



Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

PARECER Nº , DE 2026

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS,
sobre o Projeto de Lei nº 2944, de 2022, do
Senador Mecias de Jesus, que *altera a Lei nº
8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de
Defesa do Consumidor), para dispor sobre o
superendividamento de consumidores.*

Relator: Senador **WILDER MORAIS**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei acima ementado submete alterações no Código de Defesa do Consumidor com o objetivo de aperfeiçoar o regime jurídico do superendividamento, especialmente no que se refere à definição e à aplicação do conceito de mínimo existencial.

Para tanto, acrescenta inciso XII e dois parágrafos ao art. 6º do diploma consumerista e § 4º ao seu art. 54-A com o propósito de introduzir no rosário de direitos básicos do consumidor a preservação do mínimo existencial na repactuação de dívidas e na concessão de crédito e de, no que atine à prevenção do superendividamento da pessoa natural, à promoção do crédito responsável e da educação financeira do consumidor, excetuar as dívidas contraídas em pequenos estabelecimentos comerciais, como loja de conveniência, mercado de pequeno porte, açougue, padaria, lanchonete, hortifruti; casas de pequenos reparos, como sapatarias, chaveiros, fotocopiadoras e demais estabelecimentos congêneres.

A proposta introduz esse parâmetro como direito básico do consumidor, determinando que, nos processos de concessão de crédito e repactuação de dívidas, sejam consideradas as condições reais de





Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

subsistência do indivíduo, incluindo despesas essenciais como alimentação, moradia e serviços básicos.

O PL, após tramite nesta Comissão, seguirá à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), em decisão terminativa.

Foram apresentadas duas emendas ao Projeto, ambas de autoria do Senador Flávio Arns.

A Emenda nº 1 promove ajuste redacional no § 4º do art. 54-A do Código de Defesa do Consumidor, substituindo a expressão “dívidas contraídas em” por “dívidas cujo credor seja” estabelecimento comercial de pequeno porte. O objetivo é evitar interpretação equivocada segundo a qual compras realizadas em pequenos estabelecimentos, ainda que financiadas por cartão de crédito, seriam excluídas do regime de superendividamento, quando, na prática, o credor é a instituição financeira emissora do cartão. A emenda busca, portanto, corrigir imprecisão técnica e alinhar a norma à realidade das operações de crédito intermediadas por bancos.

A Emenda nº 2 redefine o alcance da exclusão prevista no § 4º do art. 54-A para estabelecer que não se incluem no regime de superendividamento as dívidas cujos credores sejam microempreendedores individuais (MEIs). A proposta visa conferir maior precisão normativa e evitar distorções operacionais, considerando que, em transações intermediadas (como cartão de crédito), o credor efetivo é a instituição financeira, e não o pequeno fornecedor. A emenda busca, assim, delimitar corretamente o sujeito protegido e impedir que dívidas bancárias sejam indevidamente excluídas do cômputo do superendividamento.

II – ANÁLISE

A proposição trata de matéria inserida na competência legislativa da União, conforme o disposto no art. 24, incisos V e VIII, da Constituição Federal, segundo o qual compete à União legislar





Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

concorrentemente sobre produção e consumo e responsabilidade por dano ao consumidor.

Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria, e a iniciativa parlamentar é legítima, nos termos dos arts. 48 e 61, *caput*, da Lei Maior.

Quanto à juridicidade, o projeto se afigura irretocável, porquanto: i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; ii) o assunto nele vertido inova o ordenamento jurídico; iii) possui o atributo da generalidade; iv) se afigura dotado de potencial coercitividade; e v) é compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

Do ponto de vista regimental e nos termos do artigo 100, IV, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à Comissão de Assuntos Sociais (CAS) opinar sobre assuntos correlatos de relevância social.

Embora a matéria tenha origem no direito do consumidor, seu conteúdo material transcende a disciplina estrita das relações de consumo, ao incidir diretamente sobre a preservação do mínimo existencial e sobre a proteção do cidadão em situação de vulnerabilidade econômica. O fenômeno do superendividamento, tal como tratado na proposição, apresenta nítida dimensão social, na medida em que compromete a subsistência do indivíduo e de sua família, aproximando-se de temas próprios da assistência social e da proteção à dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, a competência desta Comissão justifica-se não pelo aspecto consumerista da norma, mas por seu impacto direto sobre condições materiais de vida.

Assim, a proposição revela-se socialmente relevante e oportuna, ao enfrentar um fenômeno estrutural que afeta parcela significativa da população brasileira, qual seja, o superendividamento das famílias, especialmente nas faixas de menor renda.

A iniciativa parte de diagnóstico consistente, amparado em dados empíricos de instituições reconhecidas, que demonstram a ampliação





Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

do endividamento em modalidades de crédito mais onerosas, como cartão de crédito e empréstimos pessoais, bem como o consequente aumento da inadimplência. Nesse contexto, o projeto busca conferir maior efetividade à legislação vigente ao revisar a definição de mínimo existencial, atualmente estabelecida por norma infralegal, considerada insuficiente para assegurar a subsistência digna do consumidor.

A proposta avança ao afastar a rigidez de critérios fixos e ao adotar uma abordagem mais aderente às circunstâncias concretas do consumidor, permitindo a consideração de despesas essenciais, como alimentação, moradia e serviços básicos, em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, que privilegia a dignidade da pessoa humana e a proteção do mínimo existencial em relações contratuais. Sob essa perspectiva, a iniciativa contribui para fortalecer a função social do crédito e para mitigar situações em que o comprometimento excessivo da renda inviabiliza a subsistência do consumidor e de sua família.

A iniciativa se sustenta em sólida base constitucional, o que confere legitimidade inequívoca à medida proposta. O mínimo existencial configura expressão normativa da dignidade da pessoa humana no plano econômico, funcionando como limite material à autonomia privada e à liberdade contratual, de modo a assegurar a preservação das condições mínimas de subsistência do indivíduo. Sua consagração encontra fundamento nos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da proteção do consumidor (art. 5º, XXXII e art. 170, V), da função social dos contratos (art. 5º, XXIII e art. 170, III), do princípio implícito da proporcionalidade e da vedação do excesso, da erradicação da pobreza (art. 3º, III) e da efetividade dos direitos sociais (art. 6º), operando como mecanismo de contenção de situações de vulnerabilidade econômica extrema, como o superendividamento.

No que concerne às Emendas apresentadas, pontuamos que a Emenda nº 1 apresenta baixa densidade normativa e redundância em relação à Emenda nº 2, que resolve o problema de forma mais precisa e eficaz. Em termos do parecer, a Emenda nº 1 limita-se a promover ajuste redacional, substituindo a expressão “dívidas contraídas em” por “dívidas cujo credor





Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

seja” estabelecimento comercial de pequeno porte. Embora a alteração busque corrigir possível ambiguidade quanto à identificação do credor nas operações de consumo, especialmente naquelas intermediadas por instituições financeiras, ela não resolve adequadamente o problema central da norma, que é delimitar com precisão quais dívidas devem ser excluídas do regime de superendividamento.

Isso ocorre, porque a referência genérica a “estabelecimentos de pequeno porte” permanece aberta, indeterminada e operacionalmente complexa, sobretudo diante da realidade das transações modernas, em que o credor efetivo frequentemente não é o fornecedor direto, mas o agente financeiro intermediador. Assim, a emenda não elimina o risco de interpretações divergentes nem de exclusão indevida de dívidas do cômputo do superendividamento.

Por outro lado, a Emenda nº 2 avança, ao substituir esse critério por um recorte jurídico mais objetivo, os microempreendedores individuais (MEIs), permitindo identificar com maior clareza o sujeito protegido e evitando distorções decorrentes da intermediação financeira.

Assim, secundamos o relatório anterior. Com efeito, a Emenda nº 2 aperfeiçoa o escopo do Projeto, superando a Emenda nº 1, lavrada com o mesmo objetivo de clarificação e precisão jurídica.

Diante do exposto, a matéria revela-se adequada à competência desta Comissão e meritória sob a ótica social, ao buscar aprimorar a proteção do consumidor superendividado e assegurar condições mínimas de dignidade econômica.

Por fim, acerca da técnica legislativa, no geral, o projeto observa as regras previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001. Não há inclusão de matéria diversa do tema tratado na proposição, e a sua redação, a nosso ver, apresenta-se adequada.





Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

III – VOTO

À vista do exposto, manifestamo-nos pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.944, de 2022, com o acolhimento da Emenda nº 2 e a rejeição da Emenda nº 1.

Sala da Comissão, 18 de março de 2026.

, Presidente

, Relator

