

Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para dispor sobre o superendividamento de consumidores.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

“Art. 1º Esta lei altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para dispor sobre o superendividamento de consumidores.

Art. 2º A Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar acrescida dos seguintes dispositivos, renumerando o parágrafo único do art. 6º:

Art. 6º .....

.....

XII - a preservação do mínimo existencial na repactuação de dívidas e na concessão de crédito;

.....

§ 1º A informação de que trata o inciso III do caput deste artigo deve ser acessível à pessoa com deficiência, observado o disposto em regulamento;

§ 2º Para os efeitos deste artigo, o conceito de mínimo existencial deve computar a capacidade de alimentação, o custeio de aluguel, as contas de água, energia e gás, a existência de pessoas com necessidades especiais na família e demais circunstâncias necessárias a sobrevivência digna.” (NR)

.....

“Art. 54-A .....

.....

§ 4º O disposto no § 1º deste artigo não engloba as dívidas contraídas em pequenos estabelecimentos comerciais tais como: loja de conveniência, mercado de pequeno porte, açougue, padaria, lanchonete, hortifruti; casas de pequenos reparos como: sapatarias, chaveiros, fotocopiadoras e demais estabelecimentos congêneres”. (NR).”

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



## JUSTIFICATIVA

O objetivo desse Projeto de lei é aperfeiçoar a Lei dos Superendividados para garantir sua eficácia na solução de um problema que atinge 66,6 milhões de pessoas, com R\$ 278,3 bilhões em dívidas, segundo o Serasa *Experian*. Além disso, a proporção de famílias endividadas gira em torno de 77%, conforme a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC).

Segundo dados publicados pela CNC, há pelo menos duas décadas o Brasil não tinha tanta gente endividada. Hoje, a cada 10 famílias, 8 estão nessa situação que é o maior patamar da série histórica da entidade, iniciada em janeiro de 2010.

Pesquisadores do FGV IBRE realizaram uma radiografia detalhada dessa onda de endividamento das famílias brasileiras a partir da base de dados do Banco Central conhecida como Sistema Central de Riscos (SCR), utilizando dados até julho de 2022. O SCR é um banco de dados com informações remetidas mensalmente por todas as instituições financeiras – bancos e fintechs – ao Banco Central, referentes às operações de crédito acima de R\$ 200,00, abrangendo empréstimos, financiamentos, avais e fianças.

O estudo detalhou como as famílias mais pobres se superendividaram nas modalidades mais caras de crédito, levando a uma disparada da inadimplência bem mais concentrada nas faixas de renda mais baixas do que nas mais altas.

Em termos gerais, no período compreendido entre janeiro de 2020 e julho de 2022, no segmento da baixa renda, houve aumento de 68,5% no endividamento em cartão de crédito e de 131% no empréstimo pessoal sem garantias. Fundamental notar que essas são as duas mais caras linhas de crédito disponíveis no país. Em julho de 2022, o saldo das operações com cartões para a baixa renda atingiu R\$ 114,3 bilhões, e o das operações de empréstimo pessoal chegou a R\$ 46,9 bilhões. A do cartão de crédito saiu de 7% em maio de 2021 (mínima mais recente) para 13% em julho de 2022. E a dos empréstimos pessoais foi de 6% em outubro de 2021 para 10% em julho de 2022.

De acordo com Flávio Comim, professor da Escola de Administração da Universitat Ramon Lull, em Barcelona, afirma que “o cartão de crédito é a modalidade que mais endivida as famílias e que tem o pior juros do mercado.” (“Problemas Brasileiros, ano 59, # 472, out/nov de 2022, pág. 32)

Júlia Braga, professora da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF), destaca que “o cartão de crédito, a principal modalidade de endividamento dos brasileiros (85,3% dos casos), se tornou um refúgio para uma enorme quantidade de lares que não têm renda para pagar todas as contas do mês. O cartão de crédito funciona como uma alternativa para quem não tem outra opção”. Segundo a docente, “no contexto de alta acelerada dos juros, a tendência é que o orçamento familiar fica cada vez mais atrelado às dívidas e, da mesma forma, que a inadimplência siga crescendo. As pessoas estão destinando mais dinheiro para pagar juros, seja do cartão de crédito, seja do sistema rotativo, seja do parcelamento de fatura, ou mesmo para financiar ou renegociar um empréstimo. É a alta desta taxa que revela que o momento atual não é nada bom”. (ibidem)



A edição da Lei nº 14.181/21, foi, sem dúvida alguma, um avanço na tentativa de solucionar essa questão, porém os efeitos ainda não foram sentidos por causa da longa indefinição quanto ao “mínimo existencial”, um conceito importante que foi regulamentado pelo Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 2022.

Segundo dispõe o art. 3º do referido Decreto, “considera-se mínimo existencial a renda mensal do consumidor pessoa natural equivalente a **vinte e cinco por cento do salário mínimo** vigente na data de publicação deste Decreto”, o que atualmente corresponde a R\$ 303,00.

Ocorre que o valor estabelecido foi considerado por especialistas em direito do consumidor muito baixo para o pagamento de despesas básicas o que compromete à efetividade da lei e as condições de sobrevivência dos brasileiros superendividados.

Penso que o conceito de “mínimo existencial” não deveria se basear em um critério fixo, mas, sim, em um índice de comprometimento de renda a ser aplicado caso a caso. Esse modelo levaria em conta a realidade de cada consumidor individualmente.

Para o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), o critério fixo “desvia a finalidade da lei” e “afronta a dignidade do cidadão endividado”. Outras associações de defesa do consumidor vêm adotando posicionamento semelhante ao do Idec. O Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor (Brasilcon), por exemplo, emitiu nota técnica com críticas ao decreto. A Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (Anadep) fez o mesmo.

Essa inconsistência na definição tem afetado também os trabalhos dos Procons que não sabem como aplicar o “mínimo existencial”, adotando um conceito diferente para cada caso. Nota-se que a almejada segurança jurídica que viria com a definição de “mínimo existencial” gerou ainda mais insegurança.

Nesse contexto, vale ressaltar que há um precedente do Supremo Tribunal Federal que desconsidera o critério fixo de 25% do salário-mínimo *per capita* para concessão do benefício de prestação continuada (BPC) a idosos ou deficientes. Em seu voto, o ministro Marco Aurélio afirmou que o legislador se equivocou ao fixar um critério exclusivamente com base na renda, que não daria a real noção da miserabilidade do cidadão.

“(…) Soa inequívoco que deixar desamparado um ser humano desprovido inclusive dos meios físicos para garantir o próprio sustento, considerada a situação de idade avançada ou deficiência, representa expressa desconsideração do mencionado valor da dignidade humana.” (STF, recurso extraordinário nº 567.985, Tribunal Pleno, relator Ministro Marco Aurélio, publicação 03/10/13)

O Supremo Tribunal Federal, em decisões monocráticas, passou a rever anteriores posicionamentos acerca da intransponibilidade dos critérios objetivos. Verificou-se a ocorrência do processo de inconstitucionalização decorrente de notórias mudanças fáticas (políticas, econômicas e sociais) e jurídicas (sucessivas modificações legislativas dos patamares econômicos utilizados como critérios de concessão de outros benefícios assistenciais por parte do Estado brasileiro).

Após inúmeras decisões, a Corte firmou a seguinte Tese: “É inconstitucional o § 3º do artigo 20 da Lei 8.742/1993, que estabelece a renda familiar mensal per capita inferior a um quarto do salário-mínimo como requisito obrigatório para concessão do benefício assistencial de prestação continuada previsto no artigo 203, V, da Constituição. (Redação da tese aprovada nos termos do item 2 da Ata da 12ª Sessão Administrativa do STF, realizada em 09/12/2015).

Nota-se que os tribunais têm encontrado meios de contornar o critério objetivo e único como regra geral. Na prática, o Juízo supera a norma legal sem declará-la inconstitucional, para que faça prevalecer os princípios da solidariedade, dignidade, erradicação da pobreza e assistência aos desamparados.

Foi nesse sentido que o STJ decidiu o REsp 1. 584.501. Apesar da autonomia privada que regula as relações contratuais, o ministro Sanseverino ponderou que esse princípio não é absoluto, estando submetido a outros – em especial o princípio da dignidade da pessoa humana.

“(…) se o desconto consumir parte excessiva dos vencimentos do consumidor, colocará em risco a sua subsistência e a de sua família, ferindo o princípio da dignidade da pessoa humana. (...)”

Também merece destaque a decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) que entendeu que, embora o contrato de crédito tenha sido pactuado livremente pelo cliente com o banco, o valor da parcela cobrado em sua conta deveria ser limitado a 30% dos vencimentos líquidos, nos termos da Lei 10.820/2003. Para o TJSP, essa solução permitiria o pagamento do empréstimo, ainda que de forma mais dilatada, preservando a boa-fé do contrato e evitando o superendividamento.

A proposição que ora apresento visa corrigir a distorção causada pelo referido Decreto ao definir o mínimo existencial em desconformidade com o pensamento majoritário dos especialistas da área e dos tribunais superiores.

Ademais, considerando a importância do tema, penso que a definição do mínimo existencial por Lei contribuirá para garantir a necessária segurança jurídica na relação consumerista já que o Decreto pode ser facilmente revogado, a qualquer momento, sem a participação do Congresso Nacional.

Precisamos olhar com atenção para essa questão preocupante que atinge grande parte dos brasileiros de baixa renda que, em condições normais, não conseguem pagar suas dívidas sem comprometer o mínimo existencial.

Estou certo de que os órgãos de defesa do consumidor saberão ponderar essas questões de forma a ajudar os superendividados a garantir o pagamento de suas dívidas sem comprometer a sua subsistência e de sua família.

Outra questão que anda junto nessa discussão diz respeito as dívidas decorrentes de relação de consumo contraídas com pequenos estabelecimentos comerciais.

O § 2º do art. 54-A do CDC engloba quaisquer compromissos financeiros assumidos decorrentes de relação de consumo, inclusive operações de crédito, compras a

prazo e serviços de prestação continuada. A nossa intenção é excluir as dívidas contraídas com pequenos estabelecimentos como açougue, padaria, lanchonete, hortifruti; casas de pequenos reparos como: sapatarias, chaveiros, fotocopiadoras e demais estabelecimentos congêneres

Os pequenos estabelecimentos comerciais não lucram com juros e termos contratuais abusivos, também não trabalham com capital de giro, nem possuem sócio investidor que possa socorrer com aporte de dinheiro, logo, precisam do dinheiro das vendas do dia a dia para manter seu negócio funcionando. É diferente da realidade de um banco ou de grandes lojas varejistas.

Por esses motivos, achamos por bem excluir das regras do superendividados os negócios de pequeno porte.

Diante do exposto, por ser de relevância social, peço o apoio dos nobres pares para a aprovação deste projeto de lei.

Sala das sessões, 07 de dezembro de 2022.

---

**Senador MECIAS DE JESUS**  
**(REPUBLICANOS/RR)**



SF/202026.74364-51