



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO–CONAMP, entidade de classe de âmbito nacional, com sede no Setor Hoteleiro Sul, Quadra 6, Conjunto A, Complexo Brasil XXI, Bloco A, Salas 305/306, em Brasília, Distrito Federal (**DOCs. 01 e 02**), por seus procuradores (**DOC. 03**), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento nos arts.102, § 1º e 103, inciso IX, da Constituição Federal, bem como nos arts. 1º e 3º da Lei Federal n 9.882/99, ajuizar

***ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL-
ADPF***

com pedido de concessão de medida liminar,

contra a **integralidade do Decreto 11.150**, publicado em 26 de julho de 2022 (**DOC. 04**), que regulamenta ‘a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial para fins de prevenção, tratamento e conciliação de situações de superendividamento’, ato normativo expedido pelo Presidente da República, indicando como **preceitos constitucionais violados**: o art. 1º, inciso III (**dignidade da pessoa humana**); art. 5º, inciso XXXII (**dever fundamental do Estado na**



proteção ao consumidor); art. 5º inciso XXXV (**acesso ao Poder Judiciário por uma ordem jurídica justa**); art. 6º (**efetivação dos direitos fundamentais sociais – mínimo existencial de consumo**); arts. 2º e 60, § 4º, III (**princípio da separação de poderes**); art. 129, inciso IX (**que dispõem sobre as funções dos Ministérios Públicos, especialmente aqueles que detêm a função administrativa de PROCONS estaduais**).

CONTEXTUALIZAÇÃO FÁTICA INICIAL:

No exercício de suas funções estatutárias, o **INSTITUTO BRASILEIRO DE POLÍTICA E DIREITO DO CONSUMIDOR – BRASILCON** e a **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO DO CONSUMIDOR – MPCON**, associações civis de âmbito nacional, com atuação multidisciplinar, sem fins lucrativos e desprovidos de alinhamento político-partidário, caracterizadamente desenvolvedores de atividades científicas, técnicas e pedagógicas, integrada por membros do Ministério Público e juristas com atuação enfática na área do direito do consumidor, trouxeram ao conhecimento da CONAMP os efeitos deletérios à higidez da economia familiar, ao mínimo existencial e aos objetivos visados pelo legislador ao aprovar a lei do superendividamento, a partir da edição do Decreto nº 11.150/2022, o que motivou, o ajuizamento da presente demanda constitucional.

Referidas entidades também compõem o Sistema Nacional de Defesa dos Consumidores – SNDC, sendo referências em matéria de Direito do Consumidor e Proteção aos Vulneráveis, **reunindo diversos acadêmicos, operadores e profissionais**, bem como liderando a produção científica em matéria de direito do consumidor.

Portanto, possuem ampla e reconhecida representatividade nacional em suas corriqueiras atividades, sem prejuízo de indubitado domínio de conteúdo a respeito dos temas que envolvem direito do consumidor nos mais diversos setores.



O ATO NORMATIVO IMPUGNADO

Eis a íntegra do **Decreto 11.150/22**, cuja índole normativa é inconteste:

DECRETO Nº 11.150, DE 26 DE JULHO DE 2022

Regulamenta a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial para fins de prevenção, tratamento e conciliação de situações de superendividamento em dívidas de consumo, nos termos do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, **caput**, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto nos art. 6º, **caput**, incisos XI e XII, art. 54-A, § 1º, art. 104-A, **caput**, e art. 104-C, § 1º, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor e nos art. 3º, **caput**, incisos IV e VII, e art. 4º, **caput**, incisos VI e VIII, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964,

DECRETA:

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**.



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:

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.

Brasília, 26 de julho de 2022; 201º da Independência e 134º da República.

JAIR MESSIAS BOLSONARO
Paulo Guedes

Trata-se de decreto regulamentador das Leis nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), com as alterações operadas pela Lei 14.181, de 1º de julho de 2021, Lei essa editada “para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento”.

Como será demonstrado, o ato normativo consubstanciado no Decreto presidencial acabou por: i - **inviabilizar** a promoção da dignidade humana da pessoa consumidora; ii - **tarifar** insuficientemente o conceito jurídico indeterminado respeitante ao *mínimo existencial*; iii - **mitigar** os deveres de proteção do Estado aos direitos fundamentais dos consumidores; iv - **dificultar** a atuação dos PROCONS (especialmente aqueles geridos pelos Ministérios Públicos) na realização de medidas conciliatórias de tratamento aos consumidores em situação jurídica de superendividamento; v - **ofender** competência do parlamento na medida em que extrapolou os limites de regulamentação, impondo preceitos estranhos à aplicação da legislação que dispõe sobre o crédito responsável, prevenção, tratamento ao superendividamento.



CABIMENTO DA ADPF EM FACE DE ATO NORMATIVO SECUNDÁRIO

Esta arguição de descumprimento de preceito fundamental há de ser julgada procedente, porquanto, entre outras circunstâncias lesivas a direitos da pessoa humana, constitucionalmente garantidos, a regulamentação do **mínimo existencial**, *per se*, demonstrou-se insuficiente, inviável, para não dizer incompatível com os direitos fundamentais.

A Lei nº 9.882/99, que regula o cabimento da ADPF, tem por escopo o controle dos atos comissivos ou omissivos dos Poderes Públicos que importem em **lesão** ou **ameaça de lesão** aos **preceitos fundamentais** derivados da ordem democrática consagrada no País. Neste sentido, a legislação é clara:

Art.1º A arguição prevista no § 1º do art.102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.

Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental:

I - quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição;

Advirta-se que a ADPF, muito embora componha o complexo e necessário controle de constitucionalidade, não se confunde com as demais ações e garantias, **servindo justa e ‘subsidiariamente’ quando os direitos básicos e valores essenciais na legalidade constitucional são objetivamente lesionados**. Ademais, visa, ao mesmo tempo, impugnar a validade do ato normativo impugnado, possibilitando o emprego de deveres de conduta para satisfação de direitos fundamentais. Disso se percebe que o Constituinte, sistematicamente, buscou intensificar a plêiade de instrumentalidades a fim de preservar a *‘supremacia da Constituição Federal’*.

É neste sentido a lição de CLÊMERTON MERLIN CLEVE:



Bem se vê que a introdução da ADPF no sistema de controle de constitucionalidade pátrio trouxe novos horizontes nesta seara. Enquanto mecanismo inovador, a arguição de descumprimento de preceito fundamental tem um campo próprio de incidência, não coincidente com o dos demais meios de controle concentrado. De maneira que: (...) não há equivalência ou simetria entre o antigo objeto das ações diretas (relativamente aos preceitos fundamentais) e a atual arguição, já que a esfera de incidência desta engloba também a impugnação de atos concretos e até de atos não estatais, o que nunca esteve inserido nas ações genéricas de controle de constitucionalidade, assim como omissões, que tradicionalmente também não contavam com remédio adequado, senão a partir da própria Carta de 1988”, **in Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Declaração de inconstitucionalidade da incidência sobre a hipótese de antecipação do parto de feto comprovadamente anencefálico. Soluções práticas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 19-46.**

Aliás, o correto é asseverar sobre a ‘*fiscalização de constitucionalidade*’, porque o Decreto 11.150/22, extremamente indolente, **desmerece todo o arcabouço histórico da Constituição de 1988**, firmando-se como édito contrário ao **livre desenvolvimento da personalidade humana**.

É necessário reconhecer que esse Supremo Tribunal Federal não aceita controle de constitucionalidade – geralmente – quando a violação se dá por ato normativo secundário, conforme se vê dos julgamentos das ADPFs 169, 192, 203 e 260. Ocorre que também o Excelso Supremo Tribunal Federal já aceitou ADI e ADPF, **na excepcionalidade**, contra **atos normativos secundários**.

O Excelso Supremo Tribunal Federal, em hipótese anterior, aceitou o processamento de ADI considerando que ato normativo secundário continha **abstração** e **disposições típicas** de atos normativos primários, criando **obrigações genéricas** e **inovando na ordem jurídica**, não só em face de texto legal, como também da Constituição Federal. Na **ADI nº 4.874-DF**, de relatoria da Min. ROSA WEBER, essa excepcionalidade foi reconhecida:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. ART. 7º, III E XV, IN FINE, DA LEI Nº 9.782/1999.



RESOLUÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA (RDC) DA ANVISA Nº 14/2002. PROIBIÇÃO DA IMPORTAÇÃO E DA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS FUMÍGENOS DERIVADOS DO TABACO CONTENDO ADITIVOS. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. REGULAÇÃO SETORIAL. FUNÇÃO NORMATIVA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. CLÁUSULAS CONSTITUCIONAIS DA LIBERDADE DE INICIATIVA E DO DIREITO À SAÚDE. PRODUTOS QUE ENVOLVEM RISCO À SAÚDE. COMPETÊNCIA ESPECÍFICA E QUALIFICADA DA ANVISA. ART. 8º, § 1º, X, DA Lei nº 9.782/1999. JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL. DEFERÊNCIA ADMINISTRATIVA. RAZOABILIDADE. CONVENÇÃO-QUADRO SOBRE CONTROLE DO USO DO TABACO – CQCT. IMPROCEDÊNCIA.

[...]

5. Credencia-se à tutela de constitucionalidade in abstracto **o ato normativo qualificado por abstração, generalidade, autonomia e imperatividade**. Cognoscibilidade do pedido sucessivo de declaração de inconstitucionalidade da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 14/2012 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA.

Também da relatoria da Ministra ROSA WEBER, a **medida cautelar na ADI 6.675**, garantiu a fiscalização de constitucionalidade dos Decretos Regulamentares nº 10.627, 10.628 e 10.629, ante a clara *ratio decidendi* de que os atos extravasavam a noção constitucional de regulamentação, **criando direitos e suspendendo obrigações próprias** de atos normativos primários, **cabendo assim o controle de constitucionalidade**:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETOS PRESIDENCIAIS QUE DISPÕEM SOBRE AQUISIÇÃO, CADASTRO, REGISTRO, POSSE E PORTE DE ARMAS DE FOGO, ACESSÓRIOS E MUNIÇÕES. ATOS NORMATIVOS EDITADOS COM O PROPÓSITO DE PROMOVER A CHAMADA “FLEXIBILIZAÇÃO DAS ARMAS” NO BRASIL. INOVAÇÕES REGULAMENTARES INCOMPATÍVEIS COM O SISTEMA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE ARMAS INSTITUÍDO PELO ESTATUTO DO DESARMAMENTO. DEVER ESTATAL DE PROMOVER A SEGURANÇA PÚBLICA COMO COROLÁRIO DO DIREITO À VIDA. NORMAS QUE EXORBITAM DOS LIMITES DO PODER REGULAMENTAR OUTORGADO PELA CONSTITUIÇÃO AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA, VULNERANDO, AINDA,



POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO A DIREITOS FUNDAMENTAIS. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA EM PARTE, AD REFERENDUM DO PLENÁRIO.

1. O modelo contemporâneo de segurança pública – positivado no texto constitucional e no âmbito do Sistema Global (ONU) e Regional (OEA) de Proteção dos Direitos Humanos – preconiza o controle rigoroso do acesso da população às armas de fogo, acessórios e munições, devido aos efeitos prejudiciais desses produtos sobre a segurança das pessoas, o bem-estar da comunidade, o desenvolvimento social e econômico do Estado e o direito à convivência em harmonia e paz.

2. Inúmeros estudos, nacionais e internacionais, públicos e privados, apoiados por expressiva maioria da comunidade científica mundial, revelam uma inequívoca correlação entre a facilitação do acesso da população às armas de fogo e o desvio desses produtos para as organizações criminosas, milícias e criminosos em geral, por meio de furtos, roubos ou comércio clandestino, aumentando ainda mais os índices gerais de delitos patrimoniais, de crimes violentos e de homicídios.

3. A segurança pública é corolário do direito à vida. É a tutela prestada pelo Estado em favor da vida digna, livre do medo, livre dos atos de barbárie que revoltam a consciência da humanidade. O Estatuto do Desarmamento é o diploma legislativo que consubstancia os valores constitucionais concernentes à proteção da vida humana (CF, art. 5º, caput) e à promoção da segurança pública (CF, art. 144, caput) contra o terror e a mortalidade provocada pelo uso indevido das armas de fogo.

4. Os regulamentos estão subordinados às leis que lhes dão fundamento, devendo observância ao espaço restrito de delegação normativa. O respeito a este limite de conformação regulamentar adquire relevância constitucional, na medida em que configura corolário do postulado da separação dos Poderes.

5. Os Decretos presidenciais impugnados, **ao inovarem na ordem jurídica, fragilizaram o programa normativo** estabelecido na Lei 10.826/2003, que inaugurou uma política de controle responsável de armas de fogo e munições no território nacional.

6. Medida liminar deferida, ad referendum do Plenário, para suspender a eficácia dos Decretos presidenciais impugnados, na parte em que introduzem as seguintes inovações no ordenamento positivo.



Quanto à ADPF, com maior razão, é ela cabível quando se trata de atos secundários desafiadores da Constituição Federal, e dentre eles os Decretos Regulamentares, por duas razões. *Pela primeira*, a ADPF tem como base de diferenciação das demais ações fiscalizatórias justamente o **requisito da subsidiariedade**, o que lhe garante, na excepcionalidade, o controle de constitucionalidade de decretos. Trata-se de hipótese de controle abstrato-concentrado (ver art. 10, § 3.º, da Lei 9.882/1999), conforme anotado por valiosa lição doutrinária:

“A arguição de descumprimento atende também às demais características do controle abstrato de constitucionalidade, dentre as quais podemos citar: (a) é concentrado, na medida em que apenas o STF dispõe de competência quanto aos atos normativos federais e estaduais, e em face da Constituição Federal, para processar e julgar a ação direta de inconstitucionalidade; (b) principal, na medida em que é suscitada por meio de uma ação autônoma que visa verificar, em tese, a validade do ato normativo; e (c) objetivo porque, “à margem de tal ou qual interesse, tem em vista a preservação ou a reconstrução da constitucionalidade objetiva, quando o que avulta é a constante conformidade ou procura de conformidade dos comportamentos, dos actos e das normas com as regras constitucionais”. (Miranda, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 1988. t. II, p. 313). CLÈVE, CLÈMERSON MERLIN. **Declaração de inconstitucionalidade de dispositivo normativo em sede de juízo abstrato e efeitos sobre os atos singulares praticados sob sua égide**. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. n. 19. p. 285. abr.-jun. 1997.

Nesse caso, advirta-se que a ‘cláusula de subsidiariedade’ não pode ser vista como ponto residual. A leitura a ser feita do § 1º, do art. 4º da Lei 9.882/99 deve ser *conforme à Constituição*, o que significa dizer que em jogo está a ‘**lesividade de preceitos fundamentais**’ que exigem *ampla sindicabilidade*. Neste sentido, o eminente Ministro CELSO DE MELLO na ADPF nº 17 AgRg/AP:

“(…) o princípio da subsidiariedade não pode – e não deve – ser invocado para impedir o exercício da ação constitucional de arguição de descumprimento de preceito fundamental, eis que esse instrumento está vocacionado a viabilizar, numa dimensão estritamente objetiva, a realização jurisdicional de direitos básicos, de valores essenciais e de preceitos fundamentais contemplados no texto da Constituição da República [...] Se assim não se entendesse, a



indevida aplicação do princípio da subsidiariedade poderia afetar a utilização dessa relevantíssima ação de índole constitucional, o que representaria, em última análise, a inaceitável frustração do sistema de proteção, instituído na Carta Política, de valores essenciais, de preceitos fundamentais e de direitos básicos, com grave comprometimento da própria efetividade da Constituição”.

Essa opção também é aclarada pela doutrina:

“Assim, a ADPF, consoante essa tese, parcialmente já encampada pelo STF (mas não totalmente aclarada) é sempre cabível quando houver a necessidade (interesse público na conformação constitucional do Direito) de um instrumento para combater determinada lesão à Constituição (em seus preceitos fundamentais) que não possa ser combatida (de forma definitiva, amplamente e com o mesmo grau de satisfação) por meio dos demais instrumentos jurisdicionais existentes, por não terem a mesma expressividade (ou impacto) que a ADPF (caso paradigmático da omissão inconstitucional), presente o interesse público nesse tipo de solução”, TAVARES, ANDRÉ RAMOS, in **Arguição de descumprimento de preceito fundamental: análise da evolução do instituto sob a Constituição de 1988**. In: Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois. A Consolidação das instituições. Senado Federal.

Pela segunda, caso o ato questionado seja lesivo diretamente ao texto constitucional, inclusive de forma a inovar na legislação, **ferindo o preceito da legalidade** (CF, art. 5º, inc. II), também claramente cabível a ADPF. Esta foi a base da ADPF nº 900, Relator o eminente Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO:

DIREITO CONSTITUCIONAL DO TRABALHO. DIREITO À SAÚDE. ARGUIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PANDEMIA DE COVID-19. PORTARIA MTPS Nº 620/2021. VEDAÇÃO À EXIGÊNCIA DE VACINAÇÃO. ATO INFRALEGAL. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A Portaria MTPS nº 620/2021 proíbe o empregador de exigir documentos comprobatórios de vacinação para a contratação ou manutenção da relação de emprego, equiparando a medida a práticas discriminatórias em razão de sexo, origem, raça, entre outros. No entanto, a exigência de vacinação não é equiparável às referidas práticas, uma vez que se volta à proteção da saúde e da vida dos demais empregados e do público em geral.



2. Existe consenso médico-científico quanto à importância da vacinação para reduzir o risco de contágio por Covid-19, bem como para aumentar a capacidade de resistência de pessoas que venham a ser infectadas. Por essa razão, o Supremo Tribunal Federal considerou legítima a vacinação compulsória, não por sua aplicação forçada, mas pela adoção de medidas de coerção indiretas. Nesse sentido: ARE 1.267.879, Rel. Min. Luís Roberto Barroso; ADIs 6.586 e 6.587, Rel. Min. Ricardo Lewandowski.

3. É da natureza das relações de trabalho o poder de direção do empregador e a subordinação jurídica do empregado (CF, art. 7º c/c CLT, arts. 2º e 3º). O descumprimento, por parte do empregado, de determinação legítima do empregador configura justa causa para a rescisão do contrato de trabalho (CLT, art. 482, h). É importante enfatizar que constitui direito dos empregados e dever do empregador a garantia de um ambiente de trabalho seguro e saudável (CF/1988, art. 7º, XXII, e art. 225).

4. Acrescente-se, ainda, que a extinção da relação de trabalho, mesmo sem justa causa, é um direito potestativo do empregador, desde que indenize o empregado na forma da lei (CF/88, art. 7º, I). Do mesmo modo, a atividade empresarial sujeita-se à livre iniciativa e à liberdade de contratar, competindo ao empregador estabelecer estratégias negociais e decidir sobre os critérios de contratação mais adequados para sua empresa (CF, art. 170).

5. Ato infralegal, como é o caso de uma portaria, não é instrumento apto a inovar na ordem jurídica, criando direitos e obrigações trabalhistas (CF, art. 5º, II). Tampouco pode limitar o sentido e alcance de normas constitucionais. Até mesmo a lei encontra limites na restrição de princípios e direitos fundamentais.

6. Note-se, por fim, que o reconhecimento da inconstitucionalidade de dispositivos da portaria apenas restabelece o direito do empregador de rescindir o contrato de trabalho. Não significa, porém, que ele deva necessariamente fazê-lo, cabendo-lhe ponderar adequadamente as circunstâncias do caso concreto.

7. Deferimento da cautelar, para suspender os dispositivos impugnados. Fica ressalvada a situação das pessoas que têm expressa contraindicação médica à vacinação, fundada no Plano Nacional de Vacinação contra a COVID-19 ou em consenso científico, hipótese em que se deve admitir a testagem periódica.



Por isso e em homenagem à *interpretação conforme à Constituição*, a **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental** traduz-se na mais adequada ação de controle objetivo de constitucionalidade aplicável e cabível, consoante art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, no caso concreto **onde há flagrante desrespeito aos direitos fundamentais**.

LEGITIMAÇÃO ATIVA: DAS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS INVIABILIZADAS A PARTIR DO DECRETO IMPUGNADO

A arguente, **Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP**, tem **legitimidade consabida**. Se inscreve no elenco das grandes entidades associativas nacionais que defendem o regime democrático, a ordem jurídica e a Constituição Federal. Já é tranquilamente reconhecida, por esse colendo Supremo Tribunal Federal, como legitimada a propor ação direta de inconstitucionalidade.

Há por fim clara **pertinência temática** entre os objetos da presente arguição com as **finalidades estatutárias da arguente**. O Ministério Público é instituição permanente e essencial à justiça (CF, art. 127), destacando-se entre as funções institucionais a promoção de interesses difusos e coletivos (CF, art. 129, inc. III), dentre os quais, *e com relevo acentuado*, a **proteção dos direitos dos consumidores**. No caso, o Ministério Público, *através de seus membros com as atribuições definidas nas respectivas leis orgânicas*, busca a aplicação das leis promotoras da tutela aos vulneráveis nas mais variadas vertentes e de efetividade do **direito fundamental** dos consumidores (CF, art. 5º, inc. XXXII).

Também na pauta de funções do Ministério Público cumpre **zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na legalidade constitucional** (CF, art. 129, inc. II).

Com efeito, em todos os Ministérios Públicos Estaduais e no âmbito do Ministério Público da União estão **presentes Promotorias de Justiça, Procuradorias de Justiça, Procuradorias da República** voltadas à promoção e defesa dos



consumidores nos **âmbitos judicial e extrajudicial**, com os mais variados matizes de proteção aos vulneráveis, mediante ação civil pública, inquérito civil público, procedimentos administrativos coletivos e de natureza individual, notícias de fato, contando, para tanto, com secretarias, assessorias, participação nas discussões comunitárias e, ainda, com efetivo **atendimento ao público** (mediante plataformas virtuais e físicas).

No Código de Defesa do Consumidor são visualizados os **deveres legais** tocados ao Ministério Público para a tutela dos consumidores. Estão espalhados desde a Política Nacional das Relações de Consumo, passando pelo controle contratual de cláusulas abusivas e aportando na defesa processual (difusa, coletiva e individual) dos consumidores:

Art. 5º Para a execução da Política Nacional das Relações de Consumo, contará o poder público com os seguintes instrumentos, entre outros:

II - instituição de **Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor**, no âmbito do Ministério Público

Art. 51. § 4º É facultado a qualquer consumidor ou entidade que o represente **requerer ao Ministério Público que ajuíze a competente ação para ser declarada a nulidade de cláusula contratual** que contrarie o disposto neste código ou de qualquer forma não assegure o justo equilíbrio entre direitos e obrigações das partes.

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;



II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, **são legitimados** concorrentemente:

I - o Ministério Público,

Art. 92. O **Ministério Público**, se não ajuizar a ação, atuará sempre como fiscal da lei.

Também na Lei Orgânica do Ministério Público (Lei 8.625/93), a proteção aos consumidores está entre **as atribuições dos membros**:

Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao **Ministério Público**:

IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei:

a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao **consumidor**, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros **interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos**;

Deve ser ainda salientado que quatro Estados da Federação (**Minas Gerais, Ceará, Piauí e Paraíba**), de acordo com as disposições constitucionais estaduais, dispõem de PROCONs regionais geridos e administrados pelos respectivos Ministérios Públicos. Tais órgãos públicos são responsáveis pelo gerenciamento de **políticas públicas** de promoção aos consumidores, bem como o **exercício de poder de polícia** (fiscalização, multa, interdição, suspensão das atividades etc.), nos termos do Decreto 2.181, de 20 de março de 1997.

Calha mencionar que o tema '**superendividamento**', antes mesmo da vigência da lei que rege o tema (Lei 14.181/21), já era objeto de inúmeras atuações



coletivas, por parte do Ministério Público, especialmente considerando os reiterados abusos das instituições financeiras e o resultado da ADI 2591, que consolidou a posição de constitucionalidade e aplicação plena do CDC aos serviços bancários, financeiros, de crédito e securitários Também esse tema já era tratado pela jurisprudência nacional considerando o reconhecimento dessa patologia.

Entretanto, com o advento da **Lei 14.181/21** que dispõe sobre *crédito responsável, prevenção e tratamento ao superendividamento*, de 01.07.2021, novas atribuições e funções aos membros do Ministérios Públicos que atuam na proteção dos consumidores foram positivadas. Além do **controle da oferta e contratualização do crédito** (arts. 54-B; 54-C; e 54-D) o que compõe a chamada **prevenção ao superendividamento**, também cabe ao Ministério Público, integrante do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC, **o tratamento dos consumidores em situação jurídica de superendividamento**. Observe:

‘Art. 104-C. Compete concorrente e facultativamente aos órgãos públicos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor a fase conciliatória e preventiva do processo de repactuação de dívidas, nos moldes do art. 104-A deste Código, no que couber, com possibilidade de o processo ser regulado por convênios específicos celebrados entre os referidos órgãos e as instituições credoras ou suas associações.

§ 1º Em caso de conciliação administrativa para prevenir o superendividamento do consumidor pessoa natural, os órgãos públicos poderão promover, nas reclamações individuais, **audiência global de conciliação com todos os credores e, em todos os casos, facilitar a elaboração de plano de pagamento, preservado o mínimo existencial**, nos termos da regulamentação, sob a supervisão desses órgãos, sem prejuízo das demais atividades de reeducação financeira cabíveis.

§ 2º O acordo firmado perante os órgãos públicos de defesa do consumidor, **em caso de superendividamento do consumidor pessoa natural, incluirá a data a partir da qual será providenciada a exclusão do consumidor de bancos de dados e de cadastros de inadimplentes**, bem como o condicionamento de seus efeitos à abstenção, pelo consumidor, de condutas que importem no agravamento de sua situação de superendividamento, especialmente a de contrair novas dívidas.”



Assim, o Decreto 11.150/22 – que fere de morte a Constituição Federal, bem como a lei 14.181/22 atualizadora do Código de Defesa do Consumidor – **inviabiliza** os modelos de prevenção e tratamento, na medida em que estabelece *tarifação indevida, ínfima e desproporcional do chamado ‘mínimo existencial’*, **inova** na legislação *fixando vedações não contidas no ato normativo primário* e **fere**, conseqüentemente, o *princípio da legalidade* (CF, art. 5º, inc. II).

E mais: o Decreto 11.150/22 (aqui impugnado) tolhe totalmente a **autonomia institucional** dos Ministérios Públicos, impedindo, principalmente, a **regulação**, no âmbito interno-institucional, de medidas para acesso, atendimento, acolhimento, resolutividade de **queixas de consumidores em situação jurídica de superendividamento**, que, pelo CDC atualizado pela Lei 14.181/21, seriam apenas aqueles que o total de suas dívidas comprometem ‘o mínimo existencial’. Logo, o Decreto impede que a maioria dos brasileiros recorram ao sistema criado pelo CDC e aos Ministérios Públicos, pois, segundo a tarifação do Decreto, só os que teriam ao final do mês menos de R\$ 303,05 estariam superendividados (Art. 54, §1º). Por isso, **trata-se de ato normativo que fulmina não só direitos, mas também instituições**, especialmente aquelas que congregam o SNDC, havendo, por isso, clara legitimidade da CONAMP.

Por isso é que, no paradigmático julgamento da ‘**ADI dos Bancos**’ (a famosa ADI 2.591/2006), essa colenda Suprema Corte, separando o conceito de ‘*operações players econômicos*’ de ‘**serviços financeiros**’ e ‘**produtos bancários**’, reafirmou a **legitimidade de atuação dos Ministérios Públicos**. Eis excerto daquele julgamento que importa ao caso em tela:

Esse é, exatamente, o ponto: os direitos dos consumidores de **produtos financeiros e serviços bancários**, bem como os meios para seu reconhecimento, não são disciplinados, nem o poderiam ser, na lei que hoje regula o Sistema Financeiro Nacional porque semelhante encargo compete, de modo inequívoco, ao código de defesa do consumidor previsto no art. 48, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Do art. 192 do Estatuto Fundamental não se ocupa, portanto, a Lei nº 8.078, senão do art. 5º, inciso XXXII; e do art. 48, das Disposições Transitórias. **Em resumo, a circunstância isolada de competir ao**



Banco Central controlar o Sistema Financeiro Nacional não pode servir de razão para restringir o direito de ação dos consumidores, a atuação do Ministério Público e de associações legalmente constituídas para defender interesses e direitos decorrentes das relações de consumo, para frustrar, enfim, o próprio princípio da proteção judiciária, garantia fundamental consagrada pela Constituição da República (art. 5º, inciso XXXV).

Portanto, inquestionável a **legitimidade ativa da arguente e sua pertinência temática.**

Justificada, até aqui, a legitimidade da entidade autora e a pertinência temática desta arguição de descumprimento de preceito fundamental com os objetivos estatutários dela, resta a exposição das razões de mérito. Neste ponto, os signatários, advogados, pedem licença para reproduzir o teor dos fundamentos apresentados pela própria entidade arguente, CONAMP, cuja essência encampam.

MÉRITO

O FENÔMENO DO SUPERENDIVIDAMENTO E A JUSFUNDAMENTABILIDADE DA LEI 14.181/21

O superendividamento é fenômeno econômico, jurídico, social e político que atinge toda globalidade. Por isso, muitos países já dispõem de legislação (geralmente consumerista) voltada à prevenção e tratamento do superendividamento. Em França, a legislação de 1993 e atualizada em 2016 (em grande parte acompanhada pelo Brasil) autoriza plano de pagamento pelos consumidores em audiência global junto aos fornecedores de crédito, garantindo preservação de rendimentos para pagamento de despesas indispensáveis à qualidade de vida durante o adimplemento (*reste à vivre*). Nos Estados Unidos da América o que se propõe é o *direito ao recomeço*, com o perdão das dívidas (*fresh start*).

É estreita a ligação do **superendividamento** com o **crédito**. O acesso a produtos (bens materiais e imateriais) e à prestação de serviços é **imperativo** desta



fase humana contemporânea. **‘Estar fora do mercado’** significa estar alijado e excluído dos víveres mais essenciais, concluindo-se numa situação de *‘subconsumo’* ou em situações **abaixo da linha da pobreza**. Neste sentido o Eminentíssimo Min. EROS ROBERTO GRAU sintetiza com acuidade a noção do **‘princípio de proteção ao consumidor’**. *Verbis*:

“A par de consubstanciar, a defesa do consumidor, um modismo modernizante do capitalismo — a ideologia do consumo contemporizada (a regra ‘acumulai, acumulai’ impõe o ditame ‘consumi, consumi’, agora porém sob proteção jurídica de quem consome) — afeta todo o exercício de atividade econômica, inclusive tomada a expressão em sentido amplo, como se apura da leitura do parágrafo único, II do art. 175. O caráter constitucional conformador da ordem econômica, deste como dos demais princípios de que tenho cogitado, é inquestionável”, in **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**, Malheiros Ed., 6ª ed., 2001, págs. 272/273.

Se o crédito antes era limitado à indústria, às empresas, ao comércio e à produção rural, na **sociedade de mercado** passou a ser inserido no dia a dia dos núcleos familiares. Evidentemente, se o crédito proporciona o desenvolvimento econômico e, respectivamente, promove *‘players’*, podendo garantir efeitos positivos e preponderantes para a riqueza nacional, *de outro lado*, tem ampla capacidade de – **a partir do uso abusivo, de publicidades persuasivas, de práticas irresponsáveis e de condutas nocivas e vedadas** – projetar vastos **efeitos negativos**, contribuindo significativamente para o **superendividamento** de grande parte da população e hiperinflação econômica. Em outras palavras: a pobreza nacional.

A doutrina bem explica a relação **crédito – superendividamento**:

O **crédito** situa-se no coração do consumo, uma vez que permite a realização imediata de projetos que, do contrário, deveriam ser diferidos ou, na pior hipótese, abandonados. Este instrumento é essencial, tanto no plano macroeconômico, para acompanhar o desenvolvimento (54% do PIB segundo M. Chatel, atual secretário de Estado do Consumo), como sobre o plano microeconômico, para favorecer o incremento do plano de vida dos consumidores. As leis recentes francesas destacaram a relação entre o desenvolvimento e a proteção do consumidor, sendo a confiança um dos motores da primeira. A regulamentação,



algumas vezes bastante minuciosa, ou mesmo espinhosa, foi construída de maneira muito empírica. Os dispositivos de prevenção do Código de Consumo fundam-se sobre uma responsabilização dos atores contratuais graças, de um lado, à regulamentação das **práticas comerciais como elemento capaz de alimentar e sustentar o superendividamento** e, de outro lado, aos dispositivos sobre informação e reflexão. A lei coloca à disposição do fornecedor dados informativos e sobretudo organiza a informação do consumidor para permitir-lhe avaliar as consequências do comprometimento pretendido. É uma ilustração do aforismo de Lacordaire, segundo o qual nas relações entre o fraco e o forte, é a liberdade que escraviza e a lei que liberta. A presente exposição se dedica a descrever as regras aplicáveis ao crédito para o consumo, **que constitui uma das principais fontes do superendividamento**, sendo, também, o crédito imobiliário objeto de regulamentação bastante semelhante. O legislador trabalhou em duas direções para organizar a regulamentação: a caracterização da atividade do fornecedor de crédito e assegurar a garantia da liberdade do consumidor”. FLORES, PHILIPPE. **A prevenção do superendividamento pelo código de consumo. In RDC. v. 78. São Paulo Revista dos Tribunais, 2011, p. 67-79**

No Brasil, a introdução do tema ao **crédito responsável, prevenção e tratamento ao superendividamento** mereceu atenção inicialmente da academia e de agentes públicos, secundados, posteriormente, no ambiente político-institucional, com inúmeras discussões conjuntamente a vários setores e interessados.

Deve ser dito, inclusive, que o **Excelso Supremo Tribunal Federal** tem forte influência e contribuição nesta atuação propositiva a partir do julgamento da **ADIn 2591 de 2006**, quando compreendeu plenamente aplicável o Código de Defesa do Consumidor nas questões afetas à **prestação de serviços financeiros e produtos bancários**. A questão ficou assim ementada:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS PELO PROCURADOR GERAL DA REPÚBLICA CONHECIDOS. ALEGAÇÃO DE CONTRADIÇÃO. ALTERAÇÃO DA EMENTA DO JULGADO. RESTRIÇÃO. EMBARGOS PROVIDOS. 4. Embargos opostos pelo Procurador Geral da República. Contradição entre a parte dispositiva da ementa e os votos proferidos, o voto condutor e os demais que compõem o acórdão. 5. Embargos de declaração providos para reduzir o teor da ementa referente ao julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. **2.591**, que passa a ter o seguinte conteúdo, dela excluídos enunciados em relação aos quais não há consenso: ART. 3º, § 2º, DO CDC. CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. ART. 5º, XXXII,



DA CB/88. ART. 170, V, DA CB/88. INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. SUJEIÇÃO DELAS AO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. 1. As instituições financeiras estão, todas elas, alcançadas pela incidência das normas veiculadas pelo Código de Defesa do Consumidor. 2. "Consumidor", para os efeitos do Código de Defesa do Consumidor, é toda pessoa física ou jurídica que utiliza, como destinatário final, atividade bancária, financeira e de crédito. 3. Ação direta julgada improcedente." (ADI 2591 ED / DF -DISTRITO FEDERAL, EMB. DECL. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Relator: Min. EROS GRAU, Julgamento: 14/12/2006, Publicação: 13/04/2007, Órgão julgador: Tribunal Pleno, Publicação DJ 13-04-2007 PP).

A elaboração, planejamento, positivação e entrada no mundo jurídico da **Lei do Superendividamento no Brasil** (Lei 14.181/21) podem ser segmentadas em quatro módulos: i – problematização e investimento público; ii - processo legislativo; iii - modelos legislativos escolhidos; e iv - fontes diversas.

A **problematização e investimento público** está assim distribuída: **i** – em 2008 o credito consignado é introduzido e massificado no Brasil; **ii** – em 2010, após estudos científicos iniciados em 2004 no âmbito do PPGD da UFGRS, é constituído o Observatório do Crédito e Superendividamento, sob a responsabilidade do **Ministério da Justiça** e da própria **UFRGS**, com análise comportamental de consumidores na grande Porto Alegre – RGS que deixavam de ter acesso a bens e produtos essenciais considerando a situação de superendividamento; **iii** – apresentação de anteprojeto em Congresso do BRASILCON, com apoio do IDEC. Claro, portanto, que o tema já era de amplo **conhecimento e contava com investimento do Poder Executivo federal**, desde os idos de 2004;

O **processo legislativo** está umbilicalmente ligado à nomeação de Comissão de Juristas designada pela Presidência do Senado em 2010, com trabalhos coordenados pelo **Ministro Antônio Herman Benjamin** e com a composição dos seguintes especialistas: **Ada Pellegrini Grinover; Claudia Lima Marques, Leonardo Roscoe Bessa, Roberto Pfeiffer e Kazuo Watanabe**. Essa comissão desenvolveu o seguinte plano de trabalho: realizou diversas *audiências públicas*; *ouviu*



interessados; ensejou reuniões técnicas; buscou outros especialistas para oitiva de experiências; recebeu sugestões práticas de membros dos setores privados (especialmente de crédito e entidades de representação do setor financeiro). Enfim, culminou o rigoroso trabalho (que ainda redundava na atualização do Código de Defesa do Consumidor) com a entrega do texto consolidado do então PL 283/2010;

A realizabilidade da **Lei 14.181/21** contou com o aproveitamento de diversas experiências tanto internas como internacionais: **a** - a ADIn 2.591/06 e as ações coletivas quanto poupança popular havidas no Brasil serviram de base para inserção de novos direitos básicos e princípios (**parte introdutória da lei, inserção de incisos nos artigos 4º, 5º, 6º e 51 do CDC**); **b** - as diretrizes europeias sobre *boa-fé qualificada* (lealdade, cuidado e transparência) e a lei sul-africana de inclusão bancária formaram arrimo para o *capítulo de prevenção* (**parte da disciplina do crédito responsável, introdução dos artigos 54-A a 54-G no CDC**); **c** - a legislação francesa em parte foi aproveitada também à luz do princípio da *boa-fé qualificada* (dever de cooperação) e *educação financeira* para a fixação de procedimento global de pagamento das dívidas após renegociação com todos os credores, constituindo o *capítulo da conciliação* (**parte da disciplina do tratamento do superendividamento, inclusão dos artigos 104-A, 104-B e 104-C**);

Entretanto, apesar da seleção dos modelos acima, a Comissão de Juristas sempre levou em consideração o **direito comparado**. Ademais do *modelo francês* (de repactuação e educação financeira), e do *modelo norte-americano* (direito ao recomeço), verificou as seguintes *fontes*: Códigos de proteção do consumidor França e Itália; Lei modelo UNCITRAL sobre comércio eletrônico; Diretivas Europeias (com destaque à de crédito 2008/48/CE); Convenções internacionais; diversas leis nacionais dos mais variados países; projetos de leis; declarações internacionais.

O então PLS 283/2010 foi aprovado por unanimidade pelo Senado Federal, aportando na Câmara dos Deputados já na configuração de PL 3515/2015, e somente durante o **período da pandemia SARS-COVID-19** alcançou o regime de urgência, oportunidade em que foi votado e aprovado, retornando ao Senado Federal



sob o registro 1805/21, quando novamente foi aprovado à unanimidade e depois sancionado, com vetos presidenciais.

A necessidade de prevenção e tratamento ao superendividamento liga-se à **crise de solvência e liquidez** do consumidor (*com claros reflexos no respectivo núcleo familiar*), considerando a **impossibilidade manifesta em arcar com o conjunto de dívidas** de consumo, exigíveis e vincendas, o que irá resultar total exclusão do mercado. Portanto, a base da legislação é propositiva no sentido: **consolidar** a exigência de **educação financeira do consumidor** (atribuindo novos direitos básicos: dentre eles o **mínimo existencial de consumo**); **prevenir** o superendividamento, através da disciplina do **crédito responsável**; **instrumentalizar** o tratamento dos consumidores em situação jurídica de superendividamento (de preferência pelos meios conciliatórios).

E essa *crise de solvência*, como já alertado, própria da utilização desmesurada do crédito, também está ligada aos **‘acidentes da vida’** pelos quais toda pessoa natural está sujeita (quais sejam: desemprego, óbito, divórcio, doenças) e que atuam **superveniente** e **verticalmente** sobre a realidade pessoal e familiar do consumidor, anulando as perspectivas de honrar com todos os compromissos, sem prejuízo do autossustento.

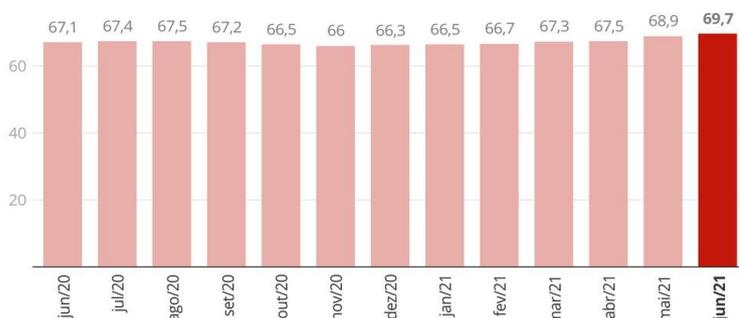
Para se ter ideia, em agosto de 2021, a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), na conhecida Pesquisa de Endividamento e Inadimplência de Consumidor (PEIC), divulgada em agosto de 2021, demonstrou que o percentual de **famílias endividadas no Brasil atingiu 69,7%**, sendo certo que 25,6% dos brasileiros não conseguiram quitar as dívidas no prazo.¹ 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.

¹<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-08/cnc-percentual-de-familias-com-dividas-chega-729>.



Percentual de endividamento das famílias

Em % sobre o total



Fonte: CNC

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.

Neste sentido, a Lei 14.181/21 adotou **conceito legal** para superendividamento. *Verbis*:

Art. 54-A. Este Capítulo dispõe sobre a prevenção do superendividamento da pessoa natural, sobre o crédito responsável e sobre a educação financeira do consumidor.

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

Daí dizer, com apoio em doutrina de referência sobre a matéria, que o conceito de superendividamento é **subjetivo, material e finalístico**:

“**Subjetivo** ou *rationae personae*: trata-se de noção que beneficia somente consumidores superendividados, pessoas naturais, sejam profissionais ou não, isto é, devem ser consumidores *stricto sensu* destinatários finais [...] O segundo elemento subjetivo é a boa-



fé do consumidor superendividado. Essa boa-fé é objetiva e presume-se para todos os consumidores [...] na definição legal de superendividamento da Lei 14.181/2021 existem também **elementos materiais**. *Ratione materiae* os novos capítulos somente se aplicam: às dívidas de consumo, exigíveis ou vincendas [...] outro elemento material é a impossibilidade manifesta de pagar a totalidade dessas dívidas de consumo [...] a lei 14.181/2021 tem uma dimensão social e de máxima projeção dos direitos fundamentais sobre a relação de consumo, ao frisar sua **finalidade** de combater a exclusão social (art. 4º, X do CDC) e a preservação do mínimo existencial (6º, XII do CDC), direito social e fundamental de todos”, **MARQUES, CLAUDIA LIMA, Breve introdução à Lei 14.181/2021 e a nova noção de superendividamento do consumidor. In: Comentários à Lei 14.181/2021: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. Antônio Herman Benjamin [et al.]. São Paulo: Thomson Reuters-Brasil, 2021, p. 36-43.**

São três as diretrizes ‘fundamentais’ da Lei 14.181/21: o **crédito responsável** (direito fundamental), a **boa-fé** (princípio fundamental) e o **mínimo existencial** (bem fundamental).

O *crédito responsável* como **direito fundamental**, mesmo que não estando inscrito nomeadamente no texto constitucional, se faz presente no ‘*âmbito de proteção*’ dos direitos fundamentais do consumidor, sem prejuízo de se encontrar alinhado na A/RES 70/186 da ONU para defesa dos direitos humanos do consumidor, neste caso compondo a ‘cláusula aberta dos direitos fundamentais’ (CF, art. 5º, § 2º). Diz-se fundamental, porquanto enquanto instituto jurídico e econômico, **o crédito no âmbito de consumo não pode (função preventiva) causar a exclusão social**. Aliás, sobre o âmbito de proteção é correto remarcar:

“o âmbito de proteção de um direito fundamental é considerado como hipótese de incidência desse direito (Grundrechtstatbestand). Ele nomeia o tema da proteção jurídico-fundamental, marcando, com isso, o bem protegido e o potencial alcance jurídico dessa proteção”.

DUQUE, Marcelo Schenk. Curso de direitos fundamentais: teoria e prática. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 226

A Lei 14.181/21 trouxe variada disciplina sobre o *crédito responsável*, assim compreendido como dotado de (i) informações específicas, (ii) que atente para as



vedações quanto à oferta, publicidade e abusividades, (iii) de modo igual qualificado por requisitos gerais de contratação como avaliação de risco pelo fornecedor e deveres de esclarecimento.

A *boa-fé*, por sua vez, é claramente **princípio fundamental**, considerando a posição de resolutividade lhe endereçada pelo sistema jurídico. Já tratada neste modal normativo no âmbito do direito privado e respectivas codificações, ainda se atraca fortemente com a ‘**segurança**’ disposta no art. 5º, *caput* na Constituição Federal conferindo estabilidade no tráfego jurídico das relações humanas e nas questões afetas à Administração Pública e interesse público.

Na Lei 14.181/21, a *boa-fé* enquanto princípio compõe a identificação do consumidor superendividado (art. 54-A), desdobra-se em deveres anexos próprios da obrigação como processo (art. 54-B em diante), impondo sanções pela inobservância dos mesmos (CDC, art. 54, parágrafo único), afora exigir dever de conduta quanto à renegociação de dívidas por parte de fornecedores (art. 104-A e art. 104-C). Por isso, é correto dizê-la ‘*boa-fé objetiva qualificada*’, na medida em que se coordena com os seguintes princípios: “*lealdade-equidade-competência-diligência*”; “*informação-esclarecimento*”; “*transparência-confirmação-conservação*”; “*know your customer*”; e *best execution rule*”.

E, por fim, a relação *mínimo existencial* e **bens fundamentais** (FERRAJOLI, Luigi. *Por uma carta de bens fundamentais*. Sequência 60/29-73, jul. 2010). Essenciais que são para livre desenvolvimento da personalidade e que mantêm nítida ligação com o *mínimo existencial* e o ‘*princípio da não exclusão social*’. Um dos limites (e desafios) que se impõe às forças públicas e aos empreendedores de mercado é justamente, através de textos constitucionais, transformar interesses e bens anteriormente meramente privatísticos em direitos salvaguardados, fora do alcance da lógica expropriatória, a fim de conferir à significativa parcela da patrimonialidade o *caráter da intangibilidade*, conforme preceito constitucional (CF, art. 6º).

Nesta situação, os *bens fundamentais* compõem o ‘*mínimo existencial de consumo*’ extravasando a noção de ‘*piso vital mínimo*’, esse último que atua



restritivamente no escopo de preservação da vida (subsistência). O *mínimo existencial de consumo* é aquele que se afina com diversos **direitos fundamentais** (especialmente os sociais: educação, saúde, moradia, transporte, alimentação) aos quais o mercado **tem meios** para atender nas inúmeras atividades inerentes (desde que remunerado), contudo **não pode** opor-se contra o acesso e nem mesmo excuti-los, sob pena de *exclusão social do consumidor*. Sobre o tema:

“O mínimo existencial (do consumo), nestes termos, não se presta (nem se justifica), reprisa-se, apenas a garantir o alcance (de qualidade) aos bens tidos como essenciais, como também a garantir o acesso justo, equilibrado e protegido ao próprio mercado de consumo como um todo”. DAHINTEN, AUGUSTO FRANKE; DAHINTEN, BERNARDO FRANKE. **A proteção do consumidor enquanto direito fundamental e direito humano: consolidação da noção do mínimo existencial de consumo**. In: RDC. v. 106. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 135-165.

O mínimo existencial consta na atualização do CDC. Além de novo direito básico (CDC, art. 6º, inc. XII), com destaque em **três momentos** especiais, na concessão do crédito responsável (CDC art. 6º, XI), na definição do superendividamento (CDC, art. 54-A); e no tratamento que leva à repactuação (CDC, art. 104-A). Como já anotado:

“a jusfundamentabilidade da Lei 14.181/21 é impactante e compromissária às mazelas sociais brasileiras, **já que positivou temas dogmáticos relativos aos direitos fundamentais** (mínimo existencial e não exclusão social) **que não estavam diretamente transcritos no Texto Constitucional**”. MARTINS, FERNANDO RODRIGUES; LIMA, CLARISSA COSTA DE. **Ação de superendividamento (CDC, art. 104-B) e norma constitucional injuntiva: da consensualidade ao plano compulsório.**²

Os escopos da Lei 14.181/21, portanto, são de **promoção** ao consumidor (em respeito à dicção constitucional de fundamentabilidade), **propositivo** à conciliação (harmonia entre credores e devedores), **transversal** à economia (porque

² In: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-contratuais/369501/acao-por-superendividamento-e-norma-constitucional-injuntiva>



contribui com o retorno de consumidores excluídos para o mercado), e, obviamente, **emancipatórios** atinentes à hermenêutica adequada (interpretação mais favorável). Entretanto, o Decreto impugnado, na fixação do mínimo existencial desses objetivos se desgarrou, praticando enorme afronta aos vulneráveis.

DOS PRECEITOS FUNDAMENTAIS VIOLADOS

O Decreto 11.150/22, na integralidade, **fulmina flagrantemente** os seguintes preceitos constitucionais:

- i. art. 1º, inciso III (**dignidade da pessoa humana**);
- ii. art. 5º, inciso II (**princípio da legalidade**);
- iii. art. 5º, inciso XXXII (**dever fundamental do Estado na proteção ao consumidor**);
- iv. art. 5º inciso XXXV (**acesso à justiça**);
- v. art. 6º (**efetivação dos direitos fundamentais sociais – mínimo existencial de consumo**);
- vi. art. 2º e 60, § 4º, inc. III (**separação de poderes**);

A ADPF é instrumento *processual constitucional* apto ao controle de pertencibilidade de norma secundária regulamentar quando essa se opõe flagrantemente em face da Constituição Federal causando lesividade a **interesses, direitos e bens jusfundamentais**. Nesses casos, não há como deixar de reconhecer a admissibilidade da arguição de descumprimento.

Com efeito, **na presente hipótese**, os requisitos constitucionais para a sua proposição estão satisfeitos: (i) - lesão e ameaça de lesão aos preceitos fundamentais; (ii) - lesão causada por ato normativo (comissivo) do Poder Público; (iii) - instrumento adequado (subsidiariedade) para sanção da lesão e ameaça de lesão

Em síntese, restam atendidos, na íntegra os pressupostos.



**A FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO: ENTRE O CONSTITUCIONALISMO
TARDIO E CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO**

Muito embora o Brasil tenha um ‘*constitucionalismo tardio*’, isso não quer dizer que a nação tenha abdicado da ‘**força normativa da Constituição**’. A Constituição Federal, através de princípios e regras (teoria da norma) predica e dá consistência a diversas situações de deverosidades, de estrutura orgânica, de efetividade de direitos básicos, assim compreendidos **os direitos das minorias**. Com razão ensina a doutrina autorizada:

“por intermédio de suas prescrições materiais, das relativas à estrutura estatal e à regulamentação constitucional do processo de formação de unidade política e da atuação estatal, a Constituição origina unidade estatal, confere forma à vida da Comunidade, assegura continuidade suprapessoal, com o conseqüente efeito estabilizador; por outro lado, permite entender e compreender a formação de unidade política e a atuação estatal, torna possível a participação consciente, protege contra recaídas no informe e indiferenciado, com a conseqüente eficácia estabilizadora; pela ordenação do procedimento de formação de unidade política, da fundação sempre limitada de atribuições de poderes estatais da regulamentação processual do exercício dessas atribuições e do controle dos poderes estatais, a Constituição pretende limitar o poder estatal e impedir o abuso desse poder; enfim, nessa sua função de possibilitar e garantir um processo político livre, de instituir, de estabilizar, de racionalizar, de limitar o poder, com tudo isso, assegurar a liberdade individual, é que reside a *qualidade da Constituição*“, HESSE, Konrad, **Conceito e Qualidade da Constituição**”, **in Escritos de Derecho Constitucional, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, pp. 21-22.**

A Constituição é **projeto político** de cada cidadão e da comunidade, que não pode ser esquecido, olvidado, ignorado. Não seria compreensível, na questão posta nesta ADPF, fazer a leitura da Constituição nos termos do decreto (*subvertendo as diretrizes hermenêuticas*), isso porque haveríamos de admitir a regressão valorativa, deixando de situar os direitos dos consumidores como direito fundamental (CF, art. 5º, inc. XXXII), admitindo evidente e indesejado retrocesso na promoção dos vulneráveis, diga-se, **qualificados pelo superendividamento que assola diversas nações**.



A **força normativa da Constituição** possibilita demonstrar o **abuso no dever de regulamentar** (*regulação desproporcional*) desnudando a hipótese de claro ‘**constitucionalismo abusivo**’, tendo em vista que o excesso regulamentar atinge frontalmente o Estado Democrático de Direito, desequilibrando e aniquilando direitos da mais alta conta e relevância. Nesse Excelso Supremo Tribunal Federal há *leading case* que bem expressa essa ‘positividade jurídica’ da Constituição Federal. No leito da medida cautelar da ADPF 623-DF, sob a relatoria da Min. ROSA WEBER se observa a seguinte ementa:

DIREITO CONSTITUCIONAL. ARRANJOS INSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL. DEMOCRACIA DIRETA E ENGAJAMENTO CÍVICO. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS. IGUALDADE POLÍTICA. ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL E SUA DIMENSÃO ORGANIZACIONAL-PROCEDIMENTAL. DIREITOS PROCEDIMENTAIS AMBIENTAIS. PERFIL NORMATIVO E DELIBERATIVO DO CONAMA. REFORMULAÇÃO DA COMPOSIÇÃO E PROCESSO DECISÓRIO. DECRETO N. 9.806/2019. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS PROCEDIMENTAIS AMBIENTAIS E DA IGUALDADE POLÍTICA. REDUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO COMO DIREITO DE EFETIVA INFLUÊNCIA NOS PROCESSOS DECISÓRIOS. RETROCESSO INSTITUCIONAL-DEMOCRÁTICO E SOCIOAMBIENTAL. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO ENCONTRA LIMITES NA ARQUITETURA CONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL PARA A OBSERVÂNCIA DOS PADRÕES E PRÁTICAS NECESSÁRIAS PARA A OPERAÇÃO DA DEMOCRACIA.

1. O CONAMA é instância administrativa coletiva que cumula funções consultiva e deliberativa (art. 6º, II, da Lei n.6.938/1981). Esse perfil funcional autoriza a sua categorização como autêntico fórum público de criação de políticas ambientais amplas e setoriais, de vinculatividade para o setor ambiental e para a sociedade, com obrigação de observância aos deveres de tutela do meio ambiente.

2. A governança ambiental exercida pelo CONAMA deve ser a expressão da democracia enquanto método de processamento dos conflitos. A sua composição e estrutura não de refletir a interação e arranjo dos diferentes setores sociais e governamentais. Para tanto necessária uma organização procedimental que potencialize a participação marcada pela



pluralidade e pela igualdade política, bem como a real capacidade de influência dos seus decisores ou votantes.

3. Na democracia constitucional, o cidadão deve se engajar nos processos decisórios para além do porte de título de eleitor. Esse engajamento cívico oferece alternativas procedimentais para suprir as assimetrias e deficiências do modelo democrático representativo e partidário.

4. A igualdade política agrega o qualificativo paritário à concepção da democracia, em sua faceta cultural e institucional. Tem-se aqui a dimensão procedimental das instituições governamentais decisórias, na qual se exigem novos arranjos participativos, sob pena do desenho institucional isolar (com intenção ou não) a capacidade ativa da participação popular.

5. Ao conferir à coletividade o direito-dever de tutelar e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), a Constituição Federal está a exigir a participação popular na administração desse bem de uso comum e de interesse de toda a sociedade. E assim o faz tomando em conta duas razões normativas: a dimensão objetiva do direito fundamental ao meio ambiente e o projeto constitucional de democracia participativa na governança ambiental.

6. Análise da validade constitucional do Decreto n. 9.806/2019 a partir das premissas jurídicas fixadas: (i) perfil institucional normativo-deliberativo do CONAMA, (ii) quadro de regras, instituições e procedimentos formais e informais da democracia constitucional brasileira, (iii) igualdade política na organização-procedimental, e (iv) direitos ambientais procedimentais e de participação na governança ambiental.

7. O dismantelamento das estruturas orgânicas que viabilizam a participação democrática de grupos sociais heterogêneos nos processos decisórios do Conama tem como efeito a implementação de um sistema decisório hegemônico, concentrado e não responsivo, incompatível com a arquitetura constitucional democrática das instituições públicas e suas exigentes condicionantes.

8. A discricionariedade decisória do Chefe do Executivo na reestruturação administrativa **não é prerrogativa isenta de limites**, ainda mais no campo dos Conselhos com perfis deliberativos. A moldura normativa a ser respeitada na organização procedimental dos Conselhos é antes uma garantia de contenção do poder do Estado frente à participação



popular, missão civilizatória que o constitucionalismo se propõe a cumprir. **O espaço decisório do Executivo não permite intervenção ou regulação desproporcional.**

9. A Constituição Federal não negocia retrocessos, sob a justificativa de liberdade de conformação decisória administrativa. A eficiência e a racionalidade são vetores constitucionais que orientam o Poder Executivo na atividade administrativa, com o objetivo de assegurar efetividade na prestação dos serviços públicos, respeitados limites mínimos razoáveis, sob pena de retrocessos qualitativos em nome de incrementos quantitativos. Inconstitucionalidade do Decreto n. 9.806/2019.

10. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente.

Da relatoria do Eminentíssimo Min. Luis Roberto Barroso tem-se outra hipótese de **constitucionalismo abusivo**:

DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECRETO Nº 10.003/2019. COMPOSIÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO NACIONAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CONANDA. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO.

1. Importância de evitar os riscos do constitucionalismo abusivo: prática que promove a interpretação ou a alteração do ordenamento jurídico, de forma a concentrar poderes no Chefe do Executivo e a desabilitar agentes que exercem controle sobre a sua atuação. Instrumento associado, na ordem internacional, ao retrocesso democrático e à violação a direitos fundamentais.

2. A estruturação da administração pública federal insere-se na competência discricionária do Chefe do Executivo federal. Entretanto, o exercício dessa competência encontra limites na Constituição e nas leis, e deve respeitá-las.

3. As novas regras que disciplinam o funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente - Conanda, a **pretexto de regular, frustram a participação das entidades da sociedade civil na formulação de políticas públicas em favor de crianças e adolescentes e no controle da sua execução, como exigido pela Constituição**. Tais regras contrariam norma constitucional expressa, que exige tal participação, e colocam em risco a proteção integral e prioritária da infância e da juventude (art. 227, caput e § 7º, e art. 204, II, CF).



4. Ação julgada parcialmente procedente. Tese: “*É inconstitucional norma que, a pretexto de regulamentar, dificulta a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos*”. (Plenário Virtual, Rel. Ministro Luís Roberto Barroso, DJ 21.5.2021).

O Decreto aqui hostilizado (Decreto 11.150/22) ao fixar mínimo existencial incompatível com a dignidade humana, com a garantia de direitos fundamentais sociais, afrontando o princípio da legalidade, descurando da separação de poderes, é clara demonstração da frustração da atuação de diversos órgãos do Estado no **dever de proteção dos consumidores superendividados**, já que ao invés de regular em termos ampliativos, restringiu a máxima efetividade de direitos básicos assegurados constitucionalmente.

Por isso, esse macabro e excludente cenário que agride fortemente a Constituição Federal (art. 60, § 4º, IV) na condução e **efetividade dos direitos fundamentais dos consumidores**, exige que a jurisdição constitucional garanta a força normativa do Texto Magno controlando ato normativo secundário que exceda a **lógica do razoável** (medida justa) e a **lógica do proporcional** (justa medida).

Na essência, **negar preceitos fundamentais** é o mesmo que negar eficácia e efetividade à Constituição Federal, *tornando-a meramente simbólica*. O que leva à compreensão de que as normas constitucionais não figuram ‘idealmente’, senão pela vigência e realizabilidade de suas diretrizes, inclusive pelas condições históricas que lhe deram base. Por isso, a Constituição é um ‘**dever-ser**’ e ao mesmo tempo um ‘**dever-fazer**’.

Importante sublinhar que estão vinculados à **relevância normativa** dos preceitos fundamentais na ordem constitucional os direitos, deveres, liberdades e garantias fundamentais (plasmados do art. 1º ao 17 da Constituição Federal). Alinham-se, igualmente como preceitos fundamentais os princípios protegidos pela cláusula pétrea do art. 60, § 4º, da CF, com destaque: o princípio federativo, a separação de poderes e o voto direto, secreto, universal e periódico.

Desta forma, seguem as exposições quanto às violações.



VIOLAÇÃO AO PRECEITO FUNDAMENTAL DA DIGNIDADE HUMANA: O PREÇO DA CESTA BÁSICA E A DUPLA VINCULAÇÃO DO PODER PÚBLICO

O direito do consumidor dá concretude à **dignidade da pessoa humana**, essa enquanto fundamento da República Federativa. Não sem razão que a pessoa humana exposta à **sociedade de mercado** necessita de **tutela** (proteção + defesa) e **promoção** (emancipação) justamente contra os riscos, perigos, nocividades, abusividades, exclusões, danos, enfim toda gama de externalidades próprias das atividades empreendedoras e públicas.

Não sem razão, portanto, o Código de Defesa do Consumidor ao fixar-se como *microssistema* de proteção e defesa partiu da premissa em diferenciar o tratamento concedido ao **consumidor pessoa natural** do **consumidor pessoa jurídica**, atribuindo ao primeiro a **presunção de vulnerabilidade**, tema esse próprio dos direitos humanos e que se sobressai justamente na técnica em consolidar a **interpretação mais favorável** (CDC, art. 47).

O Excelso Supremo Tribunal Federal, retornando ao julgamento realizado na ADIN 2.591, bem considerou essa premissa quando do voto Eminentíssimo Min. MARCO AURELIO MELLO. *Verbis*:

“Vale ressaltar, além desses aspectos, que o código está em vigor há tanto tempo e jamais se cogitou de as normas de proteção ao consumidor colocarem em risco o sistema financeiro. Não se tem, nesse diploma, a criação de encargos e obrigações. Existe, sim, sistema que obstaculiza posições que acabem por alcançar, como disse no início do voto, a própria **dignidade do homem**”.

A necessidade de promoção e defesa da pessoa natural consumidora na respectiva dignidade é uma constante, não apenas nas questões relativas a produtos, mas igualmente a serviços, especialmente **serviços de crédito e produtos bancários**, o que passou a ser a lógica do mercado atual.



Aliás, a tendência do Excelso Supremo Tribunal Federal é confirmar a juricidade de leis que ampliam (ao invés de mitigar) o **fundamento da dignidade humana**. Observe no julgamento abaixo a proteção ampliada à dignidade do consumidor:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 5.517/2009 DO RIO DE JANEIRO. PROIBIÇÃO DO USO DE PRODUTOS FUMÍGENOS EM AMBIENTES DE USO COLETIVO. EXERCÍCIO LEGÍTIMO DA COMPETÊNCIA DOS ESTADOS PARA SUPLEMENTAREM A LEGISLAÇÃO FEDERAL. VIOLAÇÃO À LIVRE INICIATIVA. INEXISTÊNCIA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria.

2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política **que visa realizar direitos fundamentais**, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores, é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior. Nos conflitos sobre o alcance das competências dos entes federais, deve o Judiciário privilegiar as soluções construídas pelo Poder Legislativo.

3. A Lei fluminense n. 5.517, de 2019, ao vedar o consumo de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou de qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, não extrapolou o âmbito de atuação legislativa, usurpando a competência da União para legislar sobre normas gerais, nem exacerbou a competência concorrente para legislar sobre saúde pública, tendo em vista que, de acordo com o federalismo cooperativo e a incidência do princípio da subsidiariedade, a atuação estadual se deu de forma consentânea com a ordem jurídica constitucional.

4. Depreende-se que a Lei Federal 9.294/1996, ao estabelecer as normas gerais sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígenos, ao dispor acerca da possível utilização em área destinada exclusivamente para este fim, não afastou a possibilidade de que os Estados, no exercício de sua atribuição concorrente de proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, CRFB) estipulem restrições ao seu uso. Ausência de vício formal.



5. A livre iniciativa deve ser interpretada em conjunto ao princípio de defesa do consumidor, sendo legítimas as restrições a produtos que apresentam eventual risco à saúde. Precedente. É dever do agente econômico responder pelos riscos originados da exploração de sua atividade.

6. Ação direta julgada improcedente”. (ADI 4.306, Rel. Min. Edson Fachin, Dje 19.2.2020)

Pois bem. O Decreto 11.150/22 assim dispõe no art. 3º:

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**.

A Lei 14.181/21, em sintonia com as diretrizes constitucionais de proteção ao consumidor, ao dispor sobre o **crédito responsável** (*prevenção*) e sobre a **reapactuação das dívidas do consumidor em situação de superendividamento** (*tratamento*), adotou a **cultura do pagamento**: ou seja, o consumidor deve arcar com as obrigações, sem que haja perdão, contudo de forma conciliada, responsiva e escalonada (como já ocorre neste país há décadas pela lei de recuperação judicial e antes pela concordata de empresas), garantindo-se que essa renegociação não irá abalar a **qualidade de vida**, o acesso ao mercado e a possibilidade do consumidor arcar com



despesas fundamentais: **alimentação, moradia, vestuário, transporte, higiene e cuidados pessoais, assistência à saúde, educação.**

Destarte, o *caput* do art. 3º do Decreto impugnado **restringe, limita** e **reduz** essa 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**.

A título de exemplo, somente as despesas com energia elétrica representam **mais de três dígitos de reais no núcleo de uma entidade familiar**. O que dizer para a reserva do restante das despesas básicas? Como seguir pagando as dívidas de assistência à saúde e de farmácia? Como ter acesso à alimentação? Como arcar com a moradia? Como fazer frente ao transporte público?

Está claro que o valor de 25% do salário mínimo não corresponde ao básico para a **vida digna do cidadão**, até porque o montante necessário para a compra da **cesta-básica**, segundo o DIESSE é de **R\$ 663,29**, o que compromete **cerca de 55% do salário mínimo**.

Se o valor da cesta-básica é **referência** para alimentação de núcleos familiares, o que o Decreto 11.150/22 impõe, necessariamente, é a **fome do cidadão**. Neste compasso, a Declaração Universal de Direitos Humanos da ONU, no art. 25, 1 é incisiva:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

O Decreto combatido, da maneira posta, é forte incentivo ao aumento da pobreza. Pobreza, diga-se, **não apenas no sentido econômico** pela falta de recursos



mínimos para manutenção e alimentação, mas obviamente é da **pobreza jurídica** que se trata:

“estar por bajo de la línea de ejercicio de derechos fundamentales [...] “ou no ejercer los derechos fundamentales”, **GHERSI, Carlos Alberto. La pobreza jurídica y el ejercicio de los derechos fundamentales: el valor de las libertades negativas (Berlín, 1969). Revista de Direito do Consumidor 11-43/17, São Paulo, jul.-set. 2002.**

Os dados pessoais do cidadão superendividado constam da **lista de restrição ao crédito** pelos órgãos cadastrais e, via de consequência, trata-se de devedor, pessoa humana e consumidor que está alijado do mercado, que é um ambiente fundamental ao *livre desenvolvimento da personalidade*. Com efeito, a **renegociação dos débitos**, conforme autoriza a Lei 14.181/21 em consonância com os direitos fundamentais assegurados na legalidade constitucional, restará **ineficaz** considerando que o valor reservado para as despesas básicas **não tem compatibilidade com as necessidades humanas**.

O Decreto 11.150/22 demonstra com clareza a falta de compromisso com o fundamento da dignidade humana, que vincula fortemente todos os componentes dos Poderes Públicos em **dupla vinculação**:

“Não é de estranhar, sob este enquadramento teórico, a sistemática invocação da dignidade da pessoa humana sempre que se pretende levantar do chão nova figura constitucional – e, em particular, a dos deveres estaduais de protecção – dirigida a transpor os catálogos de direitos fundamentais para a realidade constitucional. Para mais, sendo essa figura em si mesma tão carecida de apoios literais firmes e transparentes – excluindo, portanto, alguns afloramentos textuais de alcance limitado – tornou-se entretanto incontrolável a referência ao art. 1º, § 1º, da Lei Fundamental de Bona, cujos constituintes não se deram por satisfeitos com a enfática declaração de que “a dignidade humana é inviolável”, mas prescreveram também de forma expressa que é “obrigação de todos os poderes públicos respeitá-la e protegê-la. Quer isto dizer, portanto, que neste preceito se estabeleceu uma **dupla vinculação dos poderes públicos**, nos termos da qual o Estado não está apenas obrigado a respeitar a dignidade da pessoa humana – **não produzindo decisões ou adotando medidas que atentem directamente contra ela** – mas está **igualmente vinculado a**



garantir a sua protecção efectiva contra idênticas ameaças embora fora do círculo dos poderes estaduais (mormente contra as provenientes da conduta de sujeitos privados, independentemente do modelo jurídico de sujeição deles)”, **SILVA, JORGE PEREIRA DA. Deveres do estado de protecção de direitos fundamentais: fundamentação e estrutura das relações jurídicas jusfundamentais triangulares. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2015, p. 116.**

Observe que esse Excelso Supremo Tribunal Federal garantiu o fundamento da **dignidade humana** no Referendo da Medida Cautelar na ADPF 779 – DF – de Relatoria do Eminentíssimo Min. Dias Toffoli declarando a incompatibilidade da causa da chamada ‘legítima defesa da honra’ com a ‘causa de excludente de ilicitude’.

Verbis:

Referendo de medida cautelar. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Interpretação conforme à Constituição. Artigos 23, inciso II, e 25, caput e parágrafo único, do Código Penal e art. 65 do Código de Processo Penal. “Legítima defesa da honra”. Não incidência de causa excludente de ilicitude. Recurso argumentativo dissonante da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF), da proteção à vida e da igualdade de gênero (art. 5º, caput, da CF). Medida cautelar parcialmente deferida referendada.

1. “Legítima defesa da honra” não é, tecnicamente, legítima defesa. A traição se encontra inserida no contexto das relações amorosas. Seu desvalor reside no âmbito ético e moral, não havendo direito subjetivo de contra ela agir com violência. Quem pratica feminicídio ou usa de violência com a justificativa de reprimir um adultério não está a se defender, mas a atacar uma mulher de forma desproporcional, covarde e criminosa. O adultério não configura uma agressão injusta apta a excluir a antijuridicidade de um fato típico, pelo que qualquer ato violento perpetrado nesse contexto deve estar sujeito à repressão do direito penal.



2. A “legítima defesa da honra” é recurso argumentativo/retórico odioso, desumano e cruel utilizado pelas defesas de acusados de feminicídio ou agressões contra a mulher para imputar às vítimas a causa de suas próprias mortes ou lesões. Constitui-se em ranço, na retórica de alguns operadores do direito, de institucionalização da desigualdade entre homens e mulheres e de tolerância e naturalização da violência doméstica, as quais não têm guarida na Constituição de 1988.

3. Tese violadora da **dignidade da pessoa humana**, dos direitos à vida e à igualdade entre homens e mulheres (art. 1º, inciso III, e art. 5º, caput e inciso I, da CF/88), pilares da ordem constitucional brasileira. A ofensa a esses direitos concretiza-se, sobretudo, no estímulo à perpetuação da violência contra a mulher e do feminicídio. O acolhimento da tese tem a potencialidade de estimular práticas violentas contra as mulheres ao exonerar seus perpetradores da devida sanção.

4. A “legítima defesa da honra” não pode ser invocada como argumento inerente à plenitude de defesa própria do tribunal do júri, a qual não pode constituir instrumento de salvaguarda de práticas ilícitas. Assim, devem prevalecer a dignidade da pessoa humana, a vedação a todas as formas de discriminação, o direito à igualdade e o direito à vida, tendo em vista os riscos elevados e sistêmicos decorrentes da naturalização, da tolerância e do incentivo à cultura da violência doméstica e do feminicídio.

5. Na hipótese de a defesa lançar mão, direta ou indiretamente, da tese da “legítima defesa da honra” (ou de qualquer argumento que a ela induza), seja na fase pré-processual, na fase processual ou no julgamento perante o tribunal do júri, caracterizada estará a nulidade da prova, do ato processual ou, caso não obstada pelo presidente do júri, dos debates por ocasião da sessão do júri, facultando-se ao titular da acusação recorrer de apelação na forma do art. 593, III, a, do Código de Processo Penal.



6. Medida cautelar parcialmente concedida para (i) firmar o entendimento de que a tese da legítima defesa da honra é inconstitucional, por contrariar os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF), da proteção à vida e da igualdade de gênero (art. 5º, caput, da CF); (ii) conferir interpretação conforme à Constituição aos arts. 23, inciso II, e 25, caput e parágrafo único, do Código Penal e ao art. 65 do Código de Processo Penal, de modo a excluir a legítima defesa da honra do âmbito do instituto da legítima defesa; e (iii) obstar à defesa, à acusação, à autoridade policial e ao juízo que utilizem, direta ou indiretamente, a tese de legítima defesa da honra (ou qualquer argumento que induza à tese) nas fases pré-processual ou processual penais, bem como durante o julgamento perante o tribunal do júri, sob pena de nulidade do ato e do julgamento.

7. Medida cautelar referendada.

Tenha-se, pois, que o art. 3º caput, é, pois, inconstitucional por ferir o fundamento da dignidade humana, inviabilizando o **direito ao recomeço** do consumidor superendividado.

VIOLAÇÃO AO PRECEITO FUNDAMENTAL DA LEGALIDADE: OFENSA AO EFEITO JUSTO E ÚTIL DA LEI. INOVAÇÃO INDEVIDA.

O Decreto 11.150/22, assim dispõe nos art. 4º e 5º:

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;

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:

- 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.

Cotejado à frente da Lei 14.181/21, o **Decreto restringe onde a lei não veda**. Observe que o parágrafo único do art. 4º do Decreto 11.150/22 elenca previsão de ‘parcelas das dívidas’ (inc. I) que **não podem ser aferidas na preservação do mínimo existencial**.

Entre elas, contudo, fazem parte débitos não mencionados pela Lei 14.181/21. São eles: **a** - decorrentes de contratos de créditos garantidos por meio de fiança ou com aval; **b** - decorrentes de operação de crédito consignado regido por lei



específica; **c** - 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; **d** – decorrentes de tributos e despesas condominiais vinculadas a imóveis e móveis de propriedade do consumidor; **e** - decorrentes de operação de crédito consignado regido por lei específica; **f** - anteriormente renegociadas na forma do disposto no Capítulo V do Título III da Lei nº 8.078, de 1990.

A Lei 14.181/21 **veda a repactuação** nas seguintes dívidas:

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

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

Parece claro que o legislador para prestigiar as políticas públicas de consumo aos superendividados excetuou em **‘hipóteses fechadas’** as vedações de repactuação e, em vias disso, de aferição do mínimo existencial. São apenas quatro situações: **i** – as dívidas, mesmo de contratos de consumo, imbuídas de má-fé por parte do consumidor; **ii** – as dívidas com garantias reais; **iii** – as dívidas de financiamento imobiliários; e **iv** – as dívidas de crédito rural.

Se trata de dispositivo que contém *circunstâncias legais em numerus clausus*, tendo em vista o caráter de **ordem pública** e **dirigista da lei atualizada** (CDC) e da **lei atualizadora** (Lei 14.181/22). E tais situações devem ser lidas em homenagem



à nova carga principiológica que funcionaliza o Código de Defesa do Consumidor. *Ad instar*:

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

X – prevenção e tratamento do superendividamento como forma de evitar a não exclusão social do consumidor (Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021)

Dois ‘princípios-meios’ se destacam na lei atualizadora: a prevenção e o tratamento (inciso X, do art. 4º); e um ‘princípio-fim’ a não exclusão social.

A *prevenção*, enquanto princípio, se assenta em atuação institucional *ex ante*, configurando regime de seleção e decisão de normas qualificadas para evitar mal injusto, lesivo e danoso proibido pelo sistema jurídico, mediante **técnica prospectiva** de resultados. Destarte, identificado aquilo que é ruinoso, **providências antecipatórias** são adotadas na gestão de riscos concretos, conhecidos e estimados, sem prejuízo de medidas de responsabilização e solidariedade.

Já o *tratamento* respeita o **restabelecimento da pessoa** como medida *ex post*, através de **atuação retrospectiva** para imunização de efeitos danosos. Cuida-se de orientação às instituições públicas agirem em termos conciliatórios na busca de soluções pacificadoras entre os interesses dos credores e as possibilidades do consumidor superendividado para resgate da dignidade humana e concreção do ‘**direito ao recomeço**’.

Tratamento é purga, cura, catarse. Expressão melhor não há, diante da **patologia que geralmente deriva de acidentes da vida** (o superendividamento) e **avilta a existência digna do paciente** (consumidor). Nos termos da lei 14.181/21 o tratamento é realizável segundo premissas de: complexidade; liquidação; harmonia e subsidiariedade. É *complexo* porque tanto o **Poder Judiciário** quanto os órgãos do **SNDC** têm competência para solucionar o conflito. Resolve-se em *liquidação*, **pois não**



se trata de **perdão**, mas exigência de adimplemento por parte do devedor superendividado. O tratamento se faz *harmônico* já que a opção legislativa é **conciliação** ou mediação, inclusive com a adaptação de CEJUSCs e criação de NAS. Por fim, há previsão de *subsidiariedade* na eventualidade de decisão judicial necessária, ante a falta de ajuste entre as partes.

Vale dizer, dois ‘princípios-meios’, cabendo agora avançar no ‘**princípio-fim**’. O inciso X ao mencionar a ‘prevenção’ e ‘tratamento’ ao superendividamento como forma de evitar a ‘**exclusão social do consumidor**’ não reduz a carga principiológica apenas na *prevenção e tratamento*. Ao contrário, desdobra-se num *telos*: a ‘*evitabilidade da exclusão social*’, que pode ser gerada não apenas por razões como o superendividamento, mas também por situações como: discriminação, ausência de políticas públicas, **retrocessos legislativos** quanto aos deveres de proteção etc.

Destarte, o ‘**princípio da não exclusão social consumidor**’ tem por escopo guiar a interpretação dos operadores, colmatar lacunas integrando o sistema, conformar o fornecedor do crédito e transformar a aplicabilidade do sistema para promover a dignidade do consumidor, pessoa natural.

Fortemente amparado na **legalidade constitucional** que esculpe como objetivos da República Democrática brasileira (**a criação de uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais**) o *princípio da não exclusão social do consumidor também é justificativa para parametrizar o mínimo existencial de consumo*, já que a garantia do primeiro (princípio) se dá pela preservação do segundo (bem fundamental) e vice-versa.

Os órgãos responsáveis pela regulamentação deveriam observar tais premissas e verificar os **princípios** que ordenam, conformam, *enformam* e *informam* a Lei 14.181/21 e a legalidade constitucional quanto ao tema ‘direitos do consumidor’. Os órgãos responsáveis pela regulamentação deveriam ter presente **as únicas quatro** excepcionalidades contidas na legislação para a repactuação (CDC, art. 104-A, § 1º).



Ademais, remarque-se que como **são excepcionalidades** devem ser interpretadas restritivamente, sem a possibilidade de **extensão a situações não positivadas pelo legislador**. Isso acarreta que o **dever de regulamentar** seja comedido, permanecendo nos estritos termos do **ato normativo primário**, vedada qualquer inovação pelos órgãos responsáveis pela regulamentação.

O Excelso Supremo Tribunal Federal adota como fundamento de hermenêutica o princípio ‘**exceptiones sunt strictissimoe interpretationis**’, ou seja, ‘interpretam-se as exceções restritivamente’. No REsp com Agravo 1.302.824 – PR, o Eminent Relator MIN. LUIZ FUX proferiu a seguinte decisão:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO - CONSTITUCIONAL – CUMPRIMENTO DE SENTENÇA – EXPEDIÇÃO DE PRECATÓRIO – CLASSIFICAÇÃO DO CRÉDITO EXEQUENDO – **INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DE REGRA DE EXCEÇÃO** - LICENÇA ESPECIAL CONVERTIDA EM PECÚNIA – CARÁTER COMUM – RECURSO NÃO PROVIDO.”

“Considerando, assim, tratar-se de exceção à regra geral da sistemática de pagamentos de condenações judiciais impostas à Fazenda Pública (via precatório), eis que define ordem de pagamento mais favorável do que a descrita no caput do artigo 100 da Carta Magna, **a sua interpretação deve-se dar de forma restritiva** (*regras de hermenêutica jurídica*), de modo que apenas os débitos ali descritos devem ser compreendidos como de natureza alimentar”.

E não se há falar de diferença entre **aferição** de mínimo existencial com vedação à **reprodução**, porque o efeito será o mesmo: **restritivo** e **excludente**.

Ademais, as inovações não ficam somente subordinadas às indicações acima. O Decreto 11.150/22 **vai contra expressamente** o texto da Lei 14.181/21. O quadro abaixo é didático:



Previsões normativas	Lei 14.181/21	Decreto 11.150/22
Direito de reiteração de pedido	Possibilidade – Art. 104-A, § 5º	Vedação – art. 4º, parágrafo único, inciso I, alínea <i>f</i>
Crédito consignado	Possibilidade – Art. 54-G, § 1º	Vedação – art. 4º, parágrafo único, inciso I, alínea <i>h</i>
Aval, fiança e alienação fiduciária - coligados	Possibilidade – Art. 54-F	Vedação – art. 4º, parágrafo único, inciso I, alíneas <i>b</i> e <i>c</i>

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** e esvaziando o **efeito útil e justo da Lei 14.181/21**. Nada mais temerário em termos de segurança jurídica.

Portanto, não há respeito ao **princípio da legalidade**, à **reserva legal**, porquanto os órgãos responsáveis pela regulamentação inovaram, foram além do legislador, inclusive mediante abstração, generalidade e autonomia do ato normativo secundário em detrimento do que dispõe a Lei 14.181/22 e a própria Constituição Federal (art. 5º, inc. XXXII).

VIOLAÇÃO DO PRECEITO FUNDAMENTAL QUANTO AOS DE DEVERES DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR: MITIGAÇÃO DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. PROTEÇÃO DEFICIENTE. INVESTIMENTO PÚBLICO. PRINCÍPIO DA CONFIANÇA

O Decreto 11.150/22 ao fixar o mínimo existencial para consumo no valor de 25% do salário mínimo atual, bem como ao inovar no sistema jurídico, atropelando a legitimidade constitucional do Parlamento quanto à edição de **ato normativo primário** diminuiu, *sensivelmente*, a atuação dos órgãos de proteção ao consumidor (especialmente o Ministério Público) considerando os **efeitos lesivos**



diretos (e não meramente reflexos) sobre o art. 5º, inciso XXXII e art. 170, ambos da Constituição Federal.

A dicção constitucional no inciso XXXII do art. 5º é clara: “**O Estado na forma da lei, promoverá a defesa do consumidor**”. Trata-se de clara hipótese de direito fundamental assegurado e que diferencia de outros países que geralmente mantêm a defesa do consumidor apenas nos capítulos da ordem econômica em suas Constituições. O Professor BRUNO MIRAGEM assevera que...

“Com relação ao direito do consumidor, tomando por base a teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy, podemos identificá-los como espécies dos direitos de proteção, pelos quais o titular do direito exerce-o frente ao Estado para que este o proteja da intervenção de terceiros. Neste sentido, o direito do consumidor se compõe, antes de tudo, em direito à proteção do Estado contra a intervenção de terceiros, de modo que a qualidade de consumidor lhe atribuiu determinados direitos oponíveis, em regra, aos entes privados, e em menor grau (com relação a alguns serviços públicos), ao próprio Estado (e.g. o artigo 22 do CDC). Esta proteção conferida ao consumidor corresponde, ao mesmo tempo, a um **dever do Estado** promover este direito”. **Curso de direito do consumidor. 8ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 59**

Em linha mais específica, ao seu tempo, aborda o Professor INGO WOLFGANG SARLET quanto aos chamados **deveres de proteção**:

“A razão suprema de ser do Estado reside justamente no respeito, proteção e promoção da dignidade dos seus cidadãos, individual e coletivamente considerados, devendo, portanto, tal objetivo ser continuamente promovido e concretizado pelo Poder Público e pela própria sociedade. Os **deveres de proteção** do Estado contemporâneo estão alicerçados no compromisso constitucional assumido pelo ente estatal, por meio do pacto constitucional, no sentido de tutelar e garantir nada menos do que uma vida digna aos seus cidadãos, o que passa pela tarefa de proteger e promover (já que proteção e promoção não se confundem) os direitos fundamentais, o que abrange a retirada dos possíveis obstáculos à sua efetivação. De acordo com tal premissa, a implantação das liberdades e garantias fundamentais (direito à vida, livre desenvolvimento da personalidade etc.) pressupõe uma ação positiva (e não apenas negativa) dos poderes públicos, de modo a remover os “obstáculos” de ordem econômica, social e cultural que impeçam o pleno desenvolvimento da pessoa humana. **In: Breves**



considerações sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria ambiental. *Revista de Direito Ambiental*. v. 58. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2010, p. 41

Na medida em que o Estado está obrigado proteger e promover a defesa do consumidor, porquanto direito fundamental e princípio da ordem econômica nos termos da Constituição Federal e, *ipso facto*, atua no **dever de regulamentação** de forma tão *prosaica e limitada*, esvaziando a tábua axiológica consolidada há mais de trinta e quatro anos pelo regime democrático de 1988, acaba incidindo em **séria proibição de defeito ou proteção deficiente**, o que é **vedado nos termos da proporcionalidade constitucional**.

Aliás, a lição pioneira quanto à **proibição de proteção insuficiente**, entre nós, vem do Em. MIN. GILMAR MENDES, nos termos seguintes:

“Os direitos fundamentais não podem ser considerados apenas como proibições de intervenção (*Eingriffsverbote*), expressando também um postulado de proteção (*Schutzgebote*). Pode-se dizer que os direitos fundamentais expressam não apenas uma proibição do excesso (*Übermassverbote*), como também podem ser traduzidos como **proibições de proteção insuficiente** ou imperativos de tutela (*Untermassverbote*).” HC 104410, Relator: Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 06/03/2012

A tensão entre ‘*intervir demasiadamente*’ e ‘*desproteger totalmente*’ é que justifica a utilização do **princípio da proporcionalidade** como parâmetro de verificação das posturas do Estado, especialmente em relação aos **direitos fundamentais de terceira dimensão**. É da relatoria do Em. MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES a ADI 5312, com a ementa a seguir:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI ESTADUAL QUE DISPENSA ATIVIDADES AGROSSIVILPASTORIS DO PRÉVIO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE



PROTEÇÃO AMBIENTAL. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A competência legislativa concorrente cria o denominado “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas o art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar – quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) – e da competência legislativa plena (supletiva) – quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º).

2. A possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional (art. 24, § 2º, da CF) não permite que Estado-Membro dispense a exigência de licenciamento para atividades potencialmente poluidoras, como pretendido pelo art. 10 da Lei 2.713/2013 do Estado do Tocantins.

3. O desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris pode acarretar uma relevante intervenção sobre o meio ambiente, pelo que não se justifica a flexibilização dos instrumentos de proteção ambiental, sem que haja um controle e fiscalização prévios da atividade.

4. A dispensa de licenciamento de atividades identificadas conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de degradação, e a conseqüente dispensa do prévio estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF) **implicam proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado** (art. 225 da CF), cabendo ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental visando a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental.

5. Ação direta julgada procedente.

Se o percentual sobre o salário mínimo contido no Decreto 11.150/22 **(que definitivamente não pode ser chamado de mínimo existencial)** sequer garante ao consumidor superendividado a aquisição de **cesta básica mensal**, fustigando, portanto, não apenas o direito fundamental à adequada alimentação senão demais direitos que compõem o ‘**reste à vivre**’, então pode-se concluir que a **proporcionalidade** (*justa medida*) não foi observada no conteúdo do regulamento,



incorrendo o édito em seríssimo **inadimplemento constitucional** pela visível frustração quanto aos **deveres de proteção** dos consumidores.

Em termos de **direitos fundamentais organizacionais-procedimentais** os órgãos que compõem o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC cumprem escorreitamente a obrigação constitucional lhes tocada, garantindo a proteção e promoção dos consumidores, *mediante as ferramentas instrumentais dispostas pelo sistema jurídico*.

No caso dos **Ministérios Públicos**, além do inquérito civil público, procedimentos administrativos, notícias de fato, investigações preliminares, também **processos administrativos sancionadores** quando atuam na condição de PROCONS Estaduais. Contudo, a tutela do consumidor superendividado a partir do Decreto aqui hostilizado não permite ‘proporcionalmente’, **através desse mesmo SNDC**, as necessárias **condutas de proteção**.

Portanto, se proporcionalidade é ‘justa medida’ entre ‘excesso de intervenção’ e ‘deficiência de proteção’, o Decreto 11.150/22, **desproporcionalmente**, fomenta as seguintes medidas:

i – oferta desmesurada de crédito, já que o mercado financeiro estará estimulado a explorar significativos **75%** dos rendimentos dos núcleos familiares para contratar e sobreendividar – **medida de encorajamento ao fornecedor de crédito**;

ii – desinteresse pela conciliação e mediação, na medida em que o percentual proposto é insignificante, insuficiente e desproporcional, não incentivando os devedores na busca do ‘*direito ao recomeço*’ – **medida de desestímulo ao consumidor**;

iii – inviabilidade na proteção à qualidade de vida dos núcleos familiares superendividados que estarão, como já referido, abaixo da



linha da pobreza (jurídica e econômica) – **medida de exclusão do consumidor;**

iv – impossibilidade de imunizações à intensidade dos perigos e riscos de lesões causadas pelo superendividamento, já que os bens constitucionalmente protegidos (direito da qualidade de vida, direito fundamental do consumidor etc.) foram subavaliados na ‘dimensão de peso’ – **medida de injustiça com os vulneráveis.**

Os Ministérios Públicos, através de seus membros que atuam na área de proteção e defesa dos consumidores superendividados, considerando o Decreto 11.150/22, *caso não arguam a inconstitucionalidade do ato normativo secundário*, terão o leque de resultados a favor dos tutelados bastante diminuído ou inexistente dado o aviltamento dos **deveres de proteção**, totalmente desprezados.

O **Ministério Público de Minas Gerais**, a título de exemplo, investiu e ampliou o atendimento ao público com a aprovação da Lei 14.181/21. Criou o PAS – Programa de Atendimento ao Superendividado em parceria com a Prefeitura de Belo Horizonte, Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Defensoria Pública de Minas Gerais e Faculdade Milton Campos, justamente com o escopo de proporcionar a repactuação e o direito ao recomeço aos consumidores superendividados, sem prejuízo da educação financeira.³ Também, mediante o Fundo Estadual de Proteção ao Consumidor **realizou despesas para custear os atendimentos e cursos de capacitação.**⁴

O **Conselho Nacional de Justiça**, por sua vez, através de seu Presidente Em. MIN. LUIZ FUX, em 17.02.2022 instituiu, no âmbito interno, o Grupo de Trabalho para aperfeiçoar os fluxos e procedimentos administrativos para facilitar o **trâmite dos processos de tratamento do superendividado**. Referido grupo tem como atribuições:

³<https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/noticias/procon-mg-lanca-programa-para-renegociacao-de-superendividamento.shtml>

⁴<https://www.mpmg.mp.br/data/files/F3/30/71/82/6F1DF710B721E6F7760849A8/CT%20036-2022.pdf>



- i – apresentar cronograma de execução das atividades;
- ii – monitorar a judicialização do superendividamento no âmbito do Poder Judiciário;
- iii – aperfeiçoar os fluxos e procedimentos administrativos para facilitar o tramite dos processos de tratamento do superendividado;
- iv – sugerir a realização de eventos e atividades de capacitação de magistrados atuantes em demandas de superendividamento, inclusive na modalidade a distância; e
- v – apresentar propostas de recomendações, provimentos, instruções, orientações e outros atos normativos, destinados ao aperfeiçoamento das atividades dos órgãos do Poder Judiciário.⁵

Tudo isso, **sem prejuízo das recomendações internacionais** (ONU⁶, Banco Mundial⁷ e pela OCDE)⁸ a respeito do tema, até porque o superendividamento não é tema somente nacional e interno, mas fenômeno global que exclui pessoas, abala mercados e destrói nações.

A hipótese do Decreto 11.150/22 é a *déficit inconstitucional* de proteção (prestação normativa indevida, fraca e desproporcional), isto porque recaindo sobre o Poder Executivo Federal o exercício regulamentar **limitou-se a adotar medidas insuficientes na tutela do consumidor**. Isso pode ser conferido em dois passos quanto ao édito: **i** - não satisfaz condições mínimas de eficiência que são requeridas ao tratamento dos 40 milhões de superendividados; **ii** - despreza relevante interesse público, constitucionalmente tutelado.

Com o nível de endividamento e superendividamento tão alargados no Brasil e considerando trâmite tão demorado da Lei 14.181/21 – que cuidou ainda da atualização do Código de Defesa do Consumidor cujo objeto é aumentar o nível de efetividade dos direitos fundamentais – o **Decreto guerreado**, não apenas feriu a segurança jurídica pelos inúmeros vícios que apresenta, senão porque **quebrou as legítimas expectativas dos milhões de necessitados**. Neste prumo, ensina a doutrina lusitana:

⁵ <https://atos.cnj.jus.br/files/original12255420220218620f9052bcab9.pdf>

⁶ https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d186_es.pdf

⁷ <https://www.worldbank.org/pt/publication/wdr2022/brief/chapter-3-restructuring-firm-and-household-debt>

⁸ <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0453>.



“qualquer nova normação deve ser entendida, em teoria como inspirada no interesse público considerado pelo legislador democraticamente legitimado (repete-se). Não pode, contudo, **atingir de forma intolerável os interesses e as legítimas expectativas dos cidadãos assentes em normas constitucionais ou normas legais delas regulamentadoras ou concretizadoras.** É esse o cerne do Estado de Direito enquanto Estado de Direito democrático, aquele em que interagem o princípio da maioria e a garantia dos direitos fundamentais mediatizada pelo controlo da constitucionalidade”, **MIRANDA, JORGE. Direitos fundamentais. Coimbra: Almedina, 2018, p. 343.**

VIOLAÇÃO AO PRECEITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À ORDEM JURÍDICA JUSTA. DIMENSÃO PROCESSUAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. DESPREZO À EDUCAÇÃO FINANCEIRA DO CONSUMIDOR. PATENTE INCENTIVO À JUDICIALIZAÇÃO

Socorrer-se em busca de justiça não é meramente pleitear auxílio perante o Poder Judiciário. Cuida-se de oportunizar todos os modelos no sistema jurídico permitidos para a solução de conflitos e pacificação social. Por isso, o ‘acesso à justiça’ é tema que extravasa leis processuais, aportando no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal, a fim de proporcionar a **efetividade** do valor justiça.

O **acesso à ordem jurídica justa**, direito humano e direito fundamental, positivado mediante princípio constitucional para máxima efetividade e como mandamento de otimização, vincula a **prestação de justiça** aos cidadãos que submeterem seus conflitos a qualquer modelo existente, propiciando, em virtude disso: i - contexto de segurança jurídica; ii - resolubilidade de querelas; iii - restauração de direitos violados; iv - evitabilidade de lesões em forma de ameaças.

A Lei 14.181/22 **priorizou** como mais aptos os modelos de **conciliação e mediação** tanto perante o Poder Judiciário quanto no Sistema Nacional de Defesa do Consumidor-SNDC (do qual o Ministério Público faz parte), justamente para o **tratamento** (cura) do **superendividamento** (patologia). Incentivar o diálogo, as técnicas compositivas, a resolução conjunta é dar sentido ao ‘**princípio da harmonia das relações de consumo**’ que já consta do CDC, desde 1990 (art. 4º, *caput*).



A conciliação e mediação derivam de um **sistema binário** incluído pela Lei 14.181/21 e composto pelos órgãos do Poder Judiciário e órgãos do SNDC. Entretanto, esse último é **sobrevalorizado** justamente para evitar a judicialização. A doutrina informa, neste sentido, sobre o **paradigma do tratamento extrajudicial do superendividamento**:

“O paradigma do ‘tratamento extrajudicial e judicial do superendividamento: sistema binário, com a valorização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e a necessidade de um ‘processo por superendividamento para a revisão e integração dos contratos e repactuação das dívidas remanescentes’. O superendividamento do consumidor pessoa natural é como uma ‘doença socioeconômica’, é um risco individual e coletivo, estrutural e sistêmico que atinge toda a sociedade e o mercado e que merece um ‘tratamento’, expressão inspirada no direito francês (*traitement*). Mais do que combater o superendividamento, é necessário tratá-lo instituindo mecanismos específicos, como delimita o art. 5º, inciso VI do CDC. A Lei 14.181/21 inova ao instituir um sistema binário de tratamento extrajudicial e judicial do superendividamento com uma fase preventiva que prevê uma conciliação em bloco através de uma ‘audiência global de conciliação’ (expressão do Art. 104-C, § 1º) única e que reúne todos os credores do consumidor para, através do processo de repactuação de dívidas, seguindo o Art. 104-A e o Art. 104-C, o consumidor e seus credores entrarem em acordo (expressão do Art. 104-C)”. **MARQUES, CLAUDIA LIMA, Breve introdução à Lei 14.181/2021 e a nova noção de superendividamento do consumidor. In: Comentários à Lei 14.181/2021: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. Antônio Herman Benjamin [et al.]. São Paulo: Thomson Reuters-Brasil, 2021, p. 75.**

Assim consta da Lei 14.181/21:

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

‘Art. 104-C. Compete concorrente e facultativamente aos **órgãos públicos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor a fase conciliatória e preventiva do processo**



de repactuação de dívidas, nos moldes do art. 104-A deste Código, no que couber, com possibilidade de o processo ser regulado por convênios específicos celebrados entre os referidos órgãos e as instituições credoras ou suas associações.

Observe que a razão da conciliação perante o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, além do tratamento a ser conferido à patologia do superendividamento, é a **prevenção ao processo de repactuação** de dívidas perante o Poder Judiciário. Claro **estímulo à desjudicialização**, à inevitabilidade de demandas contidas, já que hoje, como alinhavado são **40 milhões de superendividados**.

O Excelso Supremo Tribunal Federal já manifestou quanto à clara necessidade do preenchimento de **lacunas quanto à desjudicialização**. Na ADIn 2.922-RJ, de relatoria do Em. MINISTRO GILMAR MENDES a matéria é abordada:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.922 RIO DE JANEIRO RELATOR:
MIN. GILMAR MENDES REQTE: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO:GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO INTDO: ASSEMBLÉIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Ação Direta de Inconstitucionalidade.

2. Lei Estadual que disciplina a homologação judicial de acordo alimentar firmado com a intervenção da Defensoria Pública (Lei 1.504/1989, do Estado do Rio de Janeiro).

3. O Estado do Rio de Janeiro disciplinou a homologação judicial de acordo alimentar nos casos específicos em que há participação da Defensoria Pública, não estabelecendo novo processo, mas a forma como este será executado. Lei sobre procedimento em matéria processual.

4. A prerrogativa de legislar sobre procedimentos possui o condão de transformar os Estados em verdadeiros “laboratórios legislativos”. **Ao conceder-se aos entes federados o poder de regular o procedimento de uma matéria, baseando-se em peculiaridades próprias, está a possibilitar-se que novas e exitosas experiências sejam formuladas.** Os Estados passam a ser partícipes importantes no desenvolvimento do direito nacional e a atuar ativamente na construção de possíveis experiências que poderão ser adotadas por outros entes ou em todo território federal.



5. **Desjudicialização.** A vertente extrajudicial da assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública permite a orientação (informação em direito), a realização de **mediações, conciliações e arbitragem** (resolução alternativa de litígios), entre outros serviços, **evitando, muitas vezes, a propositura de ações judiciais.**

6. Ação direta julgada improcedente.

Aliás, também a Lei 14.181/21, inspirada na **resolução pacífica e desjudicialização**, ao atualizar o Código de Defesa do Consumidor, mais precisamente no art. 5º que dispõe sobre a Política Nacional das Relações de Consumo, inovou com dois incisos. O *primeiro*, respeitante à **instituição de mecanismos** de prevenção e tratamento extrajudicial e judicial do superendividamento. O *segundo*, sobre a **instituição de núcleos** de conciliação e mediação de conflitos oriundos do superendividamento. Em outras palavras, políticas públicas dotadas de (i) **novos modelos jurídicos** e (ii) **novo órgão institucional: Núcleos de Apoio aos Superendividados – NAS. Ad instar:**

Art. 5º Para a execução da Política Nacional das Relações de Consumo, contará o poder público com os seguintes instrumentos, entre outros:

VI - **instituição de mecanismos** de prevenção e tratamento extrajudicial e judicial do superendividamento e de proteção do consumidor pessoa natural; (Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021)

VII - **instituição de núcleos** de conciliação e mediação de conflitos oriundos de superendividamento. (Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021)

A respeito justamente destes **Núcleos de Apoio ao Superendividados**, a doutrina os associa como órgãos que compõem a **dimensão processual dos direitos fundamentais**. Observe:

Aqui recai um 'hiato de emergência': entendemos que os Núcleos de Apoio aos Superendividados (NAS) representam **nova 'categoria institucional'** no Brasil, com

5 /



assento formal no art. 5º inc. VII e art. 104-C do CDC. Enquanto o primeiro dispositivo concede o **caráter institucional**, o segundo circunscreve as funções a serem desenvolvidas. Podem ser localizados dentro da **função procedimental dos direitos fundamentais, materializando deveres fundamentais** do Estado para a promoção do consumidor superendividado. Enfim, não se trata de funcionalidade qualquer, senão dirigida a atendimento de pessoa em situação de exclusão social. MARTINS, FERNANDO RODRIGUES; LIMA, CLARISSA COSTA DE. **Ação de superendividamento (CDC, art. 104-B) e norma constitucional injuntiva: da consensualidade ao plano compulsório.**⁹

Muitos desses **Núcleos de Apoio aos Superendividados (NAS)** já estavam instituídos antes mesmo da Lei 14.181/21 e outros começam a ser constituídos após a vigência legal. Entretanto, existem características relevantes nestes órgãos, considerando que são formados a partir de convênios entre **PROCONS, Ministérios Públicos, Defensorias Públicas e Universidades**, o que garante atendimento qualificadamente multidisciplinar, com forte atuação não apenas no tratamento, senão na **educação financeira** do consumidor superendividado, nos termos do CDC:

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e **harmonia** das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

IX – fomento de ações direcionadas à **educação financeira** e ambiental dos consumidores

Art. 6º São **direitos básicos** do consumidor:

XI - a garantia de práticas de crédito responsável, **de educação financeira** e de prevenção e tratamento de situações de superendividamento, preservado o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, por meio da revisão e da repactuação da dívida, entre outras medidas;

Potencializando a educação financeira participam da formação destes **Núcleos de Atendimento ao Superendividado** as seguintes instituições de ensino:

⁹ In: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-contratuais/369501/acao-por-superendividamento-e-norma-constitucional-injuntiva>



Universidade Federal de Uberlândia, Universidade Federal do Rio Grande Sul, Universidade Federal do Rio de Janeiro, a Universidade de Fortaleza, a Universidade Católica de Pelotas, Universidade Federal Grande Dourados, Universidade de Santa Maria, Universidade do Vale do Taquari, IMED – Rio Grande do Sul, USP-Ribeirão Preto, Universidade Mackenzie.

Destarte, no campo processual a Lei 14.181/21 buscou meios pacíficos, eficazes, rápidos e responsivos para tutelar a dignidade humana do consumidor em situação jurídica de superendividamento, cumprindo o que a doutrina científica propôs a respeito:

Do ponto de vista do direito processual, impõe-se sublinhar que os direitos fundamentais, para poderem desempenhar sua função na realidade social, **precisam não só de normatização intrinsecamente densificadora como também de formas de organização e regulamentação procedimentais apropriadas**. Daí a necessidade de estarem assegurados constitucionalmente por normas, principais ou não, garantindo-se ao mesmo tempo seu exercício e restauração, em caso de violação, **por meio de órgãos imparciais com efetividade e eficácia**. Embora essa dimensão procedimental nem sempre se refira ao processo judicial, também o abrange, a evidenciar uma interdependência relacional entre direitos fundamentais e processo, **OLIVEIRA, CARLOS ALBERTO ALVARO. O processo civil na perspectiva dos direitos fundamentais. In: Doutrinas essenciais de processo civil. v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 1025-1039**

A Constituição Federal, ao lado do princípio de **acesso à ordem jurídica justa** (CF, art. 5º, inc. XXXV) priorizou ainda o direito fundamental à **duração razoável do processo** (CF, art. 5º, inc. LXXIII), bem como insculpiu no âmbito do Poder Judiciário a busca dos meios **conciliatórios** (CF, art. 98, inc. I) garantindo modelos pacíficos e consensuais para respostas aos impasses individuais e coletivos. Entretanto, o Decreto 11.150/22 ao fixar o **mínimo existencial em 25%** do salário mínimo, **em insignificantes R\$ 303,00, impedindo** ao consumidor, inclusive, a **compra da cesta básica**, inviabilizou qualquer possibilidade material e formal de acesso à justiça.



E evidente que neste cenário, o que era para ser **desjudicializado**, terá efeito inverso: a **judicialização de milhões de ações para acesso à justiça**, porque ainda continuarão abaixo da linha da pobreza (jurídica e econômica).

Um claro desserviço à justiça e aos meios alternativos e preventivos de processos, conforme objetivamente trata a Constituição Federal e a Lei 14.181/22.

VIOLAÇÃO AO PRECEITO FUNDAMENTAL DO MÍNIMO EXISTENCIAL. CONCEITO JURIDICAMENTE INDETERMINADO. A NÃO EXCLUSÃO SOCIAL. TARIFICAÇÃO. CASO CONCRETO, LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA. O PRECEDENTE DO EXCELSO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. A PROIBIÇÃO DE RETROCESSO.

O Decreto 11.150/22 avilta a dignidade humana, **ferindo diretamente e imediatamente a Constituição Federal**, tornando-se imprestável a possibilitar **única cesta básica ao núcleo familiar do superendividado**. Como demonstrado, é essa a realidade. Na medida em que o ato normativo secundário impõe, para as situações de superendividamento (prevenção, tratamento e conciliação), **percentagem fixa e inalterável** de 25% sobre o salário mínimo como mínimo existencial da renda mensal do consumidor **desconsidera a cláusula constitucional** que abriga os direitos fundamentais sociais (CF, art. 6º e 7º).

Se a Constituição Federal não pode ser interpretada ‘em tiras’, o que o Decreto 11.150/21 fez foi regulamentar isoladamente um **conceito jurídico indeterminado** (*mínimo existencial*) da mais alta reverência e exigente de cuidado extremado, de maneira superficial, insuficiente e estática, sem apresentar qualquer estudo, exposição de motivos justificadora ou cumprir a carga de audiência pública com os representantes interessados.

Aliás, conferindo **limites** à ‘cláusula da reserva do possível’, o preceito do ‘mínimo existencial’ já constituiu, no Excelso Supremo Tribunal Federal, **ratio decidendi** a favor das pessoas em situação de vulnerabilidade e carentes de políticas públicas sob o jugo e escrutínio de ‘oportunidade e conveniência’ do Poder Executivo,



que é um dos destinatários das cargas de deverosidade constitucionais. Na famosa e conhecida ADPF 45-DF, de relatoria do Em. MINISTRO CELSO DE MELLO se observa:

“ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA ‘RESERVA DO POSSÍVEL’. **NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO ‘MÍNIMO EXISTENCIAL’.** VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO)”.

Deve ser levado em consideração que a realizabilidade do **mínimo existencial** se liga à efetividade de múltiplos **direitos fundamentais sociais** os quais possibilitam condições básicas para evitar a **inviolabilidade da dignidade humana**. É claro que mesmo estando diante de *vaguezas semânticas (enunciados textuais)* contidas nos dispositivos da Constituição Federal, isto não obsta a construção da **norma jurídica constitucional (resultado da interpretação)**.

Nesse ponto, o **mínimo existencial**, dada a elasticidade e necessidade de cumprimento aos direitos e deveres fundamentais sociais, representa dupla



funcionalidade a ser perseguida. Tanto se refere a prestações positivas por parte do Estado (em especial às políticas públicas), como a prestações negativas ou de abstenção (limites) para condutas do Estado ou de terceiros (*Drittwirkung*). A acolhida do mínimo existencial nas relações privadas é bem explicitada pelo Professor INGO WOLFGANG SARLET:

“Neste sentido, verifica-se, desde logo e na esteira do que já tem sido afirmado há algum tempo entre nós, que também os direitos sociais (sendo, ou não, tidos como fundamentais) abrangem tanto direitos prestacionais (positivos) quanto defensivos (negativos), partindo-se aqui do critério da natureza da posição jurídico-subjetiva reconhecida ao titular do direito, bem como da circunstância de que os direitos negativos (notadamente os direitos à não-intervenção na liberdade pessoal e nos bens fundamentais tutelados pela Constituição) apresentam uma dimensão positiva (já que sua efetivação reclama uma atuação positiva do Estado e da sociedade) ao passo que os direitos a prestações (positivos) fundamentam também **posições subjetivas negativas, notadamente quando se cuida de sua proteção contra ingerências indevidas por parte dos órgãos estatais, de entidades sociais e também de particulares**. Que tais constatações não podem ter o condão de tornar obsoleta e equivocada a possível classificação dos direitos fundamentais em direitos de defesa e direitos a prestações – muito embora assim tenha sido sustentado por alguns – afigura-se como evidente. Isto, especialmente em se tendo presente a distinção entre texto (enunciado semântico) constitucional e norma jurídica (resultado da interpretação do texto), de acordo com o qual pode haver mais de uma norma contida em determinado texto, assim como normas sem texto expresso que lhe corresponda diretamente. Assim, a partir de um certo texto há como extrair uma norma (ou normas) que pode (ou não) reconhecer um direito como fundamental e atribuir uma determinada posição jurídico-subjetiva (sem prejuízo dos efeitos jurídicos já decorrentes da dimensão objetiva) à pessoa (individual ou coletivamente), posição que poderá ter como objeto uma determinada prestação (jurídica ou fática) ou uma proibição de intervenção. Para demonstrar o exposto, bastaria aqui referir o exemplo do direito à moradia (como direito negativo, podendo bloquear – negativamente – ações contrárias, como no caso da vedação da penhora) e, como direito positivo, podendo servir de fundamento a uma atuação do Estado no sentido de assegurar (mediante determinadas prestações jurídicas ou materiais) o acesso a uma moradia. **In: Direitos fundamentais sociais, mínimo existencial e direito privado. In: Doutrinas essenciais de direito constitucional. v. 7. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 7.**

A Lei 14.181/21 trouxe em sua estrutura e funcionalidade dois temas que



necessariamente não estão positivados nomeadamente na Constituição Federal, entretanto compõem fortemente o arcabouço de nosso sistema jurídico constitucional: (i) **mínimo existencial** e (ii) **não exclusão social**.

São preceitos magnos **coordenados** e **indissociáveis** entre si e que deveriam ter sido levados em conta para a edição do ato normativo secundário. Entretanto, da maneira posta, a percentagem fixa e imutável de 25% do salário mínimo (e não da renda do consumidor ou da família), além de insignificante (R\$ 303,00), ainda se mostra desairosa ao *telos* e ao **efeito justo e útil** da Lei 14.181/21 que é *a não exclusão social do consumidor*, bem como ao *telos* e ao **efeito justo e útil** da Constituição Federal (construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais).

Observe que o Decreto 11.150/22 ainda **impede** que eventual **alteração no salário mínimo** possa ser automaticamente aplicada sobre percentagem fixada ao mínimo existencial. O *caput* do art. 3^a do ato normativo secundário vem restringido pelos seguintes parágrafos:

§ 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**.

Isso demonstra a clara **tarifação** do mínimo existencial. O Decreto poderia ter regulamentado utilizando dois fundamentos: (i) a jurisprudência dos tribunais já consolidada com base no parâmetro da Lei 10.820/03; (ii) o caso concreto, considerando a situação subjetiva do superendividado. A conjugação destes dois critérios permitiria a **proteção da dignidade de diversas famílias** e o **retorno de consumidores ao mercado**, beneficiando a circulação de riquezas.

O Decreto, portanto, tarifou a dignidade humana, fixando um '**teto**' que não pode ser ultrapassado: R\$ 303,00! A doutrina é clara em relação à estipulação desta limitação:



“O princípio da dignidade da pessoa humana compreende o direito de acesso às necessidades materiais básicas de vida – o direito ao mínimo existencial –, que, na nossa ordem constitucional, constitui um piso para a justiça social, **mas não um teto para a atuação estatal** voltada à promoção da igualdade material e dos direitos sociais. A garantia do mínimo existencial é pressuposto para o pleno exercício das liberdades civis e da democracia, mas se justifica por razões autônomas, que independem desses objetivos”. SARMENTO, DANIEL. **O mínimo existencial. Revista de Direito da Cidade, vol. 08, nº 4. ISSN 2317-7721 pp. 1644-1689 1644.**

Quanto ao tema da **miserabilidade** (inclusive) e os ditos critérios objetivos para combatê-la há importante **precedente** do Excelso Supremo Tribunal Federal que compreendeu como inconstitucional a fixação de fração de 25% do salário mínimo para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC). A relatoria do acórdão coube ao Em. MINISTRO GILMAR MENDES no REsp 567.985-MT:

Benefício assistencial de prestação continuada ao idoso e ao deficiente. Art. 203, V, da Constituição. A Lei de Organização da Assistência Social (LOAS), ao regulamentar o art. 203, V, da Constituição da República, estabeleceu os critérios para que o benefício mensal de um salário mínimo seja concedido aos portadores de deficiência e aos idosos que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

2. Art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993 e a declaração de constitucionalidade da norma pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 1.232. Dispõe o art. 20, § 3º, da Lei 8.742/93 que **“considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo”**. O requisito financeiro estabelecido pela lei teve sua constitucionalidade contestada, ao fundamento de que permitiria que situações de patente miserabilidade social fossem consideradas fora do alcance do benefício assistencial previsto constitucionalmente. Ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.232-1/DF, o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade do art. 20, § 3º, da LOAS.

3. Decisões judiciais contrárias aos critérios objetivos preestabelecidos e Processo de inconstitucionalização dos critérios definidos pela Lei 8.742/1993. A decisão do Supremo Tribunal Federal, entretanto, não pôs termo à controvérsia quanto à aplicação em concreto do critério da renda familiar per capita estabelecido pela LOAS. Como a lei permaneceu



inalterada, elaboraram-se maneiras de se contornar o critério objetivo e único estipulado pela LOAS e de se avaliar o real estado de miserabilidade social das famílias com entes idosos ou deficientes. Paralelamente, foram editadas leis que estabeleceram critérios mais elásticos para a concessão de outros benefícios assistenciais, tais como: a Lei 10.836/2004, que criou o Bolsa Família; a Lei 10.689/2003, que instituiu o Programa Nacional de Acesso à Alimentação; a Lei 10.219/01, que criou o Bolsa Escola; a Lei 9.533/97, que autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro a Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. O Supremo Tribunal Federal, em decisões monocráticas, passou a rever anteriores posicionamentos acerca da intransponibilidade dos critérios objetivos. **Verificou-se a ocorrência do processo de inconstitucionalização decorrente de notórias mudanças fáticas (políticas, econômicas e sociais) e jurídicas (sucessivas modificações legislativas dos patamares econômicos utilizados como critérios de concessão de outros benefícios assistenciais por parte do Estado brasileiro).**

4. Declaração de inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993.

5. Recurso extraordinário a que se nega provimento.

Enfim, o mínimo existencial da maneira fixada não prestará efeito necessário e correspondente à dignidade contribuindo **drasticamente para miserabilidade** dos superendividados. Como anteriormente já asseverado: *“nenhuma comunidade pode permitir que seus membros morram de fome quando há alimentos disponíveis para eles; nenhum governo pode permanecer passivo numa ocasião dessas – se alega ser governo da comunidade, por ela e para ela”* (Michael Walzer. **Esferas de justiça – uma defesa do pluralismo e da igualdade**, 2003, p. 105)

Por fim há nítida **demonstração de retrocesso** na medida em que o decreto guerreado coloca em risco o núcleo fundamental de inúmeras garantias sociais estabelecidas no catálogo da Constituição Federal, especialmente **os serviços essenciais de água e energia elétrica, telefone ou Internet, alimentação própria, educação formal, medicamentos, saúde e higiene.**



Neste princípio do não retrocesso, há um imperativo de tutela do consumidor (Art. 5, XXXII da CF/1988) e um dever de proporcionalidade.¹⁰ Assim, ao se regulamentar por decreto uma lei, como o Código de Defesa do Consumidor, que envolve direitos fundamentais de tutela do consumidor e dever de proteção fundamental do Estado, há uma *proibição de proteção insuficiente* ou destruidora do efeito prático da lei regulamentada! Como ensinou o Supremo Tribunal Federal - em caso de direito penal, mas que serve no caso deste Decreto por liquidar e retirar qualquer efeito prático de uma novidade legislativa, todo o sistema de prevenção e de tratamento conciliatório do superendividamento previsto no Código de Defesa do Consumidor perde eficácia para qualquer um que ainda mantenha mais de R\$ 303,00 ao final do mês e que fica impedido de ser nominado como 'superendividado' -mesmo que tenha despesas condominiais, tributos e créditos imobiliários a pagar bem superiores a este valor, mas que foram excluídos do comprometimento do mínimo existencial pelo Decreto 11.150/2022- contrariando o espírito do CDC-, há um **imperativo de tutela** no direito fundamental do Art. 5º, XXXII da CF/1988 (insista-se):

“Os direitos fundamentais não podem ser considerados apenas como proibições de intervenção (Eingriffsverbote), expressando também um postulado de proteção (Schutzgebote). Pode-se dizer que os direitos fundamentais expressam não apenas uma proibição do excesso (Übermassverbote), como também podem ser traduzidos como proibições de proteção insuficiente ou imperativos de tutela (Untermassverbote). Os mandatos constitucionais [de criminalização, portanto,] impõem ao legislador, para o seu devido cumprimento, o dever de observância do princípio da proporcionalidade como proibição de excesso e como proibição de proteção insuficiente.” (STF, HC 104410/RS, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Julgamento: 06/03/2012, Publicação: 27/03/2012, Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe- 062 DIVULG 26-03-2012 PUBLIC 27-03-2012)

¹⁰ Veja STRECK, Lênio Luiz. A dupla face do princípio da proporcionalidade: da proibição de excesso (Übermassverbot) à proibição de proteção deficiente (Untermassverbot) ou de como não há blindagem contra normas penais inconstitucionais. *Revista da Ajuris*, Ano XXXII, nº 97, mar. 2005, p. 180 e seg.



A **proibição do retrocesso** é matéria sempre de ampla fiscalização do Excelso Supremo Tribunal Federal:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. POLÍTICA DE MEIO AMBIENTE E DE PROTEÇÃO À BIODIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA. ARTS. 19, PARÁGRAFO ÚNICO, E 139, § 2º, DA LEI 10.431/2006, NA REDAÇÃO DA LEI 13.457/2015, AMBAS DAQUELE UNIDADE FEDERADA. APARENTE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO, DA PREVENÇÃO E DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO EM MATÉRIA AMBIENTAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE PARA DISPOR SOBRE MEIO AMBIENTE (CF, ART. 24, VI). PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DA MATA ATLÂNTICA E DA ZONA COSTEIRA (CF, ART. 225, § 4º). MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA.

I – A controvérsia não envolve mera afronta à legislação federal. O que está em debate é a possível invasão da competência legislativa da União, em hipótese concorrente com os Estados-membros e o Distrito Federal (art. 24, V e XII, da CF), a ensejar a análise de eventual e direta ofensa às regras constitucionais de repartição da iniciativa para projetos de lei.

II- As alterações promovidas pela Lei 13.457/2015, do Estado da Bahia, possibilitaram a expedição de delegações genéricas para os municípios baianos emitirem licença ambiental e autorização de supressão de vegetação em área de Mata Atlântica e de Zona Costeira, independentemente do estágio de regeneração, alterando o regramento geral nacional, previsto na Lei 11.428/2006, sem observar os princípios da precaução, da prevenção e da **proibição de retrocesso** em matéria de Direito Ambiental.

III – Nos termos do art. 225, § 4º, da Constituição, a Mata Atlântica e a Zona Costeira são patrimônio nacional, tratando-se de biomas especialmente protegidos, cuja utilização deve dar-se na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

IV – Cautelar referendada para suspender, até julgamento final, a eficácia dos arts. 19, parágrafo único, e 139, § 2º, da Lei 10.431/2006, na redação da Lei 13.457/2015, ambas do Estado da Bahia, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999. (STF - ADI: 7007 BA 0062188-08.2021.1.00.0000, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI - 23/02/2022)



VIOLAÇÃO AO PRECEITO FUNDAMENTAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES

Como já asseverado, o Decreto hostilizado feriu o **princípio da legalidade**, vedando e criando situações jurídicas não contempladas pela Lei 14.181/21. Neste ponto, feriu atribuição, legitimidade e competência do Parlamento Nacional, incidindo claramente contra os preceitos estabelecidos fixados no art. 2º e 60, § 4º, inc. III **da Constituição Federal**.

DA ANTECIPAÇÃO DA TUTELA

A Lei nº 9.882/99 confere a possibilidade de concessão de medida cautelar na arguição de descumprimento, mediante decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal. Em caso de **extrema urgência ou de perigo de lesão grave**, ou ainda durante o período de recesso, a liminar poderá ser concedida pelo Relator *ad referendum* do Tribunal Pleno (art. 5º e § 1º).

Observe-se que o Decreto impugnado, conforme art. 8º, entrará em vigor em **sessenta** (60) dias após a publicação, que ocorreu em 27.07.2022.

No caso específico, há de ser considerado que o **tempo do processo** é totalmente diferente do **tempo da vida humana**, bem como os inúmeros superendividados que já procuraram os órgãos que compõem o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, especialmente os Ministérios Públicos, para a escorreita promoção. Ao lado disso, os **direitos econômicos** dos consumidores superendividados frente às perdas do poder aquisitivo da moeda estão a **tornar essencial a antecipação de tutela para evitar novas lesões às pessoas em situação de superendividamento**.

Cabível, via de consequência, a imprescindível sustação da eficácia do ato normativo secundário, inclusive para que não entre em vigor, considerando que o perigo na demora na concessão da tutela definitiva satisfativa pode ocasionar **danos irreparáveis** não apenas às instituições ministeriais (*que investiram na consecução de programas de atendimentos de consumidores, cursos de capacitações, cartilhas etc.*),



mas especialmente aos próprios superendividados que, ante referido decreto, ficaram **sem a adequada tutela promocional eficiente e passam por enormes dificuldades de acesso ao mínimo existencial.**

Como corolário desta ação de dignidade constitucional e a considerar os fatos já expostos ao longo desta inicial, que tem por escopo os **deveres fundamentais** do Estado para com o cidadão e os **direitos fundamentais** do cidadão, e levando-se em consideração os danos já percebidos e causados pelo fenômeno do superendividamento, prudente a concessão de tutela **provisória de urgência**, conforme autoriza a codificação processual civil. Em suma, os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, aqui presentes, autorizam o pedido de tutela de urgência.

DOS PEDIDOS

Por todo o exposto, a entidade autora requer, após a concessão do pedido liminar, sejam colhidas as informações de praxe, a manifestação do Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União e, por fim, o parecer do Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República.

Ao final, em virtude da violação aos preceitos fundamentais mencionados, pede seja julgada procedente a presente ação, com a retirada do mundo jurídico do inteiro teor do Decreto 11.150/22.

Pede deferimento

Brasília-DF, 25 de agosto de 2022.

ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA
OAB/DF N° 12.500

JULIANA MOURA ALVARENGA DILÁSCIO
OAB/DF 20.522