



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.005/DF**

**PROCESSO APENSADO: ADPF 1.006/DF**

**RELATOR: MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA**

**REQUERENTE: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CONAMP**

**ADVOGADO: ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA**

**ADVOGADA: JULIANA MOURA ALVARENGA DILASCIO**

**REQUERENTE: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS – ANADEP**

**ADVOGADOS: ILTON NORBERTO ROBL FILHO E ISABELA MARRAFON**

**INTERESSADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

**PARECER AJCONST/PGR Nº 796413/2022**

ARGUIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECRETO PRESIDENCIAL 11.150/2022. PRESERVAÇÃO E NÃO COMPROMETIMENTO DO MÍNIMO EXISTENCIAL PARA FINS DE PREVENÇÃO, TRATAMENTO E CONCILIAÇÃO ADMINISTRATIVA E JUDICIAL DAS SITUAÇÕES DE SUPERENDIVIDAMENTO. ADMISSIBILIDADE DAS AÇÕES AJUIZADAS. DISPOSITIVO QUE, AO REVELAR O SENTIDO E FIXAR O ALCANCE DO QUE SE CONSIDERA MÍNIMO EXISTENCIAL DO CONSUMO, AFRONTOU DIRETAMENTE PRECEITOS FUNDAMENTAIS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ART. 3º DO DECRETO 11.150/2022). VOCAÇÃO INOVATÓRIA DOS ARTS. 4º E 5º DO ATO IMPUGNADO. DENSIDADE NORMATIVA QUE JUSTIFICA O CABIMENTO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA. NÃO IMPUGNAÇÃO



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ESPECÍFICA DE TODOS OS ARTIGOS DO DECRETO. CONHECIMENTO PARCIAL. MÉRITO. ATO NORMATIVO QUE VULNERA O FUNDAMENTO DA DIGNIDADE HUMANA, O OBJETIVO DE ERRADICAR A POBREZA E AS DESIGUALDADES SOCIAIS E O DEVER LEGAL DO ESTADO DE PROTEGER O CONSUMIDOR. VALOR DEFINIDO A TÍTULO DE MÍNIMO EXISTENCIAL QUE IMPOSSIBILITA O DESENVOLVIMENTO DA PESSOA EM SOCIEDADE. FALTA DE CONDIÇÕES ADEQUADAS A UMA VIDA DIGNA. RESTRIÇÃO DE SITUAÇÕES NÃO VEDADAS PELA LEGISLAÇÃO FEDERAL. INOVAÇÕES LEGISLATIVAS. PARECER PELO CONHECIMENTO PARCIAL DAS AÇÕES E, NESSA EXTENSÃO, PELA PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS.

1. Regulamento que, ao integrar dispositivo de lei com objetivo de conferir-lhe sentido e alcance, é passível de controle abstrato de constitucionalidade quando ofenda diretamente a Constituição Federal.
2. Ato normativo de natureza secundária e caráter regulamentar que, ao não se limitar a pormenorizar os termos da lei e estabelecer novas regras com densidade normativa, é sindicável pela via do controle abstrato de constitucionalidade. Precedentes.
3. Ausência de impugnação específica de parte dos preceitos sobre os quais se requer a declaração de inconstitucionalidade implica conhecimento parcial da ação. Precedentes.
4. O art. 3º, *caput* e §§ 2º e 3º, do Decreto presidencial 11.150/2022, ao revelar o sentido e fixar o alcance do que se considera mínimo existencial para fins de consumo, afronta diretamente os preceitos fundamentais da dignidade humana, do dever legal do Estado de proteger o consumidor, além de se opor ao objetivo da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

República Federativa do Brasil de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais.

5. O regulamento, ainda que tenha como intuito integrar normas jurídicas sob uma determina ótica, não há de se mostrar alheio a preceitos fundamentais do Estado, sob o risco de esvaziar os fundamentos e os objetivos republicanos da democracia brasileira.

6. Os arts. 4º e 5º do Decreto presidencial 11.150/2022 inovam na ordem infraconstitucional, estabelecendo situações restritivas não vedadas pelo CDC, fragilizando as condições adequadas e mínimas de existência digna do consumidor.

– Parecer pelo conhecimento parcial das ações e, nessa extensão, pela procedência dos pedidos, para que sejam declarados inconstitucionais os arts. 3º, *caput* e §§ 2º e 3º; 4º e 5º do Decreto 11.150/2022.

Excelentíssimo Senhor Ministro André Mendonça,

Trata-se de arguições de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, propostas pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP (ADPF 1.005/DF) e pela Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos – ANADEP (ADPF 1.006/DF), tendo por objeto o Decreto presidencial 11.150, de 26.7.2022, que *“regulamenta a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial para fins de prevenção,*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*tratamento e conciliação de situações de superendividamento em dívidas de consumo, nos termos da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor”.*

Eis o teor do ato impugnado:

*Art. 1º Este Decreto regulamenta a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial para fins de prevenção, tratamento e conciliação, administrativa ou judicial, 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.*

*Art. 2º 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.*

*Parágrafo único. Para fins do disposto neste Decreto, consideram-se dívidas de consumo os compromissos financeiros assumidos pelo consumidor pessoa natural para a aquisição ou a utilização de produto ou serviço como destinatário final.*

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

*§ 1º 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.*

*§ 2º O reajustamento anual do salário-mínimo não implicará a atualização do valor de que trata o caput.*

*§ 3º Compete ao Conselho Monetário Nacional a atualização do valor de que trata o caput.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*Art. 4º 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;*
- 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 representativos;*

*II – os limites de crédito não utilizados associados a conta de pagamento pós-paga; e*

*III – os limites disponíveis não utilizados de cheque especial e de linhas de crédito pré-aprovadas.*

*Art. 5º A preservação ou o não comprometimento do mínimo existencial de que trata o caput do art. 3º não será considerado impedimento para a concessão de operação de crédito que tenha como objetivo substituir outra operação ou operações anteriormente contratadas, desde que se preste a melhorar as condições do consumidor.*

*§ 1º O disposto no caput se aplica à substituição das operações contratadas:*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*I – na mesma instituição financeira; ou*

*II – em outras instituições financeiras.*

*§ 2º As contratações em outras instituições financeiras de que trata o inciso II do § 1º ocorrerão exclusivamente por meio da sistemática da portabilidade de crédito regulamentada pelo Conselho Monetário Nacional.*

*Art. 6º No âmbito da conciliação administrativa ou judicial das situações de superendividamento em dívidas de consumo, a repactuação preservará as garantias e as formas de pagamento originariamente pactuadas, nos termos do disposto no caput do art. 104-A da Lei nº 8.078, de 1990.*

*Parágrafo único. Excluem-se do processo de repactuação de que trata o caput:*

*I – as dívidas oriundas de contratos celebrados dolosamente sem o propósito de realizar pagamento, ainda que decorrentes de relações de consumo; e*

*II – as dívidas provenientes de contratos de crédito com garantia real, de financiamentos imobiliários e de crédito rural.*

*Art. 7º O disposto neste Decreto não se aplica para fins de concessão de benefícios da assistência social.*

*Art. 8º Este Decreto entra em vigor sessenta dias após a data de sua publicação.*

Inicialmente, as requerentes sustentam o cabimento das arguições de descumprimento de preceito fundamental, uma vez que, a despeito do caráter secundário do Decreto 11.150/2022, esse Supremo Tribunal Federal tem conhecido, excepcionalmente, de ações em que a norma jurídica – ainda que de natureza regulamentar – é capaz de fragilizar direitos fundamentais e, até mesmo, ocasionar retrocesso democrático.





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Afirmam que, ao regular a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial para fins de preservação, tratamento e conciliação de situações de superendividamento em dívidas de consumo, o decreto questionado disciplina hipóteses não previstas pelo legislador ordinário, extrapolando sua natureza para inovar a respeito do tema na ordem infraconstitucional.

Aduzem que o princípio da subsidiariedade não há de ser invocado para inviabilizar o ajuizamento da ADPF, quando utilizada como instrumento vocacionado a assegurar a realização jurisdicional de preceitos fundamentais contemplados na Constituição Federal.

Na ADPF 1.006/DF, pleiteia a ANADEP que, no caso de essa Suprema Corte não conhecer dos pedidos formulados na modalidade de arguição de descumprimento de preceito fundamental, esta seja admitida como ação direta de inconstitucionalidade, à luz do princípio da fungibilidade.

No mérito, argumentam que o Decreto presidencial 11.150/2022 afronta a dignidade humana (CF, art. 1º, III); a separação dos Poderes (CF, arts. 2º e 60, § 4º, III); a vedação do retrocesso social (CF, art. 3º, III); o princípio da legalidade (CF, art. 5º, II); o dever legal do Estado de promover a proteção ao consumidor (CF, art. 5º, XXXII); o acesso à justiça (CF, art. 5º, XXXV); a efetivação dos direitos sociais (CF, art. 6º); os limites do poder regulamentar do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Presidente da República (CF, art. 84, IV); as funções institucionais do Ministério Público (CF, art. 129, IX); e a proteção do consumidor, como princípio integrante e orientador da ordem econômica (CF, art. 170, *caput* e V).

Ressaltam que, a fim de aperfeiçoar a disciplina do crédito e de dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento, a Lei 14.181/2021<sup>1</sup> alterou o Código de Defesa do Consumidor para garantir a preservação do mínimo existencial como direito básico.

Nessa esteira de raciocínio, insurgem-se as requerentes contra a regulamentação do mínimo existencial na esfera de proteção do consumidor contra o superendividamento, considerado, pelo ato normativo impugnado, como sendo a renda mensal do consumidor pessoa natural equivalente a 25% do salário-mínimo vigente ao tempo da publicação do decreto.

Registra a CONAMP que o art. 3º, *caput*, do Decreto presidencial 11.150/2022 restringe, limita e reduz a *“garantia de acesso a bens e direitos fundamentais no equivalente a 25% do salário mínimo, o que representa, na atualidade, insignificantes R\$ 303,00 (trezentos e três reais), totalmente desproporcionais, inadequados e insuficientes à vida digna do consumidor”* (grifos constantes do original).

---

1 Denominada de **Lei do Superendividamento**.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Salienta a ANADEP que é *“impossível considerar que o mínimo existencial estipulado e regulamentado pelo Decreto Presidencial ora impugnado é compatível com os ditames e diretrizes previstos na Constituição Federal”*.<sup>3</sup>

Destaca a entidade que o § 2º do art. 3º do ato normativo é ainda mais nocivo ao consumidor, pois estipula que o reajustamento anual do salário-mínimo – base para o cálculo do mínimo existencial de consumo – não implicará a atualização do valor delimitado pelo *caput* da referida norma.

Ressalta que o § 3º do art. 3º do Decreto 11.150/2022 condiciona a atualização do valor a eventual ato do Conselho Monetário Nacional.

Em outra vertente, alegam que, ao elencar as parcelas das dívidas que não serão aferidas na preservação do mínimo existencial, o art. 4º do ato questionado restringe naquilo em que o Código do Consumidor não veda, inovando, desse modo, na ordem jurídica.

Observam que *“a Lei do Superendividamento trouxe consigo exceções, elencadas no novel artigo 104-A do Código de Defesa do Consumidor, não cabendo ao poder regulamentar do Chefe do Poder Executivo trazer novas previsões mais restritivas, sem que estas tenham fulcro no próprio texto legal”*.<sup>4</sup>

---

3 Peça eletrônica 1 da ADPF 1.006/DF, página 32.

4 Peça eletrônica 1 da ADPF 1.006/DF, página 34.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Destaca a ANADEP que *“é possível que o consumidor superendividado permaneça com saldo negativo, encontrando-se endividado e desprotegido, ao arrepio da legislação protetiva infraconstitucional à luz Código de Defesa do Consumidor e em evidente afronta às garantias consagradas ao consumidor pela Carta Constitucional”*.<sup>5</sup>

Por fim, sustentam que art. 5º do Decreto presidencial 11.150/2022 *“autoriza novações de dívidas pretéritas sem que haja a obrigação de preservação do mínimo existencial por parte dos credores cativos, estimulando consideravelmente os agentes financeiros em não repactuar perante os órgãos protetivos e esvaziando o efeito útil e justo da Lei 14.181/21”*.<sup>6</sup>

Nesses termos, postulam a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos do Decreto presidencial 11.150/2022 e, no mérito, a procedência dos pedidos formulados, para que seja reconhecida a inconstitucionalidade do **inteiro teor** do ato normativo impugnado.

Adotou-se, por analogia, o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999.<sup>7</sup>

A Presidência da República e a Advocacia-Geral da União posicionaram-se, preliminarmente, pelo não conhecimento das arguições de descumprimento

5 Peça eletrônica 1 da ADPF 1.006/DF, página 34.

6 Peça eletrônica 1 da ADPF 1.005/DF, página 47.

7 Peça eletrônica 21 da ADPF 1.005/DF e peça eletrônica 18 da ADPF 1.006/DF.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

de preceito fundamental e, no mérito, pela improcedência dos pedidos formulados pelas requerentes.<sup>8</sup>

Eis, em síntese, o relatório.

**1. DA ADMISSIBILIDADE DAS ARGUIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL E A VOCAÇÃO INOVATÓRIA DO DECRETO 11.150/2022 NO ORDENAMENTO JURÍDICO**

Estas arguições de descumprimento de preceito fundamental não de ser admitidas, uma vez que inexistente outro meio jurídico-processual capaz, com a **mesma efetividade** da ADPF, de resguardar os preceitos fundamentais supostamente violados com a edição do Decreto presidencial 11.150/2022.

A controvérsia jurídica submetida ao crivo desse Supremo Tribunal Federal cinge-se ao modo em que o ato normativo impugnado regulamentou os arts. 6º, *caput*, XI e XII; 54-A, § 1º; 104-A, *caput*; e 104-C, § 1º, todos do Código de Defesa do Consumidor, alterados pela Lei do Superendividamento.

Entre os dispositivos, destaca-se o inciso XII do art. 6º do CDC, que incluiu como direito básico do consumidor a preservação do mínimo existencial na repactuação de dívidas e na concessão de crédito.

---

8 Peças eletrônicas 35 e 39 da ADPF 1.005/DF e peças eletrônicas 32 e 36 da ADPF 1.006/DF.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Verifica-se, assim, que o inteiro teor do decreto presidencial questionado tem natureza de ato normativo secundário, o que, pela firme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, inviabilizaria sua apreciação em controle concentrado de constitucionalidade, uma vez que se exigiria o prévio exame de legalidade do ato regulamentar com a norma jurídica a que está subordinado.

Todavia, do cotejo da legislação infraconstitucional (CDC e Lei 14.181/2021) com o Decreto 11.150/2022 percebe-se que este inova acerca da matéria atinente à preservação e ao não comprometimento do mínimo existencial para fins de prevenção, tratamento e conciliação de situações de superendividamento em dívidas de consumo.

A inovação legislativa realizada pelo decreto impugnado é evidente quando, por meio dos seus arts. 4º e 5º, elenca hipóteses restritivas não contempladas pela legislação federal sobre o tema, a evidenciar que, embora predominantemente tenha natureza regulamentar, o ato detém disposições revestidas de densidade normativa suficiente a credenciá-las ao controle abstrato de constitucionalidade.

Assim, apesar de o ato questionado figurar formalmente como um decreto regulamentar, inovou no ordenamento jurídico estabelecendo situações que não estavam inseridas no CDC (art. 104-A, § 1º).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O Supremo Tribunal Federal, conquanto ordinariamente não admita a instauração de controle concentrado de constitucionalidade contra ato de natureza secundária ou regulamentar, excepciona o entendimento nos casos em que o regulamento dispõe sobre matéria constitucionalmente reservada à lei em sentido estrito, com violação direta à Constituição Federal.

**Tal ocorre quando o ato regulamentar não se limita a pormenorizar os termos da lei, mas inova, estabelecendo novas regras com densidade normativa que justifica o cabimento da fiscalização abstrata (ADI 3.239/DF, Rel. p/ o acórdão Min. Rosa Weber, *DJe* de 1º.2.2019; ADI 4.152/SP, Rel. Min. Cezar Peluso, *DJe* de 21.9.2011).**

A orientação que aqui se adota segue o entendimento do Supremo Tribunal Federal, como se vê do trecho da ementa do seguinte julgado:

*Referendo de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Decreto nº 10.502, de 30 de setembro de 2020. Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida. Ato normativo que inova no ordenamento jurídico. Densidade normativa a justificar o controle abstrato de constitucionalidade. Cabimento. Artigo 208, inciso III, da Constituição Federal e Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Educação inclusiva como paradigma constitucional. Inobservância. Medida cautelar deferida referendada. 1. O Decreto nº 10.502/2020 **inova no ordenamento jurídico. Seu texto não se limita a pormenorizar os termos da lei regulamentada (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), promo-***



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*vendo a introdução de uma nova política educacional nacional, com o estabelecimento de institutos, serviços e obrigações que, até então, não estavam inseridos na disciplina educacional do país, sendo dotado de densidade normativa a justificar o cabimento da presente ação direta de inconstitucionalidade. Precedentes: ADI nº 3.239/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, Rel. p/ o ac. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe de 1º/2/2019; ADI nº 4.152/SP, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJe de 21/9/2011; ADI nº 2.155/PR-MC, Rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, DJ de 1º/6/2001.*

(...)

*5. Medida cautelar referendada.*

*(ADI 6590 MC-Ref, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 21.12.2020, DJe de 12.2.2021) – Grifos nossos*

Ademais, denota-se dos autos situação excepcional e de extrema relevância social a justificar o conhecimento destas arguições, uma vez que estritamente relacionada a valores fundamentais da nossa República Federativa, como a dignidade humana.

Como exposto pelas requerentes, o art. 3º do Decreto presidencial 11.150/2022 restringe, limita e reduz a *“garantia de acesso a bens e direitos fundamentais no equivalente a 25% do salário mínimo, o que representa, na atualidade, insignificantes R\$ 303,00 (trezentos e três reais), totalmente desproporcionais, inadequados e insuficientes à vida digna do consumidor”* (grifos constantes do original).<sup>9</sup>

---

9 Peça eletrônica 1 da ADPF 1.005/DF, página 37.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Ainda que o percentual definido pelo ato normativo impugnado tenha lastro em argumentos de índole econômica, resta a dúvida se aquele é capaz de assegurar uma vida digna ao consumidor – **permitindo o seu desenvolvimento como pessoa** –, bem como garantir a efetivação de direitos sociais, principalmente em virtude do cenário estatuído pelo decreto, que impõe outras parcelas de dívidas capazes de consumir o valor protegido pelo mínimo existencial. Sobre o assunto, registrou a CONAMP que:

*Para se ter ideia, em agosto de 2021, a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), na conhecida Pesquisa de Endividamento e Inadimplência de Consumidor (PEIC), divulgada em agosto de 2021, demonstrou que o percentual de famílias endividadas no Brasil atingiu 69,7%, sendo certo que 25,6% dos brasileiros não conseguiram quitar as dívidas no prazo. Essa mesma pesquisa indicou os tipos de dívidas mais comuns, escalonando-as em ordem de afetação aos núcleos familiares na seguinte forma: cartão de crédito (80%); carnês (17%); financiamento de carro (11%); crédito pessoal (10%); financiamento imobiliário.*

(...)

*A mesma entidade para este ano já indicou que o número de brasileiros endividados chegou a 77,7% em 2022 representando o maior nível de inadimplência do país. Projeta-se hoje para o Brasil mais de 40 milhões de pessoas em situação de superendividamento, em total exclusão, sem acesso a créditos, ao mercado, aos níveis necessários de qualidade de vida, nos termos da Constituição Federal.<sup>10</sup> (Grifos nossos)*

A ANADEP, por sua vez, assinalou que:

---

10 Peça eletrônica 1 da ADPF 1.005/DF, páginas 23 e 24.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

18. (...) o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socio-econômicos (DIEESE), ao realizar a Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos no mês de junho de 2022, observou que o valor da cesta básica, nas capitais do país, varia de R\$ 549,91 (quinhentos e quarenta e nove reais e noventa e um centavos) a R\$ 771,01 (setecentos e setenta e um reais e um centavo). De outro lado, o mesmo Departamento, ao realizar levantamento sobre o salário-mínimo necessário para que uma família, composta por quatro pessoas, possa suprir as despesas com alimentação, moradia, saúde, educação, vestuário, higiene, transporte, lazer e previdência, evidenciou que, em São Paulo, em julho de 2022, o salário mínimo deveria ter o patamar de R\$ 6.388,55 (seis mil, trezentos e oitenta e oito reais e cinquenta e cinco centavos).

19. Percebe-se que o valor de R\$ 303,00 (trezentos e três reais) regulamentado como “mínimo existencial” sequer é capaz de garantir o mínimo vital. Nesse sentido, o próprio salário-mínimo nacional é incapaz de garantir o mínimo existencial necessário para uma vida digna – que dirá, 25% (vinte e cinco por cento) dele.

(...)

22. (...) É de se apontar que o Brasil retornou a figurar no Mapa da Fome das Nações Unidas, constatando-se que 4,1% da população brasileira sofre com fome crônica – o índice brasileiro apresenta a pior média mundial.

23. Tal dado, por si só, já é preocupante, mas se deve somá-lo ao fato de que o endividamento brasileiro também cresce de forma exponencial. Em abril de 2022, a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) asseverou que 77,7% da população brasileira está endividada, conforme Pesquisa de Endividamento e Inadimplência. Em julho desse ano, a mesma Confederação apontou: 78% das famílias brasileiras estão endividadas, e 29% estão com contas atrasadas.

(...)

25. Nessa senda, importante trazer à baila a pesquisa elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a qual ressaltou que,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*entre 2017 e 2018, famílias que percebiam R\$ 1.908,00 (mil novecentos e oito reais) comprometiam 61,2% de seu orçamento com despesas básicas com alimentação e habitação. Pressupõe-se que essa realidade é ainda mais assustadora em dias atuais, em razão do índice inflacionário, com o conseqüente aumento da cesta-básica, dos combustíveis, dos transportes, das tarifas de luz e água – ou seja, aumento das despesas básicas dos trabalhadores.<sup>11</sup> (Grifos nossos)*

Nota-se, portanto, que o regulamento (art. 3º do Decreto 11.150/2022), ao integrar o Código de Defesa do Consumidor, a fim de conferir sentido e fixar o alcance do que se considera mínimo existencial, para fins de preservação do consumidor contra o superendividamento, aparenta ofender diretamente preceitos fundamentais da Constituição Federal, tais como:

- (i) a dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III);
- (ii) o objetivo da República Federativa de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (CF, art. 3º, III);
- (iii) o dever legal do Estado de promover a proteção ao consumidor (CF, art. 5º, XXXII);
- (iv) a efetivação dos direitos sociais (CF, art. 6º); e
- (v) a proteção do consumidor, como princípio integrante e orientador da ordem econômica (CF, art. 170, *caput* e V).

11 Peça eletrônica 1 da ADPF 1.006/DF, páginas 29 a 31.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Assim, mostra cabível o ajuizamento das ADPFs, sob pena de não haver outro meio jurídico efetivo e suficiente para resguardar, de forma ampla, preceitos inerentes à vida digna em sociedade, deixando à margem do controle concentrado de constitucionalidade ato normativo capaz de ofender valores historicamente conquistados pelo povo, sem que ao Supremo Tribunal Federal seja conferido a oportunidade de deliberar sobre o assunto e garantir, se for o caso, efetividade aos direitos fundamentais consagrados pela Carta da República.

**2. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA DA TOTALIDADE DOS  
DISPOSITIVOS QUE INTEGRAM O DECRETO 11.150/2022**

Admitido o cabimento das arguições de descumprimento de preceito fundamental, estas não de ser conhecidas parcialmente.

Isso porque o Supremo Tribunal Federal já assentou entendimento no sentido da necessidade de impugnação específica<sup>12</sup> dos preceitos dos quais se requer a declaração de inconstitucionalidade, sob pena de não conhecimento do pedido quanto a tais dispositivos.

Veja-se, por exemplo, trecho da ementa do seguinte julgado:

---

12 Nos termos do art. 3º, I, da Lei 9.868/1999, a petição indicará “o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 46, caput e § 5º, da Lei nº 9.504/1997, com a redação conferida pela Lei nº 13.165/2015, e art. 32, § 5º, da Resolução nº 23.457/2015 do TSE. Definição do número de candidatos participantes dos debates eleitorais. Garantia de participação de candidatos de partidos políticos com representação superior a 9 (nove) parlamentares na Câmara dos Deputados. Possibilidade de a emissora convidar outros candidatos. Interpretação conforme a Constituição.*

**1. Ante a ausência de impugnação específica dos demais preceitos que compõem o art. 32 da Resolução nº 23.457/2015, se conhece parcialmente da ação direta, somente quanto aos pleitos de interpretação conforme à Constituição para o art. 46, caput e § 5º, da Lei nº 9.504/1997 e de declaração de inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º do art. 32 da Resolução nº 23.457/2015 do TSE. Precedente: ADI 4.079, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 5/5/15.**

(...)

(ADI 5.488, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 18.12.2017) – Grifonosso.

Na hipótese sob análise, as requerentes, a despeito de questionarem a integralidade do Decreto 11.150/2022, impugnam, de forma específica, somente os arts. 3º, caput e §§ 2º e 3º; 4º e 5º do referido ato normativo.

Por tal razão, e nos termos da jurisprudência do STF, as ADPFs não de ser conhecidas apenas quanto às normas especificamente questionadas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

### 3. MÉRITO

O direito ao mínimo existencial guarda relação direta com as condições de **existência humana digna**, exigindo do Estado prestações positivas e não intervenção em outros momentos.

Embora a Constituição Federal de 1988 não faça menção, em cláusula aberta e genérica, ao direito ao mínimo existencial, este se encontra implícito em diversos comandos de seu texto, em especial ao examinarmos os direitos fundamentais sociais e o postulado da dignidade da pessoa humana.

Segundo Ricardo Lobo Torres:

*Não é qualquer direito mínimo que se transforma em mínimo existencial. Exige-se que seja um direito a situações existenciais dignas.*

*Sem o mínimo necessário à existência cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as condições iniciais da liberdade. A dignidade humana e as condições materiais de existência não pode retroceder aquém de um mínimo, do qual nem os prisioneiros, os doentes mentais e os indigentes podem ser privados.*

*O mínimo existencial não tem dicção constitucional própria. Deve-se procurá-lo na ideia de liberdade, nos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade, do devido processo legal e da livre iniciativa, na Declaração dos Direitos Humanos e nas imunidades e privilégios do cidadão.*

*Só os direitos da pessoa humana, referidos a sua existência em condições dignas, compõem o mínimo existencial. Assim, ficam fora do âmbito do mínimo existencial os direitos das empresas ou das pessoas*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*jurídica, ao contrário do que acontece com os direitos fundamentais em geral.*<sup>13</sup> (Grifos nossos)

Sobre o tema, ensina Ingo Wolfgang Sarlet:

*(...) que o conteúdo do mínimo existencial ultrapassa a noção de um mínimo meramente vital ou de sobrevivência, para resguardar não só a vida humana em si, mas uma vida saudável e com certa qualidade. Não se pode negligenciar que o princípio da dignidade da pessoa humana também implica uma dimensão sociocultural que não pode ser desconsiderada, mas que lhe constitui elemento nuclear a ser respeitado e promovido, razão pela qual determinadas prestações em termos de direitos culturais (notadamente, embora não de modo exclusivo, no caso da educação fundamental) deverão integrar o conteúdo do mínimo existencial. Dessarte, o conteúdo do mínimo existencial deve compreender o conjunto de garantias materiais para uma vida condigna, no sentido de algo que o Estado não pode subtrair ao indivíduo (dimensão negativa) e, ao mesmo tempo, algo que cumpre ao Estado assegurar, mediante prestações de natureza material (dimensão positiva). Em termos de fundamentação constitucional, a ausência de explicitação da garantia (e do direito) ao mínimo existencial pela CF é **superada** pela inserção da garantia de existência digna dentre 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 certas 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 soci-*

---

13 TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 36.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*ais não se reduzem ao mínimo existencial (ou à dignidade humana), conquanto as dimensões que densificam o mínimo existencial certamente guardem relação com o núcleo essencial dos direitos sociais, ainda mais se consideradas as peculiaridades e a extensão com que foram positivados pela Constituição de 1988.<sup>14</sup> (Grifos nossos)*

É sabido, ainda, que os elementos integrantes do mínimo existencial nos dias atuais não são os mesmos de tempos atrás e não serão iguais aos do amanhã. A composição do mínimo existencial é mutável, o que pressupõe uma maior cautela do Constituinte Derivado e do legislador ao elaborarem normas jurídicas. Tal preocupação é de extrema relevância, uma vez que a força normativa da Constituição Federal impõe deferência à dignidade humana.

O raciocínio exposto encontra subsunção nos dizeres do Ministro Marco Aurélio, o qual, ao julgar o RE 567.985/MT, precisamente afirmou que *“as prestações básicas que compõem o mínimo existencial – esse conjunto sem o qual o ser humano não tem dignidade – não são as mesmas de ontem, e certamente não serão iguais às de amanhã”* (Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/Acórdão Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 3.10.2013).

A exigência constitucional de preservação do mínimo existencial e a sua emanção direta do princípio da dignidade humana foi destacada pelo Ministro Celso de Mello no julgamento do ARE 639.337-AgR, nos seguintes termos:

14 SARLET, Ingo Wolfgang. Comentário ao art. 6º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. E-book.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*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. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV).<sup>15</sup>*

Tendo em vista que o mínimo existencial carece de um conteúdo específico, assim como abrange todos os ramos do Direito, volta-se o olhar para a definição do mínimo existencial de consumo, regulamentado pelo Decreto presidencial 11.150/2022, a fim de identificar possível fragilização de preceitos fundamentais assegurados pela Carta da República, entre eles a garantia de condições adequadas de existência digna.<sup>16</sup>

Sustentam as requerentes que os arts. 3º, *caput* e §§ 2º e 3º; 4º e 5º do ato normativo impugnado afrontam a dignidade humana; a separação dos

15 ARE 639.337 AgR, Rel. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe de 15.9.2011.

16 “Carece o mínimo existencial de conteúdo específico. Abrange qualquer direito, ainda que originariamente não fundamental (direito à saúde, à alimentação, etc.), considerado em sua dimensão essencial, inalienável e existencial. Assim, há mínimo existencial no direito tributário, financeiro, previdenciário, civil, penal, internacional, cosmopolita, etc. A posição do mínimo existencial, como a dos direitos fundamentais nos nossos dias atuais, é de absoluta centralidade, irradiando-se para todos os ramos do direito e subsistemas jurídicos”. (TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 13-14)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Poderes; o preceito constitucional da vedação do retrocesso social; o princípio da legalidade; o dever legal do Estado de promover a proteção ao consumidor; o acesso à justiça; a efetivação dos direitos sociais; os limites do poder regulamentar do Presidente da República; as funções institucionais do Ministério Público; e a proteção do consumidor, como princípio integrante e orientador da ordem econômica.

**Razão assiste às arguentes.**

A fim de revelar o sentido e fixar o alcance do que se considera mínimo existencial no âmbito de proteção do consumidor contra o superendividamento, o Decreto presidencial 11.150/2022 definiu como parâmetro um percentual do salário-mínimo.

Para o ato normativo 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”* do decreto.

De início, chama a atenção o conceito de mínimo existencial de consumo, uma vez que há restrição da renda mensal do consumidor ao valor equivalente a 25% do salário-mínimo vigente à época da publicação do Decreto 11.150/2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Em cenário hipotético, a pessoa que recebe 3 (três) salários-mínimos, o que corresponderia a, aproximadamente, R\$ 3.636,00 (três mil seiscentos e trinta e seis reais), terá resguardado, apenas, R\$ 303,00 (trezentos e três reais), entregando ao banco a significativa quantia de R\$ 3.333,00 (três mil trezentos e trinta e três reais).<sup>17</sup>

Não se desconhece que o ato impugnado, ao disciplinar as disposições do CDC, alteradas pela Lei do Superendividamento, não buscou exaurir o conceito de mínimo existencial, limitando sua definição ao ramo do direito do consumidor.

Entretanto, não há como afastar do debate constitucional a verificação se o mínimo existencial de consumo regulamentado possibilita o desenvolvimento humano em sociedade, assegurando ao indivíduo uma existência digna, **sem que haja sua exclusão social**.

A existência digna pressupõe condições mínimas de subsistência. O próprio texto constitucional, ao prever o salário-mínimo como o necessário a atender as necessidades básicas do indivíduo, já trouxe parâmetro condizente com o mínimo existencial. Há necessidade de se preservar o salário-mínimo, os proventos de aposentadoria e pensão ou qualquer outra fonte de renda dos

---

17 Disponível em: <<https://www.defensoria.ce.def.br/noticia/notacondegeminimoexistencial/>>  
Acesso em 15.10.2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

indivíduos que lhes assegurem o desenvolvimento em sociedade, sem que essa forma de subsistência básica possa ser apropriada pelo Estado ou pelos particulares, como, por exemplo, as instituições bancárias.

Nesse sentido, percebe-se, de imediato, que, a despeito do caráter econômico do percentual definido pelo decreto, o valor resguardado a título de mínimo existencial é **ínfimo**. Isso fica evidenciado pelo simples cotejo entre o montante pago, por exemplo, aos beneficiários do Auxílio Brasil e o valor a ser tutelado para fins de preservação do consumidor contra o superendividamento. Este último corresponderia, aproximadamente, a metade do Auxílio Brasil, pago a famílias em situação de vulnerabilidade.

**O dever legal do Estado de promover a proteção ao consumidor tem como objetivo evitar a sua exclusão social.**

Levando em consideração os dados públicos apresentados pelas requerentes, é inegável que o valor definido pelo Decreto presidencial 11.150/2022 **não é suficiente para assegurar a dignidade do consumidor**, sendo capaz de inviabilizar o seu desenvolvimento social e comprometer a efetivação de seus direitos sociais.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O decreto impugnado preconiza, ainda, que o reajuste anual do salário-mínimo não implicará a atualização do valor, condicionando-o a ato do Conselho Monetário Nacional.

Não há como compreender que tal cenário fático-jurídico atenda o fundamento da República Federativa do Brasil de garantir a dignidade humana. Pelo contrário, diversamente do pretendido pelo legislador ordinário, o regulamento é capaz de acentuar as desigualdades sociais existentes no país e levar, até mesmo, indivíduos à condição de miserabilidade, uma vez que o montante não será sequer capaz de atender o mínimo vital.

O contexto imposto pelo regulamento se acentua com as previsões contidas no arts. 4º e 5º do Decreto 11.150/2022, que, com clara vocação inovatória e de forma restritiva, estipulam parcelas de dívidas que serão excepcionadas no momento de aferição do mínimo existencial de consumo.

De acordo com o Código de Defesa do Consumidor, excluem-se do processo de repactuação (i) as dívidas oriundas de contratos celebrados dolosamente sem o propósito de realizar pagamento, ainda que decorrentes de relação de consumo; (ii) as dívidas provenientes de contratos de crédito com garantia real; (iii) as dívidas de financiamentos imobiliários; e (iv) as dívidas de crédito rural (CDC, art. 104, § 1º, alterado pela Lei do Superendividamento).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Vê-se, assim, que o Código de Defesa do Consumidor elencou exceções ao processo de repactuação de dívidas.

Indo além das hipóteses elencadas pela legislação federal, o decreto questionado trouxe inúmeras outras parcelas de dívidas que não serão computadas na aferição da preservação e do não comprometimento do mínimo existencial.

Para melhor compreensão, transcreve-se abaixo o art. 4º do Decreto presidencial 11.150/2022:

*Art. 4º 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;*
- 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;*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

- 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 representativos;*
- II – os limites de crédito não utilizados associados a conta de pagamento pós-paga; e*
- III – os limites disponíveis não utilizados de cheque especial e de linhas de crédito pré-aprovadas.*

Entre os débitos não mencionados pelo CDC, na redação dada pela Lei do Superendividamento, estão as parcelas:

- (i) decorrentes de contratos de crédito garantidos por meio de fiança ou com aval;*
- (ii) contratadas para o financiamento da atividade empreendedora ou produtiva, inclusive aquelas subsidiadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES;*
- (iii) anteriormente renegociadas na forma do disposto no Capítulo V do Título III da Lei 8.078, de 1990;*
- (iv) de tributos e despesas condominiais vinculadas a imóveis e móveis de propriedade do consumidor;*
- (v) decorrentes de operação de crédito consignado regido por lei específica; e*
- (vi) decorrentes de operações de crédito com antecipação, desconto e cessão, inclusive fiduciária, de saldos financeiros, de créditos e de*





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

direitos constituídos ou a constituir, inclusive por meio de endosso ou empenho de títulos ou outros instrumentos representativos.

O ato regulamentar não se limita a pormenorizar os termos da lei. Inova o ordenamento jurídico ao estabelecer novas restrições não previstas em lei, situação que caracteriza o abuso do poder regulamentar conferido pelo art. 84, IV, da CF. A propósito, pondera José Afonso da Silva:

*O poder regulamentar não é poder legislativo, por conseguinte não pode criar normatividade que inove a ordem jurídica. Seus limites naturais situam-se no âmbito da competência executiva e administrativa, onde se insere. **Ultrapassar esses limites importa em abuso de poder, usurpação de competências, tornando irrito o regulamento dele proveniente, e sujeito a sustação pelo Congresso Nacional (art. 49, V).***

*Doutrinariamente, pelo menos, o regulamento assemelha-se à lei em seu caráter geral, impessoal e permanente; mas dela se distingue não só por ser diferente o órgão que o estabelece, como por ser uma norma jurídica secundária e de categoria inferior à da lei. Mas a distinção não é assim tão patente. (...)*

*Lei e regulamento são ambas normas jurídicas gerais e abstratas, obrigatórias e relativamente permanentes. A distinção fundamental, hoje aceita pela generalidade dos autores, está em que a lei inova a ordem jurídico-formal, seja modificando normas preexistentes, seja regulando matérias ainda não regulada normativamente. Ao passo que o regulamento não contém, originariamente, novidade modificativa da ordem jurídico-formal; limita-se a precisar, pormenorizar, o conteúdo da lei. É pois, norma jurídica subordinada. O regulamento tem limites decorrentes do direito positivo. Deve respeitar os textos cons-*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*titucionais, a lei regulamentada e a legislação, em geral, e as fontes subsidiárias a que ela se reporta.*<sup>18</sup>

Ademais, as novas hipóteses restritivas terminam por vulnerar os preceitos fundamentais tidos por violados, visto que a vasta quantidade de parcelas de dívidas, as quais não serão consideradas para fins do não comprometimento do mínimo existencial, possibilita que o valor preservado seja consumido, levando o indivíduo à condição que a Lei do Superendividamento e a Constituição Federal buscam evitar.

A respeito da inconsistência do Decreto 11.150/2022 e o esvaziamento inconstitucional da Lei do Superendividamento, saliente-se os seguintes trechos da nota técnica apresentada pelo Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (CONDEGE):

*8. O regulamento publicado, entretanto, contradiz as diretrizes da norma a que é subordinado, criando, na prática, uma inadmissível e paradoxal situação de estímulo ao superendividamento e de violação de direitos dos consumidores, especialmente daqueles em situação de especial vulnerabilidade, vez que:*

*8.1. Segundo organismos internacionais, tal qual a **Organização das Nações Unidas (ONU)**, está na linha da miséria quem sobrevive com até U\$ 1,90 por dia (R\$ 304,95 ao mês, no câmbio de hoje).*

---

18 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 484.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

8.2. O regulamento, entretanto, trata o mínimo existencial como um valor fixo e calculado sobre o salário mínimo (25% deste, o que representa o valor de R\$ 303,00 ao mês, que sequer comporta a aquisição de uma cesta básica), **sem qual-quer referenciar quantas pessoas seriam sustentadas por aquela renda** (uma família com uma pessoa teria o mesmo mínimo existencial que uma família com três ou quatro integrantes).

8.3. Não traz, ademais, **nenhuma proteção a consumidores hipervulneráveis**, em especial os idosos, frequentemente vítimas de assédio e violações de direitos em operações financeiras.

8.4. Pretê expressamente que a perda do poder de compra da moeda brasileira, ou seja, o processo inflacionário, **não seja considerado na análise do mínimo existencial no tempo**.

8.5. O disposto no art. 4º, caput e parágrafo único, do Decreto, viola frontalmente o CDC ao excluir determinadas dívidas de consumo do conceito de mínimo existencial, visto que o CDC expressamente consignou, a partir da atualização promovida pela Lei 14.181/2021, que a prevenção e tratamento do superendividamento “englobam quaisquer compromissos financeiros assumidos decorrentes de relação de consumo, inclusive operações de crédito, compras a prazo e serviços de prestação continuada.” (o § 2º do art. 54-A, CDC). Nem mesmo a hipótese excessiva do § 1º do art. 104 do CDC é capaz de regularizar o mencionado dispositivo do decreto, **uma vez que a exclusão de certas modalidades de crédito do processo de repactuação foi apenas para a negociação (processo de repactuação de dívidas), mas não para fins de fixação do conceito de mínimo existencial**.

8.6. Traz, ainda, restrições contra legem e além de exorbitar os contornos do instrumento normativo que deveria tornar aplicável, que são as inovações do Código de Defesa do Consumidor inseridas pela Lei 14.181/2021. Não há sentido lógico, assim, em se desconsiderar o custo do crédito para aquisição de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*moradia no cálculo do mínimo existencial. Pode-se vedar a sua inclusão na repactuação de dívidas – como já fez a Lei – mas qual seria o fundamento para que não seja considerado uma despesa essencial?*

**8.7. Paradoxalmente, a pessoa consumidora corre o risco de contrair novas dívidas (art. 4º do Decreto) somadas às dívidas de consumo, resultarem na completa ausência de renda para o consumidor. Afinal, se eventual repactuação preservar apenas o valor de 25% do salário mínimo, sem considerar as dívidas referidas no art. 4º do Decreto, o custo de vida pode ser negativo.**

**8.8. Estimula o fornecimento de crédito irresponsável,** pois autoriza que as instituições financeiras realizem empréstimos desde que a prestação mensal preserve apenas R\$ 303,00 da renda mensal do devedor, em evidente abuso de direito e em contrariedade aos art. 6º, inciso XI, e 54-D, inciso II, do CDC.

9. O decreto, portanto, contraria o artigo 5º, inciso XXXII, da Constituição Federal, e a própria lei que visa regulamentar, sendo desprovido, portanto, de validade, juridicidade e eficácia.

10. A finalidade regulamentar, portanto, não foi devidamente cumprida, e as diversas hipóteses excludentes sobrepostas tornam inviável até mesmo a elaboração de uma equação que possa conduzir a um resultado plausível de proteção aos direitos do consumidor. **Ao se proceder todas as exclusões previstas, não restará qualquer proteção de renda ao consumidor, a quem restará continuar a dever e não pagar, sendo um excluído da vida econômica, justamente a mazela que a Lei 14.181/2021 visava sanar.**<sup>19</sup> (Grifos nossos)

**Não há vida digna se não for assegurado ao cidadão condições de existência digna em sociedade. O regulamento, embora tenha como intuito**

<sup>19</sup> Peça eletrônica 8 da ADPF 1.006/DF.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**específico integrar normas jurídicas sob uma determina ótica (como a econômica), não pode se mostrar alheio a preceitos fundamentais do Estado brasileiro, sob o risco de esvaziar os fundamentos e os objetivos republicanos da Lei Fundamental.**

Tal cenário excepcional admite o controle do ato pelo Poder Judiciário, a quem, em última instância, compete garantir a efetividade e repelir lesão a preceitos fundamentais, **preservando o arranjo constitucional definido pelo Constituinte originário e os fins pretendidos pelo texto constitucional a longo prazo**, como a erradicação da pobreza e marginalização e a redução das desigualdades sociais.

O art. 5º do Decreto presidencial 11.150/2022 também encontra-se eivado de constitucionalidade, pois, como sustentado pela CONAMP, a norma *“autoriza novações de dívidas pretéritas sem que haja a obrigação de preservação do mínimo existencial por parte dos credores cativos, estimulando consideravelmente os agentes financeiros em não repactuar perante os órgãos protetivos e esvaziando o efeito útil e justo da Lei 14.181/21”*.<sup>20</sup>

Nesse sentido, conforme aduziu a ANADEP, a norma questionada viola *“o mínimo existencial constitucional, já que as novações das dívidas antigas*

---

20 Peça eletrônica 1 da ADPF 1.005/DF, página 47.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*não observaram nem mesmo as quase inexistentes limitações do Decreto Presidencial nº. 11.150, 26 de julho de 2022”.*<sup>21</sup>

Por fim, convém destacar as considerações apresentadas pelo Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor (BRASILCON) a respeito do Decreto 11.150/2022, já que converge com a argumentação ora apresentada. Em nota técnica, anexada aos autos da ADPF 1.006/DF, sustentou o Instituto que:

2. O Decreto 11.150/22 no propósito de atender a regulamentação vindicada pela Lei 14.181/21 (que dispõe sobre a prevenção e tratamento ao superendividamento), **acaba limitando sua abrangência, restringindo seu conteúdo, vedando situações não proibidas e dando mostras, em tema de dignidade, desprezo total à pessoa humana em situação jurídica de superendividamento.** Em outras palavras: **desconsidera desmesuradamente o sacrifício pessoal ou coletivo. Sobre tais perspectivas, não há equívoco em anotar sobre a ausência de constitucionalidade do Decreto 11.150/22, bem como clara ilegalidade diante da legislação que exigiu a regulamentação.**
3. **Cumpre, aliás, lembrar que o BRASILCON outrora temendo qualquer ato normativo secundário incoerente ao conceito de mínimo existencial, chegou a propor regulamentação compatível com o tema, a partir das seguintes premissas: ‘(i) trato da matéria com o necessário rigor e perspectiva da mais alta reverência; (ii) advertência de que o mínimo existencial projeta alicerce básico para a vida digna, não podendo ser mitigado por decreto, dada a magnitude da matéria; (iii) ampla cautela para não quebrar a legítima expectativa**

---

21 Peça eletrônica 1 da ADPF 1.006/DF, página 36.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

da população de consumidores quanto ao conteúdo mais adequado à regulamentação'.

4. ***A inconstitucionalidade decorre obviamente do princípio da proporcionalidade. A fixação do mínimo existencial em 25% do salário mínimo (cf. art. 3º do Decreto 11.150/22) contrasta com qualquer realidade brasileira, notadamente porque ninguém com trezentos reais conseguirá dar continuidade às despesas de consumo necessárias à subsistência digna, com destaque às contas de água, energia elétrica, telefone, Internet, alimentação própria, educação formal, medicamentos, saúde e higiene. Exemplificadamente, só os valores mensais de energia elétrica superam o equivalente proposto pelo Decreto 11.150/22.***

5. Para dimensionar a desproporção do percentual fixado no Decreto 11.150/22 vale lembrar que o IBGE, órgão do governo federal, registrou que famílias que ganham até R\$1.908,00 mensais, pouco mais que o salário mínimo, comprometiam 80,70% de suas despesas com itens básicos.

6. ***A inconstitucionalidade ainda decorre da fragmentação dos deveres fundamentais de proteção aos consumidores, na medida em que o 'mínimo existencial regulamentado' inviabilizará planos de pagamento e repactuações já ajustadas e em ajustamento pelos órgãos públicos de proteção e defesa do consumidor e Poder Judiciário, que há anos desenvolvem políticas públicas de promoção ao crédito responsável, prevenção e tratamento ao superendividamento. Aliás, cinge-se recordar que enquanto parte da jurisprudência indicava setenta por cento (70%) sobre o rendimento familiar ou folha de pagamento para preservação do mínimo existencial, o Decreto 11.150/22 preferiu opção restritiva fixando insignificantes 25% do salário mínimo.***

7. Não fossem tais apontamentos, a regra contida no § 2º do art. 3º do Decreto 11.150/22 é de flagrante ferimento à legalidade constitucional porque veda a atualização do mínimo existencial conforme a variação do salário mínimo, ensejando nítido sistema





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*assimétrico, unilateral e permanente, ferindo o postulado implícito da razoabilidade presente no âmbito normativo.*

8. Enfim, a Constituição Federal que veio para erradicar a pobreza (CF, art. 3º, inc. III) encontrou no Decreto 11.150/22 um estímulo diferente: a produção da miséria.

9. A ilegalidade, por sua vez, decorre do total esvaziamento da Lei 14.181/21. É dizer que o regulamento não pode ferir a lei que o criou. O percentual fixado vai contra o elementar princípio contido na legislação atualizadora do CDC: 'evitar a exclusão social'. Da maneira posta, as dívidas contraídas através de contratos de créditos, com facilidade, aviltarão ainda mais os consumidores (especialmente aqueles com vulnerabilidades agravadas), mantendo-os abaixo da linha da pobreza (em termos econômicos) assim como desprovidos de diversos direitos fundamentais (em termos jurídicos).

10. O Decreto 11.150/22 ainda estabelece vedações para apuração do mínimo existencial não contidas na Lei 14.181/22, com destaque às parcelas de dívidas: i - decorrentes de contratos de crédito garantidos por meio de fiança ou com aval; ii - decorrentes de operação de crédito consignado regido por lei específica; iii - 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 representativos.

11. E não fosse o bastante ainda veda (art. 4º, inciso I, alínea f) o direito à nova renegociação por superendividamento, que é expressamente garantido nos termos do art. 104-A, § 5º após decorrido o prazo de 2 (dois) anos do plano inaugural.

12. Por fim, o Decreto 11.150/22 autoriza novações de dívidas pretéritas sem que haja a obrigação de preservação do mínimo existencial por parte dos credores cativos, estimulando consideravelmente os agentes financeiros em não repactuar perante os órgãos protetivos, já que as futuras recomposições dos créditos serão altamente benéficas e lucrativas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

13. O Decreto 11.150/22 não seguiu pedra angular de legislar favoravelmente ao consumidor enquanto dever fundamental do Estado (CF, art. 5º, inciso XXXII). Aliás, não se justifica nem mesmo como regulamento, porque destoa da legislação (Lei 14.181/21) que lhe conclama. É ato normativo que deve ser considerado não escrito, não só pela inconstitucionalidade e pela ilegalidade, senão pelo acinte aos valores fundamentais que subjazem à promoção humana.<sup>22</sup> (Grifos nossos)

Portanto, resta evidente que as normas impugnadas do Decreto presidencial 11.150/2022 afrontam os preceitos fundamentais previstos nos arts. 1º, III; 3º, III; 5º, II, XXXII e XXXV; art. 6º; e 170, *caput* e V, todos da Constituição Federal.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo conhecimento parcial das ações e, nessa extensão, pela procedência dos pedidos, para que sejam declarados inconstitucionais os arts. 3º, *caput* e §§ 2º e 3º; 4º e 5º do Decreto 11.150/2022.

Brasília, data da assinatura digital.

*Augusto Aras*  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

JAF

22 Peça eletrônica 7 da ADPF 1.006/DF.