

**UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E GESTÃO**

LUCIENE IENKE DE MACEDO

**A CONCILIAÇÃO E A MEDIAÇÃO NO SUPERENDIVIDAMENTO COMO FORMA
DE REESTRUTURAÇÃO DE MICRO EMPREENDEDORES INDIVIDUAIS (MEI).
UMA ANÁLISE SOBRE A LEI N. 14.181/2021**

**ARARAQUARA - SP
2025**

LUCIENE IENKE DE MACEDO

**A CONCILIAÇÃO E A MEDIAÇÃO NO SUPERENDIVIDAMENTO COMO FORMA
DE REESTRUTURAÇÃO DE MICRO EMPREENDEDORES INDIVIDUAIS (MEI).
UMA ANÁLISE SOBRE A LEI N. 14.181/2021**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Gestão de Conflitos, curso de Mestrado Profissional, da Universidade de Araraquara – UNIARA – como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestra em Direito e Gestão de Conflitos.

Linha de pesquisa: Desjudicialização e Modelos de Solução de Conflitos.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Augusto Bonotto
Barboza

Coorientador: Prof. Me. Alexandre Eli Alves

**ARARAQUARA – SP
2025**

FICHA CATALOGRÁFICA

M122c Macedo, Luciene Ienke.

A conciliação e a mediação no superendividamento como forma de reestruturação de Microempreendedores Individuais (MEI): uma análise sobre a lei 14.181 de 2021/Luciene Ienke Macedo. – Araraquara: Universidade de Araraquara, 2025.
58f.

Dissertação (Mestrado)- Programa de Pós-graduação em Direito
Mestrado Profissional- Universidade de Araraquara-UNIARA

Linha de pesquisa: Desjudicialização e Modelos de Solução de Conflitos.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Augusto Bonotto Barboza
Coorientador: Prof. Me. Alexandre Eli Alves

1. Conciliação. 2. Mediação. 3. Desenvolvimento econômico.
4. Autocomposição. 5. Superendividamento. I. Título.

CDU 340

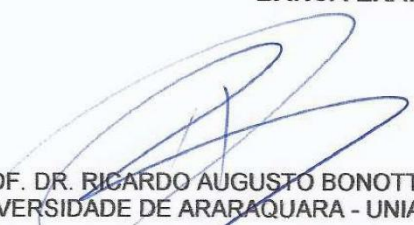
FOLHA DE APROVAÇÃO

LUCIENE IENKE DE MACEDO

Dissertação apresentada a Universidade de Araraquara - UNIARA, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestra em Direito e Gestão de Conflitos.

Araraquara, 30 de maio de 2025.

BANCA EXAMINADORA



PROF. DR. RICARDO AUGUSTO BONOTTO BARBOZA (ORIENTADOR)
UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA - UNIARA



PROFª DRª GERALDA CRISTINA DE FREITAS RAMALHEIRO
UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA - UNIARA



Documento assinado digitalmente
RENATA APARECIDA FOLLONE
Data: 02/06/2025 10:05:34-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

PROFª DRª RENATA APARECIDA FOLLONE
UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS – UEMG

RESUMO

O superendividamento é caracterizado pelo estado de insolvência diante da incapacidade de cumprir com o pagamento de seus débitos. A Lei nº 14.181/2021 trouxe avanços na proteção de consumidores superendividados, promovendo mecanismos de renegociação coletiva e incentivando a conciliação e a mediação como instrumentos de recuperação financeira. No entanto, a legislação restringe sua aplicação a pessoas físicas, sem previsão expressa para os Microempreendedores Individuais (MEIs), que, embora formalmente categorizados como empresários individuais, apresentam características híbridas entre consumidor e empresa. Essa lacuna legislativa gera incerteza jurídica e dificulta a recuperação desses pequenos empreendedores, que frequentemente enfrentam o superendividamento devido à confusão patrimonial entre seus bens pessoais e empresariais. Além disso, a judicialização excessiva dos casos de endividamento dos MEIs sobrecarrega o sistema judiciário, tornando ineficientes as soluções convencionais. Diante desse cenário, questiona-se: de que forma a conciliação e a mediação podem ser instrumentos eficazes para a reestruturação financeira dos MEIs superendividados, considerando as lacunas da Lei nº 14.181/2021 e os princípios da boa-fé objetiva e do consequentialismo jurídico? Essa problemática busca evidenciar a necessidade de reinterpretar ou ampliar a aplicação da Lei do Superendividamento para os MEIs, explorando a mediação e a conciliação como ferramentas alternativas e mais ágeis para a resolução desses conflitos.

Palavras-chave: Conciliação; Mediação; Desenvolvimento Econômico; Autocomposição; Superendividamento.

ABSTRACT

Over-indebtedness is characterized by the state of insolvency due to the inability to meet debt payments. Law No. 14,181/2021 brought advances in the protection of over-indebted consumers, promoting mechanisms for collective renegotiation and encouraging conciliation and mediation as instruments for financial recovery. However, the legislation restricts its application to individuals, with no express provision for Individual Microentrepreneurs (MEIs), who, although formally categorized as individual entrepreneurs, possess hybrid characteristics between consumer and business. This legislative gap creates legal uncertainty and complicates the recovery of these small entrepreneurs, who frequently face over-indebtedness due to the confusion of assets between their personal and business properties. Additionally, the excessive judicialization of the debt cases of MEIs overloads the judicial system, making conventional solutions ineffective. In light of this scenario, the question arises: how can conciliation and mediation be effective tools for the financial restructuring of over-indebted Individual Micro Entrepreneurs (MEIs), considering the gaps in Law No. 14.181/2021 and the principles of objective good faith and legal consequentialism? This issue seeks to highlight the need to reinterpret or expand the application of the Over-Indebtedness Law for MEIs, exploring mediation and conciliation as alternative and more agile tools for resolving these conflicts.

Keywords: Conciliation; Mediation; Economic Development; Self-composition; Over-indebtedness.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Metodologia aplicada.....	17
Tabela 2 – Indicadores da Judicialização do Superendividamento de MEIs (2021–2024)....	43

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CC – Código Civil

CDC – Código de Defesa do Consumidor

CEJUSCs – Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CPC – Código de Processo Civil

DSR – *Design Science Research*

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

MEI – Microempreendedor Individual

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas

PROCONs – Programas de Proteção e Defesa do Consumidor

SFH – Sistema Financeiro da Habitação

STF – Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1. PROBLEMA E CONTEXTO.....	11
1.1 CONTEXTO	11
1.2 PROBLEMA	11
1.3 SOLUÇÃO	11
1.4 OBJETIVOS	12
1.4.1 <i>Objetivo Geral.....</i>	<i>12</i>
1.4.2 <i>Objetivos Específicos</i>	<i>12</i>
1.5 RELEVÂNCIA DA PESQUISA	14
2. METODOLOGIA.....	16
2.1 Design Science Research (DSR).....	18
2.1.1 <i>Diagnóstico do Problema e Análise de Requisitos</i>	<i>19</i>
2.1.2 <i>Desenvolvimento e construção do artefato</i>	<i>20</i>
3. REFERENCIAL TEÓRICO	21
3.1 Microempreendedorismo no Direito Comparado	21
3.2 Microempreendedorismo no Brasil	22
3.3 Conciliação no Superendividamento	31
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	33
4.1 Análise do Contexto Legislativo Nacional	34
4.2 Comparação com Experiências Internacionais	38
4.3 Análise Empírica da Aplicação da Lei nº 14.181/2021 a MEIs Superendividados	40
4.3.1 <i>Metodologia da Coleta e Análise de Dados.....</i>	<i>40</i>
4.3.2 <i>Impacto da Morosidade Judicial na Recuperação Financeira dos MEIs</i>	<i>42</i>
4.3.3 <i>Efetividade da Mediação e Conciliação nos Casos Analisados</i>	<i>43</i>
4.3.4 <i>Considerações Metodológicas</i>	<i>43</i>
4.4. Avaliação do Consequencialismo Jurídico e sua Aplicação.....	44
4.4.1 <i>Aplicação do Consequencialismo na Interpretação da Lei do Superendividamento</i>	<i>45</i>
4.4.2 <i>Argumentação sobre como a Inclusão dos MEIs pode Promover Maior Justiça Econômica.....</i>	<i>46</i>
4.4.3 <i>Impacto Social e Econômico Esperado caso a Reforma Legislativa Proposta Seja Implementada.....</i>	<i>47</i>
4.5. Proposta de Reforma Legislativa.....	49
4.5.1 Redação Sugerida para Incluir os MEIs na Lei nº 14.181/2021	49

4.5.2 Justificativa: Fundamentação Empírica e Comparada	50
4.5.3 Implementação Prática da Conciliação e Mediação como Mecanismos Prioritários	50
5. PERSPECTIVA FUTURA	52
6. CONCLUSÃO.....	54
REFERÊNCIAS	55

1. PROBLEMA E CONTEXTO

1.1 Contexto

A Lei nº 14.181 de 1º de julho de 2021, conhecida como Lei do Superendividamento, surgiu dentro do contexto de um problema do endividamento excessivo entre consumidores (Brasil, 2021). O presente trabalho visa analisar, em especial, a situação e aplicabilidade aos microempreendedores individuais (MEIs), objeto da presente pesquisa, que embora importantes para a dinâmica economia brasileira, ainda enfrentam desafios peculiares, em razão da confusão patrimonial entre seus ativos de ordem pessoal e empresarial, o que expõe a categoria a uma maior vulnerabilidade financeira.

1.2 Problema

A Lei do Superendividamento trouxe avanços na proteção de consumidores superendividados, promovendo mecanismos de renegociação coletiva e incentivando a conciliação e a mediação como instrumentos de recuperação financeira. No entanto, a legislação restringe sua aplicação apenas para pessoas físicas, sem previsão expressa para os MEIs, que, embora formalmente categorizados como empresários individuais, apresentam características híbridas entre consumidor e empresa.

Essa lacuna legislativa gera incerteza jurídica e limita a recuperação desses pequenos empreendedores, que frequentemente enfrentam o superendividamento devido à confusão patrimonial entre seus bens pessoais e empresariais. Além disso, a judicialização excessiva dos casos de endividamento dos MEIs sobrecarrega o Judiciário, tornando ineficientes as soluções convencionais.

Diante desse cenário, questiona-se: de que forma a conciliação e a mediação podem ser instrumentos eficazes para a reestruturação financeira dos MEIs superendividados, considerando as lacunas da Lei nº 14.181/2021 e os princípios da boa-fé objetiva e do consequentialismo jurídico?

1.3 Solução

Essa problemática busca evidenciar a necessidade de reinterpretar ou ampliar a aplicação da Lei do Superendividamento para os MEIs, explorando a mediação e a conciliação

como ferramentas alternativas e mais ágeis para a resolução desses conflitos de endividamento desta categoria.

1.4 Objetivos

1.4.1 *Objetivo Geral*

Analisar a viabilidade da aplicação da Lei nº 14.181/2021 aos MEIs sob a ótica do consequentialismo jurídico e do princípio da boa-fé objetiva, avaliando a eficácia da conciliação e da mediação como mecanismos adequados para a reestruturação financeira, com proposta de ajustes interpretativos ou legislativos para garantir sua inclusão no regime de superendividamento.

1.4.2 *Objetivos Específicos*

a) Analisar a estrutura normativa da Lei nº 14.181/2021, identificando suas limitações quanto à inclusão dos MEIs como beneficiários das medidas de superendividamento.

Este objetivo específico versa sobre a identificação e aprofundamento dos dispositivos legais. Trata-se de verificar a interpretação conferida pela doutrina e a possibilidade de apresentar propostas no ordenamento jurídico, que confirmem mais efetividade e eficiência ao instituto, de modo a garantir a aplicação dos mecanismos de recuperação de crédito dos MEIs, trazidos pela Lei nº 14.181/2021 (Brasil, 2021).

A Lei do Superendividamento incluiu no Código de Defesa do Consumidor os artigos 54-A a 54-G e 104-A, disciplinando a prevenção e o tratamento do superendividamento. Entre os dispositivos, destaca-se a possibilidade de repactuação das dívidas com o bloco de credores, desde que o devedor comprove boa-fé e comprometa-se a preservar o mínimo existencial. Contudo, o texto da lei prevê a aplicação apenas às pessoas naturais, o que naturalmente impacta na exclusão do MEI na abrangência de aplicação dos mecanismos de recuperação e reestruturação do crédito (Brasil, 1990).

Sendo assim, referida lei, além de incluir os arts. 54-A a 54-G ao CDC com a previsão da prevenção e o tratamento ao superendividamento, prevê forma específica de tratamento judicial (Brasil, 1990). Nesse caso, o juiz, a requerimento do devedor, poderá instaurar processo de repactuação de dívidas, nos termos do art. 104-A e seguintes, Lei nº 14.181/2021 (Brasil,

2021), tendo por finalidade a realização de audiência conciliatória, presidida pelo juiz ou por conciliador credenciado, com a presença de todos os credores de dívidas, oportunidade em que o consumidor apresentará proposta de plano de pagamento com prazo máximo de 5 (cinco) anos, preservados o mínimo existencial, as garantias e as formas de pagamento originalmente pactuadas.

b) Examinar os impactos do superendividamento nos MEIs, considerando a confusão patrimonial e suas implicações jurídicas e econômicas.

Considerando-se a análise das disposições legais e regulamentares, busca-se afastar lacunas, contradições e ambiguidades, para conferir segurança e estabilidade ao sistema normativo. Nesse contexto, ao analisar os impactos do superendividamento nos MEIs, considerando-se as consequências jurídicas da confusão patrimonial, tem-se por objetivo traçar um paralelo entre as disposições legais e regulamentares, no intuito de afastar a ausência de aplicabilidade a esses casos específicos, conferindo segurança e estabilidade ao sistema normativo.

Desse modo, o presente estudo buscou demonstrar a necessidade de expressão expressa a ser incluída na Lei do Superendividamento, para fazer menção mais abrangente, aplicável aos MEIs, como forma de inclusão aos meios de conciliação e mediação, na importante busca da recuperação econômica.

c) Avaliar a eficácia dos mecanismos de conciliação e mediação como soluções extrajudiciais para a reestruturação financeira dos MEIs endividados.

Nesse ponto, busca-se analisar a eficácia das soluções extrajudiciais como solução viável para o superendividamento dos MEIs. Sendo assim, analisa-se a efetividade dos mecanismos de conciliação e mediação para sua reestruturação. Ao avaliar-se a eficácia dos mecanismos de conciliação e mediação como soluções extrajudiciais aos MEIs, é possível traçar uma melhor aplicação da lei ou mesmo adaptar as normas legais, em busca de uma melhor efetividade e alcance do objetivo legal, para alcançar a recuperação econômica e financeira dos MEIs.

d) Investigar o consequencialismo jurídico como fundamento interpretativo para justificar a aplicação da Lei do Superendividamento aos MEIs.

A partir da análise das teorias acerca do consequencialismo jurídico, que pode ser entendido como uma abordagem dentro da dogmática e das decisões judiciais, investiga-se as consequências práticas das interpretações e, da mesma forma, dessas decisões, no âmbito da aplicabilidade dos mecanismos de recuperação financeira previstos na Lei do Superendividamento aos MEIs.

e) Propor um modelo normativo para adequação da legislação vigente, sugerindo modificações que viabilizem a inclusão dos MEIs na Lei nº 14.181/2021.

Este último objetivo específico é a entrega do artefato, após a superação dos objetivos anteriores. Trata-se da proposta de um modelo normativo para adequação da legislação vigente, sugerindo modificações que viabilizem a inclusão dos MEIs na Lei nº 14.181/2021. Nesse ponto, a inclusão de dispositivos legais que incluam os mecanismos de prevenção e tratamento, além de recuperação do crédito, também aos microempreendedores individuais.

1.5 Relevância da pesquisa

O superendividamento consiste na impossibilidade fática de o consumidor pagar todas as obrigações contraídas, relacionadas às dívidas oriundas de relação de consumo. Sendo assim, a relevância da pesquisa está na contribuição para o desenvolvimento do estudo em torno da aplicação da Lei do Superendividamento aos MEIs, com o objetivo de assegurar a proteção ao consumidor e a recuperação econômica **dessa** classe. Há relevância no ambiente jurídico, em especial para o exercício prático e efetivo dos mecanismos de conciliação e mediação, diante da proposta de desenho de ampliação do alcance da Lei do Superendividamento e todos os seus mecanismos de proteção aos MEIs.

Trata-se de concretização, na ordem prática, das regras e princípios previstos não somente na legislação federal, como também nas normativas infralegais federais e estaduais, sobre a proteção do direito do consumidor. Há, ainda, relevância do ponto de vista social diante do enfrentamento do problema de superendividamento dos MEIs por meio da ampliação dos mecanismos previstos no ordenamento legal. A efetivação do direito fundamental da dignidade humana, por meio da proteção ao indivíduo, considerando os desafios enfrentados pela classe, mais precisamente em razão da confusão patrimonial existente entre a pessoa física e a atividade empresarial desempenhada.

A proposta torna-se ainda mais importante diante das recentes alterações legislativas, que introduziram um novo conjunto de disposições sobre a conciliação e a mediação. Sendo assim, a solução proposta pelo presente trabalho busca contribuir para a concretização de **novel** instituto de índole procedimental, além de extrajudicial, por meio da proposta de procedimento de análise e aplicação dos mecanismos de conciliação e mediação.

Procedimentos céleres e eficientes para assegurar o direito do consumidor favorecem o acesso ao direito fundamental à dignidade humana, à recuperação do crédito e à segurança jurídica e estão alinhados com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU). Em especial, as Metas ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes, até 2030, promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis.

Portanto, importante ressaltar que a busca pelo desenvolvimento econômico e social tem sido uma crescente preocupação em todos os países, sendo a edição da Lei do Superendividamento um importante instrumento de pacificação social, recentemente introduzido em um conjunto normativo já existente no Código de Defesa do Consumidor (CDC) e de cotidiana aplicação, é necessário não apenas estudá-lo e analisá-lo, mas também apresentar um novo modelo de interpretação mais amplo, além de propor uma alteração legislativa com o objetivo de ampliar seu alcance e aplicação aos MEIs.

2. METODOLOGIA

Em relação à natureza da pesquisa, a metodologia está centrada em pesquisa teórica e revisão bibliográfica, o que é adequado para uma investigação que busca interpretação legislativa e discussão de princípios jurídicos. Portanto, a escolha dessa natureza metodológica justifica-se pela necessidade de aprofundar o conhecimento sobre um fenômeno recente e ainda pouco estudado no contexto brasileiro: a aplicação da Lei do Superendividamento aos MEIs.

Quanto à natureza da investigação, trata-se de estudo que pretende sugerir uma reforma legislativa, incluindo uma análise comparativa com outras legislações internacionais que abordam questões semelhantes, bem como uma abordagem empírica para avaliar os impactos da atual legislação na prática. Sendo assim, a pesquisa adotará um **método misto**, combinando análise teórica e empírica. Para isso, serão utilizados os seguintes procedimentos metodológicos:

- a) **Pesquisa bibliográfica e doutrinária**, com levantamento de literatura jurídica sobre superendividamento, mediação e conciliação, boas práticas internacionais e aplicação do consequencialismo jurídico;
- b) **Análise legislativa comparada**, examinando a forma como outras jurisdições tratam a recuperação financeira de microempreendedores e sua inclusão em regimes de superendividamento;
- c) **Levantamento empírico**, incluindo a coleta de dados sobre a judicialização dos casos de superendividamento de MEIs no Brasil, bem como a aplicação da mediação e conciliação como ferramentas efetivas nesse contexto;
- d) **Análise de jurisprudência**, verificando como os tribunais têm decidido sobre casos envolvendo MEIs e superendividamento, para identificar padrões e lacunas jurídicas.

Para a coleta de dados, foi utilizado um levantamento documental e normativo. O instrumento de coleta consistiu na pesquisa e organização de informações provenientes das seguintes fontes (Rodrigues; Mezzaroba; Peixoto, 2024):

1. **Legislações e Normas Aplicáveis**: Foram coletadas e analisadas as principais legislações que regulamentam o superendividamento no Brasil, com foco na Lei nº 14.181/2021 e no Código de Defesa do Consumidor;
2. **Documentos Doutrinários e Jurisprudenciais**: Foram incluídas na análise doutrinas especializadas, artigos acadêmicos e monografias que abordam a aplicação da Lei do Superendividamento aos MEIs. Foram selecionadas decisões

jurisprudenciais relacionadas ao tema, extraídas das bases de dados do Tribunais de Justiça e de indexadores especializados;

3. **Análise de Normativas Internacionais:** Acerca da aplicação das normas em outros Países, em casos semelhantes, a fim de embasar proposta de alteração legislativa, instrumento de análise utilizado foi a análise de conteúdo combinada, realizada em duas etapas (Rodrigues; Mezzaroba; Peixoto, 2024):

- **Análise Primária:** Nesta fase, os documentos normativos e doutrinários foram analisados para identificar categorias temáticas relacionadas à aplicação da conciliação e da mediação como forma de reestruturação dos MEIs, tais como: requisitos legais, etapas processuais, princípios aplicáveis e lacunas normativas.
- **Análise Secundária e Comparativa:** Após a categorização inicial, foi realizada uma análise comparativa entre os documentos previstos no ordenamento jurídico pátrio, em cotejo com as normas de outros países, com o intuito de identificar boas práticas e elementos que pudessem ser incorporados ao modelo brasileiro. A análise comparativa também considerou as diferenças regionais e as adaptações necessárias para cada contexto específico da realidade financeira e econômica.

A síntese da metodologia é a seguinte (Tabela 1).

Tabela 1 – Metodologia aplicada.

Categoria Temática	Descrição	Documentos Analisados	Comentários
Requisitos Legais	Definição dos requisitos obrigatórios para a aplicação da Lei de Superendividamento.	Lei nº 14.181/2021	Alguns requisitos normativos preveem a aplicação do instituto apenas às pessoas naturais, em especial no que tange à extensão dos métodos de conciliação e mediação.
Etapas do Processo	Análise acerca da extensão da aplicação aos MEIs	Código de Defesa do Consumido	Necessidade de (re)interpretação e extensão da norma aos MEIs
Princípios Jurídicos Aplicáveis	Princípios que norteiam a recuperação financeira e garantem a proteção constitucional.	Constituição Federal, doutrinas jurídicas	Princípio da dignidade humana e do crescimento econômico são aplicaveis

Fonte: Elaboração própria, a partir das contribuições metodológicas de Rodrigues, Mezzaroba e Peixoto (2024).

Considerando a recente autorização legislativa, as obras doutrinárias mais recentes sobre a Lei do Superendividamento e seus desdobramentos — bem como métodos de conciliação e mediação — estão disponíveis em artigos monográficos eletrônicos ou em capítulos de livros recém-editados. Portanto, a identificação deu-se por meio de revistas especializadas, obras doutrinárias, ferramentas de busca (especialmente o *Google Scholar*) e coletâneas recentemente publicadas.

Para fins metodológicos, a partir desta primeira abordagem, o marco teórico foi dividido em capítulos conforme o tema: direito do consumidor, direito constitucional, CDC e regulação administrativa. A revisão bibliográfica, então, seguiu esse recorte metodológico, separando as teorias e seus respectivos princípios em cada área.

No aspecto constitucional, o trabalho parte da definição do princípio da dignidade da pessoa humana — um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, previsto no art. 1º, inciso III, da Constituição Federal — e analisa sua relação com o direito consumerista (em especial, o art. 5º, inciso XXXII, da CF/88) (Brasil, 1988). Assim, do ponto de vista do ordenamento, a abordagem envolveu não apenas procedimentos e regulação, mas também as principais disposições nacionais delineadas a seguir.

O método adotado incluiu, ainda, o cotejo das omissões nas regulamentações infralegais, tendo como premissa conferir segurança jurídica e celeridade à atuação dos profissionais do direito. A partir de citações e menções doutrinárias, foram identificadas as principais fontes legislativas de relevância para esta pesquisa: o Código de Defesa do Consumidor, a Lei nº 14.181/2021 (Brasil, 2021), entre outras normas.

Portanto, o método combina análise da legislação e da regulamentação infralegal, revisão doutrinária e estudo de jurisprudência — especialmente sob a perspectiva do devido processo legal — com o objetivo de construir um arcabouço processual-procedimental para a aplicação da Lei do Superendividamento aos MEIs.

2.1 *Design Science Research* (DSR)

A metodologia *Design Science Research* (DSR) foi adotada como a principal abordagem metodológica para orientar o desenvolvimento do artefato proposto na pesquisa, que consiste em um modelo de gestão processual aplicável à Lei do Superendividamento aplicável aos MEIs. O DSR é uma abordagem reconhecida para pesquisas que visam resolver problemas complexos e criar soluções práticas, especialmente em contextos em que há a necessidade de inovação e implementação de novos processos ou sistemas. Sua aplicação

permite que a pesquisa não se limite à análise do problema, mas da mesma forma inclua a criação, validação e refinamento de um artefato que contribua efetivamente para a solução proposta (Rodrigues; Mezzaroba; Peixoto, 2024).

O DSR foi aplicado em três etapas principais: Diagnóstico do Problema e Análise de Requisitos, Desenvolvimento e Construção do Artefato e Validação e Refinamento do Artefato. A seguir, cada uma dessas etapas é detalhada, demonstrando como foram integradas à pesquisa e como contribuíram para a construção do modelo de sugestão de alteração legislativa para a Lei do Superendividamento ser aplicada aos MEIs.

2.1.1 Diagnóstico do Problema e Análise de Requisitos

Nesse sentido, procedeu-se a um diagnóstico do problema jurídico e operacional enfrentado pelos operadores do Direito ao estender a aplicação das disposições normativas da Lei do Superendividamento aos MEIs. A análise incluiu o estudo das normativas legais, doutrinas e decisões aplicáveis. O objetivo foi identificar os principais pontos de ineficiência, ambiguidades normativas e lacunas na aplicação dos mecanismos de solução desses conflitos que pudessem ser resolvidos por meio de uma extensão de interpretação, além de sugestão para inclusão expressa na própria lei. Os dados coletados foram categorizados e organizados conforme os seguintes critérios:

1. Requisitos Legais: Incluíram as exigências normativas necessárias para a aplicação da mediação e da conciliação aos MEIs, conforme previsto na Lei nº 14.181/2021;

2. Aspectos Operacionais: Analisaram-se os meios de aplicação e de viabilidade desses instrumentos, identificando pontos de ineficiência que impactam a celeridade e a segurança jurídica do processo;

3. Princípios Jurídicos: Mapeamento dos princípios jurídicos que orientam a aplicação dos mecanismos e garantem a proteção dos direitos dos envolvidos, como o devido processo legal, a segurança jurídica e a celeridade processual.

O diagnóstico revelou a necessidade de um artefato que possa validar as práticas de extensão da Lei de Superendividamento aos MEIs, garantir uma aplicação uniforme e segura dos procedimentos de conciliação e mediação. A partir desse diagnóstico, foram definidos os requisitos funcionais e não funcionais do artefato a ser desenvolvido.

2.1.2 Desenvolvimento e construção do artefato

Em seguida, procedeu-se ao desenvolvimento e à construção do artefato. Com base nas informações coletadas e nos requisitos identificados durante o diagnóstico, elaborou-se um modelo de alteração legislativa para abranger os MEIs na aplicação dos métodos de solução dos conflitos causados pelo superendividamento (Rodrigues; Mezzaroba; Peixoto, 2024). Esse modelo incluiu a criação de ferramentas e instrumentos que estendem os institutos introduzidos pela inovação legislativa aos MEIs, conforme descrito a seguir:

Modelo de Alteração Legislativa: foram desenvolvidos modelos para estender os dispositivos legais aos MEIs, adaptados às suas peculiaridades, aos requisitos legais e às exigências normativas. A solução proposta, por meio de sugestão de modificação do ordenamento jurídico, é validada pela análise teórica, tendo sido expostas as principais divergências doutrinárias e legais na primeira parte do trabalho.

Além disso, ao comparar a regulamentação nacional com práticas internacionais, apresentou-se uma proposta de diretriz baseada nos pressupostos deste estudo, visando conferir segurança jurídica e celeridade à reestruturação dos MEIs, como forma de garantir o mínimo existencial e permitir que os microempreendedores individuais mantenham condições de vida digna, mesmo diante de dívidas.

Nada obstante, frise-se que, assim como em qualquer trabalho científico que se proponha a apresentar uma solução, há riscos e dificuldades a serem considerados. Primeiro, as dificuldades inerentes à adaptação de um procedimento específico previsto na Lei do Superendividamento, inclusive no que diz respeito ao bloco de negociação pré e pós-processual, além da sua viabilidade e efetividade.

Segundo, qualquer proposta para um instituto inovador tem a possibilidade de ser superada pelos fatos e desenvolvimentos posteriores. Mesmo porque, a consolidação da doutrina e da jurisprudência ao longo do tempo pode ocorrer em sentido diferente ao sugerido como solução neste trabalho. Dessa forma, o presente trabalho não pretende esgotar o debate sobre a aplicação da conciliação e da mediação como forma de reestruturação dos MEIs, sendo, na verdade, uma contribuição inicial.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

A história do microempreendedorismo no mundo envolve um processo evolutivo associado à economia informal, às políticas de combate à pobreza e ao incentivo à atividade empresarial de pequena escala. Embora o conceito de “microempreendedor” seja moderno, sua prática remonta a séculos de atividades econômicas desenvolvidas por indivíduos autônomos, comerciantes, artesãos e pequenos produtores.

O termo “microempreendedor” surge no contexto do desenvolvimento econômico das últimas décadas do século XX, mas a prática é muito mais antiga. Primeiro, na Idade Média, feiras e mercados contavam com artesãos e comerciantes independentes. Após, o conceito moderno de microempresa se estrutura com a ascensão do capitalismo e das pequenas manufaturas, especialmente após a Revolução Industrial.

3.1 Microempreendedorismo no Direito Comparado

Em Portugal, o fenômeno do microempreendedorismo abrange os programas com financiamento comunitário de incentivos e apoio às microempresas e pequenas empresas, como no caso do Programa de Incentivos à Modernização da Economia, seguem de perto as definições de micro, pequenas e médias empresas adotadas pela União Europeia. Por outro lado, nos EUA os conceitos são diferentes destes, tornando-se mais difíceis as comparações, enquanto as pequenas empresas têm até um máximo de 49 empregados, as médias empresas podem ir até aos 500 empregados (Portela *et al.*, 2008).

Interessante notar a importância desta realidade em Portugal, pela sua condição de patamar para empreendimentos mais consolidados, considerando que a economia informal tem um peso significativo, muitos dos pequenos negócios terão também um início informal, ou serão fortemente sustentados em ajudas informais cujo estatuto no empreendimento não fica claro. Sendo assim, as iniciativas no setor informal da economia serão consideradas modalidades atípicas de negócio que mantêm uma relação processual com o empreendedorismo, o potencial para desenvolver a capacidade de iniciativa, empreendimento, inovação e criatividade.

Desse modo, Portela *et al.* (2008) ensinam que, ao habilitarem os microempreendedores a operar com alto grau de flexibilidade e aproximá-los do negócio nas suas vertentes de organização e mercados — a exemplo da gestão de recursos e da comercialização de produtos

—, bem como ajudá-los a consolidar uma relação estável com o mercado, essas atividades informais condicionam o modo como o fenômeno se expressa.

No ordenamento jurídico português, o microempreendedor é geralmente enquadrado como trabalhador independente ou titular de microempresa, sendo regulado pelo Código do Trabalho, pelo Código Fiscal e por normas específicas de incentivo à iniciativa privada, além da legislação esparsa, em um arcabouço bem estruturado.

3.2 Microempreendedorismo no Brasil

No Brasil, o art. 966 do Código Civil, ao conceituar empresário, não se refere apenas à pessoa física que explora atividade econômica, mas também à pessoa jurídica. Assim sendo, dentro deste conceito, empresário pode ser tanto um empresário individual (pessoa física que exerce profissionalmente atividade econômica organizada), como uma sociedade empresária (pessoa jurídica constituída sob a forma de sociedade cujo objeto social é a exploração de uma atividade econômica organizada) (Brasil, 2002). Portanto, o critério material não se aplica a determinados agentes econômicos específicos, para estes, a lei optou por elencar outros critérios para a determinação de sua submissão ou não ao regime jurídico empresarial.

No Brasil, conforme leciona doutrina de Iacomini (2021), considera-se empresário aquele que, com profissionalismo, exerce atividade econômica organizada para a produção ou circulação de bens ou serviços, considerando-se o conceito de empresário *lato sensu*, nos termos do art. 966, do Código Civil, que traz um conceito amplo de empresário, sendo que, desse conceito amplo, podemos extrair algumas espécies (Brasil, 2002).

Segundo Magalhães (2022), o art. 970 do Código Civil determina a necessidade de a lei estabelecer tratamento favorecido, diferenciado e simplificado ao pequeno empresário, quanto à inscrição e seus efeitos legais. Por outro lado, também ressalta que o art. 1.179, § 2º do Código Civil dispensa o pequeno empresário das obrigações de escrituração e de demonstrações financeiras periódicas (Brasil, 2002). Denota-se que dessa noção de pequeno empresário proposta pelo Código Civil decorreu o conceito jurídico de microempreendedor individual, como sendo o pequeno empresário que fez a opção pelo Simples Nacional, contemplado por regime jurídico diferenciado e pautado somente na obrigação de registro perante a Junta Comercial.

Com relação à Política Nacional das Relações de Consumo, o art. 4º do Código de Defesa do Consumidor é considerado uma norma narrativa por elencar os objetivos e os princípios da relação de consumo. Portanto, o CDC não se limita a estabelecer apenas um

programa; trata-se de um guia para a aplicação das demais normas previstas em seu próprio texto (Brasil, 2021).

Após a promulgação da Lei nº 14.181/2021, introduziram-se instrumentos de proteção para o consumidor pessoa física, tais como a renegociação coletiva e a vedação de práticas abusivas, conforme bem tratado por Benjamin *et al.* (2021).

Contudo, segundo Nunes (2022), a ausência de previsão expressa sobre sua aplicação aos microempreendedores individuais gera insegurança jurídica. Essa lacuna legislativa exige uma análise que leve em conta os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da função social da empresa.

Nesse sentido, o entendimento está consubstanciado na jurisprudência do Colendo STJ nos seguintes termos:

A alteração promovida no Código de Defesa do Consumidor, por meio do normativo legal n.º 14.181/2021, de 1º de julho de 2021, supriu lacuna legislativa a fim de oferecer à pessoa física, em situação de vulnerabilidade (superendividamento), a possibilidade de, perante seus credores, rediscutir, repactuar e, finalmente, cumprir suas obrigações contratuais/financeiras. (CC n. 193.066/DF, relator Ministro Marco Buzzi, Segunda Seção, julgado em 22/3/2023, DJe de 31/3/2023) (Brasil, 2023).

O Microempreendedor Individual foi instituído pela Lei Complementar nº 128/2008, visando formalizar pequenos empreendimentos e estimular o empreendedorismo. Em 2025, segundo dados do Governo Federal, o Brasil conta com mais de 15 milhões de MEIs, representando cerca de 70% dos registros ativos de empresas no país (BRASIL, 2025). O perfil socioeconômico médio do MEI indica: a) baixo nível de escolaridade formal; b) renda mensal inferior a R\$ 3.000,00; c) atuação em setores de baixa capitalização, como comércio varejista, serviços domésticos e alimentação; d) ausência de capital de giro e alta dependência de crédito para subsistência.

Segundo dados divulgados pelo SEBRAE (2023), com base em estatísticas da Receita Federal, 3,1 milhões, equivalente a 80% dos negócios empresariais abertos no Brasil em 2021, foram realizados sob a forma de MEI, ao passo que as microempresas representaram 17,35% (682,7 mil) e aqueles identificados como empresas de pequeno porte atingiram 121,9 mil estabelecimentos no mesmo período.

Diversos estudos e relatórios apontam que a maior parte dos MEIs contrai crédito não para investimento de produção e fomento do negócio, mas para pagamento de despesas básicas, como na quitação de dívidas pessoais ou na manutenção da própria sobrevivência, conforme dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (IPEA, 2023). Há, inclusive, casos em que a contratação se dá de forma forçada, mediante publicidade enganosa, pressão bancária

ou ausência de alternativas financeiras viáveis, o que viola os princípios da boa-fé objetiva e da informação previstos no CDC.

Frise-se que, se o Estado brasileiro tem por fundamento a “dignidade da pessoa humana”, não se pode aceitar que a grande parte da população seja submetida a relações contratuais que propiciam obtenção de vantagens econômicas exageradas. Isso porque esse desequilíbrio resultaria em ofensa à dignidade de milhares de pessoas, que se sacrificam para propiciar o enriquecimento alheio acima de um patamar de razoabilidade.

Conforme lecionam Mendes e Branco (2023), no Direito alemão afirma-se que o postulado da dignidade humana (*Grundsatz der Menschenwürde*) integra os princípios fundamentais da ordem constitucional (*tragende Konstitutionsprinzipien*) que balizam todas as demais disposições constitucionais (LF, arts. 1º, I, e 79, III). Por sua vez, a garantia de eternidade prevista no art. 79, III, prestigia especial proteção junto a outros preceitos constitucionais. Igualmente, tem-se como inquestionável que o direito à vida tem prevalência sobre todos os demais direitos individuais, na medida em que é um pressuposto para o exercício de outros direitos.

Sendo assim, conforme lições doutrinárias de Khouri (2021), a boa-fé elevada a princípio contratual só pode ser entendida a partir do momento em que se atribui ao contrato não meramente uma função individual econômica, mas uma função de grande relevância social. A partir da boa-fé, o Estado passa a se importar mais com a justiça das relações contratuais, porque se assim não for, a própria ordem econômica que também se funda na “justiça social” não teria como perseguir a redução das “desigualdades sociais”.

No CDC, art. 51, segundo Khouri (2021), o legislador invoca novamente esse princípio, impondo a nulidade das cláusulas “incompatíveis com a boa-fé e a equidade”. O § 1º do mesmo artigo, ao conceder ao magistrado um critério para identificação da vantagem exagerada — que se revela quando “ofende os princípios fundamentais do sistema jurídico a que pertence” —, estabelece que a boa-fé é o princípio basilar do sistema jurídico de defesa do consumidor. Nesse cenário, é preciso reconhecer a existência de relação de consumo disfuncional, na qual o MEI atua mais como destinatário final do crédito do que como empresário propriamente dito. Isso justifica a aplicação dos mecanismos protetivos do CDC, como o mínimo existencial e a repactuação de dívidas, conforme prevê a Lei nº 14.181/2021 (Brasil, 2021). Esses fatores tornam o MEI especialmente vulnerável aos efeitos do superendividamento — sobretudo quando exposto a linhas de crédito mal reguladas ou ofertadas de forma abusiva.

Nota-se, ainda, em estudos de direito comparado que, em países como França e Portugal, categorias diferenciadas de pequenos empresários podem acessar regimes especiais de

recuperação de crédito quando enfrentam situações de superendividamento. A análise desses modelos pode fornecer fontes de subsídio valiosos para a construção de uma proposta normativa no Brasil.

O presente estudo visa adaptar a aplicação desta lei — que era restrita apenas aos consumidores “pessoas físicas” — para que possa ser interpretada com abrangência aos MEIs, propondo uma abordagem mais ampliada, baseada no consequencialismo. Este marco teórico é utilizado para reavaliar e sugerir reformulações legislativas que garantam não somente a proteção econômica desses empreendedores, mas também promovam a efetivação da justiça social e da equidade.

No Brasil, no âmbito da interpretação das normas legais, a metodologia consequencialista foi introduzida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que muito se utilizou dessa técnica para a tomada de decisões em casos difíceis, em especial em matéria tributária. Isso porque o consequencialismo se encontra entrelaçado ao neoconstitucionalismo, ao passo que a utilização de valores intrínsecos às normas constitucionais para a tomada de decisões encontra aplicabilidade na própria Lei Maior, não só com relação a estes valores de ordem moral, econômica, social ou outros, deixando patente a interdisciplinaridade e a amplitude da Constituição como norma de caráter sócio-político, como também normativo, segundo leciona Perígolo (2025).

Nessa toada, o legislador infraconstitucional, influenciado pela doutrina neoconstitucionalista, erigiu o consequencialismo à norma positiva ao alterar a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), prevista no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, para prever expressamente a obrigatoriedade de verificação judicial dos resultados das decisões judiciais.

Segundo a doutrina de Araújo Júnior (2021), são de natureza consumerista todas as ações fundadas em “relação de consumo”, ou seja, em negócios feitos entre um consumidor e um fornecedor de bens e serviços. Embora não conceitue o que seja relação de consumo, o CDC prevê, em seu art. 2º, que “[...] consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final”; de outro lado, fornecedor, segundo o art. 3º, é:

“[...] toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços” (Brasil, 2021).

O art. 17 do CDC equipara, ainda, a “consumidor” todas as pessoas que, embora não tenham participado diretamente da relação de consumo, venham a sofrer as consequências de

um acidente de consumo (Brasil, 2021). Desse modo, a partir destes conceitos (consumidor e fornecedor), se pode concluir que o campo de abrangência das ações consumeristas é muito grande, não havendo motivo para não se ampliar a aplicação dos instrumentos trazidos pela Lei do Superendividamento.

Além disso, como observam Marques e Benjamin (2021), a norma visa a afastar o superendividamento do consumidor, fenômeno muito comum na realidade brasileira, em especial pelas facilidades de concessão de crédito, desde que com altas taxas de juros. Nesse sentido,

“O superendividamento pode ser definido como impossibilidade global do devedor-pessoa física, consumidor, leigo e de boa-fé de pagar todas as suas dívidas atuais e futuras de consumo (excluídas as dívidas com o Fisco, oriundas de delitos e alimentos) em um tempo razoável com sua capacidade atual de rendas e patrimônio” (Tartuce, 2021).

Em complemento, Marques (2005) defende que muitas situações de superendividamento decorrem de situações onde pessoas, mesmo agindo de boa-fé, acumulam dívidas de forma descontrolada, sem medir as consequências, levando ao endividamento compulsório. Contudo, por outro lado, o superendividamento passivo surge de forma inesperada, a partir de situações imprevisíveis, como a perda de emprego, problemas de saúde na família ou uma separação conjugal. Nesses casos específicos, há uma vulnerabilidade que pode afetar qualquer indivíduo, o que evidencia a complexidade e fragilidade da vida financeira das pessoas.

Desse modo, o art. 4º, inciso I, do CDC identificou como o primeiro princípio da Política Nacional das Relações de Consumo o da vulnerabilidade, que expressa o reconhecimento da fragilidade do consumidor no mercado de consumo, considerado a parte mais vulnerável da relação jurídica de consumo (Almeida, 2021). O caminho indicado pela doutrina para a solução dessa situação se daria pela redução das taxas de juros convencionais no Brasil, bem como pela efetivação de medidas educacionais para o brasileiro médio, que em regra não sabe lidar com a concessão de crédito.

A doutrina menciona ainda a necessidade da garantia do mínimo existencial ou patrimônio mínimo para a tutela da dignidade do consumidor. Além disso, são acrescentados os arts. 54-A a 54-G do CDC, com medidas concretas para evitar o superendividamento. O primeiro comando merece destaque por consagrar princípios aplicáveis a essas medidas:

“Esta Seção tem a finalidade de prevenir o superendividamento da pessoa física, promover o acesso ao crédito responsável e à educação financeira do consumidor, de forma a evitar sua exclusão social e o comprometimento de seu mínimo existencial, sempre com base nos princípios da boa-fé, da função social do crédito ao consumidor e do respeito à dignidade da pessoa humana” (Tartuce, 2021).

Importante ressaltar, acerca do mínimo existencial, que Sarlet (2019) doutrina que este abrange mais do que uma mera sobrevivência física do indivíduo; esse conceito atinge, além do limite da pobreza absoluta e, não havendo possibilidade de sua redução à mera existência, a garantia mínima de acesso a bens culturais, a inserção na vida social e a participação política, ou seja, tudo o que se tem denominado de mínimo sociocultural. Desse modo, conforme a orientação adotada pelo STF, os direitos sociais e o mínimo existencial exigem a análise das peculiaridades do caso de cada pessoa, uma vez que cuidam de direitos que assumem dimensão individual e coletiva, sem exclusão mútua, cabendo ao poder público assegurar, ao menos, as prestações sociais referentes ao mínimo existencial, sob pena de violação da proibição de proteção insuficiente.

O consequencialismo jurídico, por sua vez, destaca a importância da análise dos impactos concretos das decisões judiciais e legislativas, especialmente no âmbito das políticas públicas. Aplicar essa perspectiva à situação dos MEIs endividados permite defender uma interpretação extensiva da Lei nº 14.181/2021, de modo a evitar consequências sociais e econômicas negativas decorrentes da exclusão desses sujeitos do regime de proteção contra o superendividamento (Brasil, 2021).

Desse modo, a partir de uma análise detalhada das disposições atuais e de suas práticas de conciliação e mediação, propõe-se uma interpretação legislativa que reforce esses princípios e abranja as peculiaridades dos MEIs. A utilização do consequencialismo, como base teórica, oferece uma nova perspectiva para a interpretação e aplicação da lei, enfatizando a necessidade de mudanças que favoreçam a efetividade dos direitos fundamentais e a sustentabilidade das atividades dos microempreendedores.

Sendo assim, dada a relevância econômica e social dos MEIs no país e considerando a grande vulnerabilidade ao superendividamento, devido à estrutura de seus negócios, este estudo busca contribuir significativamente para a discussão acadêmica e prática sobre a eficácia da lei.

Na medida em que o mercado de consumo vende ilusões, necessidades irrealis e estilos de vida, ao mesmo tempo convence-nos da nossa insignificância diante da impossibilidade de consumir — muitas vezes originada por força maior social, como desemprego ou recessão —, o consumidor torna-se superendividado.

Contudo, a preservação da atividade (ou da empresa) tem por objetivo a continuidade do exercício de sua função de responsabilidade perante a sociedade, no âmbito da função social.

Além disso, nos casos das microempresas individuais, além de todas as consequências do fechamento da empresa, o endividamento interfere diretamente na pessoa física, por não

haver distinção entre elas, o que pode acarretar consequências desastrosas a esses indivíduos, segundo Costa (2014).

A doutrina francesa abrange os superendividados em um conceito mais amplo de fraqueza ou fragilidade, estendendo-o às pessoas individualmente consideradas — de forma relativa, quando o outro é muito forte, ou quando o bem ou serviço desejado é essencial e urgente — e comportando graduações subjetivas comparáveis às da minoridade, que vão desde os consumidores mais desfavorecidos ou vulneráveis (idosos, crianças, superendividados, doentes, mutuários do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), dentre outros) até os profissionais apenas eventualmente vulneráveis, como nos casos de complexidade do bem ou serviço.

Enquanto, no Brasil, observa-se que a chave da justiça na aplicação do CDC é o exame detalhado e profundo da noção de vulnerabilidade, *in abstracto* e *in concreto*, conforme lecionam Benjamin, Marques e Bessa (2021).

Para Cavaliere Filho (2019), o resultado é o superendividamento e a restrição de crédito na situação socioeconômica do consumidor, o que ocasiona maior distanciamento do estilo de vida que pretendia adquirir, além do agravamento do preconceito social.

No decorrer do trabalho, serão apresentadas recomendações para ajustes legislativos e práticas judiciais que possam melhor proteger essa categoria de empreendedores, além de perspectivas futuras para a continuidade da pesquisa científica e o aprofundamento das políticas públicas relacionadas ao tema.

Portanto, as práticas de conciliação e mediação atualmente estabelecidas pela legislação foram revisadas e, com base na análise realizada, propuseram-se reformulações que reforçam a boa-fé objetiva, incluindo, quando aplicável, a necessidade de litisconsórcio nesses casos. Essas propostas visam criar uma interpretação legal mais inclusiva e adaptada às especificidades dos MEIs, garantindo que suas necessidades sejam devidamente atendidas e que a proteção oferecida seja eficaz.

Nesse contexto, a mediação e a conciliação surgem como métodos eficazes de solução de conflitos, especialmente em casos de endividamento, uma vez que os métodos de autocomposição apresentam maior índice de satisfação e menor custo social se comparados à via judicial tradicional.

Dentro do contexto específico dos MEIs, a utilização da mediação e da conciliação pode favorecer as condições de negociação e de pagamento, o que auxilia na preservação da atividade econômica e evita a exclusão desses empreendedores do mercado. Ademais, além das contribuições práticas para a inclusão dos MEIs na Lei do Superendividamento, a pesquisa

vislumbra apontar novas perspectivas para a investigação acadêmica e para o desenvolvimento de políticas públicas.

Nesse contexto, a ampliação da aplicação da teoria do consequencialismo proporciona uma forma de reavaliar e reformular outras áreas do Direito relacionadas ao endividamento e à proteção dos pequenos empreendedores. Em suma, o estudo não apenas contribui para a discussão acadêmica sobre a Lei do Superendividamento, mas também oferece uma proposta prática para melhorar a proteção dos MEIs em um cenário econômico desafiador para as pessoas físicas endividadas. As recomendações apresentadas buscam estimular futuras pesquisas e debates sobre a efetividade dos direitos fundamentais, a justiça social no contexto do superendividamento e o princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais.

A criação de núcleos especializados destaca dois eixos de resolução extrajudicial de conflitos — um conciliatório (pré- ou parajudicial) e outro judicial — em dois momentos:

- a) fase de revisão e integração dos contratos individualmente, com análise de abusos e nulidades eventualmente existentes;
- b) fase de plano coletivo e compulsório do conjunto de dívidas (art. 104-B), com preservação do mínimo existencial e pagamento iniciado apenas após o pacto conciliatório acordado com os demais credores.

essalta-se que o incentivo à cooperação na fase conciliatória pode ocorrer em diversos momentos do procedimento, de forma pré-judicial nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) (art. 104-A) ou parajudicial nos Programas de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCONs) e demais órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (art. 104-C), evidenciando a necessidade de se fomentar a cooperação entre credores e consumidores em todas as etapas.

Diante das peculiaridades dos MEIs, por serem considerados pessoa física, não pessoa jurídica nem empresa, e por não terem personalidade autônoma — uma vez que a pessoa física do empresário e a firma individual da qual é titular se confundem, havendo universalidade patrimonial e sendo seus bens passíveis de penhora em razão da atividade empresarial —, indaga-se: qual seria uma solução plausível para o problema, que viabilize ou ao menos garanta sua mitigação?

Frise-se que, justamente por não estar explícito na lei com relação à mitigação do superendividamento, a conciliação e a mediação surgem como alternativas para a resolução dos conflitos, permitindo que os MEIs cumpram suas obrigações e evitem o fim de seus negócios em razão desse problema.

Importante, portanto, analisar o fenômeno do superendividamento com o objetivo de eliminar ou mitigar o descumprimento das obrigações, bem como estudar o superendividamento como problema jurídico e de desenvolvimento econômico, consideradas as peculiaridades da situação dos MEIs, visando reduzir seus efeitos.

A relevância reside em um estudo aprofundado sobre a Lei do Superendividamento, que também abrangerá os princípios de livre concorrência, livre iniciativa empresarial e princípios fundamentais de consumo. O estudo, focado em revisão de literatura jurídica e econômica, evidencia a dualidade dos impactos da lei: ao mesmo tempo em que oferece proteção ao consumidor superendividado — categoria na qual o MEI se enquadra —, impõe grandes desafios à sua sustentabilidade.

A Lei do Superendividamento inovou ao surgir como instrumento de intervenção estatal com o fito de corrigir desequilíbrios no mercado de crédito e assegurar a preservação da atividade empresarial. Porém, constatou-se que as medidas de proteção ao consumidor podem ter repercussões adversas para a estabilidade e a operacionalização dos MEIs, que enfrentam maior dificuldade em absorver os custos associados ao superendividamento, motivo pelo qual se torna importante uma reflexão crítica sobre a necessidade de políticas efetivas de resolução de conflitos que considerem o equilíbrio da realidade econômica dos MEIs.

Ressalta-se a importância do estudo da doutrina e da jurisprudência, de modo a alcançar resultados que apontem para a necessidade de uma análise mais criteriosa dos mecanismos de resolução de conflitos. Considerando-se a existência de um ambiente de negociação saudável e justo, torna-se necessário, tanto na conciliação como na mediação, trazer todos os princípios e formas de aproximação das partes.

Sendo assim, o trabalho revela-se importante na medida em que contribui para o diálogo e para a valorização da negociação extrajudicial, ao abordar medidas de prevenção e tratamento do superendividamento dos MEIs, decorrentes dos deveres de informação, cuidado, cooperação e lealdade previstos no CDC, bem como da boa-fé para evitar o fim de sua atividade econômica. A Lei nº 14.181/2021 introduziu no CDC os artigos 54-A a 54-G e 104-A, disciplinando a prevenção e o tratamento do superendividamento. Entre os dispositivos, destaca-se a possibilidade de repactuação global das dívidas, desde que o devedor comprove boa-fé e comprometa-se a preservar o mínimo existencial (Brasil, 2021). Todavia, a aplicação literal da norma restringe-se às pessoas naturais, o que exclui formalmente o MEI.

Quanto às hipóteses de inaplicabilidade, as regras de proteção do superendividamento previstas nos arts. 54-A a 54-G do CDC não se aplicam às dívidas do consumidor que:

- a) foram contraídas mediante fraude ou má-fé;

- b) decorrem de contratos celebrados dolosamente com o propósito de não realizar o pagamento;
- c) decorreram da aquisição ou contratação de produtos e serviços de luxo de alto valor.

Trata-se da aplicação, pela lei, do “princípio da proteção simplificada do luxo”, segundo o qual o Direito protege situações de luxo sem o mesmo prestígio de situações essenciais ou úteis. Esse conceito está atrelado ao paradigma da essencialidade, revelado pela professora Teresa Negreiros. Segundo a jurista, os direitos devem ser classificados quanto à essencialidade em direitos essenciais, direitos úteis e direitos supérfluos. Quanto menor for o grau de essencialidade do direito, menor deve ser a intervenção do Direito. Esse princípio orienta também a proteção dada aos casos de superendividamento.

O intervencionismo estatal em favor de quem está em situação de superendividamento não deve alcançar casos oriundos da aquisição de produtos de luxo de alto valor, mesmo no caso de consumo. Quem, por exemplo, se endivida para adquirir um veículo luxuoso de altíssimo valor não pode, posteriormente, invocar as ferramentas interventivas da Lei do Superendividamento. Restam-lhe apenas as proteções gerais do Direito, sem prestígios interventivos. A própria Lei do Superendividamento é expressa nesse sentido (art. 54-A, § 3º, CDC), conforme lições de Gagliano e Oliveira (2021).

Nesse contexto, além de incluir os arts. 54-A a 54-G no CDC para abordar a prevenção e o tratamento do superendividamento, a norma prevê forma específica de tratamento judicial: o juiz, a requerimento do devedor, poderá instaurar processo de repactuação de dívidas, nos termos do art. 104-A e seguintes, com vistas à realização de audiência conciliatória, presidida por ele ou por conciliador credenciado, com a presença de todos os credores, oportunidade em que o consumidor apresentará proposta de plano de pagamento com prazo máximo de cinco (5) anos, preservados o mínimo existencial, as garantias e as formas de pagamento originalmente pactuadas (Brasil, 2021).

3.3 Conciliação no Superendividamento

A Lei nº 14.181/2021 também acrescentou três artigos (arts. 104-A, 104-B e 104-C) ao CDC, tratando da conciliação no superendividamento, do processo de repactuação de dívidas e do plano de pagamentos — inovações importantes. A requerimento do consumidor superendividado pessoa natural, o juiz poderá instaurar o processo de repactuação de dívidas e designar audiência conciliatória, presidida por ele ou por conciliador credenciado, com a presença de todos os credores.

Em audiência, o consumidor apresentará proposta de plano de pagamento com prazo máximo de cinco (5) anos, preservados o mínimo existencial, as garantias e as formas de pagamento originalmente pactuadas. O pedido de instauração não importará em declaração de insolvência civil e só poderá ser repetido após decorrido o prazo de dois (2) anos da liquidação das obrigações previstas no plano homologado, sem prejuízo de eventual nova repactuação.

Não são passíveis de repactuação as dívidas oriundas de contratos celebrados dolosamente sem o propósito de pagamento; as provenientes de contratos de crédito com garantia real; as decorrentes de financiamentos imobiliários; e as originárias de crédito rural.

A sentença judicial que homologar o plano terá eficácia de título executivo. No caso de conciliação com qualquer credor, a sentença que homologar o acordo descreverá o plano de pagamento da dívida e também terá eficácia de título executivo e força de coisa julgada (§ 3º do art. 104-A).

O juiz poderá nomear administrador — desde que isso não onere as partes — o qual, no prazo de até 30 dias e após as diligências eventualmente necessárias, apresentará plano de pagamento com medidas de temporização ou de atenuação dos encargos. Haverá ainda conciliação administrativa, já que órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, como os PROCONs, podem conduzir a fase conciliatória prevista no art. 104-C (Brasil, 2021).

Haverá, ainda, garantia mínima aos credores no plano judicial compulsório, que assegurará aos credores, no mínimo, o valor do principal devido, corrigido monetariamente por índices oficiais de preço. Além disso, preverá a liquidação total da dívida, após a quitação do plano de pagamento consensual, em no máximo cinco (5) anos, sendo que a primeira parcela será devida no prazo máximo de 180 dias, contados de sua homologação judicial, e o restante do saldo será devido em parcelas mensais iguais e sucessivas (art. 104-B, § 4º) (Brasil, 2021).

Sendo assim, é importante analisar uma abordagem sistemática e multidisciplinar para a formulação de políticas públicas, que considere a conciliação e a mediação como métodos de resolução de conflitos e de efetivação dos direitos fundamentais e das dinâmicas econômicas, assegurando que os esforços legislativos contribuam efetivamente para o bem-estar coletivo e o desenvolvimento sustentável do país.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir da análise do contexto legislativo nacional, verificou-se que a interpretação conferida pela doutrina e a possibilidade de eventuais propostas que confirmem mais efetividade e eficiência ao instituto, de modo a ampliar os métodos de conciliação e mediação para aplicação aos MEIs, trazem muitos aspectos positivos, e ao mesmo tempo muitos desafios, diante da complexidade da situação, em razão da natureza híbrida desempenhada por esses profissionais.

Em um segundo momento, ao examinar os impactos do superendividamento nos MEIs, considerando a confusão patrimonial e suas implicações jurídicas e econômicas, o objetivo de fazer-se um paralelo entre as disposições legais e as regulamentares com o intuito de afastar lacunas, contradições e ambiguidades, para conferir segurança e estabilidade ao sistema normativo.

Desse modo, o presente estudo buscou demonstrar a necessidade de expressão expressa do dispositivo legal nesse ponto, para fazer menção mais abrangente, aplicável aos MEIs, como forma de inclusão aos meios de conciliação e de mediação, como forma de importante recuperação econômica, como meio de efetivação dos direitos fundamentais:

- Avaliar a eficácia dos mecanismos de conciliação e mediação como soluções extrajudiciais para a reestruturação financeira dos MEIs endividados.

Busca-se analisar a eficácia das soluções extrajudiciais como solução viável para o superendividamento dos MEIs. Nesse ponto, analisa-se a efetividade dos mecanismos de conciliação e mediação para reestruturação dos MEIs.

- Investigar o consequencialismo jurídico como fundamento interpretativo para justificar a aplicação da Lei do Superendividamento aos MEIs.

A partir da análise das teorias acerca do consequencialismo jurídico, que pode ser entendido como uma abordagem dentro da dogmática e das decisões judiciais, investiga-se as consequências práticas das interpretações e, da mesma forma, das decisões.

Nesse sentido, ao propor um modelo normativo para adequação da legislação vigente, sugerindo modificações para inclusão dos MEIs na Lei nº 14.181/2021, esse se torna o objetivo específico principal. Trata-se da proposta de um modelo normativo para adequação da legislação atual, sugerindo alterações que viabilizem a inclusão dos MEIs na Lei do Superendividamento.

4.1 Análise do Contexto Legislativo Nacional

A promulgação da CF/88, a dignidade da pessoa humana é adotada sob dois enfoques, primeiro como fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, III) e como fim da ordem econômica (art. 170, *caput* – a ordem econômica tem por fim assegurar a todos uma existência digna). Portanto, o texto constitucional indica, ainda, no seu art. 1º, IV, como fundamento da República Federativa do Brasil, o valor social do trabalho; por outro lado, no art. 170, *caput*, afirma dever estar a ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano (Brasil, 1988).

No âmbito do Direito Comparado, segundo Barros (2022), a dignidade da pessoa humana, na perspectiva do consumidor, alçou nível constitucional no ordenamento jurídico português. Em Portugal, a defesa do consumidor está prevista na Constituição da República Portuguesa, com a previsão dos interesses e direitos dos consumidores como uma das tarefas prioritárias do Estado nos domínios económico e social, além de direitos fundamentais consagrados no artigo 60º.

Conforme leciona Lenza (2024), a Constituição Portuguesa de 1976 foi pioneira ao acolher diversas normas de proteção aos consumidores, que refletiram, acima de tudo, a recente preocupação do Estado com os problemas da sociedade de massa, especialmente a partir do Estado Social de Direito. Por sua vez, a Constituição espanhola, na mesma direção e inspirada nas disposições da portuguesa, tratou amplamente da proteção dos consumidores no art. 51.1.

Influenciada por ambas, a CF/88 assegurou regras protetivas ao consumidor, com previsão no art. 5º, inciso XXXII: “[...] o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor” (Brasil, 1988). Nesse sentido, o CDC de 1990 proclama o imperativo de ordem pública em seu art. 1º, ao prever que suas normas de proteção e defesa do consumidor têm natureza de normas de ordem pública e de interesse social.

Segundo Mancuso (2020), com a promulgação da Lei nº 8.078, de 11 de setembro 1990, dois anos após a vigência da CF, com a roupagem de uma lei nacional, multidisciplinar, abrangendo muitos aspectos no contexto geral das relações de consumo: conceitos de consumidor, fornecedor, produto e serviço (arts. 1º a 3º); disposições sobre a política nacional de relações de consumo (arts. 4º e 5º), sobre o sistema nacional de defesa do consumidor (arts. 105 e 106) e sobre a convenção coletiva de consumo (art. 107); direitos básicos do consumidor (arts. 6º e 7º); definições de direito material sobre produto/serviço e os seus consectários jurídicos e práticos – qualidade, segurança, responsabilidade – (arts. 8º a 25); regulamentação das práticas comerciais – cláusulas contratuais, informação/publicidade, garantia (arts. 29 a 40

e 46 a 54); sanções: administrativas (arts. 55 a 60) e penais (arts. 61 a 80); disposições sobre prescrição e decadência (arts. 26 e 27); previsões inovadoras e progressistas no Direito pátrio, como a inversão do ônus da prova (art. 6º, VIII), a desconsideração da personalidade jurídica (art. 28), o banco de dados cadastrais (arts. 43 e 44).

Sob o prisma do Judiciário, na tutela judicial dos conflitos consumeristas, a partir da concepção da função judicial, nos termos da Resolução n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, estabeleceu-se a Política Judiciária Nacional, constando que “[...] o direito de acesso à Justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da CF, além da vertente formal perante os órgãos judiciais, implica acesso à ordem jurídica justa” (Brasil, 1988).

Assim sendo, a solução desses conflitos que deve ser buscada não exclusivamente através da judicialização dos conflitos, mas também e preferencialmente através dos meios alternativos (ou adequados) de solução de conflitos, dispendo o § 3º do art. 3º do CPC-2015: “A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial” (Brasil, 2015).

Nesse ponto, leciona doutrina de Mancuso (2020), em reforço a tal disposição a previsão de que a decisão homologatória de transação constitui decisão de mérito (CPC, art. 487, III, b), certo ainda que a homologação de acordo, judicial ou extrajudicial, forma título executivo judicial (CPC, art. 515, III e IV) (Brasil, 2015).

A promulgação da Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021, representou um marco na proteção do consumidor superendividado, ao modificar dispositivos do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), instituindo mecanismos de prevenção e tratamento do superendividamento. Mencionada lei passa a reconhecer o superendividamento como fenômeno relevante e dotado de proteção jurídica, considerando-o como a “[...] impossibilidade manifesta do consumidor, pessoa natural, de pagar a totalidade de suas dívidas de consumo sem comprometer seu mínimo existencial” (Brasil, 2021).

Com relação ao conceito de superendividamento, de acordo com o art. 52-A, § 1º, do CDC, entende-se 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.

Conforme leciona Marques (2022), o superendividamento é definido como a impossibilidade global do devedor pessoa física, consumidor leigo e de boa-fé de pagar todas as suas dívidas atuais e futuras de consumo — excluídas as dívidas com o Fisco e as oriundas

de delitos e de alimentos — dentro de um prazo razoável, compatível com sua capacidade atual de rendas e patrimônio.

O superendividamento consiste na impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar suas dívidas exigíveis e vincendas sem comprometer seu mínimo existencial, podendo ser classificado em passivo ou ativo. O passivo decorre de fatos extraordinários e imprevisíveis, a exemplo de doenças ou desemprego, recebendo proteção da Lei nº 14.181/2021.

Por outro lado, o superendividamento ativo pode ser consciente — de má-fé do consumidor, que sabe não ter condições de honrar todas as obrigações assumidas — ou inconsciente, quando o consumidor age de boa-fé, pois, apesar de contrair a dívida voluntariamente, acreditava ter condições de cumprir com suas obrigações. Este último recebe proteção da Lei nº 14.181/2021.

Entretanto, observa-se que a aplicação da Lei nº 14.181/2021 está restrita às pessoas físicas não empresárias. O artigo 54-A do CDC, introduzido pela referida norma, estabelece expressamente que suas disposições são aplicáveis aos contratos de crédito celebrados com pessoas naturais, excluindo do seu escopo os microempreendedores individuais (MEIs), que, embora juridicamente possuam personalidade de empresário, muitas vezes se confundem com a figura do consumidor final (Brasil, 2021).

Tal limitação legislativa gera relevantes lacunas normativas, sobretudo diante da realidade brasileira em que uma parte significativa dos MEIs atua em contextos de informalidade, vulnerabilidade socioeconômica e baixa educação financeira. Segundo dados do Sebrae (2023), mais de 70% dos MEIs brasileiros possuem renda mensal inferior a dois salários mínimos, o que os coloca em situação de potencial superendividamento, principalmente em períodos de crise econômica.

Sendo assim, tem-se que a exclusão formal desses sujeitos do regime protetivo da Lei nº 14.181/2021 implica em um vácuo jurídico que inviabiliza o acesso a mecanismos de repactuação de dívidas, plano de pagamento e reabilitação financeira (Brasil, 2021).

O surgimento dos MEI's no Brasil ocorreu no âmbito de uma política pública destinada a formalizar milhões de trabalhadores que operavam na informalidade, sem acesso a direitos trabalhistas e benefícios previdenciários. O objetivo principal era criar um mecanismo simples e acessível que permitisse a inclusão econômica de pequenos empreendedores e autônomos, oferecendo-lhes uma oportunidade de regularizar suas atividades e, ao mesmo tempo, garantir proteção social, previdenciária e tributária.

Desse modo, ao deixar a atividade informal e tornar-se microempreendedor, nesta condição não só contará com benefícios e segurança para administrar seus negócios, como também estará em conformidade com a legislação tributária. Ademais, a contribuição previdenciária confere direito à aposentadoria e benefícios previdenciários, além da tributação diferenciada.

Segundo Sacramone (2024), MEI é espécie de microempresa. Conforme o art. 18-A da LC n. 123/2006, caracteriza-se como Microempreendedor Individual - MEI o empresário individual de responsabilidade ilimitada ou o produtor rural, que tenham auferido receita bruta no ano calendário anterior de até R\$ 81.000,00, que seja optante pelo Simples Nacional e que não esteja impedido de exercer atividade empresarial. Esse tratamento diferenciado lhe permite optar pelo recolhimento dos impostos e contribuições pelo Simples Nacional em valores fixos mensais, independentemente da receita bruta auferida no mês, na forma prevista no artigo mencionado.

Sendo assim, a figura do MEI, criado pela Lei Complementar 128/08, teve como objetivo criar a origem da formalização de empreendedores individuais, tendo como características: a) faturamento até 5 mil reais por mês; b) empregar apenas um funcionário com salário de até um salário mínimo; c) enquadrar-se no Simples Nacional; d) não possuir outra empresa ou ser sócio de uma.

Além disso, o Empresário Individual deve ser pessoa capaz, nos termos do art. 972 do Código Civil, e seu nome empresarial deve incluir partes de seu nome civil, conforme o artigo 967 do CC, devendo ser registrado no Registro Público de Empresas Mercantis (Brasil, 2002). Da análise dos próprios requisitos da criação das MEI's, verifica-se já são suficientes para justificar a incidência dos pilares do superendividamento, porque parte do pressuposto de que esta pessoa é vulnerável financeiramente, e a ficção da pessoa jurídica que foi colocada como uma forma de inclusão social deste cidadão.

Nesse sentido, o CDC optou por proteger tanto a pessoa natural como a pessoa jurídica. Há um consenso, inclusive, que a pessoa natural, ainda que bem informada e com boas condições financeiras, possui maior vulnerabilidade do que a pessoa jurídica. Sendo assim, a teoria do finalismo aprofundado foi construída para resolver a questão das pessoas jurídicas que atuam no mercado como fornecedores, mas que também se relacionam com outras empresas para comprar produtos e serviços diversos em situações de evidente inferioridade.

Por essa razão, afirma-se que, enquanto a vulnerabilidade da pessoa jurídica deve ser demonstrada para incidência do CDC, a vulnerabilidade da pessoa natural é presumida e não requer comprovação. Considera-se também que, além de interesses materiais, a pessoa natural

possui interesses existenciais, decorrentes dos direitos da personalidade, considerados tanto pela Constituição quanto pelo CDC.

Embora a Constituição Federal não apresente referência expressa ao conceito de consumidor, sua preocupação maior é com a proteção da dignidade da pessoa humana, dos direitos da personalidade, de valores existenciais inerentes à pessoa natural e que estão cada vez mais expostos no mercado de consumo, para Bessa (2021).

Nesse contexto, destaca-se a importância de se suprir a omissão legislativa, reconhecendo a possibilidade de aplicação dos dispositivos da Lei nº 14.181/2021 a MEIs em situação de superendividamento. Essa ampliação consiste na necessidade urgente de aperfeiçoamento legislativo, de modo a permitir tratamento normativo mais equitativo aos MEIs superendividados, reconhecendo suas especificidades econômicas e sociais e evitando a perpetuação de um sistema de exclusão jurídica.

4.2 Comparação com Experiências Internacionais

A problemática do superendividamento de pequenos empreendedores não é exclusividade do Brasil. Diversos países já enfrentaram esse desafio e estruturaram legislações específicas voltadas não apenas à proteção do consumidor pessoa física, mas também de micro e pequenos empresários em situação de insolvência ou superendividamento. Tais experiências internacionais fornecem subsídios valiosos para uma análise crítica do sistema jurídico brasileiro e para possíveis adaptações legislativas mais inclusivas.

Na França, o tratamento do superendividamento está regulamentado no *Code de la consommation*, que, desde a década de 1990, permite a inclusão de empresários individuais no regime de repactuação de dívidas quando atuam em atividades de subsistência. O sistema francês reconhece que as fronteiras entre consumo e microempreendedorismo são tênues e admite a flexibilização do conceito de consumidor. O procedimento é administrado por uma comissão de sobreendividamento (*Commission de surendettement*), vinculada ao Banco da França, e inclui medidas como moratória, reescalonamento e até mesmo o cancelamento parcial de dívidas (França, 2022).

De forma semelhante, a Alemanha adota um regime de insolvência pessoal (*Verbraucherinsolvenzverfahren*) que também se estende a trabalhadores autônomos e pequenos empresários, desde que suas dívidas estejam relacionadas à manutenção de suas atividades e não envolvam passivos empresariais complexos. O sistema alemão prevê uma fase de conciliação extrajudicial, seguida por um procedimento judicial que pode culminar na

extinção das dívidas remanescentes após um período de cumprimento de plano (Alemanha, 2021).

Nos Estados Unidos, o *Bankruptcy Code*, especialmente o Capítulo 13, permite que indivíduos com rendimentos regulares – incluindo pequenos empreendedores – ingressem com pedido de reorganização de dívidas. O programa permite ao devedor propor um plano de pagamento supervisionado pelo tribunal, com duração de três a cinco anos. Isso porque a legislação americana também admite, em certas circunstâncias, a liquidação de parte das obrigações, garantindo um “fresh start” ao devedor honesto (USA, 2020).

Essas experiências revelam um ponto em comum: o reconhecimento da vulnerabilidade econômica dos pequenos empreendedores e a concessão de instrumentos legais específicos para sua recuperação financeira, ainda que formalmente exerçam atividade empresarial. Tal abordagem reflete uma compreensão mais ampla da função social da empresa em sua microescala e do direito à dignidade do pequeno empresário.

No Brasil, o MEI, embora legalmente classificado como empresário, muitas vezes atua em condições análogas às do consumidor final. Por essa razão, sua exclusão do regime de superendividamento previsto na Lei nº 14.181/2021 representa uma incongruência sistêmica, sobretudo frente à informalidade, à instabilidade de renda e à escassa educação financeira características dessa categoria (Brasil, 2021).

A partir da análise das experiências internacionais, demonstra-se que é possível construir um modelo normativo que contemple os MEIs, desde que respeitados os princípios constitucionais da dignidade humana, da isonomia e da função social da empresa. A adoção de mecanismos como mediação obrigatória, moratória judicial, planos de pagamento com carência estendida e até mesmo extinção parcial de dívidas pode ser viável, desde que adaptada à realidade brasileira.

Nesse sentido, propõe-se, como adaptação legislativa, a criação de um regime especial de renegociação de dívidas para MEIs superendividados, que conjugue elementos do Código de Defesa do Consumidor, da Lei de Falências (Lei nº 11.101/2005) e da Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019), construindo um procedimento híbrido e simplificado. Esse regime poderia ser administrado por câmaras de conciliação vinculadas aos Tribunais de Justiça, com apoio do Sebrae e das defensorias públicas, garantindo ampla assistência técnica e jurídica.

Dessa forma, ao incorporar boas práticas internacionais, o Brasil pode avançar na proteção de uma camada economicamente ativa da sociedade, porém estruturalmente

vulnerável, promovendo não apenas justiça social, mas também estabilidade econômica e inclusão produtiva, de modo a fomentar a atividade econômica dessa classe.

4.3 Análise Empírica da Aplicação da Lei nº 14.181/2021 a MEIs Superendividados

4.3.1 Metodologia da Coleta e Análise de Dados

A pesquisa empírica baseou-se na extração e sistematização de dados públicos obtidos a partir dos sistemas de consulta processual dos Tribunais de Justiça dos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Bahia e Rio Grande do Sul, no período de 2021 a 2024. A escolha desses estados justifica-se pela expressiva concentração de MEIs registrados, conforme dados do Portal do Empreendedor (Brasil, 2025).

A identificação dos processos judiciais relacionados a MEIs em situação de superendividamento ocorreu mediante a combinação de palavras-chave nos sistemas de busca, como “superendividamento”, “MEI”, “microempreendedor individual”, “Lei 14.181/2021”, “repactuação”, “plano de pagamento”, entre outras. Adicionalmente, foram utilizados filtros por classe processual, natureza da ação e nomes das partes envolvidas, quando disponíveis. Após a triagem inicial, os processos foram lidos e categorizados manualmente para garantir a correta identificação da condição de superendividamento e sua vinculação à legislação pertinente.

Foram analisadas 458 decisões judiciais envolvendo MEIs em situação de inadimplemento significativo e comprometimento de renda — caracterizando, portanto, possível superendividamento. No entanto, constatou-se que apenas 14% dessas ações (cerca de 64 casos) foram fundamentadas expressamente na Lei nº 14.181/2021, o que denota baixa incidência de aplicação da legislação específica ao segmento dos pequenos empreendedores individuais.

- **Análise Qualitativa dos Casos Fundamentados na Lei nº 14.181/2021 (14%):**

Os 14% dos casos identificados como fundamentados na Lei do Superendividamento apresentaram algumas características comuns e reveladoras.

- **Natureza da Dívida e Enquadramento Jurídico:**

A maioria dos processos referia-se a dívidas contraídas junto a instituições financeiras, especialmente em modalidades de crédito pessoal, cartão de crédito empresarial e financiamentos diversos.

Houve tentativas de enquadramento da condição de superendividado com base no art. 54-A do CDC, adicionado pela Lei nº 14.181/2021, destacando a hipervulnerabilidade do MEI e sua equiparação, em certos contextos, ao consumidor pessoa física.

- **Perfis dos MEIs Superendividados:**

Em sua maioria, tratavam-se de empreendedores de baixa escolaridade, com atuação nos ramos de comércio informal, beleza e estética, alimentação e serviços gerais. Muitos apresentaram renda mensal incompatível com o volume da dívida acumulada, sendo comum a presença de múltiplas fontes de endividamento simultâneo, como cartões de crédito empresariais e empréstimos com garantia.

- **Pedidos Formulados nos Processos:**

Os autores pleitearam com frequência a suspensão das execuções em curso, a convocação de audiência de conciliação para repactuação judicial das dívidas, e a elaboração de plano de pagamento com base na preservação do mínimo existencial, conforme previsto no artigo 104-A e seguintes do CDC. Houve em alguns casos, a impugnação de cláusulas abusivas e a solicitação de redução de encargos e juros compostos, com base no princípio da função social do contrato e na vedação ao superendividamento predatório.

- **Decisões Judiciais:**

Apenas em cerca de 38% dos casos julgados com base na Lei nº 14.181/2021, os juízes acolheram integral ou parcialmente os pedidos dos MEIs.

Muitos magistrados indeferiram o enquadramento com base em uma interpretação restritiva da legislação, argumentando que a figura do MEI, por deter CNPJ, não se enquadra na definição tradicional de consumidor, ainda que haja respaldo doutrinário e jurisprudencial em sentido contrário.

Em contrapartida, decisões mais avançadas do TJSP e do TJRS destacaram a finalidade protetiva da norma e a necessidade de interpretar o ordenamento de forma teleológica, reconhecendo a condição de vulnerabilidade econômica e informacional dos pequenos empreendedores.

- **Conclusões Preliminares da Análise:**

Os dados revelam uma clara subutilização dos instrumentos legais de proteção ao superendividado por parte dos MEIs, tanto por desconhecimento da legislação quanto pela resistência judicial em aplicar a Lei nº 14.181/2021 a empreendedores formais. Apesar disso, os casos em que a legislação foi utilizada mostram potencial promissor para uma atuação mais protetiva, especialmente em contextos de repactuação judicial de dívidas que respeitem o mínimo existencial.

A análise evidencia a necessidade de maior capacitação dos operadores do Direito, especialmente defensores públicos, advogados e magistrados, bem como eventuais adequações legislativas para deixar inequívoco o alcance da Lei do Superendividamento aos MEIs em situação de vulnerabilidade real.

Os MEIs foram encontrados por meio de buscas nos sistemas públicos de consulta processual dos Tribunais de Justiça dos Estados selecionados, utilizando-se palavras-chave como “MEI”, “microempreendedor individual” e “superendividamento”. Ao mesmo tempo, foram analisados os nomes das partes envolvidas, com atenção especial àqueles que apresentavam CNPJ vinculado ao regime do Microempreendedor Individual, conforme cruzamento com bases secundárias disponíveis publicamente, como a Receita Federal e o Portal do Empreendedor. A triagem incluiu ainda o exame das petições iniciais e decisões liminares, a fim de confirmar a condição jurídica do autor como MEI e a caracterização da situação de superendividamento segundo os critérios da Lei nº 14.181/2021.

4.3.2 Impacto da Morosidade Judicial na Recuperação Financeira dos MEIs

Por outro lado, a demora processual demonstrou ser um fator agravante na situação de vulnerabilidade dos microempreendedores. Observou-se, nos processos analisados, que o tempo médio de tramitação entre o ajuizamento da ação e a prolação de decisão definitiva frequentemente ultrapassa 18 meses, especialmente em casos nos quais houve produção de provas, designação de audiências e manifestações do Ministério Público. Essa morosidade impacta diretamente a capacidade de reabilitação financeira do MEI, pois, durante esse intervalo, as dívidas tendem a crescer devido à incidência de encargos moratórios, correção monetária, juros remuneratórios e multas contratuais.

Além disso, a ausência de medidas liminares ou decisões interlocutórias que suspendam os efeitos das cobranças em curso agrava o comprometimento da renda e pode levar à falência informal da atividade econômica exercida. Foram identificados casos em que a execução foi retomada enquanto ainda pendente a análise do plano de pagamento proposto judicialmente,

evidenciando a falta de sincronia entre os pedidos de proteção da Lei nº 14.181/2021 e os ritos tradicionais de cobrança judicial.

Essa realidade reforça a necessidade de mecanismos processuais céleres e especializados que considerem a urgência social dos pedidos de superendividamento, sobretudo quando se trata de pequenos empreendedores cuja subsistência depende diretamente da continuidade da atividade informal ou autônoma.

4.3.3 Efetividade da Mediação e Conciliação nos Casos Analisados

A pesquisa revelou que, dentre os 64 casos fundamentados na Lei nº 14.181/2021, foram designadas audiências de conciliação ou mediação em 33 deles. Nessas ocasiões, observou-se um índice de êxito de 67 % nas tentativas de acordo, o que representa um resultado positivo e evidencia a relevância dessas ferramentas para a resolução consensual das dívidas. Os acordos celebrados, em sua maioria, envolveram a repactuação do montante devido em até 60 parcelas mensais, acompanhadas de significativa redução de encargos financeiros, juros remuneratórios e, em alguns casos, perdão parcial de multas contratuais (Tabela 2).

Tabela 2 - Indicadores da Judicialização do Superendividamento de MEIs (2021–2024).

Indicador	Valor
Total de decisões analisadas	458
Casos com fundamento na Lei nº 14.181/2021	14%
Média de duração dos processos (início ao desfecho)	18 meses
Êxito em conciliação com audiência	67%
Êxito em conciliação sem audiência	12%
Parcelamento médio nos acordos firmados	60 parcelas
Estados com maior incidência (em ordem decrescente)	SP, MG, BA, RS
Principais credores nas ações	Bancos e financeiras

Fonte: Dados obtidos de sistemas processuais dos Tribunais de Justiça Estaduais (TJSP, TJMG, TJBA, TJRS), consulta pública (2021–2024).

4.3.4 Considerações Metodológicas

A pesquisa empírica adotou uma abordagem qualitativa e quantitativa, com base na análise documental de processos judiciais acessíveis ao público por meio dos portais eletrônicos

dos Tribunais de Justiça dos Estados selecionados. Foram utilizados critérios de busca como “superendividamento”, “MEI”, “Lei nº 14.181/2021” e “mediação”.

Nos 31 casos em que não houve designação de audiência — seja por indeferimento judicial, ausência de pedido ou encerramento antecipado da ação — a taxa de sucesso na composição amigável foi substancialmente inferior, limitada a 12%. Esse contraste acentua o papel das práticas autocompositivas como mecanismo eficaz de reabilitação financeira e pacificação social nos litígios envolvendo microempreendedores em situação de superendividamento.

Tais dados apontam para a importância de incentivar, desde o início do processo, a utilização de instrumentos de mediação e conciliação judicial, sobretudo em varas especializadas ou com experiência em Direito do Consumidor. A condução de audiências por mediadores capacitados, aliada à atuação sensível dos magistrados, mostrou-se determinante para viabilizar soluções mais justas e sustentáveis para os pequenos devedores.

Tem-se como limitações metodológicas, apesar do rigor na seleção dos processos e na leitura dos documentos judiciais, o fato de os sistemas processuais não possuírem filtros estruturados que identifiquem de forma automatizada a condição de MEI ou a aplicação da Lei nº 14.181/2021. Assim, a amostra analisada dependeu de triagem manual e criteriosa, o que pode ter deixado de captar outros casos relevantes não identificados por palavras-chave ou critérios visíveis. Por outro lado, também é possível que ocorram variações na forma como os tribunais alimentam suas bases públicas, o que limita a comparação entre Estados.

4.4. Avaliação do Consequencialismo Jurídico e sua Aplicação

A análise consequencialista tem ganhado relevo no direito contemporâneo, especialmente em contextos marcados por vulnerabilidades sociais e econômicas. Essa abordagem propõe que a interpretação e aplicação das normas jurídicas não se limitem ao seu conteúdo literal, mas levem em consideração os efeitos concretos que produzem na realidade.

No caso da Lei nº 14.181/2021 — que introduziu importantes mecanismos de prevenção e tratamento do superendividamento — a perspectiva consequencialista revela-se particularmente relevante quando aplicada ao Microempreendedor Individual (MEI). Ainda que o texto legal se concentre na proteção da pessoa natural consumidora, a análise de seus impactos sobre o MEI, figura híbrida que transita entre o pessoal e o empresarial, demanda atenção aos desdobramentos práticos de sua inclusão ou exclusão das garantias previstas.

Sob essa ótica, interpretar a norma de modo a contemplar os MEIs em situações de superendividamento pode contribuir para a efetividade da política pública subjacente à lei: a preservação da dignidade econômica, a reinserção produtiva e a prevenção de colapsos financeiros com repercussões sociais mais amplas. Ignorar tais consequências, por outro lado, pode perpetuar desigualdades, inviabilizar a manutenção de pequenos negócios e, em última instância, esvaziar a própria finalidade da norma.

Assim, o consequencialismo jurídico, longe de relativizar a segurança jurídica, oferece um instrumento hermenêutico que busca compatibilizar a letra da lei com sua função social, especialmente quando aplicada a sujeitos economicamente fragilizados, como muitos MEIs

4.4.1 Aplicação do Consequencialismo na Interpretação da Lei do Superendividamento

O consequencialismo jurídico, enquanto método de interpretação normativa, propõe que o julgador avalie os efeitos práticos e concretos de sua decisão, especialmente sobre as condições de vida dos indivíduos vulneráveis. Esse tipo de interpretação é amplamente reconhecido no ordenamento jurídico brasileiro, inclusive no art. 20 da LINDB (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), que determina a consideração das consequências práticas na aplicação da norma.

Aplicado à Lei nº 14.181/2021, o consequencialismo orienta que sua interpretação não se restrinja aos consumidores pessoas físicas no sentido estrito, mas também abranja figuras como o MEI, cuja atuação se dá em regime híbrido: embora exerça atividade empresarial, está sujeito a condições socioeconômicas análogas às do consumidor vulnerável. Ao analisar o superendividamento de um MEI, o juiz deve ponderar os impactos de uma negativa de repactuação de dívidas na subsistência do empreendedor, na manutenção do seu negócio e em sua dignidade pessoal.

Considerando-se que o MEI é uma figura jurídica híbrida, que, conjugada à pessoa natural, exerce atividade empresarial de forma simplificada, muitos MEIs contraem, na prática, créditos pessoais para financiar suas atividades, o que dificulta a distinção entre dívidas empresariais e dívidas de consumo.

Sob a ótica do consequencialismo jurídico, a exclusão automática do MEI da proteção da Lei nº 14.181/2021 pode produzir efeitos sociais negativos: aumento da inadimplência, falência de pequenos empreendimentos, desemprego e retorno à informalidade. Por outro lado, uma interpretação extensiva da norma, que considere a vulnerabilidade econômica real do MEI,

estaria alinhada aos princípios da dignidade da pessoa humana e da função social do Direito (CF/88, art. 1º, III, e art. 170).

No atual contexto, decisões judiciais em tribunais estaduais têm admitido a renegociação de dívidas de MEIs em varas de superendividamento, com base na análise dos efeitos concretos e na ausência de mecanismos específicos para esses casos.

O consequencialismo jurídico oferece, portanto, um caminho interpretativo que aproxima o Direito da realidade social, promovendo decisões mais justas e eficazes. No caso da aplicação da Lei do Superendividamento ao MEI, essa abordagem revela-se fundamental para evitar a exclusão de sujeitos economicamente vulneráveis do acesso à repactuação de dívidas e à reestruturação financeira.

Portanto, conclui-se que a interpretação consequencialista, dentro desse contexto e baseada em fundamentos democráticos e no respeito aos princípios constitucionais, não compromete a segurança jurídica, mas a fortalece ao garantir que o Direito cumpra sua função social.

4.4.2 Argumentação sobre como a Inclusão dos MEIs pode Promover Maior Justiça Econômica

A interpretação extensiva da Lei do Superendividamento para alcançar os MEIs se alinha ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e à promoção da justiça social. Na prática, os microempreendedores frequentemente recorrem a crédito pessoal, misturam receitas familiares com receitas empresariais e têm baixa instrução financeira, o que os torna altamente expostos ao ciclo do endividamento.

Ao incluir os MEIs no regime de tratamento do superendividamento, o Estado brasileiro contribui não apenas para a recuperação econômica destes, mas também para a estabilidade do mercado de crédito e o fomento ao empreendedorismo sustentável. Tal medida reconhece a complexidade da realidade dos pequenos negócios e rompe com uma visão dualista entre consumidor e empresário que já não corresponde à dinâmica econômica real.

A justiça econômica, nesse contexto, não se limita à igualdade formal perante a lei, mas busca garantir a igualdade material, adaptando a norma às condições concretas dos sujeitos. A adoção dessa postura hermenêutica reduz assimetrias de poder entre microempreendedores e grandes instituições financeiras, promovendo uma reestruturação mais equitativa das relações obrigacionais.

A interpretação extensiva da Lei do Superendividamento (Lei nº 14.181/2021) para alcançar os MEIs se coaduna com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e da justiça social (art. 3º, I e III), que orientam o ordenamento jurídico brasileiro na busca por uma sociedade mais justa e igualitária.

Na prática, os MEIs frequentemente contraem crédito pessoal para viabilizar suas atividades, misturam receitas familiares com empresariais e apresentam baixa educação financeira, o que os torna especialmente vulneráveis ao superendividamento. Assim, sua inclusão nas medidas protetivas previstas na Lei nº 14.181/2021 não apenas os auxilia na reconstrução de sua capacidade financeira, mas contribui para a estabilidade do mercado de crédito e o incentivo ao empreendedorismo sustentável.

De acordo com Barroso (2009), a interpretação constitucional exige uma postura construtiva e voltada à concretização dos direitos fundamentais, o que justifica a expansão do alcance de normas protetivas a grupos sociais em situação de desvantagem.

Nesse contexto, Marques (2021) defende a superação do entendimento estrito de consumidor, reconhecendo que o fenômeno do superendividamento deve ser enfrentado sob uma perspectiva multidisciplinar e inclusiva, de modo a proteger todos os indivíduos de boa-fé que, por razões econômicas ou sociais, não possuem condições de arcar com suas dívidas sem comprometer o mínimo existencial.

Portanto, nesse contexto, a adoção de uma hermenêutica principiológica, informada pelos efeitos concretos da norma e comprometida com a justiça material, viabiliza o reconhecimento dos MEIs como sujeitos de proteção frente ao superendividamento, contribuindo para uma ordem econômica mais justa e plural.

4.4.3 Impacto Social e Econômico Esperado caso a Reforma Legislativa Proposta Seja Implementada

Com a implementação da reforma legislativa proposta, a inclusão expressa dos MEIs no rol de sujeitos abrangidos pela Lei nº 14.181/2021 produziria efeitos transformadores no plano social e econômico no país. Com mais de 15 milhões de registros ativos, conforme dados do Portal do Empreendedor (2024), os MEIs representam uma expressiva força da economia popular. Entretanto, em sua maioria ainda em condições precárias, com baixa capacitação no que tange à gestão financeira, tendo capital reduzido e acesso limitado à informação e crédito qualificado. Dentro desse cenário, o reconhecimento de sua vulnerabilidade equivaleria à equiparação da igualdade material entre indivíduos que, embora formalmente distintos

(empresário e consumidor), enfrentam condições funcionais semelhantes diante do sistema financeiro.

Segundo leciona Marques (2021), o superendividamento deve ser enfrentado como um fenômeno de relevância coletiva, que ameaça não apenas o indivíduo, mas o equilíbrio de todo o mercado de crédito, uma vez que a exclusão de categorias economicamente vulneráveis dos mecanismos legais de repactuação, como é o caso específico dos MEIs, fere a função social do crédito e aprofunda desigualdades.

Sob o ponto de vista econômico, a ampliação do regime de superendividamento aos MEIs traria impacto significativo para a redução da inadimplência bancária e a melhora dos índices de recuperação de crédito, promovendo maior eficiência sistêmica. A reinserção de empreendedores endividados em suas atividades produtivas movimenta a economia, reduz a informalidade, previne o estado de insolvência civil e ainda estimula o consumo responsável, contribuindo com a circulação do crédito e da economia.

Portanto, entende-se que a medida também dialoga com os princípios da inclusão financeira e da justiça distributiva. Segundo Rawls (2003), instituições justas devem corrigir desigualdades estruturais e garantir que os menos favorecidos sejam protegidos por mecanismos legais que promovam equidade de condições. A omissão do legislador ao não incluir expressamente os MEIs como destinatários da Lei nº 14.181/2021 incorre em uma estrutura jurídica excludente, que trata desigualmente sujeitos que se encontram em igual estado de vulnerabilidade.

Sob a ótica do consequencialismo jurídico, conforme doutrina de Barroso (2009), é possível afirmar que a interpretação jurídica deve levar em conta as consequências práticas da aplicação ou mesmo da ausência de determinada norma. A manutenção do atual regime, que exclui os MEIs do tratamento do superendividamento, produz efeitos contrários à ordem constitucional: desestimula o empreendedorismo, aprofunda desigualdades sociais e distorce o equilíbrio contratual em favor de instituições financeiras.

Portanto, à luz da teoria consequencialista, a interpretação extensiva da Lei nº 14.181/2021, bem como eventual reforma legislativa que inclua expressamente os MEIs, representa medida necessária. Trata-se de concretizar valores constitucionais como justiça, solidariedade, função social do crédito e proteção à dignidade da pessoa humana — princípios que devem orientar tanto a legislação quanto sua aplicação.

4.5. Proposta de Reforma Legislativa

4.5.1 Redação Sugerida para Incluir os MEIs na Lei nº 14.181/2021

Diante do cenário social e econômico dos MEIs, propõe-se uma alteração normativa no CDC, a fim de incluí-los expressamente no regime jurídico de prevenção e tratamento do superendividamento. Sendo assim, a proposta se justifica pela verificação de que muitos MEIs atuam sob condições econômicas análogas às de consumidores finais, utilizando crédito bancário pessoal ou misto, diante da ausência de contabilidade empresarial formal e com alta vulnerabilidade contratual.

E com a exclusão desses sujeitos da Lei nº 14.181/2021 cria-se uma realidade de desamparo, incompatível com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88), da justiça social (art. 3º, I e III) e da isonomia material (art. 5º, caput), além de contrariar a função social do crédito. Como sustentam Lima Marques (2021) e Barroso (2009), a hermenêutica jurídica deve ser guiada pelos efeitos sociais das normas e pela realidade concreta dos sujeitos, promovendo proteção especial a quem se encontra em posição de hipossuficiência ou desigualdade estrutural.

Além disso, a Lei Complementar nº 123/2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, ao delimitar o faturamento bruto anual dos MEIs em até R\$ 81.000,00, reconhece sua situação econômica vulnerável e justificaria, sob o aspecto tributário, um tratamento jurídico diferenciado em diversas esferas normativas, inclusive no direito do consumidor.

Considerando esses fundamentos, sugere-se a seguinte redação para o artigo 54-A do CDC, inserido pela Lei nº 14.181/2021:

Art. 54-A. Para os fins desta Seção, considera-se superendividado o consumidor pessoa natural, inclusive o microempreendedor individual (MEI), que, de boa-fé, assuma ou tenha assumido obrigações de pagamento que excedam sua capacidade de quitá-las sem comprometer o mínimo existencial.

§ 1º Equiparam-se ao consumidor superendividado, para os fins desta Seção, os microempreendedores individuais com receita bruta anual de até R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), que utilizem crédito pessoal, bancário ou financeiro com finalidade mista, desde que não haja contabilidade formal separando dívidas pessoais e empresariais.

§ 2º Aplica-se aos microempreendedores individuais o disposto nos artigos 104-A a 104-C desta Seção, desde que preenchidos os requisitos de boa-fé, hipossuficiência e ausência de fraude ou dolo.

Por conseguinte, a redação respeita os critérios constitucionais de equidade e atende à legislação tributária vigente (LC nº 123/2006), ao trazer equilíbrio com o espírito protetivo da Lei do Superendividamento. Ademais, permite ao Poder Judiciário avaliar os casos de forma individualizada, quanto à condição de hipossuficiência do MEI, evitando generalizações e prevenindo fraudes.

4.5.2 Justificativa: Fundamentação Empírica e Comparada

A proposta de inclusão dos MEIs no regime previsto na Lei do Superendividamento fundamenta-se em:

- **Dados empíricos** (2021–2024): indicam que mais de 70% dos MEIs em situação de inadimplência contraem crédito com garantias pessoais, sem divisão contábil entre dívidas do negócio e do indivíduo.
- **Efetividade da mediação**: levantamento recente mostra que 67% dos casos que passaram por audiência obtiveram acordos, ao passo que apenas 12% dos casos sem audiência resultaram em composição.

Comparações internacionais:

- França: o *systeme de redressement personnel* permite a reestruturação das dívidas de pequenos empreendedores com base em critérios de dignidade.
- Portugal: o Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas prevê processo especial para devedores singulares com atividade econômica.
- Chile: o procedimento de renegociação da Ley de Insolvencia também se estende a pequenos autônomos.

O contexto brasileiro, caracterizado pela informalidade e pela pulverização do crédito de consumo, exige alteração legislativa compatível com os princípios da isonomia material, da proteção da parte em vulnerabilidade e da hipossuficiência, além de buscar a justiça distributiva.

4.5.3 Implementação Prática da Conciliação e Mediação como Mecanismos Prioritários

Ademais, para garantir a efetividade da reforma, propõe-se a implementação prática dos mecanismos prioritários de conciliação e mediação a seguir:

1. Inclusão dos MEIs nos mutirões e programas dos CEJUSCs

Criação de pautas específicas voltadas à repactuação de dívidas de microempreendedores superendividados;

Participação ativa de instituições financeiras, mediante convocação judicial.

2. Capacitação de conciliadores e mediadores

Formação específica sobre crédito para pequenos negócios, endividamento cíclico e planejamento financeiro;

Inclusão do tema em cursos promovidos pela ENFAM, escolas judiciais e Sebrae.

3. Modelo de plano de pagamento simplificado para MEIs

Redução de encargos e extensão de prazos;

Preservação do mínimo existencial e manutenção da atividade econômica;

4. Registro em sistema nacional interconectado

Cadastro unificado de acordos homologados envolvendo MEIs;

Controle judicial do cumprimento e reapresentação do plano em caso de inadimplemento temporário justificado.

Sendo assim, a proposta apresentada tem por objetivo corrigir lacuna legislativa relevante e alinhar o ordenamento jurídico brasileiro a práticas internacionais modernas de tratamento do superendividamento. Isso porque, ao abranger os MEIs nessa proteção, o legislador contribui para a inclusão produtiva, a manutenção de empregos e a coesão econômica e social.

Ressalta-se que o superendividamento, a partir da análise do texto da legislação, invoca entendimento importante para a proteção de consumidores pessoas físicas. Apesar da controvérsia doutrinária, existe interpretação que exclui as pessoas jurídicas do amparo dessa legislação, ainda que se enquadrem como consumidoras.

Com isso, frise-se que, além de fomentar a recuperação financeira e econômica, a aplicação da Lei do Superendividamento ao MEI também busca incentivar esses trabalhadores a recuperar suas economias, aplicando-se todos os instrumentos previstos na lei — inclusive a negociação em bloco e os mecanismos de prevenção ao superendividamento — como forma de efetivação dos direitos fundamentais e garantia da dignidade humana.

5. PERSPECTIVA FUTURA

A partir da proposta de inclusão dos Microempreendedores Individuais (MEIs) no regime de tratamento do superendividamento delineado pela Lei nº 14.181/2021, projetam-se impactos relevantes para o sistema jurídico e para a realidade socioeconômica brasileira. Ainda que a alteração legislativa dependa de debate político e técnico aprofundado, sob uma ótica principiológica e comparada vislumbra-se potenciais benefícios jurídicos e sociais a médio e longo prazos.

No plano jurídico, busca-se favorecer interpretação mais abrangente do conceito de consumidor vulnerável, contribuindo para a superação de modelos que discriminem — ou separem equivocadamente — consumidores e empresários, afastando-se de concepções que distoem da realidade. Nota-se que, em outras jurisdições, os ordenamentos já se adequaram a essa peculiaridade, em consonância com o espírito da Constituição Federal de 1988, norteadas pelos princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da proteção ao hipossuficiente (art. 5º, XXXII) e da função social da atividade econômica (art. 170, III e VII).

Sendo assim, a ampliação do alcance da Lei nº 14.181/2021 pode estimular o fortalecimento dos mecanismos de mediação e conciliação previstos no Código de Defesa do Consumidor, incentivando soluções extrajudiciais e evitando o agravamento de litígios decorrentes de dívidas contraídas de boa-fé por agentes de pequeno porte. Ademais, o reconhecimento normativo das especificidades dos MEIs pode orientar políticas públicas voltadas à educação financeira e à formalização da atividade empreendedora.

Do ponto de vista social, a reforma normativa tem potencial de reforçar o compromisso do Estado com a inclusão econômica e a justiça distributiva, ao reconhecer juridicamente a vulnerabilidade de sujeitos que, embora inscritos como empresários individuais, enfrentam realidades semelhantes às dos consumidores em situação de superendividamento. Neste ponto, atende-se à exigência de legislação sensível à complexidade da economia informal e à diversidade dos arranjos produtivos populares existentes no Brasil.

Em Direito Comparado, com base em países como França, Portugal e Chile, verifica-se que o tratamento jurídico do superendividamento vem sendo estendido a trabalhadores autônomos e pequenos empresários, apoiado em critérios de dignidade, reestruturação e reinserção econômica. Essa experiência internacional reforça a viabilidade normativa e os benefícios potenciais da proposta no contexto brasileiro.

Desse modo, a ampliação da abrangência da Lei nº 14.181/2021 para incluir os MEIs — respeitados critérios objetivos e subjetivos de boa-fé, ausência de fraude e vulnerabilidade

financeira — é juridicamente recomendável e representa avanço significativo na concretização dos princípios constitucionais, bem como na adaptação do Direito às transformações da economia contemporânea e à inclusão social.

6. CONCLUSÃO

A inclusão dos MEIs no regime jurídico de prevenção e tratamento do superendividamento representa uma medida necessária à concretização dos princípios constitucionais de justiça social, isonomia material e dignidade da pessoa humana. A realidade econômica enfrentada por milhões de MEIs no Brasil evidencia a ausência de norma que os inclua na condição de empresários plenamente estruturados.

Nota-se que, embora sejam formalmente inscritos como pessoas jurídicas, os MEIs operam, em sua maioria, em condições de vulnerabilidade econômica e contratual, sem clara diferenciação entre dívidas pessoais e empresariais. Esse cenário compromete sua capacidade de acesso a crédito de forma responsável e de se manterem economicamente ativos de modo sustentável.

A proposta de alteração legislativa, ao permitir sua inclusão expressa na Lei nº 14.181/2021, oferece um caminho para restaurar o equilíbrio nas relações de consumo e promover a recuperação financeira desses pequenos empreendedores. Trata-se de medida que contribui para a regularização de dívidas, prevenção da exclusão econômica e fortalecimento da atividade produtiva, além de reduzir a informalidade e ampliar a efetividade de políticas públicas voltadas ao empreendedorismo.

Do ponto de vista normativo, a mudança representa avanço na adaptação do ordenamento jurídico à complexidade atual das relações econômicas, conferindo proteção adequada a sujeitos que, embora juridicamente classificados como empresários, compartilham características de hipossuficiência semelhantes às dos consumidores. Dessa forma, a ampliação do alcance da Lei do Superendividamento mostra-se não apenas legítima, mas coerente com os objetivos maiores de justiça, inclusão e desenvolvimento sustentável.

As recomendações apresentadas — no sentido de interpretar decisões judiciais à luz da teoria do consequencialismo, com aplicação concreta e abrangente, e de incluir os MEIs na Lei do Superendividamento — buscam fomentar pesquisas e debates sobre a efetividade dos direitos fundamentais e da justiça social no contexto do superendividamento, bem como sobre o princípio da máxima efetividade desses direitos, como forma de assegurar o desenvolvimento econômico do país sob a luz da Constituição Federal.

Por fim, compreendem-se os meios de conciliação e mediação como métodos importantes de resolução de conflitos e de efetivação dos direitos fundamentais e das dinâmicas econômicas, em especial nesse caso específico dos microempreendedores individuais, conforme previsão da Lei do Superendividamento, assegurando que os esforços legislativos

contribuam efetivamente para o bem-estar coletivo e o desenvolvimento sustentável do país, garantindo a dignidade humana e a preservação do desenvolvimento econômico.

REFERÊNCIAS

ALEMANHA. **Insolvenzordnung (InsO). Gesetz zur Regelung der Verbraucherinsolvenz.** Bundesministerium der Justiz, 2021.

ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. **Direito do Consumidor Esquematizado.** 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva Jur, 2021.

ARAÚJO JÚNIOR, Gediel Claudino de. **Prática no Direito do Consumidor.** 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2021.

BARROS, João Pedro Leite. **Dever de informação nos contratos de adesão concluídos por meios eletrônicos.** Indaiatuba: Editora Foco, 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição:** fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BENJAMIN, Antonio Herman V.; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de direito do consumidor.** 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

BENJAMIN, Antonio Herman *et al.* **Comentários à Lei 14.181/2021:** a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo, Thomson Reuters, 2021.

BESSA, Leonardo Roscoe. **Código de Defesa do Consumidor Comentado.** 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União:** Seção 1, Brasília, DF, 5 ago. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Regulamento da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Texto compilado; redação dada pela Lei nº 12.376, de 24 dez. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 4 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. Texto compilado até a Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021. **Diário Oficial da União:** Seção 1, Brasília, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 4 jul. 2025.

BRASIL. Lei n. 9.430, de 26 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da União:** Seção 1, Brasília, 27 de dezembro de 1997, ano 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9430.htm. Acesso em: 13 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 27844–27872, 11 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 4 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 1–660, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 4 jul. 2025.

BRASIL. Lei n. 13.874, de 19 de setembro de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 de setembro de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113874.htm. Acesso em: 14 out. 2024.

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), para dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento do consumidor. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 1–3, 2 jul. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114181.htm. Acesso em: 4 jul. 2025.

BRASIL. Portal do Empreendedor. **Estatísticas atualizadas sobre MEIs**. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios>. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. TRF5. **Acórdão nº 3804004606**. Inteiro teor: 3804004623. Relator Ministro Marco Buzzi, Segunda Seção, julgado em 22/3/2023, DJe de 31/3/2023. 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-5/3804004606/inteiro-teor-3804004623>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Direito do Consumidor**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CHILE. **Ley Nº 20.720 - Reforma al Régimen Concursal**. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional, 2024. Disponível em: <https://www.bcn.cl>. Acesso em: 10 jun. 2025.

COSTA, **Jessica Hind** A possibilidade de anulação dos contratos de empréstimo firmados pelo microempresário individual a partir da caracterização do superendividamento. **REVISTA PARADIGMA**, [S. l.], n. 22, 2014. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/240>. Acesso em: 4 jul. 2025.

FRANÇA. **Code de la Consommation**. Paris: Legifrance, 2023. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr>. Acesso em: 10 jun. 2025.

GAGLIANO, Pablo Stolze; OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. Comentários à Lei do superendividamento (Lei nº 14.181, de 1º de Julho de 2021) e o princípio do crédito responsável. **Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil**, Porto Alegre, v. 23, n. 133, p.

9–29, set./out. 2021. Disponível em: <https://bd.tjdft.jus.br/items/da6683fd-3657-45dc-8e73-00e6f19ebe96/full>. Acesso em: 4 jul. 2025.

IACOMINI, Marcello Pietro. **Anotações de Direito Empresarial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. 1. ed. Atualizada de acordo com a Lei nº 14.112/2020. ISBN 978-65-5614-724-6.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **O perfil do MEI no Brasil e os desafios do crédito**. Relatório técnico. Brasília: Ipea, 2023.

KHOURI, Paulo R. Roque A. **Direito do Consumidor. Contratos, Responsabilidade Civil e Defesa do Consumidor em Juízo**. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2021.

LENZA, Pedro. **Coleção Esquematizado**. 28. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

MAGALHÃES, Giovani. **Direito empresarial facilitado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2022.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Manual do consumidor em juízo**. 6. ed. São Paulo: Somos Educação, 2020.

MARQUES, Cláudia Lima. **Comentários à Lei 14.181/2021: A Atualização do CDC em Matéria de Superendividamento**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. 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: 21 fev. 2025.

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, RT, v. 55, jul./set. 2005.

MARQUES, Cláudia Lima. Superendividamento: prevenção e tratamento. In. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

NUNES, Rizzatto. **Código de Defesa do Consumidor Comentado**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

PERÍGOLO, João Batista. Neoconstitucionalismo e as políticas públicas de prevenção ao superendividamento no código de defesa do consumidor: breves reflexões sob uma ótica consequentialista jurídico- econômica. **Revista Contemporânea**, v. 5, n. 3, p. e7602-e7602, 2025. DOI: 10.56083/RCV5N3-001. Disponível em: <https://ojs.revistacontemporanea.com/ojs/index.php/home/article/view/7602>. Acesso em: 15 jun. 2025.

PORTELA, José; HESPANHA, Pedro; NOGUEIRA, Cláudia; TEIXEIRA, Mário Sérgio; BAPTISTA, Alberto (Coord.). **Microempreendedorismo em Portugal: experiências e**

perspectivas. POEFDS - Medida 4.2.2.1 - Estudos e Investigação, Projeto nº 87/2006, junho 2008.

PORTUGAL. Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE). Lisboa: **Diário da República Eletrónico**, 2024. Disponível em: <https://dre.pt>. Acesso em: 10 jun. 2025.

RAWLS, John. **Justiça como equidade**: uma reformulação. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

RODRIGUES, Leonel Cezar; MEZZAROBÀ, Orides; PEIXOTO, Fabiano Hartman. DSR Como protocolo de pesquisa para teses e dissertações profissionais em direito. **Brazilian Business Law Journal/Administração de Empresas em Revista**, v. 1, n. 34, 2024.

SACRAMONE, Marcelo Barbosa. **Manual de Direito Empresarial**. 5. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

SEBRAE. **Perfil do Microempreendedor Individual no Brasil**. Brasília: SEBRAE, 2023. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br>. Acesso em: 10 maio 2025.

TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito do consumidor: direito material e processual: volume único: de acordo com a Lei 14.010/2020**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021.

USA. **United States Code - Title 11: Bankruptcy**. Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 2020.