegido pela cláusula da vedação ao retrocesso, que impede a restrição de direitos já consagrados no ordenamento jurídico, conhecido como efeito *cliquet*[122].

---

[120] CARVALHO. Diogénes Faria de. Superendividamento e mínimo existencial: Teoria do *Reste à Vivre. Revista do Direito do Consumidor*. Vol. 118/2018, p. 363-386, jul-ago. 2018.

[121] BENHOSSI, Karina Pereira; FACHIN, Zulmar. A importância da eficácia horizontal como garantia da preservação dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana. In: *ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI 2012*, Niterói/RJ: UFF, 2012, p. 378-404. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=70162fe655ec381a. Acesso em: 23 nov. 2024.

[122] A teoria do "efeito *cliquet*" foi inspirada no mecanismo de *criquet*, utilizado em sistemas mecânicos para impedir o retrocesso das engrenagens. Em teoria política, o termo foi desenvolvido no contexto dos Estados de bem-estar social, que desenvolveram ferramentas hábeis a impedir o

Esses fatores possibilitam a compreensão de que o princípio do mínimo existencial, como garantia de dignidade da pessoa humana e de integração ao corpo social, vai além do que se esperaria de um princípio constitucional, estabelecido em sede da razoabilidade[123] de um acordo democrático, decorrente do pluralismo social.

Ele seria, na verdade, o que dá sentido à CRFB/1988, revelando o conceito moral de vida digna almejado pelos grupos que participaram da formulação do Estado Democrático de Direito. Esse conceito foi constante desde as intenções do processo constituinte, nos anteprojetos de José Afonso, passando pelas proposituras da Comissão Arinos às conclusões da Assembleia Nacional Constituinte. Essa reverência à garantia da dignidade da pessoa humana e aos compromissos de erradicação da pobreza, visando a construção de uma sociedade mais igualitária, manteve-se íntegra até mesmo pelos setores conservadores[124].

A estabilidade desse ideal valorativo pode ser elucidada pelas doutrinas da Teoria da Justiça que, a partir dos anos de 1970, se dedicaram e buscaram definir um conceito viável para a construção de uma sociedade justa. Esse

---

retrocesso dos direitos fundamentais e sociais por meio de reformas legislativas. A ideia foi associada aos trabalhos de Thomas Humprey Marshall e outros autores da análise de políticas públicas, que foram desenvolvidas entre os anos de 1960 e 1970, principalmente na Europa. No Brasil, o conceito foi introduzido pelos trabalhos de Gilberto Bercovici, apresentando princípios constitucionais como obstáculos ao retrocesso de conquistas sociais e à proteção do núcleo essencial dos direitos sociais consagrados na Constituição, principalmente do art. 6º e dos princípios fundamentais. Sobre o tema, recomenda-se a seguinte obra: BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição: Para uma Crítica do Constitucionalismo.* 2ª Ed. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2008. Cumpre destacar que o denominado "efeito *cliquet*" se diferencia do conceito do "efeito *backlash*", que tem origem nos Estados Unidos, na década de 1970, do caso judicial Roe vs. Wade. Em breves linhas, o mencionado efeito descreveria uma reação adversa às mudanças progressistas, resultando em movimentos sociais contrários ao fortalecimento dos direitos fundamentais, em uma tentativa de desfazer ou resistir às transformações. No caso paradigmático acima mencionado, a Suprema Corte dos Estados Unidos garantiu, em 1973, o direito ao aborto. Contudo, houve uma onda de movimentos conservadores que almejavam o retorno da proibição. O conceito foi amplamente discutido por vários acadêmicos, dentre os quais Susan Faludi se detaca, com a obra: FALUDI, Susan. *Backlash: O Contra-ataque na Guerra Não Declarada Contra as Mulheres*. Nova York: Crown Publishing, 1991.

[123] O pluralismo razoável decorreria da ideia de que há, nas sociedades plurais contemporâneas, inúmeras discordâncias, mas haveria também pontos de confluência sobre determinados assuntos. Logo, em que pese as profundas divergências entre os grupos, haveria espaço para razoabilidade no reconhecimento de princípios essenciais que irão ser aplicáveis a todos. Cittadino apresenta uma rica diferenciação do tema sob a ótica de Rawls, Dworkin e Larmore, que compreenderiam o pluralismo como as diversidades de concepções individuais acerca do bem e do justo; ao passo que autores do pensamento comunitário, como Walzer e Charles Taylor, compreenderiam o pluralismo como multiplicidade de identidades culturais específicas. Habermas, por outro lado, apresenta um pensamento crítico e compreende que ambas as visões do pluralismo são compatíveis e existem na realidade, não havendo como optar entre elas (CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva: Elementos de Filosofia Constitucional Contemporânea.* São Paulo: Editora Meraki, 2020, p. 67).

[124] CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva: Elementos de Filosofia Constitucional Contemporânea.* São Paulo: Editora Meraki, 2020, p. 67.

movimento começou com a publicação do livro *A Theory of Justice*[125], por John Rawls, que se tornou um marco na Filosofia política.

De forma sucinta, pode-se afirmar que, para Rawls, a justiça está baseada na existência de uma ideia intuitiva de cooperação equitativa entre as pessoas, presente em sociedades ideais. Essa cooperação decorre do desconhecimento, por parte dos indivíduos, de suas próprias capacidades e limitações no momento de firmar acordos sociais, uma condição que ele denomina "véu da ignorância". Segundo Rawls, esse desconhecimento asseguraria decisões imparciais e justas, pois os indivíduos compartilhariam uma visão comum do bem e do justo, sem levar em conta suas condições pessoais.

Essa visão é contestada pela corrente comunitarista de justiça, que compreende que os valores de bem e mal não são definidos individualmente, mas sim coletivamente, sendo fruto da herança cultural e histórica de cada sociedade, como argumenta Walzer. Para ele, o vínculo social se baseia na tolerância e no respeito mútuo, essenciais para se evitar a opressão e garantir a sobrevivência em coletividade[126].

Habermas, por sua vez, propõe uma ética pós-convencional, baseada na autorreflexão crítica dos indivíduos e da interação comunicativa dos integrantes de uma sociedade, que formam uma vontade coletiva, que teria de se comportar aos requisitos éticos daquela mesma coletividade[127].

Apesar das diferenças entre essas teorias, é possível identificar um ponto de convergência: a garantia das condições sociais mínimas aos indivíduos. Para Rawls, as desigualdades só são justificáveis no exercício do princípio da diferença, ou seja, quando objetivam o beneficiamento dos indivíduos menos favorecidos, com bens materiais necessários a possibilitar a sua atuação em igualdade com os demais[128].

Para Walzer, a compreensão coletiva da necessidade de garantir elementos básicos para a sobrevivência dos indivíduos reflete o sucesso do vínculo social; a incapacidade de reconhecer essa exigência, qual seja, a de

---

[125] RAWLS, John. *A theory of justice.* Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

[126] CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva: Elementos de Filosofia Constitucional Contemporânea.* São Paulo: Editora Meraki, 2020, p. 108-110.

[127] CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva: Elementos de Filosofia Constitucional Contemporânea.* São Paulo: Editora Meraki, 2020, p. 114-116.

[128] "As desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de tal modo que sejam ao mesmo tempo: a) consideradas como vantajosas para todos dentro dos limites do razoável e b) vinculadas a posições e cargos acessíveis a todos" (RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 64).

reconhecer a necessidade de fornecimento das condições básicas de sobrevivência a todos, indicaria uma disfunção do pacto social[129].

Já a compreensão habermasiana, por sua vez, compreende que a garantia das condições mínimas de cada indivíduo é essencial para que este possa participar efetivamente da esfera pública, contribuindo para os processos deliberativos e de construção democrática[130].

Portanto, com base nos princípios de justiça e equidade apresentados por essas doutrinas, conclui-se que a satisfação dos bens essenciais para uma vida digna constitui um patamar mínimo indispensável. Sua ausência inviabiliza qualquer tentativa de construção de uma sociedade justa.

Igualmente importante é a proteção dos elementos que asseguram a estabilidade dos acordos democraticamente estabelecidos. Para tanto, necessário se faz acompanhar as transformações sociais e compreender a complexidade dos elementos que ameaçam a harmonia social, questões que serão discutidas no derradeiro capítulo desta dissertação.

---

[129] "Eis, então, uma definição mais precisa do contrato social: é o acordo de redistribuir os recursos dos membros segundo alguma definição consensual de suas necessidades, sujeito a constantes determinações políticas em suas minúcias. O contrato é um vínculo moral. Liga os fortes aos fracos, os afortunados aos desafortunados, os ricos aos pobres, criando uma união que transcende todas as diferenças e interesses, cuja força provém da história, da cultura, da religião, da língua etc. As discussões acerca da provisão comunitária são, no nível mais profundo, interpretações dessa união. Quanto mais unida e abrangente, maior é o reconhecimento das necessidades, maior é o número de bens sociais transportados para a esfera da segurança e do bem-estar social. Não duvido que muitas comunidades políticas tenham redistribuído recursos com base em princípios muito diferentes, que não estivessem de acordo com as necessidades dos membros em geral, mas de acordo com o poder dos bem-nascidos ou dos ricos. Mais isso, conforme Rousseau afirmou em seu Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade, transforma em engodo o contrato social" (WALZER, Michael. *Esferas da Justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade*. Tradução de Franklin Leopoldo e Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 110-111).

[130] "Os direitos de participação política remetem à institucionalização jurídica de uma formação pública da opinião e da vontade, a qual culmina em resoluções sobre leis e políticas. Ela deve realizar-se em formas de comunicação nas quais é importante o princípio do discurso [...] produzindo relações de entendimento, as quais são 'isentas de violência' [...] desencadeando a força produtiva da liberdade comunicativa. O poder comunicativo de convicções comuns só pode surgir de estruturas da intersubjetividade intacta. E esse cruzamento entre normatização discursiva do direito e formação comunicativa do poder é possível, em última instância, porque no agir comunicativo os argumentos também formam motivos" (HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1, p. 190-191).

# 3
# A Incompatibilidade do Princípio do Mínimo Existencial com a Significação Financeira a partir da Lei nº 14.181/2021 e os Novos Desafios do Combate ao Superendividamento

O estudo proposto neste trabalho já apresentou a trajetória do desenvolvimento do mercado de crédito no Brasil e a relação intrínseca desse produto financeiro com a situação de superendividamento, que corrói a capacidade de fruição de uma vida digna, alinhada às garantias constitucionais do mínimo existencial. Observou-se que esse fenômeno ocorreu em todos os países onde o mercado de crédito se desenvolveu, tornando necessária a idealização de políticas públicas voltadas ao tratamento e combate ao superendividamento, com foco na recuperação e proteção da dignidade dos consumidores superendividados.

Na sequência, verificou-se que a ideia do mínimo existencial decorre dos princípios constitucionais de tutela da dignidade da pessoa humana e do objetivo fundamental de erradicação da pobreza, marginalização social e desigualdades. Foi possível identificar também que o princípio constitucional do mínimo existencial é o elemento comum que fundamenta o ordenamento jurídico do Estado brasileiro, representando o ponto de convergência mínima entre as pluralidades sociais divergentes.

À medida que o estudo caminha para sua conclusão, propõe-se apresentar críticas à implementação do conceito reduzido e financeirizado do mínimo existencial, promovido pelo Poder Executivo brasileiro por meio dos decretos regulamentadores da Lei nº. 14.181/2021. Essa financeirização se revelou insuficiente e injusta, ao não refletir adequadamente os compromissos constitucionais de proteção da dignidade humana.

Por fim, este derradeiro capítulo ousa explorar novos fatores com potencial de agravar a crise do superendividamento no país. Tais fatores, somados aos desafios já existentes, indicam a necessidade de futuras reformas legislativas para mitigar os impactos sociais e econômicos associados ao endividamento excessivo no Brasil.

## 3.1.
## Da Necessidade de Resgatar a Compreensão Originária do Mínimo Existencial, ante a Adoção da Financeirização de seu Conceito

Como já visto, a atual diretriz de enfrentamento ao superendividamento promovida pela Lei Federal nº. 14.181/2021[131] optou por prestigiar o princípio constitucional do mínimo existencial como fator de proteção à dignidade dos consumidores superendividados. Contudo, diante de divergências relacionadas à conceituação jurídica do mencionado princípio, optou-se por transferir ao Poder Executivo, por meio da previsão do art. 6º, XII, o dever de complementação normativa, com a enumeração dos elementos que garantiriam a preservação do mínimo existencial desses consumidores.

Cumprindo a determinação legal, o Poder Executivo, por meio do Decreto nº. 11.150[132], determinou em seu art. 3º que os elementos do mínimo existencial seriam satisfeitos pela quantia correspondente a 25% do salário-mínimo vigente na data de sua publicação. Posteriormente, sobreveio o Decreto nº. 11.567[133], que modificou a redação originária, estabelecendo que a satisfação do mesmo princípio seria alcançada com a quantia de R$ 600,00, norma que permanece vigente até o mês de fevereiro de 2025.

Conforme demostrado neste estudo, os fundamentos apresentados pelos especialistas consultados pelo Poder Executivo para embasar sua decisão foram pautados exclusivamente nos preceitos de política monetária e na matemática atuarial. Esse enfoque deixou de considerar os elementos trazidos pela doutrina constitucional, apresentados no segundo capítulo deste trabalho.

Assim, acreditamos que, na edição de ambos os Decretos, o chefe do Poder Executivo analisou a temática apenas sob a ótica financeira, atribuindo ao mínimo existencial essa mesma perspectiva. No nosso entendimento, essa abordagem revela uma deficiência congênita de ordem constitucional, na medida em que engessou o conceito do mínimo existencial, negando uma de suas principais características: sua plasticidade e mutabilidade. Portanto, acreditamos ser urgente o resgate dos preceitos constitucionais do mínimo existencial, os quais não podem ser listados pela restrita moldura delineadas por ambos os Decretos.

---

[131] BRASIL. *Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2 jul. 2021.

[132] BRASIL. *Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 2022.* Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 jul. 2022.

[133] BRASIL. *Decreto nº. 11.567, de 19 de junho de 2023.* Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2023.

Sem uma proteção efetiva à dignidade humana dos consumidores superendividados, a tutela promovida pela nova legislação se torna esvaziada, destituída de qualquer possibilidade real de aplicação social. Com base nesse entendimento e considerando que a dignidade da pessoa humana se concretiza por meio da garantia de elementos associados a uma vida justa e possível, alinhada às condições usufruídas pelos demais indivíduos que não enfrentam o flagelo do superendividamento, concluímos que os direitos a serem salvaguardados abarcam, inevitavelmente: moradia, alimentação saudável, vestuário, higiene, transporte, lazer, educação e manutenção de serviços públicos, como água, luz, telefonia, internet e celular. Além de outros direitos necessários à realização da dignidade do indivíduo destinatário da norma.

Em nosso entendimento, a garantia de todos esses elementos encontra respaldo constitucional na compreensão originária do salário-mínimo, visto não apenas como a parcela mínima de remuneração devida aos trabalhadores, conforme o art. 7º, IV[134], mas também como expressão mínima da dignidade de toda e qualquer pessoa. Essa proteção foi estendida aos beneficiários da Previdência Social, conforme art. 201, §2º[135] e aos indivíduos vulneráveis, que jamais contribuíram para a Seguridade Social, nos termos do art. 203, V[136], por meio do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

É interessante observar que a ideia do salário-mínimo, enquanto núcleo elementar de dignidade humana, aplicável não apenas aos trabalhadores, permaneceu imutável no plano constitucional desde o anteprojeto da Comissão Arinos, vejamos:

---

[134] "Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social [...] IV - salário-mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim" (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 nov. 2023).

[135] "Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a [...] § 2º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário-mínimo" (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 nov. 2023).

[136] "Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: [...] V - a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei" (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 nov. 2023).

> [...] o salário não pode ser somente nominal, simbólico, é preciso que seja quantitativamente real, segundo os níveis de inflação e seu poder aquisitivo. Não bastam e não insuficientes as tradicionais enumerações da lei brasileira, que calcula o salário, somente o mínimo, levando em consideração as cinco necessidades antropologicamente básicas calculadas individualmente por baixo: alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte [...]. Além daquelas necessidades básicas, normais, somem-se as que dizem respeito à educação, à instrução, a recreação, ao lazer, aos medicamentos, ao culto, e assim por diante. Daí o enunciado genérico da alínea, com o mérito de se exigir que o salário seja real e justo, com poder aquisito suficiente e bastante, e não somente, como vem acontecendo, nominal, falso, insuficiente, defasado, nivelando por baixo pela fome[137].

A mesma compreensão foi observada nas sustentações realizadas durante as audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte:

> [...] Mas não é só no pedido e no clamor de se conseguir, através desta Constituinte um salário-mínimo que nós iríamos reparar um direito dos excepcionais. Creio que muito mais do que o salário-mínimo, teríamos que dar, também, a assistência necessária, na qual o Governo seria obrigado a prestar assistência aos excepcionais. Um excepcional precisa no mínimo de três cidadãos, três elementos para que ele possa ter condições de vida. [...] Portanto, eu acho que a obrigação do Estado, enquanto Estado, enquanto soberano, é dar a assistência necessária, a mínima condição de vida, de habitação, de alimentação a todos os excepcionais, a todo o deficiente físico, a todo cidadão brasileiro. Um país como o Brasil não respeita nem o salário-mínimo para dar condições de sobrevivência e nega o salário-mínimo para a assistência do excepcional [...][138].

Como se pode perceber, na construção da norma constitucional atual e, ainda, na visão dos estudiosos que integravam a embrionária comissão constituinte, o salário mínimo sempre foi considerado um marco básico, elementar e significativo da dignidade humana. Esse marco se manifesta tanto na proteção ao trabalhador e ao aposentado, quanto no amparo aos necessitados. A ideia do salário-mínimo na CRFB/1988 possui um significado mais amplo, correspondendo, em última instância, à satisfação do mínimo existencial, inclusive no caso dos consumidores superendividados.

---

[137] Sugestões do Relator Evaristo de Moraes Filho. RJ: Arquivo Histórico do Museu da República, 24 jan. 1986. (Coleção Memórias da Constituinte). Transcrição MC019_CECPCS 109. Citado por GONÇALVES, Mônica de Moraes Lopes. *Laboratório da Constituinte: a Comissão Arinos na transição política brasileira (1985-1986)*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

[138] Constituinte Chico Humberto, audiência pública da Comissão de Sistematização, 28/08/1987. Citado por: SANTOS, Helena Fernandes. *A atuação do movimento social das pessoas com deficiência na Assembleia Nacional Constituinte brasileira.* Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2023.

Não é outra a conclusão da doutrina, conforme demonstramos a seguir:

> Em termos de fundamentação constitucional, a ausência de explicitação da garantia (e do direito) ao mínimo existencial pela CF é superada pela inserção de garantia de existência digna entre os princípios e objetivos da ordem constitucional econômica (art. 170, caput, CF), assim como pela proteção à vida e à dignidade da pessoa humana. De outra parte, verifica-se que os direitos sociais em espécie (como a assistência social, a saúde, a moradia, a previdência social, o salário-mínimo dos trabalhadores) acabam por abarcar dimensões do mínimo existencial ainda que não se reduzam a meras concretizações do mínimo existencial, como parece sustentar parcela da doutrina. Entendemos que os direitos fundamentais sociais não se reduzem ao mínimo existencial (ou à dignidade humana), conquanto as dimensões que densificam o mínimo existencial certamente guarda relação com o núcleo essencial dos direitos sociais, ainda mais se consideradas as peculiaridades e a extensão com que foram positivadas pela Constituição de 1988. [...] O que compõe o mínimo existencial reclama, portanto, uma análise (ou pelo menos a viabilidade de uma averiguação) à luz das necessidades de cada pessoa e de seu núcleo familiar, quando for o caso, o que não afasta a possibilidade de se inventariar todo um conjunto de conquistas já sedimentas e que, em princípio e sem excluírem outras possibilidades, servem como uma espécie de roteiro a guiar o intérprete e de modo geral os órgãos vinculados à concretização da garantia do mínimo existencial[139].

Por fim, é necessário considerar que o valor atualmente fixado para compreensão do mínimo existencial se revela insuficiente, até mesmo para atender às necessidades mínimas previstas. Isso ocorre porque o montante estabelecido é inferior ao necessário para a aquisição de uma cesta básica, conforme demostrado em estudo já mencionado neste trabalho[140].

Além disso, é fundamental considerar a garantia estabelecida pelo princípio da vedação ao retrocesso social[141], que obsta a subtração de direitos sociais conquistados democraticamente.

---

[139] CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Coordenação Científica). *Comentários à Constituição do Brasil.* 2ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 578-579.

[140] BOCCHINI, Bruno. *Preço da cesta básica cai em 16 de 17 capitais pesquisas pelo DIEESE.* Agência Brasil, 6 de setembro de 2023. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-09/preco-da-cesta-basica-cai-em-16-de-17-capitais-pesquisadas-pelo-dieese Acesso em: 3 out. 2023.

[141] "A ideia aqui expressa também tem sido designada como proibição de contrarrevolução social ou da evolução reacionária. Com isto quer dizer-se que os direitos sociais econômicos (...) uma vez obtido em determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjetivo" (CANOTILHO, José Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição.* 2ª Ed. Coimbra: Editora Almedina, 1998, p. 320).

Por conseguinte, a garantia do mínimo existencial, como demonstrado, constitui uma das muitas facetas da concretização da dignidade da pessoa humana e está intrinsecamente relacionada às conquistas advindas das transformações econômicas e sociais do processo constitucional brasileiro. Assim, a redução do conceito democrático do mínimo existencial a mero conceito financeiro se configura como um inegável retrocesso, o que é expressamente vedado.

Por derradeiro, destacamos que os consumidores superendividados mantêm todas as garantias patrimoniais atribuídas pelo ordenamento jurídico nacional, como por exemplo a impenhorabilidade do bem de família [142], a impenhorabilidade dos bens essenciais à sua subsistência e ao exercício profissional, a proteção conferida à integralidade do salário-mínimo constitucional, bem como a proteção ao saldo de depósitos em conta poupança e aos planos de previdência complementar[143].

Os demais bens respondem pelo montante dos débitos e devem ser incluídos no plano de pagamento, inclusive os numerários provenientes de rendas superiores ao salário-mínimo constitucional. Esse montante, no entanto, deve ser calculado conforme a realidade fática do consumidor e de sua família[144], de forma a garantir a integralidade do feixe de dignidade e do mínimo existencial.

---

[142] Previsto na Lei nº. 8.009/1990 e abrange o imóvel residencial próprio utilizado pela entidade familiar como moradia. A proteção se estende aos equipamentos e utensílios domésticos que guarnecem a moradia. Destaca-se que a proteção de impenhorabilidade é automática e independe de qualquer formalidade, não constando no dispositivo legal qualquer limitação. As atuais exceções admitidas à impenhorabilidade estão descritas no art. 3º da mencionada Lei e se constituem: a) nos créditos tributários, nas espécies de impostos, taxas e contribuições *propter rem;* b) na liquidação de hipoteca dada em garantia real de financiamento do mesmo imóvel; c) dívida proveniente de pensão alimentícia; d) obrigações decorrentes de fiança em contrato de locação, atendidos os requisitos de preferência legal antecedentes; e) no dever de reparar atos ilícitos praticados pelo proprietário ou demais membros do núcleo familiar e f) para suportar demais despesas condominiais (BRASIL. *Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 mar. 1990).

[143] Todas estas proteções encontram-se previstas no art. 833 do CPC/2015 (BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 mar. 2015).

[144] Acreditamos que esse cálculo deve ser realizado no bojo do procedimento judicial ou administrativo de tratamento dos quadros do superendividamento. Nos moldes do modelo francês, já apresentado anteriormente, em que um conselho público estabelece o montante de salário necessário à sobrevivência do consumidor. Esse papel, na realidade brasileira, deve ser cumprido pelo Poder Judiciário, considerando os princípios constitucionais norteadores do processo civil, como por exemplo: devido processo legal (art. 5º, LIV, da CRFB/1988); contraditório e ampla defesa (art. 5º, LV, da CRFB/1988). Inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da CRFB/1988); publicidade dos atos (art. 5º, LX, da CRFB/1988); celeridade e eficiência (art. 5º, LXXXVIII, da CRFB/1988); boa-fé processual (art. 5º, do CPC/2015); cooperação (art. 6º do CPC/2015); impulso oficial (art. 2º do CPC/2015); primazia pela decisão de mérito (art. 4º do CPC/2015); economia processual e instrumentalidade das formas.

A compreensão dessas proteções deve atender aos critérios de plena igualdade material[145], alinhados à concepção do mínimo existencial. De forma que, para os consumidores cujo núcleo familiar se encontra desguarnecido de bem imóvel, que se presta de moradia, sustentamos que, no cálculo do estabelecimento de seu salário-mínimo constitucional, deve ser incluída a parcela necessária ao pagamento de mensalidades de financiamento para a aquisição do imóvel próprio destinado à habitação.

Essa medida deve ser aplicada desde que imóvel venha a ser adquirido por meio do Sistema Financeiro de Habitação (SFH)[146] que, como cediço, se destina a criar mecanismos de facilitação para a aquisição de moradia por famílias de baixa renda – critério que se aplica a consumidores superendividados que, ao aderirem ao plano de pagamento de suas dívidas, devem adequar sua sobrevivência ao salário-mínimo constitucional. Compreensão semelhante deve ser adotada em relação à aquisição de bens e ferramentas para uso profissional.

Nas situações em que os rendimentos do consumidor superendividado se revelam insuficientes à garantia do mínimo existencial de sua família, entendemos como legítima a complementação desses recursos por meio dos programas sociais de distribuição de renda mantidos pelo Estado brasileiro, tendo em vista sua vinculação às garantias previstas no art. 6º da CRFB/1988[147].

## 3.2. Dos Novos Riscos que Ameaçam Agudizar a Crise do Superendividamento e do Comprometimento do Mínimo Existencial dos Consumidores

Uma proteção eficaz ao superendividamento exige um olhar atento às transformações tecnológicas e sociais que impactam as relações de crédito e de consumo, buscando compatibilizar as proteções vigentes com as necessidades atuais e futuras dos consumidores. Mais do que isso, é essencial antever os riscos sociais decorrentes dessas inovações e propor soluções viáveis para a sua contenção.

---

[145] BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Art. 5º, inciso I. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988.

[146] BRASIL. *Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.* Institui a correção monetária nos contratos imobiliários, o Sistema Financeiro de Habitação, regula a constituição e funcionamento de sociedades de crédito imobiliário, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 ago. 1964.

[147] BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Art. 6º. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988.

Nesse contexto, desde a entrada em vigor da Lei que instituiu a sistemática de proteção ao superendividamento, ocorreram profundas transformações que tangenciam o mercado financeiro no Brasil. Entre elas, destacam-se: a popularização de um novo modelo de pagamento; a persuasão insistente da cultura de apostas esportivas e de jogos caça-níqueis eletrônicos; além do desenvolvimento de mecanismos de compartilhamento de dados de consumo, como o *open banking*[148]*, o open finance*[149] e o *open insurance*[150]. Todas essas novidades impõem pressões significativas sobre a crise do superendividamento, exigindo atenção redobrada por parte dos operadores do Direito, conforme discutiremos nos itens a seguir.

### 3.2.1.
### O Desenvolvimento e a Popularização de Métodos de Pagamento Instantâneo

Lançado oficialmente em 16 de novembro de 2020, o Pix, modelo de transferência monetária instantânea desenvolvido e promovido pelo Banco Central do Brasil, possibilita a realização de transferência interbancária de recursos financeiros durante as vinte e quatro horas do dia, ininterruptamente,

---

[148] Trata-se de um sistema de compartilhamento de informações financeiras e de transações bancárias, entre instituições autorizadas pelo Banco Central, mediante autorização do cliente. A implementação desse sistema objetiva a ampliação da concorrência e a melhoria dos serviços prestados. A regulamentação ocorreu por meio de resoluções e circulares específicas, como a Resolução Conjunta nº. 1, de 4 de maio de 2020, responsável por estabelecer as diretrizes principais (BRASIL. *Resolução Conjunta nº 1, de 4 de maio de 2020.* Estabelece os requisitos para a implementação do Sistema Financeiro Aberto (*Open Banking*). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2020).

[149] O *open finance* significa a evolução do conceito do *open banking*, na medida em que inclui outros serviços e produtos financeiros como objetos de compartilhamento de informações entre as diversas instituições financeiras do sistema brasileiro. Dessa forma, além dos dados bancários, como contas e pagamentos, que constituía o conceito do sistema financeiro aberto (*open banking*), se mostra possível na atualidade o compartilhamento de operações como crédito, meios de pagamento contratados, seguros, investimentos, previdência privada, câmbios e demais produtos de significação financeira. Assim como o *open banking*, há a necessidade de prévio compartilhamento dessas informações pelo cliente e o objetivo principal é o fomento da eficiência e da qualidade dos serviços prestados. O sistema foi implementado pelas Resoluções 32/2020 do Banco Central e pela Resolução 4/2022, da mesma entidade (BRASIL. *Resolução BCB nº 32, de 29 de outubro de 2020.* Estabelece critérios para a implementação do Sistema Financeiro Aberto (*Open Banking*). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 out. 2020. BRASIL. *Resolução BCB nº 4, de 24 de março de 2022.* Regulamenta a ampliação do Sistema Financeiro Aberto (*Open Finance*). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 mar. 2022).

[150] Semelhante ao *open banking*, o *open insurance* tem por objetivo a instrumentação do sistema de compartilhamento de informações padronizadas do setor de seguros, previdência privada aberta e de capitalização. Assim como nos demais modelos, o consentimento do consumidor é indispensável para a operabilidade do sistema. No Brasil, o *open insurance* é regulamentado pela Superintendência de Seguros Privados (Susep) e faz para parte das estratégias de modernização do sistema bancário brasileiro. Sua regulamentação se deu por força da Resolução CNSP nº. 415/2021, da SUSEP (BRASIL. *Resolução CNSP nº 415, de 22 de setembro de 2021*. Dispõe sobre as diretrizes e implementação do Sistema de Seguros Aberto (*Open Insurance*). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 set. 2021).

geralmente sem custos adicionais para pessoas físicas e jurídicas que possuam contas bancárias vinculadas ao sistema financeiro nacional[151].

Estudos revelam que, poucos anos após seu lançamento, essa modalidade de pagamento se tornou a preferida entre os brasileiros, superando métodos tradicionais como o cartão de crédito, transferências bancárias, boletos e até mesmo o próprio dinheiro em espécie. Atualmente, o Brasil ocupa lugar de destaque entre os países que menos utilizam moeda em espécie no mundo, estando em primeiro lugar na América Latina[152].

A expressiva popularização desse modelo de pagamento, bem como sua baixa resistência inicial ao uso, pode ser explicada pelo fato de seu lançamento ter coincidido com a Pandemia de Covid-19. A possibilidade de oferecer o pagamento à distância, de forma imediata e sem contato físico, atendeu às necessidades urgentes daquele período. Além disso, o Pix foi desenvolvido após reformas importantes no sistema bancário nacional, que reduziram a burocracia para a abertura de contas, eliminando a necessidade de comparecimento presencial às agências bancárias.

Outro fator relevante foi o aumento da concorrência entre as instituições financeiras, tendo em vista a disponibilização de serviços inteiramente digitais e o oferecimento de serviços bancários por meio de *fintechs,* que impuseram maior eficiência e menores preços aos serviços financeiros e bancários, o que significou elevação do número das pessoas bancarizadas no país[153].

Em suma, o Pix coroou a democratização do sistema bancário nacional, possibilitando o acesso a um método de pagamento instantâneo às classes menos favorecidas, algo que, anteriormente, estava restrito às classes mais altas, por meio do cartão de crédito – cuja obtenção depende do crivo da análise de crédito e elevado grau de solvência avalizado por entidades especializadas.

Contudo, apesar das inegáveis vantagens promovidas pelo sistema Pix, a maior facilidade e flexibilidade para realizar transações financeiras também significou a ampliação das possibilidades de atuação dos denominados

---

[151] DALL'AGNOL, Laísa. *Tire 10 dúvidas sobre o Pix, novo sistema de pagamentos instantâneos.* Agora, São Paulo, 14 nov. 2020. Disponível em: https://agora.folha.uol.com.br/grana/2020/10/tire-10-duvidas-sobre-o-pix-novo-sistema-de-pagamentos-instantaneos.shtml.

[152] LEITE, Leandro Meira. *A evolução dos meios de pagamentos digitais no Brasil durante a pandemia do Covid-19: uma análise sobre o Pix.* Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2021.

[153] ALMEIDA, Antonio Eduardo Silva; JORGE, Marco Antonio. Fintech, Inclusão Digital e Bancarização no Brasil (2014-2017). *Revista de Economia Mackenzie*, [S. l.], v. 18, n. 2, p. 80–108, 2021. Disponível em: https://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rem/article/view/14317. Acesso em: 28 jan. 2025.

“engenheiros sociais”, indivíduos que utilizam os avanços tecnológicos para aplicar golpes e fraudes financeiras e que exploram as fragilidades tecnológicas e as vulnerabilidades humanas, especialmente de aspectos psicológicos[154].

O Pix possibilitou também a popularização das plataformas de jogos e de apostas *on-line*, fornecidas por empresas vinculadas a grupos de cassinos situados em países com baixo controle fiscal e financeiro. Embora esses serviços não sejam necessariamente uma novidade, o ineditismo é justamente a sua acessibilidade às classes menos favorecidas, que passaram a se utilizar do Pix para realizar apostas, algo que antes estava restrito a transferências internacionais ou cartões de crédito[155].

Dessa forma, verifica-se que os riscos sociais se elevaram consideravelmente por meio dessa ferramenta de pagamento instantâneo, disponibilizada pelo Estado brasileiro. Embora esforços tenham sido empreendidos pelo Banco Central e instituições financeiras para implementar mecanismos de controle, coibição de fraudes e restituição de valores, a eficácia dessas iniciativas ainda não alcançou o mesmo nível de agilidade das transações realizadas via Pix[156].

Há riscos possíveis de superendividamento associados ao Pix, passíveis de análises mais aprofundadas: a maior rapidez nas transações financeiras implica menor tempo para reflexão sobre os atos de consumo e, consequentemente, sobre o endividamento. Promoções relâmpago de diversos produtos e serviços passaram a estar condicionadas ao pagamento pela modalidade e o consumo cada vez mais expressivo demanda a utilização de linhas de crédito mais facilmente disponíveis e caras, geralmente disponibilizadas de forma automática nas contas bancárias, como o cheque especial, que também pode ser comprometido pelas diversas práticas criminosas típicas da “engenharia social”, bem como por atos criminosos diversos.

---

[154] COELHO, Cristiano Farias; RASMA, Eline Tourinho; MORALES, Gudelia. Engenharia Social: Uma Ameaça à Sociedade da Informação. *Revista Exatas & Engenharias*, v. 3, n. 05, 2013. Disponível em: https://www.perspectivasonline.com.br/exatas_e_engenharia/article/view/87. Acesso em: 28 jan. 2025.

[155] ARAUJO, Magno Pereira de. *Análise do perfil dos apostadores em jogos esportivos e cassinos online: um estudo quantitativo em Naviraí (MS).* Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus de Naviraí, Naviraí, 2024. Disponível em: https://repositorio.ufms.br/retrieve/20eaca7d-8d8f-4617-a49e-3ec18bf0a0e0/6153.pdf. Acesso em: 28 jan. 2025.

[156] Refiro-me ao Mecanismo Especial de Devolução (MED), conforme informações disponíveis em: BANCO CENTRAL DO BRASIL. *O que é e como funciona o Mecanismo Especial de Devolução (MED)? Meu BC*, Brasília. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/meubc/faqs/p/o-que-e-e-como-funciona-o-mecanismo-especial-de-devolucao-med. Acesso em: 28 jan. 2025.

Indubitavelmente, o atual sistema de tratamento e recuperação do superendividamento não considerou os riscos introduzidos por um sistema de pagamento instantâneo como o Pix. Torna-se, portanto, necessária a adoção de medidas complementares, uma vez que os instrumentos jurídicos atuais se mostram insuficientes para lidar com a dinâmica acelerada do consumo e os riscos sociais a ele atrelados.

Decerto, alguma proteção pode ser invocada pelo manejo dos institutos jurídicos tradicionais, que tutelam a validade do negócio jurídico, como o erro, dolo, coação, estado de perigo e lesão. Mas se demonstra urgente a idealização de métodos mais modernos e ágeis, sem prejuízo da elevação do dever de informação e de educação dos consumidores, uma responsabilidade cada vez mais compartilhada por toda a sociedade.

### 3.2.2.
### A Regulamentação das Apostas Esportivas e sua Explosiva Popularização

O mercado das apostas esportivas em quotas fixas, de moeda corrente nacional, com intenção de aferir lucro financeiro, corresponde à atividade empresarial que mais cresceu no país nos últimos anos, desde a sua inicial autorização em 2018, por meio da Lei nº. 13.756[157].

Na prática, o comércio dessas apostas se utiliza do apelo popular de esportes amplamente difundidos, como o futebol, o tênis, o vôlei e o basquete, associando-se à força das equipes e das associações esportivas responsáveis por essas modalidades. Isso ocorre para promover a comercialização de apostas predefinidas (*odds*) sobre possíveis resultados, penalidades e outras ocorrências significativas no esporte, antes da realização dos eventos, sob a promessa de multiplicação do valor inicialmente apostado pelo consumidor.

Esse mercado apresenta características que o diferenciam das tradicionais apostas lotéricas, tais como: a previsibilidade exata dos ganhos possíveis, independentemente do montante arrecadados pelas entidades promotoras; a maior flexibilidade, com ampliação das categorias que podem ser utilizadas para prever resultados e configurar apostas; e, principalmente, a dependência do conhecimento prévio do apostador, no tocante às regras do esporte eleito, que

[157] BRASIL. *Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018.* Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP); altera as Leis nº 9.615, de 24 de março de 1998, e nº 11.345, de 14 de setembro de 2006; e regulamenta a modalidade de apostas de quota fixa. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 dez. 2018.

significa maior possibilidade de acerto das previsões das apostas e de realização dos lucros. Além das tradicionais atividades esportivas tradicionais, o mercado de apostas em quotas fixas abrange outras áreas de apelo popular, como *reality shows* e resultado de eventos políticos, como eleições.

No Brasil a operação das *bookmakers* – ou seja, empresas que oferecem os serviços de apostas esportivas por meio de plataformas digitais acessíveis por *smartphones* e em sites da internet – foi significativamente facilitada pelo sucesso do sistema Pix. A maioria dessas empresas está situada no exterior e as apostas anteriormente dependiam de cartões de crédito internacionais ou de transferências pelo sistema Swift ou Wire, métodos que não acompanhavam a dinâmica rápida dos eventos esportivos e limitavam o alcance dessas operações no cenário nacional.

Com o advento do Pix, a utilização dos serviços oferecidos por essas empresas se tornou mais acessível. Aliado ao patrocínio de grandes equipes de futebol e a campanhas agressivas de *marketing*, o sistema transformou a até então limitada participação do mercado brasileiro em apostas esportivas no cenário internacional, elevando-o à condição de liderança. Hoje, o Brasil supera mercados tradicionais, como os Estados Unidos e o Reino Unido, conforme revelou estudo promovido pela PwC do Brasil[158] e pela compilação de dados promovida pelo Royal Geográfico, que ilustrou o crescimento do mercado[159]:

[158] STRATEGY&. *O impacto das apostas esportivas no consumo.* São Paulo: PwC Brasil, 2024. Disponível em: https://www.strategyand.pwc.com/br/pt/relatorios/impacto_apostas_esportivas_consumo_pub_strategy_2024.pdf. Acesso em: 28 dez. 2024.

[159] Royal Geográfico. *Países que mais acessam sites de apostas esportivas no mundo.* Disponível em: https://youtu.be/JndihgoPmcs?si=edMsr_5Wx6_yX47M. Acesso em: 28 dez. 2024.

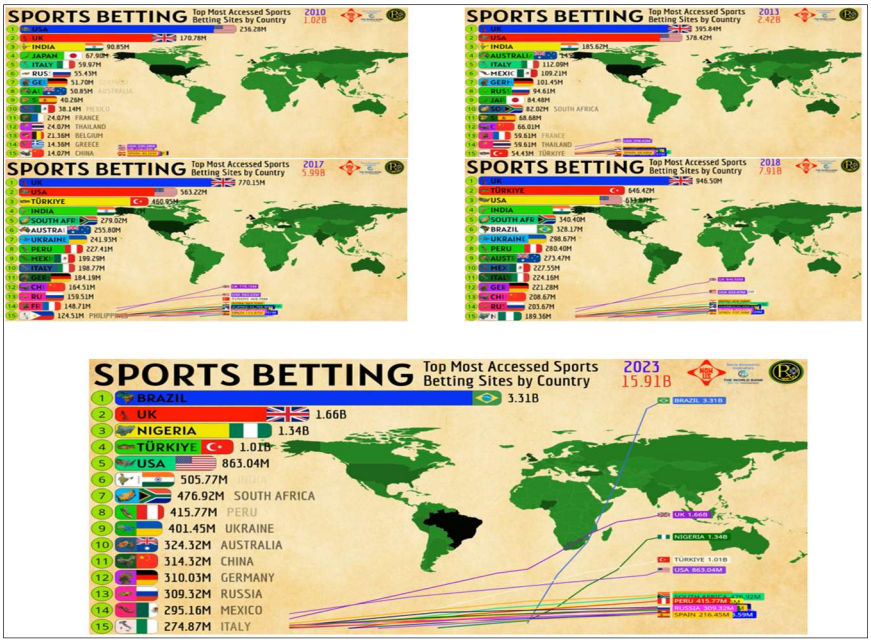


Figura 2 – Países com maiores números de acesso a sites de apostas.
Fonte: Royal Geográfico, 2023.

Recentemente, a modalidade de aposta foi regulada por meio da Lei nº. 14.790/2023[160], que estabeleceu regras de tributação e restrições às operações. Entre as principais disposições, destacam-se a proibição de cadastro e de aposta por pessoas menores de 18 anos, bem como a normatização de práticas de publicidade e de campanhas de *marketing,* detalhadas na Seção II do mencionado dispositivo legal. Contudo, em razão da pendência de regulamentação detalhada, têm-se observado condutas abusivas por parte das empresas promotoras dessa modalidade de jogos. Essas práticas incluem o envio massivo de mensagens de texto para números telefônicos aleatórios, ligações telefônicas automáticas contendo mensagens gravadas ou integradas a centrais de inteligência artificial, além do uso de influenciadores digitais, que promovem as apostas sob promessas de lucros imediatos, apostas gratuitas e grandes prêmios para novos cadastros nas plataformas[161].

Os impactos sociais desse mercado são expressivos, o valor total das apostas realizadas no Brasil, em 2023, segundo a PwC[162], superou a marca dos

---

[160] BRASIL. *Lei nº 14.790, de 30 de novembro de 2023.* Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 nov. 2023.

[161] APOSTA LEGAL. *Pesquisa revela percepção dos brasileiros sobre influenciadores digitais e o mercado de apostas.* Terra, São Paulo, 22 dez. 2023. Disponível em: https://www.terra.com.br/economia/pesquisa-revela-percepcao-dos-brasileiros-sobre-influenciadores-digitais-e-o-mercado-de-apostas,d03184baca08b2bd2492997906b16ea06r295utz.html. Acesso em: 28 dez. 2024.

[162] STRATEGY&. *O impacto das apostas esportivas no consumo.* São Paulo: PwC Brasil, 2024. p. 04. Disponível em: https://www.strategyand.pwc.com/br/pt/relatorios/impacto_apostas_esportivas_consumo_pub_strategy_2024.pdf. Acesso em: 28 dez. 2024.

R$ 100 bilhões. A maioria dos apostadores é composta por homens jovens, pertencentes às classes D e E. O comprometimento da renda familiar com apostas é crescente, correspondendo a 1,38% do orçamento familiar médio, tendo experimentado crescimento de 419% em comparação às modalidades tradicionais de apostas. Apesar desse crescimento, apenas 23% dos apostadores relatam obter lucros. Ainda mais preocupante, os gastos excessivos com apostas estão impactando até mesmo a alimentação das famílias, conforme divulgou o Jornal Folha de São Paulo[163].

Além disso, a disseminação da cultura das apostas representa um problema de saúde pública. As promessas de realização de grandes lucros a partir de investimentos ínfimos, associados à paixão nacional pelo esporte, especialmente o futebol, fomentam o desenvolvimento de transtornos comportamentais. Esses transtornos levam muitos apostadores ao comprometimento progressivo de suas rendas com as apostas, muitas vezes utilizando linhas de crédito bancário para sustentar o hábito[164].

Tal comprometimento financeiro levou pelo menos 86% dos apostadores à condição de endividamento, sendo que 64% desses indivíduos estão registrados em bancos de dados de restrição ao crédito, conforme demostrou pesquisa promovida pelo Instituo Locomotiva[165], que entrevistou 2.060 pessoas em 142 cidades do país.

A necessidade de conter a disseminação dos efeitos negativos desse mercado é premente, conforme destacou o Presidente da República, em Nova Iorque, no dia 24 de setembro de 2024, destacando[166]:

> O Brasil sempre foi contra cassino e qualquer tipo de jogo de azar. Hoje, através de um celular, o jogo está dentro da casa da família, dentro da sala. Nós estamos percebendo no Brasil o endividamento das pessoas mais pobres tentando ganhar dinheiro fazendo aposta. E esse é um problema que nós vamos

[163] ZAFALON, Mauro. *Bets freiam compra de arroz e feijão na população de baixa renda.* Jornal Folha de São Paulo, 7 de novembro de 2024. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/colunas/vaivem/2024/11/bets-freiam-compra-de-arroz-e-feijao-na-populacao-de-baixa-renda.shtml. Acesso em: 28 jan. 2025.

[164] BICCA, Carla Hervê Mora; CORDEIRO JÚNIOR, Quirino. *Vício em apostas: o perigo disfarçado de diversão.* Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: https://revistardp.org.br/abp/article/view/1293. Acesso em: 28 dez. 2024.

[165] ANDRADE, Juliana. *Bets: 86% das pessoas que apostam têm dívidas e 64% estão negativadas na Serasa, diz pesquisa.* Coluna e-investidor, do Jornal Estadão, 31 de agosto de 2024. Disponível em: https://einvestidor.estadao.com.br/educacao-financeira/bets-esportivas-apostas-dividas-negativados-pesquisas/. Acesso em: 28 jan. 2025.

[166] GASPARI, Elio. *A jogatina mostrou seu rosto e o governo quer arrecadar com as apostas.* Jornal Folha de São Paulo, 28 de setembro de 2024. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/colunas/eliogaspari/2024/09/a-jogatina-mostrou-seu-rosto-e-o-governo-quer-arrecadar-com-as-apostas.shtml. Acesso em: 28 jan. 2025.

> ter que regular porque, senão, daqui a pouco, vamos ter os cassinos funcionando dentro da cozinha de cada casa.

Em que pese a expressividade dos estudos mencionados, bem como a rejeição de pelo menos 65% da população brasileira à regulamentação das apostas esportivas [167], fato é que os grandes operadores desse mercado, organizados na entidade privada denominada Instituto Brasileiro de Jogo Responsável (IBJR), entidade aberta no mês de maio 2023 [168], que em sua diretoria conta com expoentes das maiores empresas do ramo a nível internacional, tem depreendido campanhas publicitárias e massiva atuação no Congresso Nacional [169], baseando-se em pesquisas destituídas do rigor científico[170], para promover a regulamentação desse mercado com o único fito de garantir a percepção de seus lucros.

### 3.2.3.
### A Oferta Massiva de Jogos Eletrônicos de Azar que Burlam sua Proibição e Oferecem Riscos aos Consumidores

---

[167] TEIXEIRA, Pedro S. *Bets deveriam ser proibidas para 65% dos brasileiros, diz Datafolha.* Folha de São Paulo, 23 de novembro de 2024. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/11/bets-deveriam-ser-proibidas-para-65-dos-brasileiros-diz-datafolha.shtml. Acesso em: 28 jan. 2025.

[168] Conforme revela pesquisa de seu Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ: 50.549.189/0001-44), junto à Receita Federal do Brasil. Os dados revelam que a entidade foi oficialmente aberta em 4 de maio de 2023, contando com 1 ano, 8 meses e 7 dias de funcionamento, em 11 de janeiro de 2025. Disponível em: https://cnpj.biz/50549189000144. Acesso em: 28 jan. 2025.

[169] A atuação da menciona associação é frequentemente citada nas fontes de notícias do Congresso Nacional, como se pode observar em AGÊNCIA BRASIL. *CPI ouve presidente de instituto relacionado a apostas e representante da pasta de Esporte.* Brasília, 11 de novembro de 2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/11/11/cpi-ouve-presidente-de-instituto-relacionado-a-apostas-e-representante-da-pasta-de-esporte. Acesso em: 28 jan. 2025. Além de em participações de Comissões da Câmara dos Deputados, como publicado em AGÊNCIA BRASIL. *Comissão vai debater regulamentação e tributação de sites de apostas esportivas.* Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/951046-comissao-vai-debater-regulamentacao-e-tributacao-de-sites-de-apostas-esportivas/. Acesso em: 28 jan. 2025.

[170] O IBJR publicou em seu site uma apresentação de PowerPoint, elaborada pela LCA Consultoria Econômica, compilando o histórico do mercado de jogos no Brasil, comparando-o aos serviços de *streaming,* como a Netflix, e às empresas de transporte por aplicativo, como o Uber e a 99. Indicam ainda uma esperada tendência de diminuição do mercado e que maioria da população apenas aposta por entretenimento, sem representar comprometimento de sua qualidade de vida. A pesquisa menciona que o mercado de jogos se difere do mercado de consumo, na medida em que os valores transferidos e sacados pelos apostadores, nas plataformas das entidades promovedoras das apostas, invariavelmente há manutenção de saldo financeiro, indicando que haveria uma espécie de continuidade nas premiações. Contudo, a pesquisa para essas afirmações não segue o rigor científico, tendo em vista que não apresenta os seus dados, nem mesmo o método da coleta dessas informações, não demostram a dimensão quantitativa ou qualitativa do público mencionado e nem mesmo a padronização adotada. Ou seja, trata-se de um elemento meramente confeccionado para a promoção de seu mercado, com aparência de cientificidade (LCA CONSULTORES. *Caracterização e repercussões econômicas do mercado de apostas de quota fixa no Brasil.* Outubro de 2024. Disponível em: https://ibjr.org/estudo-mercado-apostas-brasil/. Acesso em: 28 jan. 2025).

A oferta de jogos eletrônicos semelhantes aos caça-níqueis difere das apostas por quotas fixas, tratadas no tópico anterior, principalmente pela continuidade de sua proibição no Brasil. A dinâmica de interação entre os usuários e as regras de premiação também são distintas. Ao contrário das apostas esportivas – cujas premiações, em certa medida, dependem das habilidades dos apostadores –, os jogos eletrônicos de azar, por outro lado, operam por meio de algoritmos de programação randômicos, destituídos de qualquer transparência quanto aos critérios para a concessão das premiações prometidas.

Por serem historicamente proibidos no Brasil, a ampla maioria dos fornecedores desses jogos está sediada em países com pouca ou nenhuma regulamentação financeira. A operação nacional ocorre por meio de sites mantidos clandestinamente, que modificam frequentemente seus domínios na internet, com o fito de burlar os esforços de bloqueio e fiscalização[171].

Ademais, a exploração desses jogos também ocorre por empresas que operam as apostas regulamentadas. Assim, a regulamentação das apostas por quotas fixas acaba permitindo, indiretamente, a oferta clandestina de jogos do tipo caça-níquel. Muitos desses jogos estão disponíveis nas mesmas plataformas dos jogos já regulamentados, ambas acessíveis em um único endereço. Algumas empresas que burlam a proibição dos jogos de azar pela regulamentação das apostas esportivas fazem parte do IBJR, como por exemplo a Betsson e a Novibet, que ocupam, inclusive, cargos de direção na associação representativa mencionada.

A popularização desses jogos foi impulsionada pela facilidade de realizar transferências financeiras instantâneas por meio do sistema PIX e, semelhantemente às apostas esportivas, pela ampla divulgação promovida por campanhas publicitárias abusivas. Influenciadores em redes sociais desempenham papel central na disseminação dessa cultura do jogo, frequentemente associando os possíveis lucros a seus estilos de vida abastados[172].

A respeito do papel das redes sociais na promoção e divulgação de jogos de azar, bem como de outras práticas ilegais, como a disseminação de *fake news*

---

[171] MIGALHAS. *Justiça de SP bloqueia 15 sites ligados a jogo de azar como Tigrinho.* 8 de setembro de 2024. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/quentes/414824/justica-de-sp-bloqueia-15-sites-ligados-a-jogos-de-azar-como-tigrinho. Acesso em: 28 jan. 2025.

[172] GAMA, Rafaela. *Deolane: bet suspeita de lavagem de dinheiro tem cassino, tigrinho e capital de R$30 milhões.* Jornal O Globo, 9 de setembro de 2024. Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2024/09/09/deolane-bet-suspeita-de-lavagem-de-dinheiro-tem-cassino-tigrinho-e-capital-de-r-30-milhoes.ghtml. Acesso em: 28 jan. 2025.

e discurso de ódio, verifica-se que restaram fortalecidos pela utilização de recursos de inteligência artificial generativa, como já mencionado.

Mais recentemente, após a eleição de Donald Trump em 2024 para um novo mandato presidencial nos Estados Unidos, houve uma deliberada flexibilização dos mecanismos de verificação e checagem de conteúdos publicados nas redes sociais[173], que passaram a permitir e fomentar publicações de cunho político e comercial, mesmo que violadoras de dispositivos legais, como se pode extrair da nova política da Meta Platforms[174], empresa administradora das redes sociais mais populares do Brasil, como o Facebook, o Instagram e o WhatsApp, que passaram a permitir a publicação de conteúdo até mesmo ilegal, mas restringindo o alcance a usuários maiores de dezoito anos, vejamos:

> Para o seguinte conteúdo, restringimos a visualização a adultos com 18 anos ou mais: **Jogos e jogos de azar online:** Conteúdo que tente vender, comercializar, retratar ou promover serviços ou jogos de azar online que exigem algo de valor monetário (incluindo dinheiro em espécie e moedas virtuais/digitais, como bitcoins) para jogar e cujo prêmio envolve algo de valor monetário. Isso inclui, mas não está limitado a: Jogos de habilidade, loterias/rifas, apostas, apostas esportivas, jogos de cassino, jogos de azar ou sorteios/prêmios; Jogos de azar que oferecem um período de teste limitado e exigem pagamento posterior. **Jogos de cassino social**: Conteúdo que tente vender, negociar, retratar ou promover jogos de cassino social que simulam jogos de azar, como caça-níqueis, em que não há oportunidade de ganhar dinheiro ou algo que vale dinheiro. Isso inclui conteúdo que indica a oportunidade de ganhar "moedas" sem valor monetário (grifos nossos).

Os efeitos sociais dos jogos de azar são igualmente nefastos, em conjunto com os já apresentados no tocante aos jogos de apostas esportivas, ganhando destaque a sua maior popularização entre as crianças e adolescentes, em especial das classes mais vulneráveis socioeconomicamente[175]. A necessidade de dar concretude à proibição da operação dessas empresas é urgente, por meio da responsabilidade criminal de seus gestores, operadores e representantes,

---

[173] MAZUI, Guilherme. *Governo cobra explicações da Meta sobre mudanças na política de moderação de plataformas no Brasil.* G1, Brasília, 10 jan. 2025. Política. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2025/01/10/governo-vai-cobrar-explicacoes-da-meta-sobre-mudanca-na-politica-de-moderacao-em-plataformas-diz-ministro.ghtml. Acesso em: 28 jan. 2025.

[174] Disponível em: https://transparency.meta.com/pt-br/policies/community-standards/restricted-goods-services/. Acesso em: 11 jan. 2025.

[175] FAJARDO, Vanessa. *Tigrinho vai à escola: apostas invadem recreios e salas de aula.* Portal Lunetas, 11 de novembro de 2024. Disponível em: https://lunetas.com.br/tigrinho-nas-escolas-apostas-invadem-recreios-e-salas-de-aula/. Acesso em: 28 jan. 2025.

incluindo os que promovem sua utilização, assim como o perdimento dos valores financeiros obtidos.

Contudo, a defesa dessa modalidade de jogos segue sendo feita pelas empresas promovedoras, principalmente daquelas que integram o IBJR, mesmo que em menor destaque às apostas esportivas. Essa defesa contraria a opinião pública que, no caso das apostas em jogos de azar, são ainda mais radicais às apostas esportivas, como demostrou o Datafolha[176]. Vejamos:

> Quase dois a cada três brasileiros com 18 anos ou mais defendem a proibição das apostas esportivas na internet, nos sites chamados de bets, mostra pesquisa Datafolha. O número sobe para 78% quando a questão se restringe aos caça-níqueis online, como o jogo do tigrinho, mantidos nos mesmos endereços da web. Pouco mais de um quarto da população maior de idade (27%) é favorável à atual liberação das bets e 8% não opinaram. O resultado tem como base 1.935 entrevistas presenciais, realizadas em 113 municípios, de todas as regiões do país. [...] A rejeição às bets é maior entre mulheres (68%) do que entre homens (61%). A faixa etária também altera a percepção dos brasileiros sobre as apostas esportivas. [...] Além de a maioria da população ser contra a liberação do jogo, 54% consideram que apostar é um vício e outros 30% dizem que é uma perda de dinheiro. Nos 15% que têm uma visão positiva sobre a prática, 9% afirmam que é uma diversão, enquanto 3% avaliam que é uma fonte de renda, e 2%, um investimento financeiro.

Sendo assim, compreendemos que a tutela do consumidor, superendividado ou não, deve se modernizar para a realidade conjuntural das transações financeiras e de consumo, se atentando para as transformações da inteligência artificial e das redes sociais, que devem ser regulamentadas não apenas nacionalmente, mas também internacionalmente, já que o alcance dessas tecnologias não se limita aos territórios e aos ordenamentos jurídicos nacionais.

---

[176] TEIXEIRA, Pedro S. *Bets deveriam ser proibidas para 65% dos brasileiros, diz Datafolha.* Folha de São Paulo, 23 de novembro de 2024. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/11/bets-deveriam-ser-proibidas-para-65-dos-brasileiros-diz-datafolha.shtml. Acesso em: 28 jan. 2025.

# Conclusão

Contrariando as expectativas antecedentes ao desenvolvimento deste trabalho, de que as proteções aos superendividados no Brasil, mesmo após a entrada em vigor da legislação destinada a seu tratamento e prevenção, seriam inferiores às proteções conferidas nos sistemas paradigmáticos, como o europeu e o americano, foi possível constatar que, em alguns aspectos, as proteções brasileiras se mostraram superiores.

Isso porque, além das medidas inauguradas pela Lei nº. 14.181/2021, somam-se as proteções anteriormente atribuídas ao patrimônio dos devedores, como a impenhorabilidade do bem de família, dos recursos provenientes do salário, dos depósitos em conta poupança, dentre outros. Essas proteções, em certa medida, mostraram-se mais avançadas em relação às observadas nos Estados Unidos e na França, uma vez que a proteção da residência do devedor brasileiro independe de qualquer registro antecedente para ser oponível a terceiros, diferentemente do que ocorre no Direito norte-americano.

Contudo, o modelo brasileiro de combate e de tratamento ao superendividamento ainda permanece de difícil aplicabilidade na conjuntura social, dado que a financeirização do conceito do mínimo existencial impede a fruição de uma vida digna pelos consumidores que aderem ao programa, na expectativa de retornarem ao mercado de consumo de maneira mais saudável.

Chama atenção o fato de que, mesmo insuficiente, o montante financeiro atribuído ao mínimo existencial no Brasil, em termos percentuais do salário-mínimo nacional, representa um valor superior à renda de inserção na França, o que demostra que, tanto no cenário nacional, quanto internacional, a regra parecer ser a insuficiência protetiva dos consumidores acometidos pelo superendividamento.

Neste sentido, a questão que se coloca não é necessariamente a superioridade ou mesmo a lacuna protetiva aos padrões internacionais, mas a sua adequação aos preceitos legais e constitucionais. Portanto, foi possível concluir que o entendimento adotado nacionalmente, no que concerne à preservação do mínimo existencial, não encontra esteio na norma constitucional que tutela a dignidade dos consumidores, sem qualquer exceção.

A pesquisa demonstrou que a financeirização do conceito de mínimo existencial compromete a efetividade das garantias constitucionais, reforçando a necessidade de resgatar sua concepção original, vinculada ao ideal constitucional aplicável ao salário-mínimo. Assim, propõe-se que nenhum entendimento acerca

do mínimo existencial pode ser válido se não for capaz de assegurar o salário-mínimo constitucional ao cidadão superendividado.

Além disso, verificou-se que o modelo brasileiro de enfrentamento e tratamento ao superendividamento convive com novos fatores de ameaça à sua efetividade, como a popularização das ferramentas de pagamento e transferência instantânea, bem como a regulamentação do mercado de apostas esportivas e a oferta ilegal de jogos de azar. Esses fatores impactam diretamente a população mais vulnerável, de menor capacidade aquisitiva, que é atraída por campanhas publicitárias massivas, promovidas por influenciadores digitais.

Dessa forma, acredita-se que os objetivos iniciais da pesquisa parecem ter sido alcançados, na medida em que foi possível demonstrar, com o necessário rigor científico, a impossibilidade de financeirização do conceito do mínimo existencial sob a égide constitucional. Além disso, estabeleceu-se um *standard* de representação do padrão mínimo de dignidade do cidadão brasileiro, tendo em vista que todos somos consumidores e que podemos, em determinado momento da vida, experimentar a condição de superendividamento.

Neste sentido, a presente pesquisa buscou contribuir com o universo jurídico e acadêmico ao analisar a relação entre superendividamento e mínimo existencial sob uma perspectiva constitucional, visando fomentar o debate sobre a efetividade das garantias fundamentais na proteção dos consumidores vulneráveis, especialmente aqueles que enfrentam o flagelo do superendividamento. Além desse fato, o estudo examina elementos que podem contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas alinhadas aos princípios constitucionais, bem como analisa argumentos relacionados à defesa do consumidor em juízo, considerando o salário-mínimo como parâmetro potencial para a concretização do mínimo existencial.

Ao identificar os novos riscos impostos ao consumidor endividado, esta pesquisa contribui para a compreensão do impacto de práticas financeiras modernas e do mercado de apostas sobre a sustentabilidade econômica das famílias brasileiras e dos riscos que tais novidades podem oferecer para a estabilidade do sistema bancário, econômico e democrático nacional. Essa abordagem possibilita reflexões sobre a necessidade de maior regulamentação desses setores, com vistas à proteção dos consumidores mais vulneráveis, desde que a população possa se fazer presente, manifestando e vendo atendidas as suas necessidades prementes e suas decisões que, às vezes, não encontram ressonância no universo político.

Por outro lado, impõe-se reconhecer determinadas limitações metodológicas do presente estudo, especialmente em sua estrutura investigativa, notadamente quanto à análise dos efeitos práticos da legislação sobre o superendividamento. A pesquisa encontrou restrições significativas em razão da ausência de dados estatísticos sistematizados e cientificamente estruturados sobre a efetividade dos programas de recuperação financeira implementados no ordenamento jurídico nacional.

Essa circunstância assume particular relevância ao se considerar que os parâmetros estabelecidos para a preservação do mínimo existencial podem constituir obstáculos substanciais à adesão dos consumidores ao sistema de tratamento do superendividamento, especialmente no contexto das vulnerabilidades socioeconômicas contemporâneas. Ademais, a adoção do salário-mínimo constitucional como referencial normativo do mínimo existencial, não obstante sua fundamentação técnico-jurídica, representa uma construção teórica já amplamente desenvolvida e consolidada na literatura especializada do direito constitucional e consumerista.

O componente empírico da pesquisa apresentou limitações metodológicas adicionais quanto à atualidade e abrangência dos dados relativos à população em situação de superendividamento, considerando que os levantamentos estatísticos mais recentes precedem a crise sanitária da Pandemia de Covid-19, o que indica uma provável defasagem entre os indicadores disponíveis e a atual dimensão do fenômeno no contexto socioeconômico contemporâneo.

Tal panorama metodológico direcionou a investigação predominantemente para fontes doutrinárias e normativas, circunstância que, embora tenha possibilitado um aprofundamento teórico significativo do objeto de estudo, gerou limitações quanto ao alcance da análise empírica e de suas manifestações concretas no ordenamento jurídico brasileiro, particularmente no que tange à efetividade dos mecanismos de proteção ao consumidor superendividado.

Diante das limitações identificadas, sugere-se que futuras pesquisas aprofundem a análise empírica sobre a aplicabilidade das normas de combate ao superendividamento, incluindo estudos quantitativos sobre o impacto da legislação na recuperação financeira dos consumidores.

Outro campo de estudo promissor se refere à relação entre o superendividamento e a crescente digitalização dos serviços financeiros, especialmente no que concerne ao uso de plataformas de crédito digital e novas ofertas de empréstimos e mecanismos de indução ao consumo, por meio de publicidade direcionada, sobretudo no âmbito das redes sociais.

Por fim, investigações mais detalhadas sobre a influência das apostas esportivas e jogos de azar na perpetuação do superendividamento se fazem necessárias, dada a lacuna regulatória ainda existente sobre essa matéria no Brasil. Estudar os impactos psicológicos e financeiros desses jogos nos consumidores vulneráveis pode fornecer subsídios para futuras intervenções legislativas mais eficazes.

# Referências

AGÊNCIA BRASIL. *Comissão vai debater regulamentação e tributação de sites de apostas esportivas.* Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/951046-comissao-vai-debater-regulamentacao-e-tributacao-de-sites-de-apostas-esportivas/

AGÊNCIA BRASIL. *CPI ouve presidente de instituto relacionado a apostas e representante da pasta de Esporte***.** Brasília, 11 de novembro de 2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/11/11/cpi-ouve-presidente-de-instituto-relacionado-a-apostas-e-representante-da-pasta-de-esporte. Acesso em: 28 jan. 2025

ANDRADE, Juliana. *Bets: 86% das pessoas que apostam têm dívidas e 64% estão negativadas na Serasa, diz pesquisa*. Coluna e-investidor, do Jornal Estadão, 31 de agosto de 2024. Disponível em: https://einvestidor.estadao.com.br/educacao-financeira/bets-esportivas-apostas-dividas-negativados-pesquisas/. Acesso em: 28 jan. 2025.

APOSTA LEGAL. *Pesquisa revela percepção dos brasileiros sobre influenciadores digitais e o mercado de apostas.* Terra, São Paulo, 22 dez. 2023. Disponível em: https://www.terra.com.br/economia/pesquisa-revela-percepcao-dos-brasileiros-sobre-influenciadores-digitais-e-o-mercado-de-apostas,d03184baca08b2bd2492997906b16ea06r295utz.html. Acesso em: 28 dez. 2024.

ARAUJO, Magno Pereira de. *Análise do perfil dos apostadores em jogos esportivos e cassinos online: um estudo quantitativo em Naviraí (MS).* Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus de Naviraí, Naviraí, 2024. Disponível em: https://repositorio.ufms.br/retrieve/20eaca7d-8d8f-4617-a49e-3ec18bf0a0e0/6153.pdf. Acesso em: 28 jan. 2025.

BACHOF, Otto. Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*, nº 12, 1954, p. 42-43 apud SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais, mínimo existencial e jurisdição constitucional no Brasil e na Alemanha. *Revista Jurídica da Escola do Poder Judiciário do Acre*, Rio Branco, v. 1, n. 0, p. 10-38, 2021. Disponível em: https://periodicos.tjac.jus.br/index.php/esjudtjac/article/view/1/1. Acesso em: 8 dez. 2023.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *O que é e como funciona o Mecanismo Especial de Devolução (MED)?* Meu BC, Brasília. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/meubc/faqs/p/o-que-e-e-como-funciona-o-mecanismo-especial-de-devolucao-med. Acesso em: 28 jan. 2025.

BAPTISTA, Rudá Ryuti Furukita. *A cooperação internacional e o tratamento especial e diferenciado no âmbito da integração econômica: possíveis soluções de assimetrias decorrentes da globalização econômica*. Londrina: Thoth, 2019.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo.* São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização – as consequências humanas.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

BENHOSSI, Karina Pereira; FACHIN, Zulmar. A importância da eficácia horizontal como garantia da preservação dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana. In: *ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI 2012*, Niterói/RJ: UFF, 2012, p. 378-404. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=70162fe655ec381a. Acesso em: 23 nov. 2024.

BENJAMIN, Antonio H. *Consumer protection in less developed countries; The Latin American experience: paper on Summer Prohramme in Community Consumer Law***.** Louvain-la-Neuf. apud LOPES, José Reinaldo de Lima. *Crédito ao consumidor e superendividamento: Uma problemática geral.* Brasília ano 33, n. 129, jan./mar. 1996.

BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição: Para uma Crítica do Constitucionalismo.* 2ª Ed. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2008.

BICCA, Carla Hervê Mora; CORDEIRO JÚNIOR, Quirino. *Vício em apostas: o perigo disfarçado de diversão.* Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: https://revistardp.org.br/abp/article/view/1293. Acesso em: 28 dez. 2024.

BIHL, Luc. Le surendettement: L'apparition d'um fléau social. In: GARDAZ, Michel. *Le surendettement de particuliers.* Paris: Anthropos, 1997.

BLANCO, Jorge Polo. ¿Fue el fascismo uma reacción anticapitalista? In: GUAMÁN, Adoración; ARAGONESES, Alfons; MARTÍN, Sebastián (Dirs.). *Neofascismo. La bestia neoliberal*. Madrid: Siglo XXI, 2019.

BOBBIO, Norberto. *História da Filosofia do Direito*. Tradução de Carmen Varriale. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

BOBBIO, Noberto. *Locke e o direito natural.* Brasília: Editora UNB, 2006.

BOCCHINI, Bruno. *Preço da cesta básica cai em 16 de 17 capitais pesquisas pelo DIEESE*. Agência Brasil, 6 de setembro de 2023. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-09/preco-da-cesta-basica-cai-em-16-de-17-capitais-pesquisadas-pelo-dieese Acesso em: 3 out. 2023.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. *História Constitucional do Brasil.* 3ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 1991 apud SARMENTO, Daniel. O mínimo existencial: o direito às condições básicas de vida. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro: PPGD/UERJ, v. 8, n. 4.

BRASIL. *Decreto nº. 11.567, de 19 de junho de 2023*. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 3.515, de 2015*. Relator: Deputado Eli Corrêa Filho. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1566507&filename=Tramitacao-PL%203515/2015. Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. *Código Civil. Lei n.º 3.071, de 1º de janeiro de 1916.* Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 5 jan. 1916. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. *Código Comercial. Lei n.º 556, de 25 de junho de 1850.* Regula as operações de comércio no Brasil. Coleção de Leis do Império do Brasil, Rio de Janeiro, 1850. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0556-1850.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Decreto n.º 22.626, de 7 de abril de 1933.* Dispõe sobre os juros nos contratos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 8 abr. 1933. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D22626.htm. Acesso em: 25 jan. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 2022.* Regulamenta a Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021, que altera o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto do Idoso, para dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 jul. 2022.

BRASIL. *Lei Imperial n.º 24, de 24 de outubro de 1832.* Orça a receita, e fixa a despesa para o anno financeiro de 1833-1834. Coleção de Leis do Império do Brasil, Rio de Janeiro, 1832. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-24-10-1832.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. *Lei n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1964.* Dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. *Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018.* Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP); altera as Leis nº 9.615, de 24 de março de 1998, e nº 11.345, de 14 de setembro de 2006; e regulamenta a modalidade de apostas de quota fixa. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 dez. 2018.

BRASIL. *Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2 jul. 2021.

BRASIL. *Lei nº 14.790, de 30 de novembro de 2023.* Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 nov. 2023.

BRASIL. *Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.* Institui a correção monetária nos contratos imobiliários, o Sistema Financeiro de Habitação, regula a constituição e funcionamento de sociedades de crédito imobiliário, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 ago. 1964.

BRASIL. *Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990.* Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 mar. 1990.

BRASIL. *Resolução BCB nº 32, de 29 de outubro de 2020*. Estabelece critérios para a implementação do Sistema Financeiro Aberto (*Open Banking*). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 out. 2020.

BRASIL. *Resolução BCB nº 4, de 24 de março de 2022*. Regulamenta a ampliação do Sistema Financeiro Aberto (*Open Finance*). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 mar. 2022.

BRASIL. *Resolução CNSP nº 415, de 22 de setembro de 2021*. Dispõe sobre as diretrizes e implementação do Sistema de Seguros Aberto (*Open Insurance*). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 set. 2021.

BRASIL. *Resolução Conjunta nº 1, de 4 de maio de 2020.* Estabelece os requisitos para a implementação do Sistema Financeiro Aberto (*Open Banking*). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2020.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Constituição e Justiça. *Emenda nº 45 ao Projeto de Lei do Senado nº 283, de 2012.* Brasília: Senado Federal, 2015.

BRASIL. Senado Federal. *Emenda nº 41 ao Projeto de Lei do Senado nº 283, de 2012.* Senador Rodrigo Rollemberg. Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3911501&disposition=inline. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. Senado Federal. *Emenda nº 43 ao Projeto de Lei do Senado nº 283, de 2012.* Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3911533&ts=1630408584447&disposition=inline. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado n.º 283, de 2012.* Brasília, DF, 2012. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3910445&ts=1630408580151&disposition=inline. Acesso em: 13 jul. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula nº 297.* Disponível em https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2011_23_capSumula297.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário, RE 567.985/MT, Relator Min. Marco Aurélio, Redator do Acórdão Min Gilmar Mendes, data de julgamento: 18 abr. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula n.º 596.* As disposições do Decreto 22.626/1933 não se aplicam às taxas de juros e aos outros encargos cobrados nas operações realizadas por instituições financeiras públicas ou privadas, que integram o sistema financeiro nacional. Diário da Justiça, Brasília, DF, 09 dez. 1977. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2017. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Globalização e competição: porque alguns países emergentes têm sucesso e outros não.* Rio de Janeiro: Alta Books, 2018.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada.* São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais, mínimo existencial e jurisdição constitucional no Brasil e na Alemanha. *Revista Jurídica da Escola do Poder Judiciário do Acre*, Rio Branco, v. 1, n. 0, p. 10-38, 2021. Disponível em: https://periodicos.tjac.jus.br/index.php/esjudtjac/article/view/1/1. Acesso em: 8 dez. 2023.

CALAIS-AULOY, Jean. *L'influence du droit de la consommation sur le droit civil des contrats*. Dalloz, RTD Civ. 1994 apud PALHARES, Cinara. *A tutela do consumidor excessivamente endividado como forma de preservação dos direitos fundamentais da pessoa humana.* Dissertação de mestrado – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. (Coordenação Científica). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição.* 7ª Ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CONDEGE. Nota Técnica do Conselho Nacional de Defensoras e Defensores Públicos Gerais. *A inconsistência do Decreto 11.150/2022 e o esvaziamento inconstitucional da Lei 14.181/2021.* Disponível em: http://condege.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Nota-Tecnica-Inconsistencia-do-Decreto-11.150.2022.pdf. Acesso em: 1 out. 2022.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. Definição e Características dos Direitos Fundamentais. In: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (Orgs.). *Direitos fundamentais e estado constitucional: estudos em homenagem a J. J. Gomes Canotilho.* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

CARVALHO. Diogénes Faria de. Superendividamento e mínimo existencial: Teoria do *Reste à Vivre. Revista do Direito do Consumidor*, Vol. 118, p. 363-386, jul-ago. 2018.

CASADO, Marcio Mello. Os princípios fundamentais como ponto de partida para uma primeira análise do sobreendividamento no Brasil. *Revista de Direito do Consumidor.* São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 33, p. 130-142, jan./mar., 2000.

CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. *A Constituição Aberta e Atualidades dos Direitos Fundamentais do Homem.* Tese apresentada à UERJ no Concurso para Professor Titular, Rio de Janeiro, 1995 apud CITTADINO, Gisele Guimarães. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva: Elementos de Filosofia Constitucional Contemporânea*. São Paulo: Editora Meraki, 2020.

CITTADINO, Gisele Guimarães. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva: Elementos de Filosofia Constitucional Contemporânea.* São Paulo: Editora Meraki, 2020.

COELHO, Cristiano Farias; RASMA, Eline Tourinho; MORALES, Gudelia. Engenharia Social: Uma Ameaça à Sociedade da Informação. *Revista Exatas & Engenharias*, v. 3, n. 05, 2013. Disponível em:

https://www.perspectivasonline.com.br/exatas_e_engenharia/article/view/87. Acesso em: 28 jan. 2025.

CONDEGE. A *inconsistência do Decreto 11.150/2022 e o esvaziamento inconstitucional da Lei 14.181/2021.* Disponível em: http://condege.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Nota-Tecnica-Inconsistencia-do-Decreto-11.150.2022.pdf. Acesso em: 1 out. 2022.

COSTA, Fernando Nogueira da. *Brasil dos Bancos.* 1ª Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

COSTA, Fernando Nogueira da. *Bancos em Minas Gerais (1889-1964).* Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1978.

DALL'AGNOL, Laísa. *Tire 10 dúvidas sobre o Pix, novo sistema de pagamentos instantâneos.* Agora, São Paulo, 14 nov. 2020. Disponível em: https://agora.folha.uol.com.br/grana/2020/10/tire-10-duvidas-sobre-o-pix-novo-sistema-de-pagamentos-instantaneos.shtml.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. Definição e Características dos Direitos Fundamentais. In: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (Orgs.). *Direitos fundamentais e estado constitucional: estudos em homenagem a J. J. Gomes Canotilho*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

ESPANHA. *Ley 25/2015, de 28 de julio.* Mecanismo de Segunda Oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social. Boletín Oficial del Estado, n.º 180, de 29 de julio de 2015.

ESPANHA. *Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero.* Medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo. Boletín Oficial del Estado, n.º 18, de 21 de enero de 2017.

FAJARDO, Vanessa. *Tigrinho vai à escola: apostas invadem recreios e salas de aula.* Portal Lunetas, 11 de novembro de 2024. Disponível em: https://lunetas.com.br/tigrinho-nas-escolas-apostas-invadem-recreios-e-salas-de-aula/. Acesso em: 28 jan. 2025.

FALUDI, Susan. *Backlash: O Contra-Ataque na Guerra Não Declarada Contra as Mulheres.* Nova York: Crown Publishing, 1991.

FANON, Frantz. *Pele negra, máscaras brancas.* Tradução de Renato da Silveira. Salvador: EDUFBA, 2008.

FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada.* São Paulo: Saraiva, 2017.

FARIA, José Eduardo. *O Estado e o direito depois da crise.* São Paulo: Saraiva, 2017.

FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional.* São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FRANÇA. *Loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989.* Relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles. Journal Officiel de la République Française, n.º 1, 1 jan. 1990.

GAMA, Rafaela. *Deolane: bet suspeita de lavagem de dinheiro tem cassino, tigrinho e capital de R$30 milhões.* Jornal O Globo, 9 de setembro de 2024. Disponível en: https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2024/09/09/deolane-bet-suspeita-de-lavagem-de-dinheiro-tem-cassino-tigrinho-e-capital-de-r-30-milhoes.ghtml. Acesso em: 28 jan. 2025.

GASPARI, Elio. *A jogatina mostrou seu rosto e o governo quer arrecadar com as apostas.* Folha de São Paulo, 28 de setembro de 2024. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/colunas/eliogaspari/2024/09/a-jogatina-mostrou-seu-rosto-e-o-governo-quer-arrecadar-com-as-apostas.shtml. Acesso em: 28 jan. 2025.

GONÇALVES, Mônica de Moraes Lopes. *Laboratório da Constituinte: a Comissão Arinos na transição política brasileira (1985-1986).* Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

HÄBERLE, Peter. *A sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição.* Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Reimpressão. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade.* Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição.* Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

LASSALE, Ferdinand. *A essência da Constituição.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.

LCA CONSULTORES. *Caracterização e repercussões econômicas do mercado de apostas de quota fixa no Brasil.* Outubro de 2024. Disponível em: https://ibjr.org/estudo-mercado-apostas-brasil/. Acesso em: 28 jan. 2025.

LEITE, Leandro Meira. *A evolução dos meios de pagamentos digitais no Brasil durante a pandemia do Covid-19: uma análise sobre o Pix.* Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2021.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Crédito ao consumidor e superendividamento: Uma problemática Geral. *Revista de Informação Legislativa*, n. 129/111, p. 109-115. Senado Federal: Brasília, jan.-mar. 1996.

LOPES, José Reinaldo Lima. Consumidor e sistema financeiro. *Revista de Direito do Consumidor*, nº. 22, São Paulo: RT, p. 86, abr.-jun. 1997.

MANI, Anandi; MULLAINATHAN, Sendhil; SHAFIR, Eldar; ZHAO, Jiaying. Poverty impedes cognitive function. *Science*, v. 341, n. 6149, p. 976-980, 2013.

MARQUES, Claudia Lima. *Algumas perguntas e respostas sobre prevenção e tratamento do superendividamento dos consumidores pessoas físicas*. In: MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno (Orgs*.). Coleção doutrinas essenciais do direito do consumidor: vulnerabilidade do consumidor e modelos de proteção*. Vol. 2. São Paulo: Ed. RT, 2011.

MARQUES, Claudia Lima. *Conciliação em matéria de superendividamento dos consumidores. Principais resultados de um estudo empírico de 5 anos em Porto Alegre.* In: CAVALLAZZI, Cláudia Lima Marques; LUNARDELLI, Rosângela. (Org.). *Direitos do consumidor endividado II: vulnerabilidade e inclusão.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MARQUES, Claudia Lima. *Sugestões para uma lei sobre o tratamento do superendividamento de pessoas físicas em contratos de créditos ao consumo: proposições com base na pesquisa empírica de 100 casos no Rio Grande do Sul. Sobreendividamento, a outra face do crédito***.** In: MARQUES, Claudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Luanerdi (Coord.). *Direitos do Consumidor endividado: superendividamento e crédito.* São Paulo: Ed. RT, 2006.

MARQUES. Claudia Lima. *Decreto 11.150/22: a inconstitucional tentativa de esvaziar a Lei 14.181/21 e retroceder o dever do Estado de proteção do consumidor.* Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/371504/a-inconstitucional-tentativa-de-esvaziar-a-lei-14-181-21. Acesso em: 1 out. 2022.

MAZUI, Guilherme. *Governo cobra explicações da Meta sobre mudanças na política de moderação de plataformas no Brasil*. G1, Brasília, 10 jan. 2025. Política. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2025/01/10/governo-vai-cobrar-explicacoes-da-meta-sobre-mudanca-na-politica-de-moderacao-em-plataformas-diz-ministro.ghtml. Acesso em: 28 jan. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, "habeas corpus"*. São Paulo: Editora Malheiros, 1998.

MIGALHAS. *Justiça de SP bloqueia 15 sites ligados a jogo de azar como Tigrinho.* Portal Migalhas, 8 de setembro de 2024. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/quentes/414824/justica-de-sp-bloqueia-15-sites-ligados-a-jogos-de-azar-como-tigrinho. Acesso em: 28 jan. 2025.

MILL, John Stuart. *Utilitarismo.* Tradução de Pedro Galvão. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2000.

MÜLLER, Friedrich. *Teoria Estruturante do Direito.* Tradução de Peter Naumann e Eurides Avance de Souza. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MUSSAGY, Cassamo Ussene. Ubuntu e Neocomunitarismo como correntes da Ética Africana. *Intellèctus*, [S. l.], v. 23, n. 1, p. 7–26, 2024. DOI: 10.12957/intellectus.2024.81614. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/intellectus/article/view/81614. Acesso em: 18 out. 2024.

NASCIMENTO, Abdias. *O quilombismo: Documentos de uma Militância Pan-africanista.* São Paulo: IPEAFRO, 2019.

NÉRIS, Natália. *A participação de negros e negras na Assembleia Nacional Constituinte*. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.). *A Constituição Golpeada (1988-2018)*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018, p. 207-234.

NÉRIS, Natália. *A voz e a palavra do movimento negro na Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988): Um estudo das demandas por direitos.* Dissertação (Mestrado Acadêmico) – Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2015.

NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica.* São Paulo: Editora Acadêmica, 2011.

NIEMI-KIESILÄINEN, J.; HENRIKSON, A. S. *Report on Legal Solutions to Debt Problems in Credit Societies, CDCJ-BU – Bureau of the European Committee on Legal Co-operation.* Strasbourg, 11 oct, 2005.

NOTA TÉCNICA DO INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR E DO PROGRAMA DE APOIO AO ENDIVIDADO DA USP – FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO. *Governo decreta mínimo existencial e coloca a população brasileira abaixo da linha da pobreza.* Disponível em: https://idec.org.br/sites/default/files/nt_minimo_existencial.pdf. Acesso em: 1 out. 2022 .

PACHECO, Regina. Identidade e resistência cultural dos povos indígenas do Brasil no contexto da pandemia de covid-19. *Revista Terena*. Redalyc, v. 8, n. 2, p. 121-138, 2021. Disponível em: https://www.redalyc.org/journal/5519/551971848005/html/. Acesso em: 21 out. 2024.

PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988 – Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

PINHEIRO, Armando Castelar. *O componente judicial dos spreads bancários.* In: Economia Bancária e Crédito – Avaliação de 4 anos do projeto Juros e Spread Bancário. Disponível em: https://liftchallenge.bcb.gov.br/conteudo/eventos/Documents/legado/Seminario_Econo_Banc_Cred/IV%20-%20Judici%C3%A1rio%20-%204JSB.pdf. Acesso em: 25 jan. 2024.

PIRES, Thula; SANTOS, Ellen. **Agenda Política do Movimento de Mulheres Negras na Constituinte**. In Encrespando. Anais do I Seminário Internacional: Refletindo a Década Internacional dos Afrodescendentes (ONU, 2015-2024). FLAUZINA, Ana; PIRES, Thula (Orgs.). Brasília: Brado Negro, 2016.

PONTES DE MIRANDA. *Direitos à subsistência e direito ao trabalho.* Rio de Janeiro: Ed. Alba Limitada, 1933 apud SARMENTO, Daniel. O mínimo existencial: o direito às condições básicas de vida. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro: PPGD/UERJ, v. 8, n. 4, p. 1644-1689, 2016.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 226/2008, de 20 de novembro.* Estabelece medidas para o aperfeiçoamento da ação executiva, incluindo a criação de sistemas de apoio ao sobre-endividamento. Diário da República, 1ª série, n.º 226, 2008.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro*. Estabelece regras sobre a prevenção do incumprimento e a gestão de crédito, incluindo o Plano de Ação

para o Risco de Incumprimento (PARI) e o Procedimento Extrajudicial de Regularização de Situações de Incumprimento (PERSI). Diário da República, 1ª série, n.º 206, 2012.

PORTUGAL. *Lei n.º 41/2013, de 26 de junho*. Altera disposições do Decreto-Lei n.º 226/2008, aprimorando os mecanismos de apoio aos devedores. Diário da República, 1ª série, n.º 122, 2013.

RAWLS, John. *A theory of justice*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

ROCHA, Antônio Sérgio. Genealogia da Constituinte. Do autoritarismo à Redemocratização. *Lua Nova, Revista de Cultura e Política*. Dossiê "Constituição e Processo Constituinte". nº. 88, 2013.

ROMAN, Diane. *Le droit public face à la pauvreté.* Paris: LGDJ, 2002.

ROYAL GEOGRÁFICO. *Países que mais acessam sites de apostas esportivas no mundo.* Disponível: https://youtu.be/JndihgoPmcs?si=edMsr_5Wx6_yX47M. Acesso em: 28 dez. 2024.

SANTOS, Thais Lino dos; GUERRA, Alexandre Dinoá Duarte. Superendividamento do consumidor no Brasil diante da crise econômica advinda pela pandemia do COVID-19. *Revista Campo do Saber*, v. 8, n. 1, p. 47-59, 2022. Disponível em: https://periodicos.iesp.edu.br/campodosaber/article/view/462. Acesso em: 21 nov. 2023.

SANTOS, Helena Fernandes. A atuação do movimento social das pessoas com deficiência na Assembleia Nacional Constituinte brasileira. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais, mínimo existencial e jurisdição constitucional no Brasil e na Alemanha. Re*vista Jurídica da Escola do Poder Judiciário do Acre*, Rio Branco, v. 1, n. 0, p. 10-38, 2021. Disponível em: https://periodicos.tjac.jus.br/index.php/esjudtjac/article/view/1/1. Acesso em: 8 dez. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde algumas aproximações. In: *Direitos Fundamentais e Justiça*, nº 1 – Out/Dez-2007, p. 176-213. Disponível em: https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/590/73. Acesso em: 15 abr. 2024.

SARMENTO, Daniel. O mínimo existencial: o direito às condições básicas de vida. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro: PPGD/UERJ, v. 8, n. 4, p. 1644-1689, 2016.

SATALA, Andre Ricardo; RIBEIRO, Marcelo Gomes. *Boletim Desigualdade nas Metrópoles.* Porto Alegre, n. 13, 2023. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/. Acesso em: 28 jan. 2025.

SCHMIDT NETO, André Perin. Superendividamento do consumidor: Conceito, pressupostos e classificação. *Revista da SJRJ*, Rio de Janeiro, n. 26, 2010.

SENADO FEDERAL. Secretaria Geral da Mesa. Secretaria de Comissões. Subsecretaria de Apoio às Comissões Especiais e Parlamentares de Inquérito. *Ata da 5ª Reunião da Comissão Especial Interna criada para examinar os Projetos de Lei do Senado nºs 281, 282 e 283 de 2012*, 19 de fevereiro de 2013. Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/9e5b2a9b-a68a-4883-ae84-9f86d8bff9f5. Acesso em: 13 ago. 2023.

SHAFIR, Eldar. Decisions in poverty contexts. *Current Opinion in Psychology*, v. 18, p. 131-136, 2017.

ALMEIDA, Antonio Eduardo Silva; JORGE, Marco Antonio. Fintech, Inclusão Digital e Bancarização no Brasil (2014-2017). *Revista de Economia Mackenzie*, [S. l.], v. 18, n. 2, p. 80–108, 2021. Disponível em: https://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rem/article/view/14317. Acesso em: 28 jan. 2025.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo.* São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

SOARES, Rogério. O Conceito Ocidental de Constituição. *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 119, p. 36-39 apud CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição.* 7ª Ed. Coimbra: Almedina, 2003.

SOUZA, Jessé. *A Elite do Atraso: Da escravidão a Bolsonaro.* Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019.

STRATEGY&. *O impacto das apostas esportivas no consumo.* São Paulo: PwC Brasil, 2024. Disponível em: https://www.strategyand.pwc.com/br/pt/relatorios/impacto_apostas_esportivas_consumo_pub_strategy_2024.pdf. Acesso em: 28 dez. 2024.

STRECK, Lenio Luiz. *A Constituição Dirigente e o Papel dos Princípios no Estado Democrático de Direito.* In: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (Orgs.). *Direitos fundamentais e estado constitucional: estudos em homenagem a J. J. Gomes Canotilho.* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

SUGIMOTO, Luiz. *Aumento da renda do brasileiro surpreende mas também intriga.* Jornal da UNICAMP, Edição 344, nov. 2006. Disponível em: https://unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/novembro2006/ju344pag03.html Acesso em: 8 fev. 2025.

TASCHNER, Gisela. Cultura do Consumo, cidadania e movimentos sociais. *Revista de Ciências Sociais da Universidade Unisinos*, Vol. 46, n. 1, p. 47-52, jan-abr 2010.

TEIXEIRA, Pedro S. *Bets deveriam ser proibidas para 65% dos brasileiros, diz Datafolha.* Folha de São Paulo, 23 de novembro de 2024. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/11/bets-deveriam-ser-proibidas-para-65-dos-brasileiros-diz-datafolha.shtml. Acesso em: 28 jan. 2025.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. *Curso de Direito Constitucional.* Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1991.

VEBLEN, Thorstein. *The Theory of the Leisure Class*. Edição de BANTA, Martha. Oxford: Oxford University Press. Reissue edition, julho de 2009 apud CAVALCANTE, Carolina Miranda. *Análise Metodológica da Economia Institucional.* Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2007.

WALZER, Michael. *Esferas da Justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade*. Tradução de Franklin Leopoldo e Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WATANABE, Kazuo. Controle jurisdicional das políticas públicas, mínimo existencial e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 193, p. 19-32, mar. 2011.

WHITE, Michelle J. *Bankruptcy reform and credit cards*. *Journal os Economic Perspectives*, vol. 21, nº. 4, 2007.

ZAFALON Mauro. *Bets freiam compra de arroz e feijão na população de baixa renda.* Folha de São Paulo, 7 de novembro de 2024. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/colunas/vaivem/2024/11/bets-freiam-compra-de-arroz-e-feijao-na-populacao-de-baixa-renda.shtml. Acesso em: 28 jan. 2025.