

**ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO AO
SUPERENDIVIDAMENTO E PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR****ANALYSIS OF PUBLIC POLICIES TO COMBAT OVER-INDEBTEDNESS AND PROTECT
CONSUMERS****ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LUCHA CONTRA EL
SOBREENDUDAMIENTO Y PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR**

10.56238/revgeov17n1-165

Thaysa Cervantes Ennes Doreto

Mestranda em Administração Pública e Especialista em Direito Processual Civil e Direito Civil
Instituição: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) e Universidade Católica Dom
Bosco (UCDB)

E-mail: thaysaennes@gmail.comLattes: <http://lattes.cnpq.br/8603550350482065>Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-0163-4440>**Robert Armando Espejo**

Doutor em Ciências Ambientais e Sustentabilidade Agropecuária
Instituição: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) e Universidade Católica Dom
Bosco (UCDB)

E-mail: robert.espejo@ufms.brLattes: <http://lattes.cnpq.br/7687668257685795>Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0155-4465>**RESUMO**

O contínuo crescimento do superendividamento dos consumidores brasileiros configura-se como um dos principais problemas socioeconômicos atuais, com impacto acentuado sobre grupos vulneráveis, notadamente idosos e aposentados. O aumento da inadimplência reduz o poder de compra das famílias, restringindo o acesso ao crédito e elevando o risco de perda de dinamismo econômico. Frente a esse quadro, é necessário delimitar conceitualmente o superendividamento e analisar criticamente os fatores estruturais que o fomentam — tais como deterioração da renda real, oferta de crédito inadequada, práticas de comercialização abusivas e fragilidade da educação financeira. Este estudo, de natureza qualitativa, bibliográfica e documental objetiva analisar as recentes políticas públicas voltadas ao consumidor superendividado, avaliando a eficácia normativa e institucional das medidas de enfrentamento, com ênfase na Lei 14.181/2021, propondo subsídios para aperfeiçoamento destas políticas públicas, incluindo a revisão dos critérios relativos ao mínimo existencial e mecanismos de proteção ao consumidor.

Palavras-chave: Consumidor. Superendividamento. Política Pública. Inadimplência.

ABSTRACT

The continuous growth of Brazilian consumers' over-indebtedness is one of the main socioeconomic



problems today, with a marked impact on vulnerable groups, notably the elderly and retirees. The increase in defaults reduces families' purchasing power, restricting access to credit and increasing the risk of economic stagnation. Given this situation, it is necessary to conceptually define over-indebtedness and critically analyze the structural factors that drive it, such as the deterioration of real income, inadequate credit supply, abusive marketing practices, and poor financial education. This qualitative, bibliographic, and documentary study aims to analyze recent public policies aimed at over-indebted consumers, evaluating the normative and institutional effectiveness of the measures taken to address the issue, with an emphasis on Law 14.181/2021, proposing subsidies for the improvement of these public policies, including the revision of criteria related to the minimum subsistence level and consumer protection mechanisms.

Keywords: Consumer. Over-indebtedness. Public Policy. Default.

RESUMEN

El continuo aumento del sobreendeudamiento de los consumidores brasileños se configura como uno de los principales problemas socioeconómicos actuales, con un impacto acentuado en los grupos vulnerables, especialmente los ancianos y los jubilados. El aumento de la morosidad reduce el poder adquisitivo de las familias, restringe el acceso al crédito y aumenta el riesgo de pérdida de dinamismo económico. Ante esta situación, es necesario delimitar conceptualmente el sobreendeudamiento y analizar críticamente los factores estructurales que lo fomentan, tales como el deterioro de los ingresos reales, la oferta inadecuada de crédito, las prácticas comerciales abusivas y la fragilidad de la educación financiera. Este estudio, de naturaleza cualitativa, bibliográfica y documental, tiene como objetivo analizar las recientes políticas públicas dirigidas al consumidor sobreendeudado, evaluando la eficacia normativa e institucional de las medidas de lucha contra este fenómeno, con especial énfasis en la Ley 14.181/2021, y proponiendo aportaciones para la mejora de estas políticas públicas, incluida la revisión de los criterios relativos al mínimo vital y los mecanismos de protección del consumidor.

Palabras clave: Consumidor. Sobreendeudamiento. Política Pública. Incumplimiento de Pagos.



1 INTRODUÇÃO

A sociedade moderna vem gerando novos padrões às relações de consumo, saindo do consumo que visava mera subsistência e produtos duráveis, passando para a aquisição desenfreada do consumismo a qualquer custo, da necessidade de se ter, não importando que se tratem de bens descartáveis ou pouco duráveis.

Em razão desta sociedade de consumo, a busca por crédito foi majorando e, como consequência, trouxe a flexibilização pelas instituições financeiras na concessão de tais crédito ao consumidor, permitindo o alcance destes de maneira mais fácil, porém desmedido, sendo hoje considerado um dos principais vetores do crescente aumento de pessoas em situação de endividamento, pois o oportunismo ao crédito e o giro do mercado, tem do outro lado da balança um indivíduo muitas vezes inadimplentes, e com nome incluso em rol de proteção ao crédito (Gaulia, 2009).

A intensa oferta de crédito para consumo traz como consequência um problema não só econômico, no sentido da impossibilidade de adimplemento pelo consumidor de suas obrigações, mas também um problema jurídico, ante a falta de adequada regulamentação do assunto (Benzen e Furlaneto Neto, 2017).

Pesquisas demonstram que as políticas econômicas adotadas desde o início dos anos 2000 incentivaram o acesso massivo ao crédito, que sem a implementação paralela de mecanismos efetivos de educação financeira ou proteção ao consumidor, gerou, mesmo antes da pandemia da Covid-19, alarmantes números de endividados. O tratamento jurídico acerca do superendividamento apenas ocorreu em 2021, com a aprovação da Lei n.º 14.181/2021, que introduziu no Código de Defesa do Consumidor (CDC) instrumentos jurídicos voltados à prevenção e tratamento do superendividamento.

Contudo, embora a legislação tenha dado passos importantes na direção da proteção ao consumidor, incluindo uma tentativa de definição objetiva do que consistiria superendividamento, estabelecendo a necessidade de observância de concessão de crédito responsável e a garantia do mínimo existencial, sua efetividade é limitada pela insuficiência do parâmetro estabelecido para definição deste mínimo existencial, que como bem identificou Ismail Filho (2016), é considerado um conceito dinâmico, além da dificuldade de acesso do consumidor aos meios necessários para repactuação de dívidas.

Este artigo traz num primeiro momento a compreensão atual do crédito perante o modelo social e econômico, além da evolução histórica da política de concessão de crédito. Em seguida apresenta os principais instrumentos protetivos na esfera das políticas públicas de consumo, em especial a mencionada Lei do Superendividamento. Através de uma metodologia de natureza qualitativa e quantitativa, baseada em pesquisa bibliográfica e documental, bem como através do uso de base de dados secundários, pretende-se propor reflexões sobre a necessidade de revisão do critério relacionado



ao mínimo existencial e das políticas públicas de proteção ao crédito e consumidor, para garantir melhor eficiência e eficácia.

Ao final, espera-se contribuir para o debate jurídico e político sobre a regulação do mercado de crédito e a garantia de uma vida digna aos consumidores, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade, destacando a importância de políticas públicas integradas que priorizem a educação financeira e a tutela efetiva do patrimônio mínimo necessário.

2 O CRÉDITO E O DESENFREADO SISTEMA CREDITÍCIO

Na sociedade contemporânea, com o modelo social do capitalismo e um modelo econômico que visa o hiperconsumo, os atos de compra são relacionados a própria expressão da identidade; a satisfações emocionais, corporais, sensoriais, estéticas, lúdicas e distrativas, de modo que o direito ao crédito passou a ser compreendido como um direito fundamental (Lipovetsky, 2007).

O crédito pode ser compreendido como um *“bem público, a ser tutelado juridicamente pelo Estado, face às suas tessituras jurídicas fundamentais, alicerçadas na justiça e solidariedade social positivadas na Magna Carta”* (Oliveira, 2015). Ao permitir o acesso por parcela da população de baixa renda a bens de consumo, especialmente aqueles de elevado valor, o crédito assume uma verdadeira função social, vez que serve tanto como instrumento de efetivação da dignidade humana, como proporciona o crescimento da economia.

A concessão do crédito, nas palavras de Keila Ferreira Pacheco (2012), representa *“para as classes menos favorecidas economicamente, muitas vezes, a possibilidade única de aquisição de produtos e serviços, essenciais ou não. Mais que isso, possibilita a realização imediata de necessidades, desejos e sonhos, em contrapartida de prestações a perder de vista”*.

Tal popularização do crédito, em que pese tenha contribuído para a melhoria da qualidade de vida da população, também causou consequências negativas, vez que o crescimento da disponibilização do crédito não foi acompanhado por medidas de educação financeira, resultando em um ciclo crescente de endividamento, muitas vezes culminando no superendividamento do consumidor (Lima, Cavallazzi e Marques, 2016).

As políticas econômicas que estimulam o acesso ao crédito para consumo têm sido vistas em crescente desde o início dos anos 2000, especialmente após a introdução de leis que autorizam a concessão de empréstimos com descontos diretamente na folha de pagamento, como a Lei 10.820/2003. Todavia, não foram acompanhados de adoção de políticas de educação financeira ou de criação de normas protetivas, o que contribuiu para o endividamento de famílias, empresas e até mesmo do próprio governo (Lopes e Ferreira, 2025).

Lopes e Ferreira (2025) ainda destacam que:



Nesse extenso período de quase duas décadas, desde o estímulo inicial ao endividamento das famílias como um dos meios para impulsionar o crescimento econômico até a aprovação da Lei do Superendividamento, observou-se um agravamento substancial do comprometimento da renda dos cidadãos. Diversas alterações legislativas e administrativas ocorridas durante esse intervalo ampliaram a proteção aos credores. Atualmente, uma parcela considerável dos consumidores tem sua renda comprometida com o pagamento mensal de dívidas, sobretudo junto às instituições financeiras.

Embora a facilitação na concessão de crédito impulse o consumo, sua outorga desmedida, especialmente a consumidores em situação de vulnerabilidade econômica e social, revela-se abusiva, violando o princípio da boa-fé objetiva e a dignidade da pessoa humana (Oliveira, 2015). Observe-se, por exemplo, o caso da Lei nº 14.601/2023, que permite que pessoas com deficiência e idosos com mais de 65 anos contemplados pelo benefício da prestação continuada, recebendo apenas um salário-mínimo, comprometam até 35% deste para pagamento de empréstimos, financiamentos e cartão de crédito consignado (Brasil, 2023), restando para sua efetiva subsistência valor irrisório.

O comprometimento de parcela tão significativa da renda mensal de populações especialmente vulneráveis, como idosos e pessoas que recebem benefícios previdenciários, prejudica à sua manutenção e a subsistência de sua família. Consequentemente, ao ignorarem a real capacidade de cumprimento das obrigações pelo consumidor hipossuficiente, os agentes financeiros contribuem para o aumento da inadimplência e do superendividamento, além de agravar quadros de desigualdade e fragilidade social (Oliveira, 2015).

Segundo pesquisa do Mapa da Inadimplência e Negociação de Dívidas no Brasil, divulgado pelo Serasa Limpa Nome (2025), o número de inadimplentes em março de 2025 em comparação ao mês anterior, cresceu 1,02%, totalizando 75,7 milhões de endividados, correspondendo a 46,60% da população do país com nome vinculado na referida plataforma. Ademais, com relação às origens das dívidas, 28,46% se referem a bancos e cartões de crédito, 19,08% a financeiras, 20,58% a contas de serviços essenciais (água, luz e gás), sendo apenas 11,23% referente a outros serviços.

A Pesquisa Nacional de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (Peic) elaborada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC, 2025) do mês de abril de 2025 aponta o aumento de 29% no número de famílias em situação de inadimplência, ressaltando ainda que a situação mais crítica é a de famílias que recebem até três salários mínimos mensais. O estudo também apresenta dados sobre o percentual de comprometimento da renda com dívidas, apontando ser de 20,5% o número de consumidores com mais da metade dos rendimentos comprometidos com dívidas.

Diante do alto percentual de dívidas relacionadas a concessão de crédito ao consumidor especialmente por agentes financeiros, faz-se imperiosa uma reflexão crítica sobre a responsabilidade destes na outorga desproporcional e desarrazoada de crédito, frente aos nítidos impactos sociais negativos, bem como, na necessidade de serem adotadas políticas públicas eficazes para solução do



endividamento, de modo a permitir a recuperação do poder de compra destas famílias, garantindo o mínimo existencial e uma vida digna.

3 DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SOLUÇÃO AO SUPERENDIVIDAMENTO

Políticas públicas consistem em decisões adotadas com o objetivo de solucionar determinado problema social, que são tomadas pelos dirigentes, após diversos estágios deliberativos, estes chamados pelos estudiosos de "ciclo de políticas públicas" (Secchi, 2014). Para sua implementação são avaliados diversos fatores como as alterações legislativas, tempo, recursos disponíveis e interesses (Ollaik; Medeiros, 2011).

A criação de uma política pública voltada para os consumidores demanda um processo cuidadoso de análise e avaliação das questões que afetam esse grupo. Além disso, é fundamental que haja a mobilização dos agentes públicos para que a política seja formulada de maneira eficiente e eficaz. O objetivo é garantir que as necessidades dos consumidores sejam devidamente reconhecidas e incluídas nas agendas governamentais, impactando positivamente o bem-estar social e a proteção de seus direitos (Subirats, 2006).

Com foco no consumidor superendividado, foi editada a Lei nº 14.181, publicada em 1º de julho de 2021, alterou o Código de Defesa do Consumidor (CDC - Lei 8.078/1990) e o Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003), visando incluir dispositivos hábeis à proteção do consumidor superendividado, como a garantia de práticas de crédito responsável, de educação financeira, observância da preservação do mínimo existencial, nos termos da regulamentação, além de impor obrigações aos fornecedores e estabelecer o procedimento de repactuação de dívidas (Brasil, 2021).

Foi adotado no novo art. 54-A, §1º, do CDC um modelo objetivo de definição do superendividamento que *“toma por base a situação econômica do lar, comparando o valor total das dívidas com a renda e patrimônio do devedor”*. (Almeida, 2018). O dispositivo define superendividamento como sendo a impossibilidade manifesta do consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, nestas incluídas inclusive operações de crédito, compras a prazo e serviços de prestação continuada.

Contudo, a definição de “mínimo existencial” foi deixada a cargo do executivo, através de regulamentação, o que foi realizada pelo Decreto nº 11.150 de 27 de julho de 2022, que estabeleceu que tal renda mínima corresponderia a 25% do salário mínimo vigente, o que, no ano de sua edição, perfazia a quantia de R\$ 1.212,00 (mil duzentos e doze reais), ou seja, considerou-se como mínimo existencial o valor de R\$ 303,00 (trezentos e três reais) mensais.

Posteriormente, em junho de 2023, foi publicado o Decreto nº 11.567/2023 alterando o Decreto nº. 11.150/2022 e definiu novo parâmetro, considerando como mínimo existencial o valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais para renda do consumidor pessoa natural, quantia que persiste desde então,



apesar da inflação de 2024 ter sido de 4,83% e de acumular 2,48% no ano de 2025 até o mês de abril (IBGE, 2025).

Contudo, há de ser destacado ainda, que o mencionado Decreto trouxe em seu art. 4º a previsão de exclusão, quando da aferição da preservação e do não comprometimento do mínimo existencial, das parcelas de dívidas decorrentes de financiamentos imobiliários, empréstimo com garantias reais e empréstimos consignados (Brasil, 2023), justamente as dívidas que sobrecarregam consideravelmente os orçamentos de diversos consumidores brasileiros, em especial os das camadas mais vulneráveis.

A doutrina e os operadores do direito, criticam fortemente a regulamentação, sustentando que o referido Decreto teria esvaziado a proteção legal pretendida pela Lei n. 14.181/2021. Como bem colocou Leonardo Garcia (2024) o valor de R\$ 600,00 *“se mostra insuficiente para cobrir as despesas básicas de uma família, como alimentação, moradia, saúde e educação, não garantindo uma vida digna e tornando a lei ineficaz em sua principal função: proteger o consumidor superendividado”*.

É possível compreender o posicionamento apresentado pelos críticos dos Decretos regulamentadores quando se observa que em abril de 2025, o definido como mínimo existencial pelo Decreto n. 11.150/2022 não era suficiente sequer para aquisição de uma cesta básica, em praticamente todas as capitais do país, segundo a Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos realizada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2025).

Conforme relatório publicado naquela pesquisa, o maior custo da cesta foi encontrado na cidade de São Paulo (R\$ 909,25), seguido de Florianópolis (R\$ 858,20), Rio de Janeiro (R\$ 849,70) e Porto Alegre (R\$ 834,22), enquanto os menores valores foram verificados em cidades do Norte e do Nordeste, destacando-se Aracaju (R\$ 579,93), Salvador (R\$ 632,12), João Pessoa (R\$ 641,57) e Recife (R\$ 652,71).

Outra crítica quanto ao indexador do mínimo existencial é a de que estabelecer um valor fixo (R\$ 600,00) desprezaria as particularidades de cada caso, como especificidades regionais e características de grupos de consumidores hipervulneráveis, como idosos e pessoas com deficiência, que já enfrentam barreiras físicas, sensoriais e sociais, e dependem de recursos e condições específicas para garantir sua plena e efetiva participação na sociedade em igualdade de condições com os demais cidadãos (Locateli, 2023).

Com as referidas críticas, desencadeou-se o ajuizamento perante o Supremo Tribunal Federal de duas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental, uma pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP (ADPF n. 1.006/DF) e outra pela Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos – ANADEP (ADPF n. 1.006/DF), ainda pendentes de julgamento (STF, 2022).

Até que seja definida a questão por aquela Corte, a maior parte da doutrina defende que deve ser apreciado cada caso, concretamente, para então definir a renda mínima necessária para manutenção



da vida digna deste consumidor e de sua família (Garcia, 2024). O mesmo é vislumbrado na jurisprudência pátria, como por exemplo, a do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, que no julgamento do Agravo de instrumento nº 50353103520248217000 afirmou que o parâmetro instituído pelo Decreto fere a própria intenção da lei que a regulamenta:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. NEGÓCIOS JURÍDICOS BANCÁRIOS. REPACTUAÇÃO DE DÍVIDA. SUPERENDIVIDAMENTO. TUTELA ANTECIPADA. REQUISITOS DO ART. 300 DO CPC PREENCHIDOS. LIMITAÇÃO DOS DESCONTOS EM FOLHA DE PAGAMENTO E EM CONTA CORRENTE. POSSIBILIDADE, DIANTE DAS PARTICULARIDADES DO CASO. CARACTERIZAÇÃO DO MÍNIMO EXISTENCIAL. AFASTAMENTO DA INCIDÊNCIA DO DECRETO 11.150/22. ASTREINTE. VALOR.

Logrando a parte devedora, em cognição sumária, demonstrar a situação de superendividamento, admite-se a limitação dos descontos em folha de pagamento e conta corrente, no percentual de 35%, a fim de garantir-lhe o mínimo existencial. *Afastamento da aplicabilidade do Decreto 11.150/2022 na caracterização do mínimo existencial, por contrariar a principiologia protetiva do sistema consumerista e retirar sobremaneira a aplicabilidade da ação de repactuação de dívidas por superendividamento*, violando a hierarquia normativa do ordenamento jurídico brasileiro. A *astreinte* deve guardar uma relação de razoabilidade e proporcionalidade ao caso concreto, como na hipótese dos autos, não comportando, portanto, a sua redução, uma vez que em conformidade com os valores praticados por esta Câmara. AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO.

(Agravo de Instrumento, 50353103520248217000, Vigésima Terceira Câmara Cível, TJ/RS, Relator.: Pedro Luiz Pozza, Julgado em: 23/4/2024)

Muito além da normatização, portanto, para que haja concretude e efetiva mudança no comportamento social, faz-se necessária a implementação de políticas públicas efetivas, a fim de garantir aos cidadãos o cumprimento de suas obrigações básicas, com adimplemento dos custos quanto a serviços e produtos considerados essenciais, tratado como mínimo existencial, mas que ainda o permita ter conhecimento de educação financeira, para gerir eventuais saldos, de modo a não se tornar inadimplente.

A transformação social depende da intervenção sistematizada e estratégica do poder público na implementação de ações governamentais. Pensando nisso, o Governo Federal lançou ainda, em 17 de julho de 2023, o programa Desenrola Brasil, um programa emergencial, que busca a renegociação de dívidas de pessoas físicas, especialmente as de baixa renda, inscritas nos órgãos de proteção ao crédito, visando o combate à inadimplência. O programa foi instituído pela Medida Provisória 1.176, de 5 de junho de 2023 e, posteriormente, foi convertida na Lei 14.690, de 3 de outubro de 2023 (Brasil, 2023).

Na mesma época, o governo também disponibilizou, gratuitamente à toda sociedade, junto ao site do Ministério da Fazenda, um conteúdo educativo, elaborado por especialistas do Banco Central do Brasil, da Federação Brasileira dos Bancos (Febraban), do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), e da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), sobre gestão financeira pessoal, visando a orientação sobre organização pessoal de finanças e a prevenção ao endividamento.

Com o programa “Desenrola Brasil”, pretendia-se beneficiar com renegociações consumidores que estivessem com dívidas negativadas, dividindo estes em dois grupos (Faixas): (1) aqueles que



possuíam renda até dois salários mínimos ou que estivessem inscritas no Cadastro Único para programas sociais do governo federal; (2) os que perfaziam renda mensal igual ou inferior à R\$ 20.0000,00. Os credores da faixa 1 tinham a garantia de um fundo de garantia de operações, que garantiria as dívidas renegociadas de até R\$ 5.000,00, cujo devedor optasse pelo pagamento em até sessenta meses, com juros de até 1,99% ao mês, tal fundo não contemplava, contudo, os da faixa 2 (Marques, *et all*, 2024).

Referido programa terminou em maio de 2024, e, conforme dados oficiais, teria beneficiado 15,06 milhões de pessoas, com a renegociação de R\$ 53,07 bilhões em dívidas, sendo a maioria da faixa 1, ou seja, aqueles consumidores mais vulneráveis, tendo como principais credores bancos e seguradoras, seguido de comerciantes e prestadoras de serviços essenciais, como energia, água e telefonia (MF, 2024).

Apesar dos resultados, dispõem Gabriel R. Lopes e Keila P. Ferreira (2022), que o programa teria beneficiado apenas consumidores que, apesar de negativados, não tinham sua renda mensal comprometida com instituições financeiras por meio de empréstimos consignados, de modo que conservavam sua autonomia para decidir sobre a quitação de seus débitos e satisfação de suas necessidades básicas.

Os consumidores que, atraídos pelas ofertas de baixas taxas de juros, e optam pelos consignados estão sujeitos a descontos compulsórios de seus rendimentos, perdendo a autonomia decisória quanto a sua renda e vindo inclusive, muitas das vezes, a comprometer o mínimo existencial (Lopes e Ferreira, 2025) e, ao não serem abarcados por tal programa, tampouco permitindo o uso do procedimento da Lei 14.690 nos casos de ter garantia real vinculada, permanecerão com dificuldades financeiras e, conseqüentemente, inadimplentes.

Por tais motivos a doutrina defende que deva ser priorizado e incentivado a utilização de frentes conciliatórias, além da facilitação da renegociação de dívidas no âmbito extrajudicial, através de audiências no PROCON ou por meio da criação de um portal nacional digital e online que permita a realização de acordos, resultando em maior efetividade além de menos custos e, indiretamente, atenuaria também o excesso de trabalho do poder judiciário (Garcia, 2025).

4 CONCLUSÃO

O superendividamento no Brasil é fruto de uma complexa combinação de fatores estruturais, como o histórico de políticas econômicas que incentivam o consumo, especialmente por meio da concessão de créditos, aliado à ausência de políticas públicas voltadas à educação financeira.

A coleta de dados realizada no presente estudo demonstrou que milhões de brasileiros, em especial aqueles considerados hipervulneráveis, como idosos e de baixa renda, encontram-se com suas



remunerações comprometidas por dívidas, e muitas vezes com seus nomes incluídos no rol de inadimplentes.

Nos últimos anos, o governo federal vem reconhecendo a necessidade de serem implementadas políticas públicas voltadas a ampliar a proteção dos consumidores, e nesse sentido, editou a Lei nº 14.181/2021 criando instrumentos para repactuação de dívidas e garantir a preservação do mínimo existencial e a reinclusão do consumidor no mercado de consumo. Contudo, ao prever que a definição da renda mínima seria realizada pelo executivo, tendo o Decreto nº 11.150/2022 fixado como mínimo existencial o valor fixo de R\$ 600,00, acabou por fragilizar a proteção legal objetivada naquela lei, por ser tal valor insuficiente para custeio das necessidades mínimas à subsistência digna do consumidor.

Alguns anos depois, em 2023, foi implementado programa de renegociação de dívida (Desenrola Brasil), que apesar da aderência de muitos consumidores, obtendo notável benefício à milhões de brasileiros, não contemplou parcela relevante da população incapaz de assumir todas suas dívidas em razão do comprometimento de sua renda, através de créditos obtidos por meio de descontos compulsórios, consignados diretamente em sua folha de pagamento.

Constata-se assim que, apesar de vislumbrar a criação de políticas públicas voltadas aos consumidores, com previsão de programas e procedimentos para repactuação de dívidas, faz-se necessário que estes sejam melhor delineados, de modo a trazer maior eficiência e eficácia a tais políticas, como a fixação de parâmetro mais adequado ao que seria considerado “mínimo existencial”, a simplificação dos procedimentos de repactuação, de modo a permitir a busca pelo próprio consumidor, sem necessidade de acesso ao Judiciário, ofertar propostas para adimplir suas dívidas e retomar ao mercado de consumo, além de fomentar o conhecimento a respeito de educação financeira.

Assim, a construção de um modelo integrado, que alie regulação jurídica, educação e políticas públicas, combinando, por exemplo, a mediação por órgãos administrativos como PROCON e Centros Judiciários de Solução de Conflitos (CEJUSC), à educação financeira - com suporte psicológico e social, e a adequada aferição do que seria considerado uma renda mínima à dignidade humana, revela ser o caminho mais assertivo para enfrentar o fenômeno do superendividamento no Brasil.



REFERÊNCIAS

- BEZEN, G. C.; FURLANETO Neto, M.. O direito fundamental de proteção ao consumidor em tempos de globalização e o fenômeno do superendividamento. *Revista Quaestio Iuris*, 10(4), 2824–2843, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rqi.2017.25782>, acesso em 12 mai. 2025.
- ALMEIDA, Alvimar Virgílio de. O fenômeno do superendividamento individual na sociedade de consumo brasileira. *Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo: Defesa do consumidor: temas atuais e desafios*, São Paulo, v. 3, n. 16,- jan. 2018. p. 22.
- BELLO, Luiz. *IPCA em dezembro vai a 0,52% e acumula 4,83% em 2024*. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/42416-ipca-em-dezembro-vai-a-0-52-e-acumula-4-83-em-2024>. Acesso em: 12 maio 2025.
- BENJAMIN, Antonio Herman V.; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. *Manual de Direito do Consumidor*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.
- BRASIL. Código de Defesa do Consumidor. Lei Nº 8.078. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 11 maio 2025.
- BRASIL. Medida Provisória nº 1.176, de 05 de junho de 2023. Brasília, 05 jun. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1176.htm. Acesso em: 12 maio 2025.
- BRASIL. Lei nº Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14601.htm. Acesso em 12 maio 2025
- BRASIL. Lei nº 14.690, de 03 de outubro de 2023. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14690.htm. Acesso em: 12 maio 2025.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Desenrola Brasil lança Plataforma para Renegociação de Dívidas*. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/10/desenrola-brasil-lanca-plataforma-para-renegociacao-de-dividas>. Acesso em: 11 maio 2025.
- BRASIL. AGÊNCIA GOV. *Desenrola encerra beneficiando 15,5 milhões de pessoas e reduzindo inadimplência dos mais vulneráveis*. 2024. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202405/desenrola-brasil-encerra-com-beneficio-a-mais-de-15-milhoes-de-pessoas-e-reducao-da-inadimplencia-entre-a-populacao-mais-vulneravel-do-pais>. Acesso em: 12 maio 2025.
- _____. Confederação nacional do comércio de bens serviços e turismo. *PEIC: inadimplência cresce entre famílias de baixa renda e homens*. Abril, 2025. Disponível em: <https://portaldocomercio.org.br/economia/peic-inadimplencia-cresce-entre-familias-de-baixa-renda-e-homens-em-abril/>. Acesso em: 10 maio 2025.
- COMUNICAÇÃO CONDEGE. *Condege publica nota técnica apontando ilegalidade e ineficácia na regulamentação por decreto do mínimo existencial*. Disponível em: <https://www.condege.org.br/arquivos/3225>. Acesso em: 11 maio 2025.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Recomendação nº 125, de 24 de dezembro de 2021. Brasília, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4299>. Acesso em: 12 maio 2025.



DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS.

SOCIOECONÔMICOS. *Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos*. 2025. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/analiseCestaBasica202504.html>. Acesso em: 12 maio 2025.

FERREIRA, Keila Pacheco. *Democratização do crédito ao consumo e suas limitações: o desafio do direito do consumidor na pós-modernidade*, p. 2667-2699 (p. 2677). Disponível em: www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=8d8818c8e140c64c. Acesso em: 10 maio 2025.

GARCIA, Leonardo. *Funções do mínimo existencial no contexto do superendividamento do consumidor*. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-set-25/funcoes-do-minimo-existencial-no-contexto-do-superendividamento-do-consumidor/>. Acesso em: 12 maio 2025.

GARCIA, Leonardo. *Superendividamento: O judiciário sobrecarregado e o papel dos Procons*. Migalhas, 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/425740/superendividamento-o-judiciario-sobrecarregado-e-o-papel-dos-procons>. Acesso em: 12 maio 2025.

GAULIA, Cristina Tereza. O abuso de direito na concessão de crédito: o risco do empreendimento financeiro na era do hiperconsumo. *Revista de Direito do Consumidor*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 71, p. 34-64. jul.-set. 2009

INSS - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Painel de Indicadores*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/indicadores>. Acesso em: 12 maio 2025.

ISMAIL FILHO, Salomão. Uma definição de interesse público e a priorização de direitos fundamentais. *Revista Consultor Jurídico (Eletrônica)*, ISSN 1809-2829, 28 mar. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mar-28/mp-debate-interesse-publicopriorizacao-direitos-fundamentais>. Acesso em 12 mai. 2025.

LIPOVETSKY, Gilles. *A felicidade paradoxal: ensaio sobre a sociedade do hiperconsumo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. Tradução Maria Lucia Machado. p. 45-6.

LIMA, Clarissa Costa de; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; MARQUES, Claudia Lima. *Direitos do Consumidor Endividado II*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

LOCATELI, Leticia Vilela. Dever constitucional de proteção do consumidor superendividado: questões jurídicas controvertidas sobre a Lei 14.181/2021 e o Decreto N. 11.150/2022. *Conteúdo Jurídico*, nov 2023, Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/63889/dever-constitucional-de-proteo-do-consumidor-superendividado-questes-jurdicas-controvertidas-sobre-a-lei-14-181-2021-e-o-decreto-n-11-150-2022>. Acesso em: 12 maio 2025.

LOPES, Gabriel Resende; FERREIRA, Keila Pacheco. Tratamento do superendividamento dos consumidores com renda de até dois salários mínimos: proposta a partir dos dados estatísticos do orçamento familiar. *Revista de Direito do Consumidor*. São Paulo, Revista dos Tribunais. abr. 2025. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/62319>. Acesso em: 12 maio 2025.

MARQUES, Claudia Lima; BERGSTEIN, Lais; VERZEMIASSI, Marina Watanabe. Desenrola Brasil: comentários ao programa do governo federal – MP 1.176/2023 convertida em Lei 14.690/2023. *Revista de Direito do Consumidor*. Brasília, p. 333-338. 2024. Disponível em: <https://www.revistadotribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0a899a7700000196c69fae86146df812&docguid=Ia4d84fb0c63511eeb8ddc6dc9f0319e1&hitguid=Ia4d84fb0c63511eeb8ddc6dc9f0319e1&spos=3&epos=3&td=1270&context=179&crumb-action=append&crumb->



label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1. Acesso em: 12 maio 2025.

MINISTÉRIO DA FAZENDA (MF). Censo Nacional do Programa Desenrola Brasil. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/apresentacoes/2024/maio/censo-desenrola-21052024.pdf/view>. Acesso em 15 jan 2026.

OLIVEIRA, Andréa Luisa de. *Função Social Do Crédito E O Consumo (In)Sustentável Dos Serviços Bancários Na Pós-Modernidade*. 2015. 179 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2015.

OLLAIK, Leila Giandoni; MEDEIROS, Janann Joslin. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 45, p. 1943-1967, 2011.

SADECK, Samara. *Últimas da Internet: Bolsonaro assina decreto que regulamenta normas relativas ao super endividamento*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/conexao-senado/2022/07/27/ultimas-da-internet-bolsonaro-assina-decreto-que-regulamenta-normas-relativas-ao-super-endividamento>. Acesso em: 12 maio 2025.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. Cengage Learning, 2014.

SERASA LIMPA NOME. *Mapa da Inadimplência e Negociação de Dívidas no Brasil: o levantamento mensal da serasa sobre a relação dos brasileiros com as dívidas*. 2025. Disponível em: <https://www.serasa.com.br/limpa-nome-online/blog/mapa-da-inadimplencia-e-renogociacao-de-dividas-no-brasil/>. Acesso em: 10 maio 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1006 e 1005. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=493211&ori=1>. Acesso em 20 dez. 2025.

SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, v. 2, p. 199-218, 2006.

WOLFGANG SARLET, I. DIGNIDADE (DA PESSOA) HUMANA, MÍNIMO EXISTENCIAL E JUSTIÇA CONSTITUCIONAL: ALGUMAS APROXIMAÇÕES E ALGUNS DESAFIOS. *Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional*, Florianópolis (SC), v. 1, n. 1, p. 29-44, 2013. DOI: 10.37497/revistacejur.v1i1.24. Disponível em: <https://revistadocejur.tjsc.jus.br/cejur/article/view/24>. Acesso em: 28 nov. 2025.

