doi.org/10.51891/rease.v12i11.33208

A ATUAÇÃO JURÍDICA NOS PROCESSOS DE REPACTUAÇÃO DE DÍVIDAS À LUZ DA LEI Nº 14.181/2021: OBSTÁCULOS E DESAFIOS À SUA EFETIVIDADE

LEGAL PRACTICE IN DEBT RENEGOTIATION PROCEEDINGS UNDER LAW NO. 14.181/2021: OBSTACLES AND CHALLENGES TO ITS EFFECTIVENESS

Rodrigo Matteo Cardoso Gontijo Santos[1]
Alice Bianka de Oliveira Lara[2]
Daniel Carlos Dirino[3]

RESUMO: O superendividamento caracteriza-se pela impossibilidade de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo sem comprometer seu mínimo existencial. Para lidar com esse problema, foi criada a Lei nº 14.181/2021, que busca prevenir e tratar o superendividamento dos consumidores por meio de mecanismos que possibilitam a repactuação das dívidas. Este trabalho tem como objetivo analisar os obstáculos à efetividade da lei e da sua aplicação prática, bem como apresentar sugestões de aperfeiçoamento para reduzir esses obstáculos. Um dos principais pontos discutidos no trabalho é o mínimo existencial, que corresponde ao básico necessário para uma pessoa viver com dignidade, bem como sua importância no contexto do superendividamento. A pesquisa foi desenvolvida por meio de análise bibliográfica, normativa e jurisprudencial, com base na legislação brasileira, na doutrina e em decisões judiciais. Os resultados evidenciam quatro categorias principais de obstáculos à efetividade da lei: normativos e regulamentares, interpretativos, relacionados ao acesso à Justiça e de natureza procedimental e estrutural. Identificam-se, ainda, divergências na interpretação judicial, dificuldades relacionadas à concessão da gratuidade da justiça e insuficiências na estrutura de atendimento e na capacitação dos profissionais envolvidos nos procedimentos de repactuação. Conclui-se que, embora a Lei nº 14.181/2021 tenha criado mecanismos importantes para prevenir e tratar o superendividamento, ainda existem muitos obstáculos para que ela funcione efetivamente na prática. Portanto, é necessário considerar a realidade individual de cada consumidor e aprimorar a atuação dos profissionais do Direito, a estrutura do Judiciário e os procedimentos de repactuação de dívidas, para que a proteção prevista na lei possa contribuir para a reorganização financeira dos consumidores sem comprometer sua dignidade.

Palavras-chave: Superendividamento. Lei nº 14.181/2021. Repactuação de dívidas. Mínimo existencial. Efetividade jurídica.

[1]Acadêmico do 9º período do curso de Direito, autor. Centro Universitário UNA – Campus Bom Despacho.
[2]Acadêmica do 9º período do curso de Direito, coautora. Centro Universitário UNA – Campus Bom Despacho.
[3]Orientador. do trabalho.Centro Universitário UNA – Campus Bom Despacho.
Advogado e professor do Centro Universitário UNA – Campus Bom Despacho.

ABSTRACT: Over-indebtedness is characterized by the inability of a consumer, a natural person acting in good faith, to pay all of their consumer debts without compromising their "existential minimum" (the basic resources necessary for a dignified life). To address this issue, Law No. 14.181/2021 was enacted, aiming to prevent and manage consumer over-indebtedness through mechanisms that allow for the renegotiation of debts. This study analyzes the obstacles to the law's effectiveness and practical application, while offering suggestions for improvement to mitigate these challenges. A central theme discussed is the "existential minimum", the essential means required for an individual to live with dignity, and its significance within the context of over-indebtedness. The research was conducted through an analysis of legal literature, regulations, and case law, drawing upon Brazilian legislation, legal doctrine, and judicial decisions. The findings highlight four primary categories of barriers to the law's effectiveness: normative and regulatory issues, interpretive challenges, obstacles to accessing the justice system, and procedural or structural limitations. Furthermore, the study identifies discrepancies in judicial interpretation, difficulties in obtaining free legal aid, and shortcomings in both the support infrastructure and the training of professionals involved in debt-renegotiation procedures. It is concluded that, while Law No. 14.181/2021 has established significant mechanisms for preventing and addressing over-indebtedness, numerous obstacles remain that hinder its practical effectiveness. Therefore, it is essential to account for the unique circumstances of each consumer and to enhance the performance of legal professionals, the structure of the judiciary, and debt-renegotiation procedures. This will ensure that the protections provided by the law can effectively support consumers in their financial reorganization without compromising their dignity.

Keywords: Over-indebtedness. Law No. 14.181/2021. Debt renegotiation. Existential minimum. Legal effectiveness.

1 INTRODUÇÃO

Em julho de 2026, 82% das famílias brasileiras declaravam possuir dívidas, o maior percentual já registrado pela Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (Peic), realizada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC). No mesmo mês, 29,8% das famílias estavam com contas em atraso (CNC, 2026). O levantamento da Serasa (2026) aponta na mesma direção: em fevereiro de 2026, o país alcançou 81,7 milhões de pessoas inadimplentes, das quais cerca de 42%, ou 34 milhões, já se encontravam nessa situação dez anos antes.

Esses números, contudo, não se confundem com o fenômeno que este trabalho investiga. Endividar-se é etapa ordinária da vida econômica, pois o crédito viabiliza a aquisição de moradia, de bens duráveis e de serviços. O problema jurídico surge quando a dívida deixa de ser instrumento de consumo e passa a comprometer a subsistência do devedor. Os dados de endividamento, de atraso e de inadimplência prolongada são, por isso, indícios, e não medidas diretas, do superendividamento.

Antes de qualquer previsão legal, a doutrina já descrevia o superendividamento como a impossibilidade global de o devedor pessoa física, consumidor leigo e de boa-fé, pagar o conjunto de suas dívidas de consumo, atuais e futuras (Marques, 2005). A Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021, oriunda do Projeto de Lei do Senado nº 283, de 2012, de autoria do senador José Sarney (Brasil, 2012), levou essa noção ao Código de Defesa do Consumidor (CDC), cujo art. 54-A, § 1º, passou a definir o superendividamento como "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" (Brasil, 1990, 2021). Qualificada por seus comentadores como um divisor de águas no direito privado (Benjamin; Marques; Bessa, 2021), a lei se apoia em dois eixos: a prevenção, por meio de deveres de informação e de concessão responsável de crédito, e o tratamento, por meio de um procedimento próprio de repactuação de dívidas.

Esse procedimento, previsto nos arts. 104-A e 104-B do CDC, permite que o consumidor superendividado, pessoa natural, requeira ao juiz a instauração de processo de repactuação de dívidas, com audiência conciliatória com os credores e apresentação de plano de pagamento em prazo máximo de cinco anos. Frustrada a conciliação, é possível a instauração de processo por superendividamento, destinado à revisão e à integração dos contratos e à repactuação das dívidas remanescentes por meio de plano judicial compulsório (Brasil, 1990, 2021).

Passados mais de cinco anos da publicação da lei, a efetividade desse procedimento ainda desafia os operadores do direito. Um dos pontos mais sensíveis é o mínimo existencial, cuja quantificação o art. 54-A, § 1º, remeteu à regulamentação. O Decreto nº 11.150/2022 o fixou em 25% do salário mínimo vigente à época, e o Decreto nº 11.567/2023 o estabeleceu em R$ 600,00 (Brasil, 2022, 2023). Em abril de 2026, ao julgar as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 1.005, 1.006 e 1.097, o Supremo Tribunal Federal (STF) não alterou o valor, mas determinou que o Conselho Monetário Nacional (CMN) promova, com periodicidade anual, estudos técnicos destinados a subsidiar decisão pública e motivada sobre sua atualização ou manutenção, e, por maioria, declarou inconstitucional a exclusão do crédito consignado do respectivo cálculo (Brasil, 2026c).

Nesse cenário, a atuação jurídica nos processos de repactuação, entendida como a atuação dos operadores do direito que conduzem, instruem e decidem tais processos (advogados, defensores públicos, magistrados e conciliadores), é o ponto em que a lei se converte em proteção concreta ou se limita ao texto. Surge, assim, a pergunta que orienta esta pesquisa: quais

obstáculos limitam a efetividade do procedimento de repactuação de dívidas previsto nos arts. 104-A e 104-B do CDC e de que modo a atuação jurídica pode contribuir para superá-los?

Parte-se da hipótese de que a efetividade da lei é limitada menos por lacunas em seu texto do que por fatores ligados à sua aplicação: a indefinição e a defasagem do valor do mínimo existencial, a heterogeneidade dos procedimentos adotados pelas varas e a insuficiência de estruturas de apoio, como núcleos de conciliação e assistência jurídica especializada ao consumidor.

O objetivo geral é analisar os obstáculos à efetividade do procedimento de repactuação de dívidas instituído pela Lei nº 14.181/2021 e indicar caminhos para seu aperfeiçoamento. Os objetivos específicos são: (a) delimitar o conceito de superendividamento e contextualizar o endividamento no Brasil e o surgimento da lei; (b) descrever a estrutura da lei, em seus eixos de prevenção e de tratamento; (c) examinar o mínimo existencial e o entendimento do STF; (d) investigar como tramitam os processos de repactuação nas varas da justiça comum e como se dá a atuação jurídica neles; e (e) sistematizar os obstáculos identificados e formular propostas de aperfeiçoamento.

A pesquisa se justifica por três razões. Sob o aspecto social, o superendividamento atinge a subsistência e a dignidade do devedor e de sua família. Sob o aspecto jurídico, o julgamento do STF em 2026 alterou parâmetros relevantes para a aplicação da lei e reclama análise de seus reflexos nos processos de repactuação. Sob o aspecto acadêmico, o caráter recente da lei e da decisão do STF recomenda a sistematização de seus primeiros resultados práticos.

2 MÍNIMO EXISTENCIAL

O mínimo existencial relaciona-se à preservação dos recursos e das condições materiais necessários a uma vida digna, de modo a proteger a pessoa e a priorizar a satisfação de suas necessidades essenciais. Sua proteção tem por fundamento a dignidade da pessoa humana, erigida em fundamento da República Federativa do Brasil pelo art. 1º, inciso III, da Constituição Federal (Brasil, 1988). No contexto do superendividamento, porém, a preservação do mínimo existencial não exclui a obrigação de pagar a dívida, e a proteção legal somente se aplica quando há impossibilidade manifesta de pagar a totalidade das dívidas de consumo sem comprometê-lo. Nesse sentido, Gonçalves e Pereira (2021) analisam a relação entre o superendividamento, os direitos fundamentais e a necessidade de proteção do mínimo existencial.

O art. 54-A, § 1º, do CDC, introduzido pela Lei nº 14.181/2021, define o superendividamento como a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer o mínimo existencial (Brasil, 1990, 2021). Conforme Marques et al. (2021), a atualização do CDC pela Lei nº 14.181/2021 trouxe importantes reflexões sobre a noção de mínimo existencial e sua aplicação na proteção do consumidor superendividado.

Em contrapartida, o art. 54-A, § 3º, do CDC prevê hipóteses em que não se aplicam a definição e a proteção legal do superendividamento, a saber, as dívidas contraídas mediante fraude ou má-fé, as oriundas de contratos celebrados dolosamente com o propósito de não realizar o pagamento e as decorrentes da aquisição ou contratação de produtos e serviços de luxo de alto valor (Brasil, 1990, 2021). Essas hipóteses devem ser interpretadas conforme os requisitos legais, e o dispositivo não determina, por si só, o cancelamento automático das obrigações financeiras.

Já o art. 104-A do CDC disciplina a repactuação de dívidas, permitindo que o consumidor superendividado apresente, em audiência conciliatória com os credores, proposta de plano de pagamento, observadas as condições legais (Brasil, 1990, 2021). A respeito do tratamento jurídico do superendividamento, Ghedini Neto (2024) aborda a proteção do mínimo existencial e os aspectos processuais relacionados à aplicação da legislação.

Nesse contexto, a viabilidade dos planos e a conciliação dos interesses envolvidos representam questões importantes para a análise dos obstáculos à aplicação efetiva da Lei nº 14.181/2021.

3 A REGULAÇÃO POR DECRETO E O JULGAMENTO DAS ADPFs 1.005, 1.006 E 1.097

O art. 54-A, § 1º, do CDC deixou a cargo da regulamentação a definição do mínimo existencial, e foi o Poder Executivo quem a fez, por decreto. O Decreto nº 11.150/2022 fixou o valor em 25% do salário mínimo vigente à época, o que então equivalia a R$ 303,00, e deixou de fora do cálculo algumas modalidades de dívida, entre elas o crédito consignado. Em 2023, o Decreto nº 11.567/2023 alterou o primeiro e estabeleceu o piso em R$ 600,00 (Brasil, 2022, 2023).

> 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 R$ 600,00 (seiscentos reais). (Redação dada pelo Decreto nº 11.567, de 2023) (Brasil, 2022).

A ideia de que existe um núcleo de condições materiais que o poder público não pode suprimir não nasceu com a Lei nº 14.181/2021. O STF já a havia enfrentado, em outro contexto, na ADPF 45 MC/DF, em que o ministro Celso de Mello, em decisão monocrática de 29 de abril de 2004, afirmou que a cláusula da reserva do possível não pode ser invocada pelo Estado para esvaziar direitos de essencial fundamentalidade, ligados à dignidade da pessoa humana (Brasil, 2004). Embora aquela ação tratasse de políticas públicas de saúde e tenha sido julgada prejudicada por perda superveniente de objeto, o raciocínio é frequentemente invocado para sustentar o mínimo existencial como expressão concreta do art. 1º, III, da Constituição Federal (Brasil, 1988).

> **EMENTA: 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).**
>
> **DECISÃO:** (...) Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da "reserva do possível" - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. (...). (RTJ 139/67, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Brasília, 29 de abril de 2004)

Foi nesse terreno que chegaram ao Supremo as ADPFs 1.005, 1.006 e 1.097, ajuizadas pela Conamp e pela Anadep contra o decreto de 2022, na redação dada pelo de 2023. As entidades sustentavam que R$ 600,00 não bastavam para assegurar uma vida digna e que o Executivo teria extrapolado o poder regulamentar (Brasil, 2026c).

A primeira discussão foi sobre o cabimento. O relator, ministro André Mendonça, votou inicialmente pelo não conhecimento das ações, por entender que os decretos tinham mera função regulamentar. O ministro Alexandre de Moraes divergiu em voto-vista: para ele, o decreto integra materialmente a disciplina legal do tema e pode ser controlado diretamente pela

via da ADPF. O Plenário admitiu as ações, e o próprio relator ajustou o voto para julgá-las parcialmente procedentes (Brasil, 2026c).

> Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu das arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPFs 1.005, 1.006 e 1.097) e, quanto ao mérito, julgou parcialmente procedente o pedido inicial, para atribuir interpretação conforme a Constituição ao § 3º do art. 3º do Decreto nº 11.150, de 2022: (a) a fim de determinar que o Conselho Monetário Nacional promova, com periodicidade anual, estudos técnicos necessários à realização da Análise de Impacto Regulatório (AIR) e da Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) - conforme previstos pela Lei nº 13.874/2019 e pelo Decreto nº 10.411 - para subsidiar a decisão, que deve ser pública e motivada, quanto à necessidade de atualização ou manutenção do valor de que trata o *caput*; e (b) a fim de apelar para que o Conselho Monetário Nacional e o Poder Executivo Federal periodicamente avaliem a adequação das hipóteses de exclusão da aferição da preservação e do não comprometimento do mínimo existencial. Por maioria, declarou a inconstitucionalidade da alínea *h* do inciso I do parágrafo único do art. 4º do Decreto nº 11.150, de 2022, vencidos parcialmente, apenas nesse ponto, os Ministros Flávio Dino, Cristiano Zanin, Luiz Fux e Cármen Lúcia (ausente justificadamente, com voto proferido em assentada anterior). Tudo nos termos do voto do Relator. Presidência do Ministro Edson Fachin. Plenário, 23.4.2026. (Brasil, 2026c).

No mérito, o Tribunal não substituiu o valor fixado pelo Executivo. Por unanimidade, determinou que o CMN promova, com periodicidade anual, estudos técnicos de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) para subsidiar decisão pública e motivada sobre a necessidade de atualização ou de manutenção do valor, e considerou adequado manter, por ora, os R$ 600,00 (Brasil, 2026c, 2026d). Não houve, portanto, determinação de atualização anual do valor, mas de realização anual de estudos técnicos, cujo resultado pode conduzir tanto à atualização quanto à manutenção do piso. A cautela apareceu com clareza no voto do ministro Alexandre de Moraes. Ao mesmo tempo em que observou que a cesta básica nas capitais já custava mais de R$ 700,00, ele advertiu que uma alteração imediata do piso poderia restringir o acesso ao crédito e produzir efeitos sistêmicos graves. O ministro Edson Fachin, por sua vez, ressaltou os limites da atuação do STF na definição do valor.

Já a exclusão do crédito consignado do cálculo não resistiu. Por maioria, o STF a declarou inconstitucional, acompanhando o relator, para quem deixar essas parcelas de fora distorce a análise da real situação financeira do consumidor (Brasil, 2026c). Ficaram vencidos os ministros Cármen Lúcia, Luiz Fux, Flávio Dino e Cristiano Zanin, que defendiam mais cautela e uma base técnica antes de qualquer mudança. O ministro Flávio Dino lembrou, em particular, o risco de que a inclusão imediata reduzisse uma modalidade de crédito mais barata, importante para a população de menor renda.

Na leitura proposta neste trabalho, a decisão pode ser compreendida como uma opção por procedimentalizar o mínimo existencial, pois, em vez de o Judiciário definir um número,

determinou-se que sua adequação seja avaliada de modo regular e técnico por quem dispõe dos dados para isso. A escolha preserva a separação entre os Poderes, mas deixa em aberto questões que interessam diretamente à prática, como se, quando e em que termos o CMN promoverá eventual atualização e se o piso de R$ 600,00 acompanhará, de fato, o custo de vida do superendividado.

Para quem atua nos processos de repactuação, o efeito mais direto está na inclusão do consignado. Como o plano de pagamento deve preservar o mínimo existencial (Brasil, 1990, 2021), o fato de essas parcelas passarem a integrar o cálculo da renda comprometida altera a conta que advogados, defensores e magistrados precisam fazer ao propor, negociar ou homologar o plano. A exigência de estudos técnicos anuais abre também um campo de atuação, que consiste em acompanhar esses estudos e cobrar sua realização. É o que se examina nos capítulos seguintes, a partir da prática das varas.

4 O RITO ESPECIAL DO SUPERENDIVIDAMENTO NO ENTENDIMENTO DOS TRIBUNAIS

4.1 O RITO BIFÁSICO DA LEI Nº 14.181/2021

A Lei nº 14.181/2021 não se limitou a definir o superendividamento: criou também um procedimento próprio para o tratar. Previsto nos arts. 104-A a 104-C do CDC, esse procedimento é bifásico, expressão que o próprio Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) já usou para descrevê-lo. A primeira fase busca uma solução consensual; a segunda, quando a primeira falha, é contenciosa e termina com um plano imposto pelo juiz.

Na primeira fase, o consumidor superendividado, pessoa natural, requer ao juiz a instauração do processo de repactuação de dívidas. É designada audiência de conciliação com todos os credores, presidida pelo juiz ou por conciliador credenciado, na qual o consumidor apresenta proposta de plano de pagamento com prazo de até cinco anos, preservados o mínimo existencial e as garantias originais (art. 104-A).

> 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. (Brasil, 1990).

A lei dá peso a esse momento: o credor que não comparece sem justificativa tem a exigibilidade do débito suspensa e os encargos da mora interrompidos e, se o valor devido for certo e conhecido do consumidor, fica sujeito ao plano, recebendo apenas depois dos credores presentes (art. 104-A, § 2º). Havendo acordo, a sentença que o homologa tem eficácia de título executivo e força de coisa julgada (art. 104-A, § 3º). O pedido não importa declaração de insolvência civil e só pode ser repetido depois de dois anos da liquidação das obrigações do plano (art. 104-A, § 5º) (Brasil, 1990, 2021).

Essa fase conciliatória não é necessariamente judicial. O art. 104-C atribui, de forma concorrente, aos órgãos públicos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, como os Procons, a fase conciliatória e preventiva do processo de repactuação. Por isso, mais do que "extrajudicial", a primeira fase é consensual: pode ocorrer em audiência dentro do processo ou perante órgãos de defesa do consumidor.

> 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. (Brasil, 1990).

Frustrada a conciliação, o consumidor pode pedir a instauração do processo por superendividamento (art. 104-B). Os credores que não integraram o acordo são citados e têm quinze dias para juntar documentos e explicar por que recusaram o plano voluntário ou a renegociação. O juiz pode nomear administrador para auxiliar na elaboração do plano e, ao final, revê e integra os contratos e repactua as dívidas remanescentes por meio de plano judicial compulsório, que deve assegurar ao credor, no mínimo, o valor principal corrigido, com pagamento em até cinco anos e primeira parcela em até cento e oitenta dias (Brasil, 1990, 2021). O TJMG descreve essa segunda fase como subsidiária e de natureza contenciosa.

> Art. 104-B. Se não houver êxito na conciliação em relação a quaisquer credores, o juiz, a pedido do consumidor, instaurará processo por superendividamento para revisão e integração dos contratos e repactuação das dívidas remanescentes mediante plano judicial compulsório e procederá à citação de todos os credores cujos créditos não tenham integrado o acordo porventura celebrado. (Brasil, 1990).

Há, porém, um requisito que atravessa as duas fases e funciona como porta de entrada do rito: a demonstração de que o consumidor está de fato superendividado, isto é, de que não consegue pagar a totalidade de suas dívidas de consumo sem comprometer o mínimo existencial (art. 54-A, § 1º). É nesse ponto que as dificuldades começam.

4.2 AS DIFICULDADES DE APLICAÇÃO DO RITO NA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS

Do exame da jurisprudência, extrai-se que as maiores dificuldades de aplicação do rito se concentram em dois pontos, a delimitação do mínimo existencial e a concessão da gratuidade da justiça. Esta última, embora não seja exclusiva do superendividamento, assume nele relevância particular, a ponto de figurar entre as etapas decisivas do procedimento, porque o autor já ingressa em juízo com a renda comprometida pelas dívidas, o que converte as custas processuais em obstáculo concreto ao seu acesso à justiça.

Quanto ao mínimo existencial, como exposto no capítulo 3, o Decreto nº 11.567/2023 alterou o art. 3º do Decreto nº 11.150/2022 e fixou o seu valor em R$ 600,00 (Brasil, 2022, 2023). Desde então, a jurisprudência divide-se quanto à natureza desse montante. Para uma corrente, trata-se de critério objetivo e vinculante, que funciona como limitador do acesso ao procedimento de repactuação. Para outra, é mero referencial, que exige do julgador uma leitura global da situação financeira do consumidor.

A primeira corrente encontra expressão em acórdão da 12ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (Apelação Cível nº 1.0000.24.351478-3/002, relator Des. Francisco Costa, julgada em 29/07/2026) que, ao negar provimento à apelação, reafirmou a vigência dos critérios estabelecidos na lei e na regulamentação própria. Para o colegiado, ainda que superadas as exclusões normativas, a renda remanescente do autor permanecia expressivamente superior a R$ 600,00, circunstância que conduziu ao afastamento do superendividamento (Minas Gerais, 2026a).

> **EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE REPACTUAÇÃO DE DÍVIDAS - PRELIMINARES DE AUSÊNCIA DE DIALETICIDADE, AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR E IMPUGNAÇÃO À JUSTIÇA GRATUITA - REJEITADAS - MÉRITO - SUPERENDIVIDAMENTO - CRITÉRIOS ESTABELECIDOS EM LEI E EM REGULAMENTAÇÃO PRÓPRIA, CUJA VALIDADE PERMANECE VIGENTE - AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE COMPROMETIMENTO DO MÍNIMO EXISTENCIAL NO CASO CONCRETO -- PRELIMINARES REJEITADAS E RECURSO NÃO PROVIDO.**
>
> [...] 5. Ainda que superadas as exclusões normativas, a análise dos contracheques e demais documentos evidencia que após deduzido o montante devido, remanesce ao autor valor expressivamente superior ao mínimo existencial de R$ 600,00 (seiscentos reais), afastando a caracterização do superendividamento. (TJMG – Apelação Cível 1.0000.24.351478-3/002, Relator(a): Des.(a) Francisco Costa, 12ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 29/07/2026, publicação da súmula em 31/07/2026) (Minas Gerais, 2026a).

Em sentido oposto, a segunda corrente rejeita a rigidez do decreto. O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, no julgamento da Apelação nº 0847294-04.2023.8.19.0002 pela 8ª Câmara de

Direito Privado, sob a relatoria do Des. Antonio da Rocha Lourenço Neto, ao negar provimento à apelação de instituição financeira e manter o reconhecimento do superendividamento de consumidora cujas obrigações superavam amplamente sua renda líquida, recusou a adoção de parâmetro meramente aritmético e vinculou a definição do mínimo existencial à dignidade da pessoa humana e ao contexto socioeconômico do devedor (Rio de Janeiro, 2025).

> **Ementa:** DIREITO DO CONSUMIDOR. APELAÇÃO CÍVEL. SUPERENDIVIDAMENTO. PLANO DE REPACTUAÇÃO DE DÍVIDAS. MÍNIMO EXISTENCIAL. LIMITAÇÃO DOS DESCONTOS A 35% DA RENDA LÍQUIDA. DISTINÇÃO DO TEMA 1085 DO STJ. RECURSO DESPROVIDO.
>
> [...] 5. O mínimo existencial não pode ser reduzido ao valor fixado pelo Decreto nº 11.150/2022 (R$ 600,00), pois trata-se de conceito jurídico indeterminado vinculado à dignidade da pessoa humana (CF/1988, art. 1º, III). Sua definição deve considerar o contexto fático e socioeconômico do devedor, não sendo admissível a adoção de parâmetro meramente aritmético que o condene à miséria. (Rio de Janeiro, 2025).

O contraste entre os dois julgados revela que a divergência é, sobretudo, de método. O tribunal mineiro toma o valor regulamentar como linha de corte, ao passo que o fluminense o trata como ponto de partida, a ser confrontado com a realidade concreta do devedor. Ao julgar as ADPFs 1.005, 1.006 e 1.097, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a validade da fixação de parâmetro quantitativo por decreto, desde que submetido a reavaliações periódicas, determinou ao Conselho Monetário Nacional a realização de estudos técnicos anuais destinados a subsidiar a decisão sobre sua atualização ou manutenção e declarou inconstitucional a exclusão do crédito consignado do cálculo. Na leitura aqui proposta, a Corte não aderiu, de forma pura, a nenhuma das correntes, pois, embora tenha reputado "adequada, no momento, a manutenção do valor fixado", assentou que "o mínimo existencial constitui categoria jurídica de conteúdo variável, que não se deixa reduzir, de forma rígida e definitiva, a um valor único e abstrato" (Brasil, 2026d).

A solução intermediária adotada pela Corte, porém, não parece ter uniformizado a matéria, como sugere o próprio acórdão da 12ª Câmara Cível do TJMG, proferido três meses depois e ainda assentado na comparação entre a renda remanescente e o valor do decreto. Subsiste, portanto, um cenário de insegurança jurídica, no qual parte dos julgados barra o consumidor já na aferição da renda remanescente, enquanto outra o admite ao procedimento mediante análise concreta da totalidade de suas dívidas e de suas necessidades essenciais.

4.3 A GRATUIDADE DA JUSTIÇA COMO CONDIÇÃO DE ACESSO AO RITO

A segunda dificuldade apontada na seção anterior diz respeito à gratuidade da justiça. A Constituição Federal assegura assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos (art. 5º, LXXIV), e o Código de Processo Civil disciplina a gratuidade da justiça nos arts. 98 a 102, reconhecendo o direito da pessoa natural ou jurídica com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios (Brasil, 1988, 2015). O legislador processual cercou o instituto de garantias claras. O art. 99, § 3º, dispõe que "Presume-se verdadeira a alegação de insuficiência deduzida exclusivamente por pessoa natural", e o § 2º do mesmo artigo só autoriza o indeferimento quando houver nos autos elementos que evidenciem a falta dos pressupostos legais, impondo ao juiz, antes de indeferir, que determine à parte a comprovação de seu preenchimento. O § 4º acrescenta que a assistência por advogado particular não impede a concessão do benefício (Brasil, 2015).

No rito do superendividamento, esse regime ganha contornos próprios. A causa de pedir da ação de repactuação é, precisamente, a impossibilidade de o consumidor pagar a totalidade de suas dívidas de consumo sem comprometer o mínimo existencial (art. 54-A, § 1º, do CDC). Os documentos que instruem a petição inicial, como contracheques, extratos com os descontos, a relação de credores, gastos básicos e extrato de negativações, já retratam uma renda comprometida. Quando a análise do pedido de gratuidade toma como referência apenas a renda bruta do requerente, ou faixas salariais fixadas de antemão, desconsidera exatamente os descontos que motivam a ação e exige do consumidor o adiantamento de custas que ele afirma, e documenta, não poder suportar.

Há, nesse ponto, uma circularidade que merece atenção. Se o juízo reconhece, ainda que em cognição sumária, indícios de superendividamento, a insuficiência de recursos tende a decorrer da mesma prova. Se, ao contrário, o pedido de gratuidade é indeferido antes de qualquer exame do comprometimento da renda, o consumidor pode ser afastado do procedimento sem que sua situação seja sequer apreciada, já que a falta de recolhimento das custas iniciais no prazo legal conduz ao cancelamento da distribuição (art. 290 do CPC). A barreira econômica converte-se, assim, em barreira processual.

A literatura sobre acesso à justiça identifica nos custos do processo o primeiro dos obstáculos a serem superados. Cappelletti e Garth (1988) descrevem a assistência judiciária aos que não podem arcar com advogado e despesas processuais como a primeira das ondas

renovatórias do acesso à justiça, seguida da tutela dos interesses coletivos e difusos e, por fim, da busca por procedimentos e meios alternativos de solução de conflitos, como a conciliação. O processo de repactuação reúne, de modo singular, a primeira e a terceira ondas, pois é um procedimento de vocação conciliatória destinado justamente a quem não dispõe de recursos. Negar-lhe a gratuidade sem exame cuidadoso esvazia ambas as dimensões.

O próprio Código de Processo Civil oferece soluções intermediárias para os casos em que a gratuidade integral não se justifique. O art. 98, § 5º, admite que o benefício seja concedido apenas em relação a alguns atos processuais ou consista na redução percentual das despesas, e o § 6º permite o parcelamento das despesas processuais (Brasil, 2015). Essas alternativas são preferíveis ao indeferimento puro e simples, sobretudo em um procedimento cuja finalidade, segundo o CDC, é a prevenção e o tratamento do superendividamento "como forma de evitar a exclusão social do consumidor" (Brasil, 1990, art. 4º, X). Da decisão que indefere a gratuidade cabe agravo de instrumento (art. 101 do CPC), recurso que tende a postergar o início do procedimento e, com ele, a prolongar a situação de comprometimento da renda.

Para a atuação jurídica, a consequência é direta. O pedido de gratuidade deve ser instruído com a mesma documentação que demonstra o superendividamento, de modo que a análise da insuficiência de recursos e a do comprometimento do mínimo existencial caminhem juntas. Após o julgamento das ADPFs 1.005, 1.006 e 1.097, que declarou inconstitucional a exclusão do crédito consignado do cálculo do mínimo existencial (Brasil, 2026c), as parcelas consignadas passam a integrar a demonstração da renda efetivamente disponível, o que reforça tanto o pedido principal quanto o pedido de gratuidade.

5 A ATUAÇÃO JURÍDICA NOS PROCESSOS DE REPACTUAÇÃO DE DÍVIDAS

5.1 A ADVOCACIA E A DEFENSORIA PÚBLICA NA CONSTRUÇÃO DO PEDIDO

O primeiro ponto a destacar é o ônus da iniciativa. O art. 104-A do CDC atribui ao consumidor a apresentação da proposta de plano de pagamento, e o STJ tem reforçado essa leitura. No REsp nº 2.191.259/RS, a Terceira Turma, sob a relatoria do Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, afastou a aplicação das sanções do art. 104-A, § 2º, ao credor que comparece à audiência representado por procurador com poderes para transigir, mas não apresenta proposta, ao fundamento de que o dever de propor o acordo é do devedor (Brasil, 2025). Em 2026, no REsp nº 2.125.519/PR, a Quarta Turma, sob a relatoria da Min. Maria Isabel Gallotti, assentou que o processo de repactuação deve ser instaurado de forma autônoma, e não como incidente de

execução em curso, cabendo ao consumidor a iniciativa de apresentar o plano e não estando os credores obrigados a formular contraproposta (Brasil, 2026a).

Daí decorre que a qualidade da petição inicial e do plano proposto é determinante. A proposta deve observar o prazo máximo de cinco anos, preservar o mínimo existencial e as garantias e formas de pagamento originalmente pactuadas e conter os elementos do art. 104-A, § 4º, a saber, medidas de dilação de prazos e de redução de encargos, referência à suspensão ou à extinção das ações em curso, data a partir da qual o consumidor será excluído dos cadastros de inadimplentes e condicionamento de seus efeitos à abstenção de condutas que agravem o superendividamento (Brasil, 1990, 2021). Um plano genérico, sem demonstração de viabilidade, dificilmente obtém a adesão dos credores, e a jurisprudência do STJ, a exemplo do REsp nº 2.238.648/RS, julgado pela Terceira Turma sob a relatoria do Min. Moura Ribeiro, indica que a recusa ou o silêncio do credor presente não gera, por si, sanção (Brasil, 2026b). O êxito da negociação depende, portanto, da consistência da proposta.

A instrução também exige rigor na delimitação das dívidas. A audiência pressupõe a presença de todos os credores das dívidas de consumo abrangidas pelo art. 54-A, de modo que a omissão de um credor compromete a solução global. Ao mesmo tempo, o art. 104-A, § 1º, exclui do processo as dívidas oriundas de contratos celebrados dolosamente sem o propósito de realizar o pagamento e as provenientes de contratos de crédito com garantia real, de financiamentos imobiliários e de crédito rural (Brasil, 1990, 2021). Cabe à advocacia separar, desde a inicial, as obrigações que podem integrar o plano das que dele estão excluídas, e demonstrar a boa-fé do consumidor, afastando as hipóteses do art. 54-A, § 3º.

O ponto mais sensível continua sendo a prova do comprometimento do mínimo existencial. Após o julgamento das ADPFs, as parcelas de crédito consignado devem ser consideradas no cálculo (Brasil, 2026c). Isso não basta, contudo, quando o tribunal confronta a renda remanescente apenas com o valor de R$ 600,00, como fez a 12ª Câmara Cível do TJMG em julho de 2026, já depois do julgamento do STF, ao concluir que, mesmo superadas as exclusões normativas, a renda restante do autor superava expressivamente aquele patamar (Minas Gerais, 2026a). Diante disso, a advocacia não deve limitar-se ao cálculo aritmético. Deve demonstrar, com documentos, as despesas essenciais do núcleo familiar, como moradia, alimentação, saúde, transporte e educação, e invocar a premissa fixada pelo próprio Supremo de que o mínimo existencial constitui "categoria jurídica de conteúdo variável", cujos parâmetros

numéricos orientam, mas não substituem, a mediação com a realidade social e econômica (Brasil, 2026d).

Para o consumidor que não pode contratar advogado, a Defensoria Pública é a via natural de acesso ao procedimento, como instituição incumbida da orientação jurídica e da defesa dos necessitados, nos termos do art. 134 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Sua atuação é especialmente relevante porque o superendividado tende a ser justamente quem não dispõe de renda livre para remunerar um profissional. Os núcleos de prática jurídica das instituições de ensino também podem contribuir, desde que capacitados para elaborar planos de pagamento e instruir adequadamente os pedidos.

5.2 A MAGISTRATURA E A CONCILIAÇÃO NA CONDUÇÃO DO PROCEDIMENTO

Ao juiz cabe conduzir um procedimento que, por sua natureza, demanda gestão ativa. Antes de extinguir o processo por insuficiência documental ou por não demonstração do superendividamento, o magistrado deve determinar a emenda da inicial, indicando com precisão o que deve ser corrigido ou completado (art. 321 do CPC), e não pode decidir com base em fundamento sobre o qual as partes não tiveram oportunidade de se manifestar (art. 10 do CPC). Essas garantias, somadas ao dever de cooperação entre os sujeitos do processo (art. 6º do CPC), ganham peso quando o fundamento da extinção é a renda remanescente superior ao valor do decreto, pois a manifestação prévia do consumidor sobre suas despesas essenciais pode alterar a conclusão, especialmente depois de o STF ter afirmado que o valor não esgota o conceito (Brasil, 2015, 2026c).

Na audiência conciliatória, o juiz ou o conciliador credenciado deve assegurar a presença de todos os credores e aplicar, quando cabíveis, as consequências do art. 104-A, § 2º, ao credor que não comparece injustificadamente, ou seja, a suspensão da exigibilidade do débito, a interrupção dos encargos da mora e, sendo o valor devido certo e conhecido pelo consumidor, a sujeição compulsória ao plano, com pagamento apenas depois dos credores presentes (Brasil, 1990, 2021). Como visto, o STJ restringiu essas sanções à ausência, sem estendê-las ao credor presente que se limita a não apresentar proposta. Esse entendimento desloca para a técnica conciliatória e para a qualidade do plano o peso do êxito da primeira fase.

Frustrada a conciliação, o processo por superendividamento oferece ao juiz instrumentos cuja utilização depende de estrutura e de capacitação. O art. 104-B prevê a citação dos credores

que não integraram o acordo para que, em quinze dias, juntem documentos e as razões da negativa, a possibilidade de nomeação de administrador, desde que isso não onere as partes, para apresentar em até trinta dias plano com medidas de temporização ou de atenuação dos encargos, e um plano judicial compulsório que assegure aos credores, no mínimo, o valor do principal devido, corrigido monetariamente, com liquidação total em até cinco anos, primeira parcela em até cento e oitenta dias da homologação e as demais em parcelas mensais, iguais e sucessivas (Brasil, 1990, 2021). A cláusula que condiciona a nomeação do administrador à ausência de ônus para as partes revela uma dificuldade prática, pois a elaboração técnica do plano depende de estrutura que pode não estar disponível em todas as unidades judiciárias.

A qualidade da conciliação depende, por fim, de conciliadores preparados para a negociação global. A Recomendação nº 125/2021 do CNJ, com a redação dada pela Recomendação nº 153/2024, atribui ao juiz coordenador do núcleo especializado a homologação dos acordos e a aplicação das sanções do art. 104-A, § 2º, e prevê que os acordos conduzidos por conciliadores especializados, habilitados nos termos da Resolução Enfam nº 6/2016, possam ser por ele homologados (Conselho Nacional de Justiça, 2021, 2024; Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, 2016). Trata-se de reconhecer que a audiência de repactuação não é uma audiência de conciliação comum. Ela exige domínio do orçamento do consumidor, das regras do mínimo existencial e das alternativas de reestruturação que cada credor pode oferecer.

6 OBSTÁCULOS À EFETIVIDADE E PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO

6.1 SISTEMATIZAÇÃO DOS OBSTÁCULOS

A análise desenvolvida permite agrupar os obstáculos à efetividade do procedimento de repactuação em quatro categorias, que se reforçam mutuamente.

O primeiro obstáculo é de ordem normativa e regulamentar. Ao remeter à regulamentação a quantificação do mínimo existencial, o art. 54-A, § 1º, transferiu ao Poder Executivo a definição do elemento que funciona como porta de entrada do rito. O valor fixado em 2022 e alterado em 2023 permaneceu inalterado até o julgamento das ADPFs, e a exclusão do crédito consignado de seu cálculo foi declarada inconstitucional. O STF optou por não substituir o valor, mas por exigir estudos técnicos anuais do Conselho Monetário Nacional para decidir sobre sua atualização ou manutenção (Brasil, 2026c). A efetividade dessa solução depende da realização desses estudos e da publicidade de sua motivação.

O segundo obstáculo é interpretativo. Como demonstrado na seção 4.2, os tribunais dividem-se entre a leitura do valor como critério objetivo e vinculante e sua leitura como mero referencial. A decisão do STF, embora tenha afirmado o caráter variável do conceito, manteve o valor e não fixou critério para sua aplicação aos casos concretos, o que permite que a divergência sobreviva ao julgamento. O acórdão da 12ª Câmara Cível do TJMG, proferido três meses depois, é indicativo disso.

O terceiro obstáculo é de acesso. A exigência de custas de quem alega, justamente, não dispor de renda livre, o indeferimento da gratuidade com base em critérios que desconsideram os descontos e a necessidade de assistência técnica qualificada para instruir o pedido podem impedir que o consumidor alcance a fase em que sua situação seria examinada.

O quarto obstáculo é procedimental e estrutural. Ele se manifesta na falta de uniformidade quanto à cumulação com pedidos revisionais, à concessão de tutelas de urgência e à extinção liminar, na implantação ainda em expansão dos núcleos especializados e na dificuldade de contar com administradores sem ônus para as partes. A orientação do STJ que afasta sanções ao credor presente sem proposta, embora tecnicamente fundamentada, pode reduzir os incentivos para que o credor participe ativamente da negociação e aumentar a importância da segunda fase, que depende justamente dessa estrutura.

6.2 PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO DO RITO

A partir dessa sistematização, formulam-se propostas dirigidas a cada categoria de obstáculo.

No plano regulamentar, propõe-se que os estudos anuais determinados pelo STF considerem expressamente o custo de vida regional e a composição do núcleo familiar, com metodologia publicada e possibilidade de participação da sociedade civil, e que o Poder Executivo e o Conselho Monetário Nacional atendam ao apelo da Corte para avaliar periodicamente a adequação das demais hipóteses de exclusão da aferição do mínimo existencial (Brasil, 2026c). Cabe aos operadores do direito, especialmente às entidades representativas da advocacia, da Defensoria Pública e do Ministério Público, acompanhar e cobrar a realização desses estudos.

No plano interpretativo, propõe-se que o Tribunal de Justiça de Minas Gerais avalie a uniformização do tema por meio de incidente de resolução de demandas repetitivas ou de incidente de assunção de competência (arts. 976 e 947 do CPC), caso ainda não instaurados, a

fim de definir a natureza do valor do decreto após o julgamento das ADPFs. Até que isso ocorra, sustenta-se, como proposta interpretativa deste trabalho, e não como entendimento firmado pelo STF, que a leitura que melhor se harmoniza com a fundamentação da Corte é a que trata os R$ 600,00 como piso, e não como teto, admitindo a demonstração concreta de despesas essenciais superiores a esse valor.

No plano do acesso, propõe-se que o exame da gratuidade nas ações de repactuação tome por base a renda líquida, após os descontos, e as despesas essenciais comprovadas, com recurso à concessão parcial ou ao parcelamento previstos no art. 98, §§ 5º e 6º, do CPC antes de qualquer indeferimento. Propõe-se também a ampliação de convênios entre os tribunais, a Defensoria Pública e os núcleos de prática jurídica das instituições de ensino, a fim de oferecer assistência técnica a quem não pode remunerar advogado.

No plano procedimental e estrutural, propõe-se a adoção, por todas as comarcas, do fluxograma e do formulário padrão previstos na Recomendação nº 125/2021 do CNJ, a criação ou a ampliação dos núcleos especializados junto aos Cejuscs, a capacitação contínua de conciliadores em negociação de dívidas e orçamento doméstico e a celebração de convênios que viabilizem a nomeação de administradores sem ônus para as partes, como exige o art. 104-B, § 3º, do CDC. Recomenda-se, ainda, que a extinção do processo por insuficiência documental ou por não caracterização do superendividamento seja sempre precedida da oportunidade de emenda prevista no art. 321 do CPC.

Por fim, a efetividade do tratamento depende da prevenção. Os deveres de informação e de avaliação responsável das condições de crédito do consumidor, previstos no art. 54-D do CDC, e a garantia de práticas de crédito responsável e de educação financeira, inscrita no art. 6º, XI, constituem a primeira barreira contra o superendividamento, e o parágrafo único do art. 54-D autoriza, em caso de descumprimento, a redução judicial dos juros e encargos e a dilação do prazo de pagamento (Brasil, 1990, 2021). O cumprimento efetivo desses deveres pelos fornecedores, e a responsabilização quando descumpridos, tende a reduzir a demanda que hoje chega ao Poder Judiciário.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho partiu da pergunta sobre quais obstáculos limitam a efetividade do procedimento de repactuação de dívidas previsto nos arts. 104-A e 104-B do CDC e de que modo a atuação jurídica pode contribuir para superá-los. Ao final da análise, é possível responder que

os obstáculos se distribuem em quatro planos, o normativo e regulamentar, o interpretativo, o de acesso e o procedimental e estrutural, e que o mais relevante deles é a definição do mínimo existencial, que funciona como porta de entrada do rito.

A hipótese inicial sustentava que a efetividade da lei seria limitada menos por lacunas em seu texto do que por fatores ligados à sua aplicação, como a indefinição e a defasagem do mínimo existencial, a heterogeneidade dos procedimentos e a insuficiência de estruturas de apoio. Ela se confirma apenas em parte. Os fatores de aplicação foram identificados e mostraram-se relevantes, em especial a divergência jurisprudencial sobre a natureza do valor, as dificuldades de acesso à gratuidade e a dependência de estruturas ainda em expansão. A pesquisa revelou, porém, que parte do problema tem origem normativa. A lei delegou ao regulamento a quantificação de seu conceito central, e o STF declarou inconstitucional parte desse regulamento, o que demonstra que o entrave não se situa apenas na aplicação, mas também no desenho normativo adotado.

O julgamento das ADPFs 1.005, 1.006 e 1.097 representou um marco, mas não encerrou a controvérsia. Ao manter o valor, exigir estudos técnicos anuais e afirmar que o mínimo existencial é categoria de conteúdo variável, o Supremo, na leitura aqui proposta, procedimentalizou a questão e atribuiu ao Conselho Monetário Nacional a tarefa de avaliar, anualmente e com base em estudos técnicos, a necessidade de atualizar ou de manter o parâmetro. A inclusão do crédito consignado no cálculo produz efeito imediato sobre a demonstração do superendividamento, mas a persistência, em julgado posterior do TJMG, da comparação da renda remanescente com o valor de R$ 600,00 indica que a forma como os tribunais absorverão a decisão ainda está em formação.

Quanto à atuação jurídica, a pesquisa evidencia que ela é decisiva em todas as etapas. Cabe à advocacia e à Defensoria Pública instruir o pedido com prova concreta do orçamento do consumidor, apresentar plano viável, delimitar corretamente as dívidas e fundamentar o pedido de gratuidade com a mesma documentação. Cabe aos magistrados conduzir o procedimento de forma cooperativa, oportunizar a emenda antes da extinção e utilizar os instrumentos da segunda fase, como o administrador e o plano judicial compulsório. Cabe aos conciliadores e aos núcleos especializados conferir à audiência a técnica que a negociação global exige. As propostas formuladas no capítulo 6 buscam fortalecer cada um desses papéis.

Os objetivos propostos foram atendidos na medida das fontes utilizadas. Delimitou-se o conceito de superendividamento, descreveu-se o procedimento de tratamento e indicou-se o

papel da prevenção, examinaram-se o mínimo existencial e o entendimento do STF, analisou-se a atuação dos operadores do direito e sistematizaram-se os obstáculos e as propostas de aperfeiçoamento. O objetivo relativo à tramitação dos processos nas varas foi enfrentado no plano normativo e jurisprudencial, e não por meio de pesquisa de campo.

Registram-se, por isso, as limitações do estudo. A análise jurisprudencial teve caráter exploratório, sem pretensão de representatividade estatística, e não foram coletados dados empíricos sobre a tramitação dos processos e a distribuição dos núcleos especializados nas comarcas. A decisão do STF é recente, e seus efeitos ainda dependem dos estudos a cargo do Conselho Monetário Nacional. Pesquisas futuras poderão examinar, com base empírica, o índice de acordos obtidos nos núcleos especializados, o tempo de tramitação dos processos de repactuação e o impacto das futuras revisões do valor do mínimo existencial.

A Lei nº 14.181/2021 ofereceu ao consumidor superendividado um caminho para reorganizar sua vida financeira sem renunciar à dignidade. Que esse caminho seja efetivamente percorrido depende, em grande medida, da forma como os operadores do direito o conduzem, da disposição dos tribunais em examinar a situação concreta de cada consumidor, da realização dos estudos que subsidiarão a decisão sobre a atualização ou a manutenção do valor do mínimo existencial e da implantação das estruturas que a própria lei previu.

REFERÊNCIAS

BENJAMIN, Antonio Herman V.; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de direito do consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 out. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020**. Regulamenta a análise de impacto regulatório. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm. Acesso em: 8 out. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 2022**. Regulamenta a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial para fins de prevenção, tratamento e conciliação de situações de superendividamento em dívidas de consumo. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11150.htm. Acesso em: 08 out. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 11.567, de 19 de junho de 2023**. Altera o Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 2022, que regulamenta a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial para fins

de prevenção, tratamento e conciliação de situações de superendividamento em dívidas de consumo. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2023/decreto-11567-19-junho-2023-794342-publicacaooriginal-168140-pe.html. Acesso em: 10 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 10 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm. Acesso em: 10 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 12 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13874.htm. Acesso em: 12 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021**. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14181.htm. Acesso em: 12 out. 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 283, de 2012**. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção do superendividamento. Brasília, DF: Senado Federal, 2012. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/106773. Acesso em: 12 out. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). **Recurso Especial nº 2.125.519/PR**. Relatora: Min. Maria Isabel Gallotti, 9 fev. 2026. Diário de Justiça Eletrônico Nacional, Brasília, DF, 12 fev. 2026a. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=(%27RESP%27%20INPATH(CLAS)%20AND%20%272125519%27%20INPATH(NUM))%20OR%20((%27REsp%202125519%27)%20INPATH(SUCE))&O=JT. Acesso em: 02 nov. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial nº 2.191.259/RS**. Relator: Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, 20 mar. 2025. Diário de Justiça Eletrônico Nacional, Brasília, DF, 4 abr. 2025. Informativo de Jurisprudência do STJ, n. 845, 1º abr. 2025. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?livre=@CNOT=021433. Acesso em: 02 nov. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial nº 2.238.648/RS**. Relator: Min. Moura Ribeiro, 11 maio 2026. Diário de Justiça Eletrônico Nacional, Brasília, DF, 15 maio 2026b. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=(%27RESP%27%20INPATH(CLAS)%20AND%20%272238648%27%20INPATH(NUM))%20OR%20((%27REsp%2022 38648%27)%20INPATH(SUCE))&O=JT. Acesso em: 02 nov. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.005/DF, nº 1.006/DF e nº 1.097/DF**. Relator: Min. André Mendonça, 23 abr. 2026. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 14 out. 2026c. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6468508. Acesso em: 10 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo STF**, Brasília, DF, n. 1.214, 4 maio 2026d. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1214.htm. Acesso em: 14 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45/DF**. Relator: Min. Celso de Mello, 29 abr. 2004. Decisão monocrática. Diário da Justiça, Brasília, DF, 4 maio 2004. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm. Acesso em: 14 out. 2026.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988. Acesso em: 12 nov. 2026

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO (CNC). **Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (Peic)**: julho de 2026. [S. l.]: CNC, 2026. Disponível em: https://static.poder360.com.br/uploads/2026/08/Pesquisas-CNC-PEIC-julho_26-1.pdf. Acesso em: 04 nov. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Recomendação nº 125, de 24 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre os mecanismos de prevenção e tratamento do superendividamento e a instituição de Núcleos de Conciliação e Mediação de conflitos oriundos de superendividamento, previstos na Lei nº 14.181/2021. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4299. Acesso em: 04 nov. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Recomendação nº 153, de 5 de agosto de 2024**. Inclui o art. 2º-A e o § 1º no art. 3º, na Recomendação CNJ nº 125/2021. Brasília, DF: CNJ, 2024. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5688. Acesso em: 14 out. 2026.

ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADOS (Brasil). **Resolução nº 6, de 21 de novembro de 2016**. Brasília, DF: Enfam, 2016. Disponível em: https://www.enfam.jus.br/institucional/legislacao/resolucoes-da-enfam/. Acesso em: 14 out. 2026.

GHEDINI NETO, Armando. Superendividamento e o mínimo existencial: uma análise sob a perspectiva do devido processo legal. **Revista EJEF**, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 1-23, jul./dez.

2024. Disponível em: https://revistaejef.tjmg.jus.br/index.php/revista-ejef/article/view/69. Acesso em: 12 nov. 2026.

GONÇALVES, Clayrtha Raissa Nascimento; PEREIRA, Paulo Sérgio Velten. Superendividamento e direitos fundamentais: Lei nº 14.181/2021 e o direito ao mínimo existencial. **Revista de Direito, Globalização e Responsabilidade nas Relações de Consumo**, Encontro Virtual, v. 7, n. 2, p. 61-83, 2021. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2526-0030/2021.v7i2.8247. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/revistadgrc/article/view/8247. Acesso em: 14 out. 2026.

MARQUES, Claudia Lima. Sugestões para uma lei sobre o tratamento do superendividamento de pessoas físicas em contratos de crédito ao consumo: proposições com base em pesquisa empírica de 100 casos no Rio Grande do Sul. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 55, p. 11-52, jul./set. 2005. Acesso 10 out. 2026

MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antonio Herman V.; LIMA, Clarissa Costa de; VIAL, Sophia Martini. **Comentários à Lei 14.181/2021**: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/secao/1-breve-introducao-a-lei-14181-2021-e-a-nova-nocao-de-superendividamento-do-consumidor-parte-i-superendividamento-e-as-mudancas-de-paradigma-da-lei-14181-2021/1440738908. Acesso em: 08 nov. 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça (12. Câmara Cível). **Apelação Cível nº 1.0000.24.351478-3/002 (5013691-82.2023.8.13.0056)**. Relator: Des. Francisco Costa, 29 jul. 2026. Publicação da súmula em 31 jul. 2026a. Disponível em: https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.24.351478-3%2F002&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar. Acesso em: 12 nov. 2026.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça (8. Câmara de Direito Privado). **Apelação nº 0847294-04.2023.8.19.0002**. Apelante: Banco do Brasil S.A. Relator: Des. Antonio da Rocha Lourenço Neto. Rio de Janeiro: TJRJ, 2025. Disponível em: https://www3.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?GEDID=00042D534CE179B6957CB339DB30DD3435E1C51954031538&USER=&UZIP=1. Acesso em: 12 nov. 2026.

SERASA. **Mapa de inadimplência e renegociação de dívidas no Brasil**: dados de fevereiro de 2026. [S. l.]: Serasa, 2026. Disponível em: https://www.serasa.com.br/limpa-nome-online/blog/mapa-da-inadimplencia-e-renogociacao-de-dividas-no-brasil/. Acesso em: 28 out. 2026.