
MÍNIMO EXISTENCIAL: Controle de Constitucionalidade e os Decretos Federais nºs 11.150/2022 e 11.567/2023

EXISTENTIAL MINIMUM: Constitutional Control and Federal Decrees Nos. 11.150/2022 and 11.567/2023

Matheus Mansueto¹

RESUMO

Este trabalho investiga como o Poder Judiciário tem exercido o controle de constitucionalidade sobre os Decretos Federais nºs 11.150/2022 e 11.567/2023, que definiram o mínimo existencial para consumidores superendividados em um valor fixo. A metodologia consistiu em uma pesquisa qualitativa e documental, analisando as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs 1.005, 1.006 e 1.097) no STF (controle concentrado) e a atuação dos tribunais estaduais (controle difuso). Devido a limitações nos sistemas de busca dos tribunais, a análise da primeira instância foi restrita a casos exemplares. Os resultados revelaram uma significativa omissão judicial: as ADPFs aguardam julgamento de mérito, e, no controle difuso, apenas um Órgão Especial (TJDFT) se manifestou, negando seguimento à arguição sob o argumento de que o decreto estaria sujeito apenas ao controle de legalidade. Em primeira instância, um caso analisado afastou a aplicação do decreto, alinhando-se à doutrina majoritária. Conclui-se que, apesar da robusta fundamentação doutrinária que aponta a inconstitucionalidade dos decretos, o Poder Judiciário tem sido tímido e moroso, criando uma lacuna de proteção que deixa os consumidores superendividados sem uma solução definitiva.

Palavras-chave: mínimo existencial; superendividamento; controle de constitucionalidade; Decreto Federal 11.150/2022; dignidade da pessoa humana.

ABSTRACT

This study investigates how the Judiciary has exercised constitutional review over Federal Decrees No. 11,150/2022 and 11,567/2023, which defined the existential minimum for over-indebted consumers as a fixed monetary value. The methodology consisted of qualitative and documental research, analyzing the Allegations of Violation of Fundamental Precept (ADPFs

¹ Graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Endereço eletrônico: mmansueto2008@gmail.com.

1,005, 1,006, and 1,097) before the Supreme Federal Court (concentrated control) and the actions of state courts (diffuse control). Due to limitations in the court search systems, the analysis of first-instance decisions was restricted to exemplary cases. The results revealed significant judicial omission: the ADPFs await a judgment on the merits, and in diffuse control, only one Special Panel (of the TJDF) ruled, dismissing the allegation on the grounds that the decree would be subject only to legality control, not constitutional review. In first instance, one analyzed case set aside the application of the decree, aligning with the majority scholarly opinion. It is concluded that, despite the robust doctrinal foundation pointing to the unconstitutionality of the decrees, the Judiciary has been timid and slow, creating a protection gap that leaves over-indebted consumers without a definitive solution.

Keywords: existential minimum; over-indebtedness; constitutional review; Decree 11,150/2022; human dignity.

1. INTRODUÇÃO

A Lei Federal nº 14.181, de julho de 2021, promoveu alterações no Código de Defesa do Consumidor (CDC) para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento, as mudanças representaram grande conquista na proteção dos direitos dos consumidores brasileiros. A novel lei encontrou sólido alicerce nos fundamentos constitucionais, sobretudo da dignidade da pessoa humana e em princípios que permeiam o ordenamento jurídico brasileiro, como os princípios da função social do contrato/propriedade e da defesa do consumidor. Afinal, ainda que um dos princípios norteadores do direito seja a força obrigatória dos contratos, é papel de um Estado Democrático de Direito assegurar a dignidade humana do consumidor durante o pagamento de suas dívidas.

Apesar da promulgação da lei ter sido celebrada, sua redação apresenta lacunas. O legislador brasileiro definiu o superendividamento em função do conceito de mínimo existencial que, por sua vez, não possui conteúdo exato:

Art. 54-A, CDC. Este Capítulo dispõe sobre a prevenção do superendividamento da pessoa natural, sobre o crédito responsável e sobre a educação financeira do consumidor. (Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021)

§ 1º Entende-se por superendividamento a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação².

Em que pese o vazio normativo ter durado pouco mais de um ano, no dia 22 de julho de 2022 foi promulgado o Decreto Federal nº 11.150/2022 para regulamentar a

² BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 02 maio 2026.

preservação e o não comprometimento do mínimo existencial para fins de prevenção, tratamento e conciliação de situações de superendividamento em dívidas de consumo. Dentre suas disposições, o dispositivo estabelecia que:

Art. 3º, Decreto Federal nº 11.150/2022. No âmbito da prevenção, do tratamento e da conciliação administrativa ou judicial das situações de superendividamento, considera-se mínimo existencial a renda mensal do consumidor pessoa natural equivalente a vinte e cinco por cento do salário mínimo vigente na data de publicação deste Decreto³.

Na data de publicação do Decreto, o valor do salário mínimo vigente era de R\$1.212,00 (mil duzentos e doze reais) o que implicava, por consequência, em um mínimo existencial no valor de R\$303,00 (trezentos e três reais). Com as eleições de 2022 e a mudança no Governo Federal, o Decreto Federal nº 11.150/2022 foi alterado por meio do Decreto Federal nº 11.567 de junho de 2023, passando a vigorar com a seguinte redação:

Art. 3º, Decreto Federal nº 11.150/2022. No âmbito da prevenção, do tratamento e da conciliação administrativa ou judicial das situações de superendividamento, considera-se mínimo existencial a renda mensal do consumidor pessoa natural equivalente a R\$600,00 (seiscentos reais)⁴.

Diversas entidades integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) se manifestaram contra o Decreto Federal nº 11.150/2022 e, posteriormente, contra sua revisão, alegando que ela foi insuficiente. Várias notas técnicas de Defensorias Públicas estaduais, de PROCONs, de entidades civis de defesa do consumidor, como o Instituto de Defesa dos Consumidores (IDEC), e de Ministérios Públicos estaduais argumentaram que o Decreto era totalmente inconstitucional. Além do valor estabelecido, essas entidades criticaram as demais disposições do Decreto, como as que estabeleciam tipos de dívidas que

³ BRASIL. Decreto nº 11.567, de 19 de junho de 2023. Altera o Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 2022, que regulamenta a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial para fins de prevenção, tratamento e conciliação de situações de superendividamento em dívidas de consumo, nos termos do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor, e dispõe sobre os mutirões para a repactuação de dívidas para a prevenção e o tratamento do superendividamento por dívidas de consumo. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 20 jun. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11150.htm. Acesso em: 02 maio 2026.

⁴ BRASIL. Decreto nº 11.567, de 19 de junho de 2023. Altera o Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 2022, que regulamenta a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial para fins de prevenção, tratamento e conciliação de situações de superendividamento em dívidas de consumo, nos termos do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor, e dispõe sobre os mutirões para a repactuação de dívidas para a prevenção e o tratamento do superendividamento por dívidas de consumo. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 20 jun. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11150.htm. Acesso em: 02 maio 2026.

seriam excluídas da aferição da preservação e do não comprometimento do mínimo existencial.

Com o objetivo de analisar o tratamento conferido pelo Poder Judiciário ao Decreto Federal nº 11.150/2022 e sua edição, em sede de controle de constitucionalidade, neste trabalho, inicialmente, investigou-se o estado da arte acerca da concepção de mínimo existencial na doutrina brasileira. Em sequência, a partir de uma abordagem qualitativa de pesquisa documental, foi realizado um estudo descritivo sobre: o (i) julgamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 1.005, 1.006 e 1.097, que tramitam perante o Supremo Tribunal Federal (STF); (ii) o julgamento no âmbito de órgãos especiais dos tribunais estaduais; e (iii) decisões proferidas por juízos singulares no controle difuso de constitucionalidade quanto ao Decreto.

A partir da análise feita concluiu-se que há um descompasso entre doutrina e judiciário. Enquanto a doutrina defende uma aplicação casuística do mínimo existencial e a inconstitucionalidade dos Decretos, o Judiciário, de modo geral, ainda parece tímido para enfrentar a questão. Ainda se encontram pendentes para o julgamento 3 (três) Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental no Supremo Tribunal Federal, na segunda instância, apenas um Órgão Especial de Tribunal foi provocado sobre a questão e apenas algumas decisões específicas de juízos singulares são encontradas.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 O conceito de mínimo existencial para a doutrina brasileira na contemporaneidade

Com a promulgação da Lei Federal n.º 14.181, em julho de 2021, os debates acerca do mínimo existencial ganharam um pouco mais de materialidade, todavia, a abertura e indeterminação do conceito ainda é uma questão complexa. Para Joelson e Munhoz esse tipo de técnica legislativa objetiva “manter seu caráter casuístico e maleável para que possa abarcar situações infindáveis que não poderiam ser previstas uma a uma em lei”⁵.

Em agosto de 2021 a Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio

⁵JOELSON, Marcela; MUNHOZ, Nathália. A lei do superendividamento e o conceito de mínimo existencial. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 20 out. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-20/opiniaao-lei-superendividamento-conceito-minimo-existencial>. Acesso em: 02 maio 2025. s.p.

de Janeiro (UFRJ) organizaram a I Jornada CDEA sobre Superendividamento e Proteção do Consumidor UFRGS-UFRJ, ocasião em que foram aprovados enunciados abordando o conceito de mínimo existencial. Joelson e Munhoz⁶ chamam atenção aos n.º 4, 5, 6 e 7, que evidenciaram a ausência de um conceito claro e objetivo acerca do mínimo existencial:

Enunciado 4: A menção ao mínimo existencial, constante da Lei 14.181/2021, deve abranger a teoria do patrimônio mínimo, com todas as suas aplicações doutrinárias e jurisprudenciais. - autoria do professor doutor Flávio Tartuce.

Enunciado 5: A falta de regulamentação do mínimo existencial, que tem origem constitucional, não impede o reconhecimento do superendividamento da pessoa natural e a sua determinação no caso concreto. - autoria da professora doutora Ana Carolina Zancher.

Enunciado 6: Considera-se mínimo existencial, aos efeitos do disposto da Lei 14.181/21, os rendimentos mínimos destinados aos gastos com a subsistência digna do superendividado e de sua família, que lhe permitam prover necessidades vitais e despesas cotidianas, em especial com alimentação, habitação, vestuário, saúde e higiene. - autoria da professora doutora Ana Carolina Zancher e do professor doutor André Perin Schmidt.

Enunciado 7: A noção do mínimo existencial tem origem constitucional no princípio da dignidade da pessoa humana e é autoaplicável na concessão de crédito e na repactuação das dívidas, visando a prevenção e o tratamento do superendividamento do consumidor pessoa natural, por força da Lei 14.181, 2021, cabendo a regulamentação prevista na Lei, sob o limite da proibição de retrocesso, esclarecer o mínimo existencial de consumo deve ter relação com 'o menor valor mensal não tributável a título de imposto de renda' ou ser feito por faixas de renda, como na França, com um valor fixo 'vital' de um salário mínimo ou de 2/3 do salário mínimo, em todos os casos. - de autoria da professora doutora Claudia Lima Marques, do professor doutor Fernando Rodrigues Martins, da professora doutora Sophia Martini Vial e da professora doutora Clarissa Costa de Lima⁷.

Em 2022 foi promulgado o Decreto Federal nº 11.150/2022 que estabeleceu o mínimo existencial como 25% do valor do salário mínimo vigente, o que implicava, por consequência, em um mínimo existencial no valor de R\$303,00 (trezentos e três reais). O dispositivo regulamentador foi alvo de duras críticas por diversas entidades do SNDC e estudiosos do tema.

Para Ferreira⁸, o Decreto não buscou regulamentar o mínimo existencial previsto na Lei do Superendividamento e incorporado ao ordenamento jurídico pelo CDC. O autor avalia que tratou-se de uma estratégia para enfraquecer a proteção dos consumidores superendividados, contrariando o dever constitucional do Estado de resguardar seus direitos.

⁶JOELSON, Marcela; MUNHOZ, Nathália. A lei do superendividamento e o conceito de mínimo existencial. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 20 out. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-20/opiniao-lei-superendividamento-conceito-minimo-existencial>. Acesso em: 02 maio 2025. s.p.

⁷OBSERVATÓRIO DO CRÉDITO E SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR. Agosto de 2021.

⁸FERREIRA, Vitor Hugo do Amaral. Decreto 11.150/2022 e a miserabilidade no mínimo existencial. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 19 out. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-out-19/garantias-consumo-decreto-111502022-miserabilidade-minimo-existencial>. Acesso em: 02 maio 2025.

Para ele, caracterizou-se como uma medida atípica, desalinhada com a constitucionalidade e com os princípios que orientam o sistema jurídico.

No mesmo sentido Marques⁹ diz que o Decreto é claramente inconstitucional, pois viola a proibição de retrocesso, que impede tanto o esvaziamento de uma lei quanto a redução desproporcional de um nível de proteção já conquistado. Para ela, ao restringir o conceito de consumidor ao destinatário final, sem as equiparações previstas no CDC, e ao minimizar a proteção contra a exclusão social prevista no artigo 4º do CDC, o Decreto compromete a efetividade da tutela constitucional.

Além disso, Marques entende que a norma fere princípios fundamentais como o respeito ao ato jurídico perfeito e o acesso à Justiça, extrapolando o poder regulamentar e contrariando a própria legislação. A autora afirma que o texto, mal redigido e assinado apenas pelo Presidente e pelo Ministro da Economia, reduz drasticamente o conceito de superendividamento, limitando-o à extrema pobreza, em contradição com diretrizes de organismos internacionais como o Banco Mundial e a OCDE¹⁰.

Para Marques¹¹, o Decreto nº 11.150/2022 representa uma tentativa deliberada de dismantlar os avanços trazidos pela Lei nº 14.181/2021, em evidente conflito de interesses, especialmente por ter sido editado em ano eleitoral e em afronta direta ao CDC e ao dever constitucional de proteção do consumidor.

Em um de seus artigos acerca do processo por superendividamento, a doutrinadora faz o seguinte apelo acerca da (in)constitucionalidade do Decreto:

Esperamos que em breve tal Decreto 11.150/2022 e sua atualização pelo Decreto 11567/2023 venham a ser declarados inconstitucionais pelo egrégio Supremo Tribunal Federal, mas enquanto isso não ocorre, em controle difuso, mister que a magistratura negue eficácia ao Decreto 11.150/2022 para não inviabilizar as regras inseridas pela Lei 14.181/2021 no CDC. No processo judicial, o magistrado deve obediência ao Art. 5º, XXXII da CF/1988, que inviabiliza conceder ao Decreto 11.150/2022 qualquer eficácia.¹²

⁹MARQUES, 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. **Migalhas**, São Paulo, 11 ago. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/371504/a-inconstitucional-tentativa-de-esvaziar-a-lei-14-181-21>. Acesso em: 02 maio 2025.

¹⁰MARQUES, 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. **Migalhas**, São Paulo, 11 ago. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/371504/a-inconstitucional-tentativa-de-esvaziar-a-lei-14-181-21>. Acesso em: 02 maio 2025.

¹¹MARQUES, 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. **Migalhas**, São Paulo, 11 ago. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/371504/a-inconstitucional-tentativa-de-esvaziar-a-lei-14-181-21>. Acesso em: 02 maio 2025.

¹²MARQUES, Claudia Lima. Dever de cooperação no tratamento do superendividamento dos consumidores: evitar a ruína através da conciliação ou revisão-sanção dos contratos. In: BUZZI, Marco Aurélio Gaspaldi. **Superendividamento dos consumidores**: aspectos materiais e processuais. São Paulo: Foco, 2024.

Diante deste cenário, em que um ato normativo do Poder Executivo – o Decreto nº 11.150/2022 – foi amplamente entendido como um retrocesso social ao esvaziar o conceito de mínimo existencial estabelecido pela Lei 14.181/2021, a doutrina especializada convergiu na identificação do remédio jurídico adequado para o conflito. Autoras como Claudia Lima Marques, bem como outros estudiosos do Direito do Consumidor e dos Direitos Fundamentais, concluíram que a solução não reside em acomodar a restrição, mas em combatê-la frontalmente, apontando a inconstitucionalidade do decreto como a tese jurídica capaz de restaurar a integridade da proteção legal.

2.2 Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental

Nesse contexto, foram ajuizadas as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 1.005 e 1.006 pela CONAMP (Associação Nacional dos Membros do Ministério Público) e ANADEP (Associação Nacional dos Defensores Públicos), respectivamente, em face do Decreto Federal nº 11.150/2022.

Dentre as ações de controle concentrado, a ADPF configura, nas palavras do Ministro Ricardo Lewandowski:

A arguição de descumprimento de preceito fundamental configura instrumento de controle abstrato de constitucionalidade de normas, nos termos do art. 102, § 1º, da Constituição, combinado com o disposto na Lei 9.882, de 3 de dezembro 1999, que não pode ser utilizado para a solução de casos concretos, nem tampouco para desbordar os caminhos recursais ordinários ou outras medidas processuais para afrontar atos tidos como ilegais ou abusivos¹³.

Além disso, destaca-se que a ADPF possui o objetivo de evitar ou reparar uma violação a preceito fundamental causada por ato do Poder Público. Pode ser utilizada quando houver uma controvérsia constitucional relevante sobre a validade de leis ou atos normativos federais, estaduais ou municipais, incluindo aqueles anteriores à Constituição.

O uso da ADPF é subsidiário, ou seja, só pode ser utilizada quando não houver cabimento para Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) ou Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO). As decisões de mérito proferidas nessa ação possuem eficácia *erga omnes* (contra todos) e efeito

¹³BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 145. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, julgado em: 2 fev. 2009. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 9 fev. 2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2628744>. Acesso em: 02 maio 2025.

vinculante para os demais órgãos do Poder Público, conforme previsto no artigo 102 da Constituição e na Lei nº 9.882/1999¹⁴.

A ADPF nº 1.005 foi protocolada no dia 25/08/2022 e distribuída ao Min. André Mendonça. No dia 26/08/2022 foi protocolizada a ADPF nº 1.006 e, em observância ao artigo 77-B do Regimento Interno do STF, também foi distribuída ao mesmo Ministro por prevenção:

Art. 77-b. Na ação direta de inconstitucionalidade, na ação direta de inconstitucionalidade por omissão, na ação declaratória de constitucionalidade e na arguição de descumprimento de preceito fundamental, aplica-se a regra de distribuição por prevenção quando haja coincidência total ou parcial de objetos¹⁵.

No recebimento da segunda arguição, o Min. Relator determinou o seu apensamento à ADPF nº 1.005 para fins de apreciação e julgamento conjuntos. Nessa ADPF nº 1.005, o CONAMP apresenta argumentos acerca do seu cabimento em face de violação de ato normativo secundário. Em geral, o STF não aceita controle de constitucionalidade nesses casos (conforme julgamento das ADPFs n.º 169, 192, 203 e 260).

Todavia, o requerente apresentou precedentes em ADI e ADPF que, em razão da excepcionalidade, foram processados mesmo assim. É o caso do julgamento da ADI nº 4.874-DF, de relatoria da Min. Rosa Weber, que admitiu o processamento de uma ADI ao reconhecer que um ato normativo secundário possuía características próprias de atos normativos primários, ao estabelecer disposições abstratas e criar obrigações de caráter geral, inovando no ordenamento jurídico, tanto em relação à legislação existente quanto à própria Constituição da República.

No mesmo sentido, também colacionam o julgamento de relatoria da Min. Rosa Weber, a medida cautelar na ADI n.º 6.675, que assegurou a fiscalização da constitucionalidade dos Decretos Regulamentares nº 10.627, 10.628 e 10.629, fundamentando-se na clara *ratio decidendi* de que esses atos excediam os limites constitucionais da regulamentação. Isso ocorreu porque os decretos não apenas interpretavam a legislação, mas criavam direitos e suspendiam obrigações, características próprias de atos normativos primários, justificando, assim, a necessidade de controle de constitucionalidade. O Requerente ainda argumenta que a ADPF é plenamente cabível frente a atos secundários que

¹⁴BRASIL. Senado Federal. **Item do Glossário. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/guia-juridico/arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf>

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal**. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 19 dez. 2022. Art. 77-B.

contrariam a Constituição, em função do seu caráter subsidiário. Outrossim, defendem que se o ato questionado lesar diretamente ao texto constitucional, ferindo preceito de legalidade, também há de ser cabível a ADPF, conforme decidido na ADPF nº 900 de relatoria do Min. Luís Roberto Barroso.

No que tange a legitimidade, o requerente aduz que o CONAMP possui legitimidade reconhecida pelo STF para propor ADI. Alegam que há uma clara pertinência temática entre os objetos da arguição e as finalidades estatutárias do Requerente. Fundamentam que conforme desígnio Constitucional, o Ministério Público é instituição permanente e essencial à justiça (CRFB/1988, art. 127), destacando-se entre as funções institucionais a promoção de interesses difusos e coletivos (CRFB/1988, art. 129, inciso III), dentre os quais, e com relevo acentuado, a proteção dos direitos dos consumidores.

Nesse sentido, argumenta-se que o Decreto ataca a autonomia institucional dos Ministérios Públicos, impedindo, sobretudo, a implementação de normas internas para regular o acesso, atendimento e acolhimento de consumidores em situação de superendividamento, bem como a adoção de medidas para a resolução eficaz de suas queixas. De acordo com o CDC, atualizado pela Lei nº 14.181/2021, essa condição se aplica exclusivamente àqueles cujas dívidas comprometem o mínimo existencial. O requerente invoca como precedente o julgamento da chamada “ADI dos Bancos” (ADI nº 2.591/2006) em que o STF reafirmou a legitimidade de atuação dos Ministérios Públicos.

No mérito, o requerente inicialmente apresenta uma revisão principiológica acerca do fenômeno do superendividamento, bem como explica todo o processo legislativo que culminou na promulgação da Lei nº 14.181/2021, além de apontar dados estatísticos que apresentam a gravidade do problema do endividamento no país. Em seguida, discorre sobre o que seriam as três “diretrizes fundamentais da Lei nº 14.181/2021”: (i) crédito responsável; (ii) boa-fé; e (iii) mínimo existencial. Em síntese, argumentam que:

- I. O crédito responsável é considerado um direito fundamental do consumidor, mesmo sem estar explicitamente mencionado na Constituição. Ele se insere na proteção dos direitos fundamentais e está alinhado a resoluções internacionais da ONU. Sua função preventiva visa evitar a exclusão social causada pelo superendividamento.
- II. Boa-fé, por sua vez, é um princípio fundamental no direito, garantindo estabilidade nas relações jurídicas e na administração pública. A Lei nº 14.181/21 reforça esse princípio ao estabelecer deveres e sanções para consumidores e fornecedores em renegociações de dívidas. Nesse contexto, a boa-fé objetiva é qualificada por princípios como transparência, lealdade e diligência.

III. Já o mínimo existencial e os bens fundamentais são essenciais para o desenvolvimento da personalidade e para evitar a exclusão social. A Constituição transforma interesses antes privados em direitos protegidos, garantindo intangibilidade a certos bens essenciais. O conceito de "mínimo existencial de consumo" vai além da mera subsistência, abrangendo direitos sociais como educação, saúde e moradia, assegurando que o mercado não impeça o acesso a esses bens fundamentais.

O CONAMP aponta que o Decreto Federal n.º 11.150/2022 viola os seguintes preceitos constitucionais:

- A. art. 1º, inciso III (dignidade da pessoa humana);
- B. art. 5º, inciso II (princípio da legalidade);
- C. art. 5º, inciso XXXII (dever fundamental do Estado na proteção ao consumidor);
- D. art. 5º inciso XXXV (acesso à justiça);
- E. art. 6º (efetivação dos direitos fundamentais sociais – mínimo existencial de consumo);
- F. art. 2º e 60, § 4º, inciso III (separação de poderes);

No que tange a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, CR/1988), ele ressalta a incompatibilidade entre o valor arbitrado de R\$303,00 e uma vida digna, sob o fundamento de que “as despesas com energia elétrica representam mais de três dígitos de reais no núcleo de uma entidade familiar [...] o montante necessário para a compra da cesta-básica, segundo o DIESSE é de R\$ 663,29”¹⁶. Afinal, ciente que a cesta básica é referência para alimentação de núcleos familiares, então o valor estipulado pelo Decreto seria impor a fome ao cidadão superendividado.

Sobre a violação ao preceito fundamento da legalidade (art. 5º, inciso II, CR/1988), a CONAMP argumenta que o Decreto restringe onde a lei não veda. O Requerente aponta que o parágrafo único do art. 4º do Decreto n.º 11.150/2022 elenca previsão de “parcelas das dívidas” que não poderiam ser aferidas na preservação do mínimo existencial:

Art. 4º, Decreto n.º 11.150/2022. Não serão computados na aferição da preservação e do não comprometimento do mínimo existencial as dívidas e os limites de créditos não afetos ao consumo.

Parágrafo único. Excluem-se ainda da aferição da preservação e do não comprometimento do mínimo existencial:

I - as parcelas das dívidas:

a) relativas a financiamento e refinanciamento imobiliário;

b) decorrentes de empréstimos e financiamentos com garantias reais;

¹⁶ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CONAMP). Petição inicial. **CONAMP**: Brasília, 2022. Disponível em: https://www.conamp.org.br/images/old/pdfs/2022/CONAMP_-_ADPF_-_INICIAL_-_DECRETO_11.150-assinado-assinado.pdf. Acesso em: 02 maio 2025. p. 37.

- c) decorrentes de contratos de crédito garantidos por meio de fiança ou com aval;
- d) decorrentes de operações de crédito rural;
- e) contratadas para o financiamento da atividade empreendedora ou produtiva, inclusive aquelas subsidiadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES;
- f) anteriormente renegociadas na forma do disposto no Capítulo V do Título III da Lei nº 8.078, de 1990;
- g) de tributos e despesas condominiais vinculadas a imóveis e móveis de propriedade do consumidor;
- h) decorrentes de operação de crédito consignado regido por lei específica; e
- i) decorrentes de operações de crédito com antecipação, desconto e cessão, inclusive fiduciária, de saldos financeiros, de créditos e de direitos constituídos ou a constituir, inclusive por meio de endosso ou empenho de títulos ou outros instrumentos representativos¹⁷.

Enquanto a Lei n.º 14.181/2021 veda a repactuação apenas nas seguintes hipóteses:

Art. 104-A. Lei nº 14.181/2021. A requerimento do consumidor superendividado pessoa natural, o juiz poderá instaurar processo de repactuação de dívidas, com vistas à realização de audiência conciliatória, presidida por ele ou por conciliador credenciado no juízo, com a presença de todos os credores de dívidas previstas no art. 54-A deste Código, na qual o consumidor apresentará proposta de plano de pagamento com prazo máximo de 5 (cinco) anos, preservados o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, e as garantias e as formas de pagamento originalmente pactuadas.

§ 1º Excluem-se do processo de repactuação as dívidas, ainda que decorrentes de relações de consumo, oriundas de contratos celebrados dolosamente sem o propósito de realizar pagamento, bem como as dívidas provenientes de contratos de crédito com garantia real, de financiamentos imobiliários e de crédito rural¹⁸.

Para auxiliar na demonstração da violação, o Requerente apresentou um quadro explicativo sobre outros trechos que o Decreto iria expressamente contra o texto da lei do superendividamento:

Tabela 1: Comparação lei 14.181/21 e decreto 11.150/22

Previsões normativas	Lei 14.181/21	Decreto 11.150/22
Direito de reiteração de pedido	Possibilidade – Art. 104-A, § 5º	Vedação – art. 4º, parágrafo único, inciso I, alínea f
Crédito consignado	Possibilidade – Art. 54-G, § 1º	Vedação – art. 4º, parágrafo

¹⁷BRASIL. Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 2022. Regulamenta a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial para fins de prevenção, tratamento e conciliação de situações de superendividamento em dívidas de consumo, nos termos do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 27 jul. 2022.

¹⁸BRASIL. Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 2 jul. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14181.htm. Acesso em: 02 maio 2025.

		único, inciso I, alínea h
Aval, fiança e alienação fiduciária - coligados	Possibilidade – Art. 54-F	Vedação – art. 4º, parágrafo único, inciso I, alíneas b e c

Fonte: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CONAMP), 2022, p. 47.

O requerente, nesse ponto, conclui que o Decreto não respeita o princípio da legalidade e da reserva legal, uma vez que o órgão regulamentador ultrapassou os seus limites mediante abstração, generalidade e autonomia do ato normativo secundário em detrimento do que dispõe a Lei n.º 14.181/2021 e a própria CR/1988 (art. 5º, inciso XXXII).

Já no que diz respeito à violação do preceito fundamental quanto aos deveres de proteção ao consumidor (art. 5º, inciso XXXII, CR/1988), o requerente aduz que a estipulação do mínimo existencial no Decreto n.º 11.150/2022 limita demasiadamente a atuação dos integrantes do SNDC, especialmente o Ministério Público. No seu entendimento, o valor estipulado fere o princípio da proporcionalidade ao passo que incentiva:

- A. oferta desmesurada de crédito, já que o mercado financeiro estará estimulado a explorar significativos 75% dos rendimentos dos núcleos familiares para contratar e sobreendividar – medida de encorajamento ao fornecedor de crédito;
- B. desinteresse pela conciliação e mediação, na medida em que o percentual proposto é insignificante, insuficiente e desproporcional, não incentivando os devedores na busca do ‘direito ao recomeço’ – medida de desestímulo ao consumidor;
- C. inviabilidade na proteção à qualidade de vida dos núcleos familiares superendividados que estarão, como já referido, abaixo da linha da pobreza (jurídica e econômica) – medida de exclusão do consumidor;
- D. impossibilidade de imunizações à intensidade dos perigos e riscos de lesões causadas pelo superendividamento, já que os bens constitucionalmente protegidos (direito da qualidade de vida, direito fundamental do consumidor etc.) foram subavaliados na ‘dimensão de peso’ – medida de injustiça com os vulneráveis.

Noutro giro, a violação ao preceito fundamental de acesso à ordem jurídica (art. 5º, inciso XXXV, CR/1988), no entendimento do requerente, também se manifestou no arbitramento do valor de R\$303,00. Ele argumenta que a Lei do Superendividamento incentiva a resolução pacífica e desjudicialização, por meio de uma nítida valorização do sistema de conciliação. Todavia, na contramão desse propósito, o valor estipulado no Decreto

provocará o efeito inverso, qual seja “a judicialização de milhões de ações para acesso à justiça, porque ainda continuarão abaixo da linha da pobreza”¹⁹.

Quanto à penúltima violação apontada, contra a efetivação dos direitos fundamentais sociais e o mínimo existencial de consumo (art. 6º, CR/1988), o requerente argumenta que o Decreto desconsidera a cláusula constitucional que abriga os direitos fundamentais sociais (CR/1988, art. 6º e 7º). Fez isso ao regulamentar de maneira isolada um conceito jurídico indeterminado de maneira superficial. Defende que houve uma nítida demonstração de retrocesso.

A última violação, tangente à separação dos poderes (art. 2º e 60, § 4º, inciso III, CR/1988) é trabalhada brevemente pelo requerente, haja vista ter sido mencionada ao longo da ADPF em outros momentos. Ele então sintetiza que o decreto “feriu o princípio da legalidade, vedando e criando situações jurídicas não contempladas pela Lei 14.181/21”²⁰.

Ainda na Arguição houve pedido de antecipação de tutela requerendo a sustação da eficácia do ato normativo secundário impugnado, uma vez que presentes os elementos de *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

Já na ADPF nº 1.006, a Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos - ANADEP apontou a violação de 6 preceitos, quais sejam:

- A. ao princípio da dignidade da pessoa humana, em razão de regulamentação inconstitucional do mínimo existencial que impede o exercício da vida plena, tanto em seu aspecto econômico, quanto em seu aspecto existencial;
- B. aos 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, consagrados no artigo 6º da CR/1988;
- C. ao dever legal do Estado de promover a proteção ao consumidor, conforme previsto no artigo 5º, inciso XXXII, da CR/1988;
- D. à proteção ao consumidor, como princípio integrante e orientador da ordem econômica, nos termos do artigo 170, inciso V, da CR/1988;
- E. ao princípio constitucional da vedação ao retrocesso social;

¹⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 1006. Relator: Min. André Mendonça, julgado em: 23 abr. 2026. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 04 maio 2026b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6468597>. Acesso em: 10 maio 2026.

²⁰BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 1006. Relator: Min. André Mendonça, julgado em: 23 abr. 2026. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 04 maio 2026b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6468597>. Acesso em: 10 maio 2026.

F. afronta ao caráter meramente regulamentar do Decreto Presidencial, inovando em legislação infraconstitucional, de tal sorte a desvirtuar a Lei Federal n.º 11.181/2021, vulnerando o artigo 84, inciso IV, da CR/1988.

Os arguentes defenderam a presença dos requisitos autorizadores para ADPF, a saber: (i) ato do poder público que viola preceitos fundamentais e (ii) requisito de subsidiariedade.

Além disso, a ANADEP argumenta possuir legitimidade ativa para a propositura da arguição de descumprimento de preceito fundamental. O artigo 103, inciso IX, da CR/1988 assegura legitimidade às confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional para propositura de ADI e ADC, por interpretação analógica, também asseguram para propor ADPF.

No que tange a pertinência temática, que também é exigida no requisito legitimidade, segundo seu Estatuto Social, a ANADEP possui como finalidade a atuação, nacional e internacionalmente, em proteção e defesa de toda a pessoa ou grupo que esteja em situações de vulnerabilidade, bem como possui pode promover as ações concentradas de constitucionalidade.

Não obstante, a entidade também já atuou perante o STF não só como representante de suas associadas e associados, mas também como representante dos interesses de seus assistidos, são suscitadas as ADIs n.º 6.345 (Pacote Anticrime), 6.254 (Reforma Previdenciária) e 5.097 (Lei do Planejamento Familiar), como exemplo.

Nesse mesmo sentido, a requerente também fundamenta a pertinência temática consequência direta no trabalho executado pelos associados que o Decreto implica.

No que tange ao mérito, a ANADEP também se vale de uma argumentação principiológica e doutrinária acerca da inconstitucionalidade do mínimo existencial estipulado. Reafirmam o entendimento doutrinário acerca da necessidade de considerar que o mínimo existencial demanda uma análise da realidade de cada indivíduo, não podendo ser balizado de forma arbitrária.

Na fundamentação, apresentam a distinção entre o mínimo vital e existencial, e argumentam que o valor arbitrado seria incapaz de assegurar sequer o mínimo vital, uma vez que o montante é insuficiente para comprar uma cesta básica em qualquer estado do país segundo dados do DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos).

O requerente apresenta dados de uma pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que demonstram que, entre 2017 e 2018, famílias que

recebiam R\$1.908,00 comprometiam 61,2% de seu orçamento com despesas básicas com alimentação e habitação. Nesse ponto, a ANADEP reitera que o mínimo existencial definido e regulamentado pelo Decreto Presidencial não está em conformidade com os princípios e diretrizes da CR/1988. O dispositivo impugnado configura uma violação direta e evidente ao art. 1º da CR/1988, que estabelece a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República. Tal princípio é inquestionavelmente desrespeitado quando o valor estipulado como mínimo existencial não é suficiente nem mesmo para garantir a subsistência básica.

Assim como na ADPF n.º 1.005, os arguentes da n.º 1.006, impugnam o artigo 4º que permite tipos de dívidas não serem utilizadas na apuração do mínimo existencial. Argumentam que a Lei do Superendividamento já possui de maneira clara as exceções, portanto não caberia ao poder regulamentar do Chefe do Poder Executivo, estipular outras previsões mais restritivas.

A ANADEP também argumentou acerca do princípio de vedação ao retrocesso social:

O Decreto Presidencial impugnado também incorreu em retrocesso social ao desrespeitar o objetivo fundamental da República, que prevê a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inciso III, CF), assim como vulnerou a ordem constitucional econômica que prevê e assegura a existência digna (art. 170, CF)²¹.

Outro ponto igualmente atacado é a extrapolação do poder regulamentar. O requerente argumenta que o Decreto violou a *ratio legis* não só por minar a proteção do consumidor com um mínimo existencial incompatível com o princípio da dignidade da pessoa humana, mas também por conter previsões que extrapolam o poder regulamentar.

Foi feito pedido de medida liminar, em razão do perigo de lesão grave e irreparável, para suspender a eficácia do art. 3º, §§2º e 3º, art. 4º, inciso I, alíneas *c, d, e, h e i*, e art. 5º do Decreto Federal n.º 11.150/2022.

No dia 16/11/2023 a ANADEP ajuizou a ADPF em face do Decreto Federal n.º 11.567/2023 que estabeleceu o mínimo existencial fixo de R\$600,00. Mais uma vez, em observância ao artigo 77-B do Regimento Interno do STF, foi distribuída ao Min. André Mendonça por prevenção.

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 1006. Relator: Min. André Mendonça, julgado em: 23 abr. 2026. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 04 maio 2026b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6468597>. Acesso em: 10 maio 2026.

Chama a atenção que os argumentos trabalhados são praticamente idênticos. Em muitas partes há a exata cópia da ADPF nº 1.006. Há um constante reforço argumentativo, baseado em princípios e doutrina sobre a necessidade de considerar que o mínimo existencial demanda uma análise da realidade de cada indivíduo, não podendo ser balizado de forma arbitrária.

Defendem que o valor de R\$600,00, estipulado como mínimo existencial, é insuficiente para cobrir despesas essenciais, como a compra de uma cesta básica, o pagamento de aluguel ou os custos com transporte, educação, saúde e lazer. Dessa forma, reforça-se a ideia de que o mínimo existencial deve, no mínimo, garantir os recursos necessários para uma sobrevivência digna. Nesta ADPF também houve pedido de medida liminar para suspender a eficácia do Decreto.

2.3 Julgamentos dos Órgãos Especiais nos Tribunais Estaduais

Neste capítulo se propôs a verificar o julgamento dos órgãos especiais nos incidentes de arguição de inconstitucionalidade do(s) dos Decretos Federais n.º 11.150/2022 e 11.567/2023.

Ou seja, pretendeu-se examinar como os tribunais estaduais vêm exercendo o controle difuso de constitucionalidade da matéria, em atenção à chamada cláusula de reserva de plenário. Para essa pesquisa adotou-se a seguinte metodologia:

Utilizou-se o sistema de pesquisa de jurisprudência nos sites dos próprios tribunais estaduais.

- I. A pesquisa foi realizada em todos os sites dos tribunais estaduais.
- II. A pesquisa filtrou por decisões publicadas entre 22/07/2022 até 31/01/2025;
- III. A pesquisa habilitou o filtro “pesquisar por sinônimos”
- IV. A pesquisa utilizou as seguintes palavras/expressões no buscador: “decreto 11.150/2022”, “decreto 11.567/2023”, “controle difuso de constitucionalidade” e “mínimo existencial”.
- V. A pesquisa habilitou o filtro de Órgão julgador para “órgão especial”, “tribunal pleno jurisdicional”, “turma de uniformização”, “tribunal pleno”, “conselho especial” etc.

Tabela 2: Controle de Constitucionalidade dos decretos na Segunda Instância

Tribunal de Justiça Estadual	Acórdãos encontrados
Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios	1
Demais Tribunais Estaduais de Justiça	0

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ou seja, dentre todos os Tribunais Estaduais de Justiça, somente foi encontrado 1 acórdão.

Como se o resultado já não fosse tanto quanto desapontador, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios não conheceu do incidente de arguição de inconstitucionalidade no acórdão encontrado, revelando que até a data da pesquisa, a constitucionalidade do Decreto ainda não foi submetida à análise por nenhum Órgão Especial de qualquer Tribunal.

Veja-se o Relatório do Acórdão do Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade Cível nº 0730591-60.2022.8.07.0001 do TJDF:

Trata-se de Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade Cível suscitada nos autos da apelação no 0730591-60.2022.8.07.0001, tendo por objeto o artigo 3º do Decreto Federal no 11.150/2022 – o qual, regulamentando a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial para fins de prevenção, tratamento e conciliação de situações de superendividamento em dívidas de consumo, nos termos da Lei no 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), estabelece como mínimo existencial a renda mensal do consumidor pessoa natural equivalente a R\$ 600,00 (seiscentos reais).

Na origem, ADILSON JOSÉ ADELAIDE manejou procedimento de repactuação de dívidas, com fundamento nos artigos 104-A e 104-B do Código de Defesa do Consumidor, em desfavor de BANCO SANTANDER (BRASIL) S.A., CARTÃO BRB S/A, BANCO DE BRASÍLIA S/A e BANCO ITAÚ CONSIGNADO S.A. Relatou ter contraído com as referidas instituições operações de crédito que comprometeram mais de 100% de sua renda mensal, estando em situação de superendividamento, diante do prejuízo do seu mínimo existencial, nos termos do art. 54-A do CDC e Decreto no 11.150/2022.

Sentença proferida pelo Juízo da 15ª Vara Cível de Brasília (ID 44918103) julgou improcedente o pedido, sob os fundamentos de serem lícitos os descontos e de restar ao devedor “saldo” que não afetaria o mínimo existencial estabelecido para efeitos legais (art. 3º do Decreto no 11.150/2022).

Irresignado, o autor interpôs apelação (ID 44918106). Em suma, alegou que os descontos das parcelas, promovidos diretamente em sua conta bancária, superaram a integralidade de seu salário – mantendo, há meses, sua conta negativada em mais de R\$59.000,00 (tendo em vista o provisionamento de crédito). Discorreu sobre o mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana, bem como sobre a disponibilização irrestrita de crédito pelos bancos.

A 2ª Turma Cível deste Tribunal, sob a Relatoria do eminente Des. Álvaro Ciarlini, determinou a formação e o processamento da presente arguição incidental de inconstitucionalidade, bem como o seu envio a este Conselho Especial para julgamento, nos termos do art. 13, alínea ‘h’, do RITJDFT (acórdão no 1707256, ID 47698119). Ressaltou-se, na oportunidade, a impossibilidade de “afastar o critério restritivo determinado pela regra em exame (art. 3º do Decreto no 11.150/2022) sem afrontar o comando estabelecido pela Súmula Vinculante no 10 e pela norma prevista no art. 97 da Constituição Federal”.

Formado o presente incidente, foram intimadas as partes e demais interessados, conforme determina o artigo 289 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal (ID 49943150).

A Mesa Diretora da Câmara Legislativa do DF afirmou que não iria se manifestar sobre o mérito da demanda, pois “a par da espécie normativa aqui avaliada ser um decreto, cuja nomogênese não conta com a participação do Parlamento, foi ele exarado pelo Presidente da República” (ID 50370684).

De modo semelhante, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal asseverou que o Governador do DF não iria se manifestar “por se tratar de diploma nacional a reger relações privadas” (ID 52099704).

Quanto à UNIÃO (ID 51527026); ao autor (ID 51250676); ao BANCO ITAÚ CONSIGNADO S.A. (ID 51145887); BANCO SANTANDER BRASIL S.A. (ID 51203352); CARTÃO BRB S.A. (ID 51250554); BRB BANCO DE BRASILIA S.A. (ID 51527003), o prazo decorreu in albis, sem manifestação.

Por fim, o Ministério Público, na qualidade de custos constitutionis, oficiou pelo acolhimento da presente arguição (ID 53460615).²²

Preliminarmente em seu voto, o Desembargador Relator Sandoval Oliveira explica que da leitura dos autos restou evidenciado que a arguição tinha por fundamento a alegada inconstitucionalidade do art. 3º do Decreto Federal n.º 11.150/2022.

Ele argumenta que não desconhece a “existência de posicionamentos admitindo a fiscalização difusa de constitucionalidade de decretos regulamentares – especificamente quando estes invadem esfera reservada à lei”²³, porém, na sua visão, quando elaborados dentro de seus limites naturais, os decretos regulamentares são tradicionalmente classificados como atos normativos secundários, estando sujeitos exclusivamente ao controle de legalidade.

Ele continua sua análise estabelecendo 2 premissas:

1) como regra, somente os atos normativos primários podem ser objeto de controle de constitucionalidade, eis que retiram a sua validade diretamente da Constituição (por consequência, atos normativos secundários, mesmo que inconstitucionais, incorrem antes em crise de legalidade); e 2) excepcionalmente, mostra-se possível o controle de constitucionalidade de atos normativos secundários que possuam expressão jurídica de abstração e autonomia típicas de atos normativos primários, pois, a despeito de se intitularem formalmente como tal, invadem esfera reservada à lei²⁴.

²² BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Conselho Especial. Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade Cível nº 0730591-60.2022.8.07.0001 (0700591-60.2022.8.07.0001). Relator: Des. Sandoval Oliveira, julgado em: 20 fev. 2024. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 06 mar. 2024. Disponível em:

<https://jurisdf.tjdft.jus.br/resultado?sinonimos=true&espelho=true&inteiroTeor=false&numeroAcordao=182005>

1. Acesso em: 02 maio 2025.

²³ BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Conselho Especial. Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade Cível nº 0730591-60.2022.8.07.0001 (0700591-60.2022.8.07.0001). Relator: Des. Sandoval Oliveira, julgado em: 20 fev. 2024. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 06 mar. 2024. Disponível em:

<https://jurisdf.tjdft.jus.br/resultado?sinonimos=true&espelho=true&inteiroTeor=false&numeroAcordao=182005>

1. Acesso em: 02 maio 2025.

²⁴ BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Conselho Especial. Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade Cível nº 0730591-60.2022.8.07.0001 (0700591-60.2022.8.07.0001). Relator: Des. Sandoval Oliveira, julgado em: 20 fev. 2024. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 06 mar. 2024.

Em sequência, o Relator passa a se concentrar na análise do conteúdo do ato questionado a partir da Lei do Superendividamento. Para ele, dentre as alterações promovidas pela nova lei, restou evidenciado uma preocupação do legislador com a necessidade de se preservar o mínimo existencial “nos termos da regulamentação”, já que a referida expressão aparece ao menos 5 vezes.

Ele argumenta que essa regulamentação era esperada de ser feita pelo Presidente da República nos limites de seu poder de especificar disposições gerais e abstratas da lei (art. 84, IV, CF/88). Para o Relator não há indicador de que o Chefe do Executivo tenha ultrapassado o exercício do poder regulamentar e invadido matéria reservada à lei.

O Desembargador entendeu que mesmo que existam questionamentos sobre a insuficiência do valor arbitrado (que, inicialmente, era no valor de R\$303,00 e, com o Decreto 11.567/2023, passou para R\$600,00), não houve inovação da ordem jurídica, mas apenas o exercício do poder regulamentar.

Nesse ponto, ele registrou que:

Consequência do exposto é que, por possuir caráter verdadeiramente secundário enquanto ato normativo, a redação do art. 3º do Decreto 11.567/2023 não retirou seu fundamento de validade de forma direta da Constituição, mas sim da lei à qual está vinculado/subordinado.

Frente a esse panorama, tem-se que a questão sub judice retrataria, se o caso, inconstitucionalidade indireta ou reflexa. Primordialmente, porém, o conflito se ateria ao plano da ilegalidade, de violação à norma infraconstitucional interposta, a cuja verificação não se presta a presente arguição de inconstitucionalidade.

Diante do explanado, considerando que a presente arguição de inconstitucionalidade tem por objeto ato normativo secundário que tem a sua validade tirada diretamente de lei infraconstitucional, suscito, de ofício, preliminar de não conhecimento do presente incidente, pois afastada a controvérsia sobre a constitucionalidade, pressuposto de sua admissibilidade²⁵.

Os 16 vogais votaram acompanhando o relator.

Em síntese, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), por meio de seu Órgão Especial, decidiu, de forma unânime, não conhecer o incidente de arguição de inconstitucionalidade do art. 3º do Decreto n.º 11.150/2022. O fundamento central da decisão foi o entendimento de que decretos regulamentares são atos normativos secundários e,

Disponível

em:

<https://jurisdf.tjdft.jus.br/resultado?sinonimos=true&espelho=true&inteiroTeor=false&numeroAcordao=182005>

1. Acesso em: 02 maio 2025.

²⁵ BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Conselho Especial. Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade Cível nº 0730591-60.2022.8.07.0001 (0700591-60.2022.8.07.0001). Relator: Des. Sandoval Oliveira, julgado em: 20 fev. 2024. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 06 mar. 2024. Disponível

em:

<https://jurisdf.tjdft.jus.br/resultado?sinonimos=true&espelho=true&inteiroTeor=false&numeroAcordao=182005>

1. Acesso em: 02 maio 2025.

como regra, não podem ser objeto de controle de constitucionalidade, pois retiram sua validade diretamente de uma lei infraconstitucional e não da própria CR/1988.

2.4 Julgamentos de Juízos Singulares

Em que pese o desejo inicial de realizar uma pesquisa sobre o controle de constitucionalidade dos Decretos n.º 11.150/2022 e 11.567/2023 na primeira instância (assim como realizado no capítulo anterior), o sistema de busca por decisões/sentenças de primeiro grau na maioria dos tribunais estaduais apresentam problemas de busca que inviabilizam a efetividade do trabalho. Tendo em vista esses problemas, o presente capítulo se limitou a analisar 2 decisões de primeira instância que foram pontualmente selecionadas.

A primeira foi proferida pela Juíza Karen Rick Danilevicz Bertoncello do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS) nos autos do procedimento comum cível nº 5013499-23.2023.8.21.0026/RS no âmbito do Projeto de Gestão de Superendividamento. A decisão foi escolhida tendo em vista que o Projeto de Gestão de Superendividamento foi elaborado visando se consolidar como um juízo especializado de casos de superendividamento no TJRS.

Veja-se excerto da decisão:

A leitura do Decreto n.11.567, de 19 de junho de 2023, confrontou o super princípio da dignidade da pessoa, cuja função precípua era conferir-lhe unidade material. Nessa senda, o princípio da dignidade atua como fundamento à proteção do consumidor superendividado e criador do direito ao mínimo existencial, cuja previsão infraconstitucional foi sedimentada pelo Poder Legislativo na Lei n.14.181/21, que atualizou o Código de Defesa do Consumidor, instalando um microsistema de crédito ao consumo.

Para além da redação do regulamento determinado no Código do Consumidor atualizado, artigo 6º, XI, a eficácia horizontal direta dos direitos fundamentais nas relações privadas para a preservação da dignidade da pessoa era avanço doutrinário e jurisprudencial pátrios já reconhecidos, a partir da previsão do art. 5º, parágrafo 1º da CF/88.

A respeito da vigência do Decreto em apreço, duas demandas pendem de julgamento no STF, respectivamente, a ADPF 1.005 e a ADPF 1.006, sob o fundamento da inconstitucionalidade do conteúdo, cuja fundamentação encontra coró na doutrina brasileira e Notas Técnicas elaboradas pelo Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor (Brasilcon), firmada pelo seu diretor-presidente (membro do Ministério Público e professor) Fernando Rodrigues Martins, e do Instituto de Defesa Coletiva, de Belo Horizonte, respectivamente publicadas em 27/7/2022 e 29/7/2022. Afinal, a garantia de R\$ 600,00 (seiscentos reais) a qualquer família brasileira, sem considerar a situação sócio-econômica e individualizar as necessidades que comportam as despesas básicas de sobrevivência não representa interpretação harmônica com os valores constitucionais.

Pelo exposto, passo à análise do caso concreto, sem incidência do Decreto n.11.567/2023, em controle difuso de constitucionalidade²⁶.

Evidente então que a Juíza, em controle difuso de constitucionalidade, afastou a incidência do Decreto n.º 11.567/2023. Na sua visão, o dispositivo regulamentador não conferiu unidade material ao princípio da dignidade humana ao estipular como R\$600,00 (seiscentos reais) o mínimo existencial. Ela entende que o mínimo existencial deve levar em consideração a situação socioeconômica do jurisdicionado, em convergência aos mais diversos doutrinadores apresentados, que também entendiam que o mínimo existencial deveria ser apurado casuisticamente.

A segunda, foi proferida pelo Juiz Renato Luiz Faraco da 20ª Vara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) nos autos do procedimento comum cível nº 5022685-98.2023.8.13.0024. Ainda que não tenha havido o controle difuso de constitucionalidade, a decisão foi escolhida tendo em vista que o consumidor é assistido pela Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais no âmbito do Programa de Atendimento ao Superendividado (PAS).

O PAS é uma iniciativa fruto do Termo de Cooperação Técnica nº46/2022 entre Ministério Público do Estado de Minas Gerais, TJMG, Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, Prefeitura de Belo Horizonte, Fundação Mineira de Educação e Cultura e a Faculdade Milton Campos, que busca promover o tratamento e prevenção do superendividamento nos termos da lei nº 14.181/2021.

Na decisão, o Magistrado não mencionou o Decreto n.º 11.150/2022 e a sua análise se deu exclusivamente quanto à capacidade de pagamento do consumidor *versus* os descontos compulsórios em seus proventos e os requisitos para tutela de urgência.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo constatou que a doutrina majoritária defende a apuração casuística do mínimo existencial, consectário lógico, também defende a inconstitucionalidade dos Decretos Federais n.º 11.150/2022 e 11.567/2023.

²⁶ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado. Projeto de Gestão de Superendividamento. **Procedimento Comum Cível nº 5013499-23.2023.8.21.0026**. Relatora: Karen Rick Danilevitz Bertoncello, julgado em: 31 ago. 2023. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2023/12/CCC6B96660C25E_DESPADEC-ok.pdf. Acesso em: 02 maio 2025.

Na análise do controle concentrado de constitucionalidade, foram examinados os argumentos apresentados pela CONAMP e ANADEP nas arguições de descumprimento de preceito fundamental n.º 1.005, 1.006 e 1.097.

Foi constatado que boa parte dos argumentos se pautam em retórica principiológica e doutrinária acerca da incompatibilidade dos valores arbitrados com a dignidade da pessoa humana e violação a *ratio legis* da Lei do Superendividamento. Outro argumento que aparece reiteradamente é que os valores determinados não seriam suficientes sequer para assegurar o mínimo vital na maioria dos estados brasileiros, já que os montantes são inferiores aos valores das cestas básicas, segundo dados do DIEESE. Nesse sentido, ficou evidente a existência de um grande esforço argumentativo na defesa de que o mínimo existencial compreende muito mais que a garantia de existência física, mas também comporta outros direitos como lazer e educação.

Noutro giro, para além de impugnar o valor propriamente estipulado, os Arguentes também atacaram o art. 4º do Decreto sob fundamento de que o Chefe do Poder Executivo ultrapassou os limites do poder regulamentar, principalmente, ao estipular naturezas de dívidas que estariam imunes da aferição de comprometimento do mínimo existencial, criando exceções não previstas na Lei n.º 14.181/2021.

No que tange o exame do controle difuso de constitucionalidade, o trabalho se propôs a analisar decisões na primeira e segunda instância. Inicialmente foi feita uma pesquisa nos sites de todos os tribunais estaduais para verificar os julgamentos dos órgãos especiais sobre a questão. Surpreendentemente somente foi encontrado um acórdão, proferido pelo órgão especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT).

Diante da análise do referido julgado, constatou-se que de maneira unânime os 17 Desembargadores entenderam pelo não conhecimento do incidente, sob o fundamento de que o conflito se ateria ao plano da ilegalidade cuja verificação não se presta à arguição de inconstitucionalidade. Na visão do colegiado do TJDFT, ainda que se possa questionar o possível tarifamento insuficiente do mínimo existencial, ele não inovou na ordem jurídica, mas apenas regulamentou a matéria. Sendo assim, não estaria justificada a excepcionalidade do controle de constitucionalidade difuso de ato secundário.

No interesse de apresentar um trabalho completo, buscou-se ainda examinar os julgamentos dos juízos singulares, contudo, a maioria dos sistemas de buscas de decisões/sentenças de primeiro grau nos sites dos tribunais é deficiente.

Logo, duas decisões foram pontualmente selecionadas para o exame do controle de constitucionalidade difuso em primeira instância. Da leitura da decisão que

afastou a incidência do Decreto no caso concreto, também constatou-se uma fundamentação principiológica e doutrinária que defende o posicionamento da corrente majoritária, ou seja, a análise casuística do mínimo existencial. A outra decisão, por sua vez, sequer tratou acerca do decreto regulamentador, levantando a dúvida se foi conscientemente excluído da análise ou não. Nesse contexto, não foi possível verificar empiricamente se esses tipos de decisão representam uma corrente minoritária.

Diante de tudo que foi pesquisado, tornou-se evidente que a maioria dos argumentos contrários aos valores arbitrados pelos Decretos se pautam em princípios e doutrinas acerca do mínimo existencial e dignidade humana, além de invocar a incompatibilidade do dispositivo com a *ratio legis* da Lei do Superendividamento.

Até o momento não houve decisões que julgassem o mérito da questão nos tribunais de segunda instância e superiores. Nos juízos de primeiro grau, em que pese a decisão selecionada, em que houve controle difuso de constitucionalidade, ter sido convergente ao posicionamento de maior parte da doutrina, não é possível afirmar com segurança que o Decreto vem sendo majoritariamente afastado pelos juízes em sede de controle difuso.

Diante de tudo que foi exposto, nos aparenta que o judiciário se mostra tímido para enfrentar a questão em todas as suas esferas, tanto na 1ª Instância e 2ª Instância, quanto pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADPFs, que não recebem movimentações já fazem 1 ano. Além disso, o fato de apenas um Órgão Especial de Tribunal Estadual ter sido instado a se manifestar sobre a questão é desesperador para o direito consumidor brasileiro.

Ainda que não exista a resposta sobre qual o remédio processual para combater o Decreto nº 11.150, seja ele no plano da constitucionalidade ou no plano da legalidade (como sustentado pelo TJDF), fato é que o superendividado não pode esperar muito mais tempo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CONAMP). Petição inicial. **CONAMP**: Brasília, 2022. Disponível em: https://www.conamp.org.br/images/old/pdfs/2022/CONAMP_-_ADPF_-_INICIAL_-_DECRETO_11.150-assinado-assinado.pdf. Acesso em: 02 maio 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 2022. Regulamenta a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial para fins de prevenção, tratamento e conciliação de situações de superendividamento em dívidas de consumo, nos termos do disposto na Lei nº

8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, 27 jul. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11150.htm. Acesso em: 02 maio 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.567, de 19 de junho de 2023. Altera o Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 2022, que regulamenta a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial para fins de prevenção, tratamento e conciliação de situações de superendividamento em dívidas de consumo, nos termos do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor, e dispõe sobre os mutirões para a repactuação de dívidas para a prevenção e o tratamento do superendividamento por dívidas de consumo. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, 20 jun. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11150.htm. Acesso em: 02 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 02 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, 2 jul. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14181.htm. Acesso em: 02 maio 2025.

BRASIL. Senado Federal. Item do Glossário. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).** Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/guia-juridico/arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf>. Acesso em: 02 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 145. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, julgado em: 2 fev. 2009. **Diário da Justiça Eletrônico,** Brasília, DF, 9 fev. 2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2628744>. Acesso em: 02 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 1005. Relator: Min. André Mendonça, julgado em: 23 abr. 2026. **Diário da Justiça Eletrônico,** Brasília, DF, Brasília, DF, 04 maio 2026a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6468508>. Acesso em: 10 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 1006. Relator: Min. André Mendonça, julgado em: 23 abr. 2026. **Diário da Justiça Eletrônico,** Brasília, DF, 04 maio 2026b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6468597>. Acesso em: 10 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 1097. Min. André Mendonça, julgado em: 23 abr. 2026. **Diário da Justiça Eletrônico,** Brasília, DF, 04 maio 2026c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6792100>. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal**. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2023. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoregimentointerno/anexo/ristf.pdf>. Acesso em: 02 maio 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Conselho Especial. Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade Cível nº 0730591-60.2022.8.07.0001 (0700591-60.2022.8.07.0001). Relator: Des. Sandoval Oliveira, julgado em: 29 fev. 2024. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 06 mar. 2024. Disponível em: <https://jurisdf.tjdft.jus.br/resultado?sinonimos=true&espelho=true&inteiroTeor=false&numeroAcordao=1820051>. Acesso em: 02 maio 2025.

FERREIRA, Vitor Hugo do Amaral. Decreto 11.150/2022 e a miserabilidade no mínimo existencial. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 19 out. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-out-19/garantias-consumo-decreto-111502022-miserabilidade-minimo-existencial>. Acesso em: 02 maio 2025.

JOELSON, Marcela; MUNHOZ, Nathália. A lei do superendividamento e o conceito de mínimo existencial. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 20 out. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-20/opinioao-lei-superendividamento-conceito-minimo-existencial>. Acesso em: 02 maio 2025.

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. **Migalhas**, São Paulo, 11 ago. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/371504/a-inconstitucional-tentativa-de-esvaziar-a-lei-14-181-21>. Acesso em: 02 maio 2025.

MARQUES, Claudia Lima. Dever de cooperação no tratamento do superendividamento dos consumidores: evitar a ruína através da conciliação ou revisão-sanção dos contratos. In: BUZZI, Marco Aurélio Gaspaldi. **Superendividamento dos consumidores**: aspectos materiais e processuais. São Paulo: Foco, 2024.

OBSERVATÓRIO DO CRÉDITO E SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR. **Enunciados aprovados nas Jornadas do CDEA e UFRGS sobre a Lei do Superendividamento**. Ago. 2021. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/ocsc/wp-content/uploads/2022/09/Enunciados-Aprovados-I-Jornada-de-Pesquisa-.pdf>. Acesso em: 02 maio 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado. Projeto de Gestão de Superendividamento. **Procedimento Comum Cível nº 5013499-23.2023.8.21.0026**. Relatora: Karen Rick Danilevicz Bertoncello, julgado em: 31 ago. 2023. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2023/12/CCC6B96660C25E_DESPADEC-ok.pdf. Acesso em: 02 maio 2025.