

Jacqueline de Souza Alves da Silva

De: Maxiley dos Reis Alves Rocha
Enviado em: quarta-feira, 31 de agosto de 2022 14:28
Para: Jacqueline de Souza Alves da Silva
Assunto: ENC: Ofício nº 046PR/COM/2022
Anexos: IAB - Proposta de indicação - Superendividamento - Decreto 11150.2022 - Parecer da Comissão.pdf; 046 - Decreto 11.150.2022 - Consumidor Superendividado - Ao Presidente do Senado Federal_Rodrigo Pacheco.pdf

De: Sen. Rodrigo Pacheco
Enviada em: quarta-feira, 31 de agosto de 2022 09:53
Para: Maxiley dos Reis Alves Rocha <maxiley@senado.leg.br>
Assunto: ENC: Ofício nº 046PR/COM/2022

De: Comissões | Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB) [<mailto:comissao@iabnacional.org.br>]
Enviada em: terça-feira, 30 de agosto de 2022 15:55
Para: Sen. Rodrigo Pacheco <sen.rodrigopacheco@senado.leg.br>
Assunto: Ofício nº 046PR/COM/2022

Ao Excelentíssimo Senhor
Senador Rodrigo Pacheco
Presidente do Senado Federal

Exmo. Senhor Presidente,

De ordem do Presidente do **Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB NACIONAL**, Dr. Sydney Sanches, encaminho, em anexo, o **ofício nº 046/PR/COM/2022**, bem como o Parecer exarado pela Comissão de Direito do Consumidor deste Instituto, que tem por objeto a análise jurídica do **Decreto 11.150/2022. Consumidor Superendividado. Limitação à Proteção ao Mínimo Existencial do Consumidor**.

Na certeza de sua atenção ao citado tema, de relevância para o Estado brasileiro, cumprimento-o, respeitosamente,

Adilson Rodrigues Pires
Diretor Secretário Coordenador das Comissões



Instituto dos Advogados Brasileiros

Na vanguarda do direito desde 1843

Av. Marechal Câmara, 210 / 5º andar - Castelo - Rio de Janeiro - RJ - Brasil
Tel / Fax: (21) 2240.3173

 iabnacional.com.br  [iabnacional](https://www.facebook.com/iabnacional)  [iabnacional](https://twitter.com/iabnacional)



Instituto dos Advogados Brasileiros

*Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20030-030
Tel.: (21) 2240-3921/2240-3173 www.iabnacional.org.br
iab@iabnacional.org.br*

Ofício nº 046PR/COM/2022

Rio de Janeiro 25 de agosto de 2022.

Ao Excelentíssimo Senhor
Senador Rodrigo Pacheco
Presidente do Senado Federal

Ref.: Decreto 11.150/2022. Consumidor Superendividado. Limitação à Proteção ao Mínimo Existencial do Consumidor.

Exmo. Senhor Presidente,

O INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, na qualidade de entidade consultiva e na esteira de suas históricas contribuições acadêmicas à essa prestigiada Casa Legislativa, vem encaminhar, em anexo, parecer aprovado por seu plenário, a fim de que o trabalho venha a contribuir para o debate do assunto epigrafado.

Na expectativa de que possa merecer de Vossa Excelência o judicioso encaminhamento, bem como contribuir para o aperfeiçoamento da ordem jurídica democrática, aproveitamos o ensejo para renovar os votos de elevada estima e consideração.

Atenciosamente,


Sydney Limeira Sanches
Presidente do IAB Nacional



Ilustríssimo Senhor Presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros, Doutor Sydney Sanches.

Comissão de Defesa do Consumidor.

Indicação: /2022.

Autor: Dr. Vitor Sardas.

Matéria: Estudo sobre o Decreto n.11.150/2022, que regulamenta a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial.

Relator: Dr. Cláudio Pires Ferreira.

EMENTA: Estudo da constitucionalidade, legalidade e conveniência do Decreto n.11.150/2022, que regulamenta a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial para fins de prevenção, tratamento e conciliação de situações de superendividamento em dívidas de consumo, nos termos do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor.

Parecer

1) INTRODUÇÃO.

Trata-se da Indicação n. /2022, do Ilustre Presidente da Comissão Permanente de Defesa do Consumidor, Dr. Vitor Sardas, atinente ao estudo da constitucionalidade, legalidade e conveniência do Decreto n.11.150/2022, que regulamenta a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial para fins de prevenção, tratamento e conciliação de situações de superendividamento em dívidas de

Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB
Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar – Rio de Janeiro/RJ
Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173
www.iabnacional.org.br
iab@iabnacional.org.br



consumo, nos termos do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de Setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor.

Inicialmente, cabe ressaltar que o Instituto dos Advogados Brasileiros já assentou entendimento sobre o conceito de mínimo existencial, através do Parecer na Indicação n. 87/2021, que restou aprovado na 58ª Sessão Ordinária ocorrida em 21/10/2021 (<https://iabnacional.org.br/pareceres/pareceres-votados/content/pareceres-2021>).

Na ocasião, restou deliberado para efeitos da Lei n. 14.181/2021, a regulamentação do conceito de mínimo existencial nos seguintes termos:

“A definição do conceito de mínimo existencial, proporcionalmente a renda, bem como, considerando os ganhos dos consumidores, nos seguintes termos:

A) Para consumidores com renda de 1 (um) à 5 (cinco) salários, seja assegurado o mínimo existencial a razão de 65% à 70% de sua renda;

B) Para os demais casos do plano de recuperação, seja assegurado o mínimo existencial à razão de 30% à 35% de sua renda”.

2) DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E O MÍNIMO EXISTENCIAL.

Um dos fundamentos da República Federativa do Brasil é a dignidade da pessoa humana, nos termos do art. 1º, inciso III, da Carta Magna, *verbis*:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB
Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar – Rio de Janeiro/RJ
Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173
www.iabnacional.org.br
iab@iabnacional.org.br



I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana”.

Esse lastro de conteúdo mínimo, visando qualidade de vida população, tem por referência o artigo 25 da Declaração dos Direitos Humanos da ONU de 1948, o qual assegura que todo ser humano e seus familiares têm direito a uma qualidade de vida tal que lhes sejam assegurados saúde, alimentação, habitação, vestuário e serviços de previdência social os quais garantam proteção contra o desemprego, a viuvez e a velhice, dentre outras providências.

Fábio Konder Comparato pontua que a dignidade da pessoa humana não consiste apenas no fato de ser ela, diferentemente das coisas, um ser considerado e tratado como um fim em si e nunca como um meio para a consecução de determinado resultado. Ela resulta também do fato de que, pela sua vontade racional, só a pessoa vive em condições de autonomia, isto é, como ser capaz de guiar-se pelas leis que ele próprio edita. Daí decorre, como conclui o jurista, que todo homem tem dignidade e não um preço, como as coisas (1).

Já Alexandre de Moraes, em sua obra Direito Constitucional, assim conceitua a dignidade da pessoa humana (2):

“Um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos e a busca do Direito à Felicidade”.

Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB
Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar – Rio de Janeiro/RJ
Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173
www.iabnacional.org.br
iab@iabnacional.org.br



O direito às condições mínimas de existência humana digna está impregnado em diversos princípios constitucionais, entre os quais, o princípio da liberdade, já que sem o mínimo existencial finda a possibilidade de sobrevivência do homem e, como decorrência, esgotam as condições iniciais da liberdade. Segundo Ricardo Lobo Torres (3):

“A dignidade humana e as condições materiais da existência não podem retroceder aquém de um mínimo, do qual nem os prisioneiros, os doentes mentais e os indigentes podem ser privados. O fundamento do direito ao mínimo existencial, por conseguinte, reside nas condições para o exercício da liberdade ou até na liberdade para ao fito de diferenciá-las da liberdade que é mera ausência de constrição.

*Não é qualquer direito mínimo que se transforma em mínimo existencial. Exige-se que seja um direito a situações existenciais dignas. Sem o mínimo necessário à **existência** cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as condições iniciais da liberdade. A dignidade humana e as condições materiais da existência não podem retroceder aquém de um mínimo, do qual nem os prisioneiros, os doentes mentais e os indigentes podem ser privados”.*

1986 reconheceu: A resolução 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas de

“Que o desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político-abrangente, que visa o constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes”.

O mínimo existencial não trata apenas de assegurar ao ser humano um “mínimo vital”, mas um mínimo de qualidade vida, o qual lhe permita viver com dignidade, tendo a oportunidade de exercer a sua liberdade.

Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB
Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar – Rio de Janeiro/RJ
Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173
www.iabnacional.org.br
iab@iabnacional.org.br



O mínimo existencial possui, nessas condições, uma relação com a dignidade da pessoa humana e com o próprio Estado Democrático de Direito, no comprometimento que este deve ter pela concretização da ideia de justiça social conforme proclama Peter Häberle (4).

De outra banda, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos/DIEESE, divulgou no dia 6/7/22 sua mais recente Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos, onde a cesta básica mais cara foi localizada em São Paulo/SP, no valor de R\$770,01, e mais barata em João Pessoa/PB no valor de R\$586,73. Assim, se percebe que a cesta básica no país custa, em média, R\$678,37.

Nessa mesma nota, o DIEESE afirma que considerando suas análises, em Junho de 2022 o salário-mínimo necessário para manutenção de uma família de quatro pessoas deveria equivaler a **R\$6.527,67**, ou 5,39 vezes o mínimo de R\$1.212,00. (<https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2022/202206cestabasica.pdf>).

Importante referir, também, que o Governo Federal em razão do Auxílio Brasil, considera como **pobreza** a renda familiar *per capita* entre **R\$105,01 a R\$210,00** e de **extrema pobreza** o valor igual ou inferior a **R\$105,00**.

Organismos internacionais como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas/ONU, consideram indivíduos que vivem com menos de U\$1,90 ao dia como situação de **extrema pobreza**. Considerando o câmbio, temos R\$9,82 ao dia ou R\$294,69 ao mês. (<https://news.un.org/pt/story/2020/10/1728962> - <https://unric.org/pt/eliminar-a-pobreza/>).

Merece destaque o expressivo número de consumidores inadimplentes no Brasil. A Pesquisa Nacional de Endividamento e Inadimplência do Consumidor realizada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo/CNC, revela que 77,3% das famílias fecharam o mês de Abril com alguma dívida, sendo o maior da série histórica, cujo mapeamento iniciou em 2010. (<https://www.nexojornal.com.br/extra/2022/05/02/Inadimpl%C3%Aancia-eendividamento-t%C3%AAm-novo-recorde-em-abril#:~:text=O%20n%C3%BAmero%20de>

Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB
Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar – Rio de Janeiro/RJ
Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173
www.iabnacional.org.br
iab@iabnacional.org.br



[%20brasileiros%20endividados,cujo%20mapeamento%20come%C3%A7ou%20em%202010.\)](#)

Nesse contexto, dúvida não remanesce que mínimo existencial estabelecido no Decreto 11.150/2022, a razão de 25% do salário-mínimo atual (R\$303,00), revela-se absolutamente insuficiente para fazer frente as necessidades mínimas do cidadão, o que sinaliza para o aprofundamento da pobreza no país, aumentando consequentemente a desigualdade social. Assim sendo, cabe a pergunta: A quem beneficia a regulamentação do mínimo existencial nesses termos? Certamente, ao consumidor não é...

3) DA INCONSTITUCIONALIDADE, ILEGALIDADE E CONVENIÊNCIA DO DECRETO N.11.150/2022.

O aludido Decreto nasceu sob o manto da inconstitucionalidade e da ilegalidade, como se evidenciará.

De plano, ante da demonstração da insuficiência do mínimo existencial estabelecido, constata-se clara **afronta ao princípio da dignidade da pessoa humana**, na medida em que não proporciona a subsistência digna, alimentação, saúde, educação e outros direitos fundamentais previstos na Carta Magna.

Outro princípio constitucional afrontado é o princípio da proporcionalidade, uma vez que não há previsão de reajuste automático pelo mesmo índice do piso salarial, ficando ao alvedrio e conveniência do Conselho Monetário Nacional sua atualização.

Um dos preceitos de maior relevo na Lei n.14.181/2021, é o constante no art. 1º, que altera os incisos IX e X, do art. 4º do CDC, sendo que esse último estabelece a *“prevenção e tratamento do superendividamento como forma de **evitar a exclusão social do consumidor**”*.

Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB
Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar – Rio de Janeiro/RJ
Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173
www.iabnacional.org.br
iab@iabnacional.org.br



Assim, revela-se clara a ofensa do Decreto n.11.150/22 a Lei 14.181/21, eis que contribui de modo inequívoco para exclusão social do consumidor, com um mínimo existencial afrontoso e insuficiente a subsistência humana.

Nesse ínterim, cabe destaque o magistério de José dos Santos Carvalho Filho, a respeito do dever de observância do Decreto regulamentar em não ofender a Lei que sustenta sua existência (5):

*“[...] o **poder regulamentar não cabe contrariar a lei** (contra *legem*), **pena de sofrer invalidação**. Seu exercício somente pode dar-se *secundum legem*, ou seja, em **conformidade** com o conteúdo da lei e nos limites que esta impuser [...]”.*

Não difere o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, conforme se constata no Agr 4.218:

“É cediço na doutrina que à finalidade da competência regulamentar é a de produzir normas requeridas para a execução de leis quando estas demandem uma atuação administrativa a ser desenvolvida dentro de um espaço de liberdade exigente de regulação ulterior, a bem de uma aplicação uniforme da lei, isto é, respeitosa do princípio da igualdade de todos os administrados”.

(ADI 4.218-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 13.12.12, Plenário, DJE de 19.02.13).

O Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor/BRASILCON, em “*Nota Técnica: O Decreto n. 11.150/22 que regulamenta o Mínimo Existencial*”, assim manifestou-se:

“A ilegalidade, por sua vez, decorre do total esvaziamento da Lei 14.181/21. É dizer que o regulamento não pode ferir a lei que o criou. O percentual fixado vai contra o elementar princípio contido na legislação atualizadora do CDC: ‘evitar a

Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB
 Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar – Rio de Janeiro/RJ
 Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173
www.iabnacional.org.br
iab@iabnacional.org.br



exclusão social. Da maneira posta, as dívidas contraídas através de contratos de créditos, com facilidade, aviltarão ainda mais os consumidores (especialmente aqueles com vulnerabilidades agravadas), mantendo-os abaixo da linha da pobreza (em termos econômicos) assim como desprovidos de diversos direitos fundamentais (em termos jurídicos).

O Decreto 11.150/22 ainda estabelece vedações para apuração do mínimo existencial não contidas na Lei 14.181/22, com destaque às parcelas de dívidas: I - decorrentes de contratos de crédito garantidos por meio de fiança ou com aval; II - decorrentes de operação de crédito consignado regido por lei específica; III - decorrentes de operações de crédito com antecipação, desconto e cessão, inclusive fiduciária, de saldos financeiros, de créditos e de direitos constituídos ou a constituir, inclusive por meio de endosso ou empenho de títulos ou outros instrumentos representativos”.

De outra banda, o Colégio Nacional das Defensoras e Defensores Públicos Gerais, em “Nota Técnica – A inconsistência do Decreto 11.150/2022 e o esvaziamento inconstitucional da Lei n. 14.181/2021” assim entende:

“O regulamento publicado, entretanto, contradiz as diretrizes da norma a que é subordinado, criando, na prática, uma inadmissível e paradoxal situação de estímulo ao superendividamento e de violação de direitos dos consumidores, especialmente daqueles em situação de especial vulnerabilidade (...).

8.6 - Traz, ainda, restrições contra legem e além de exorbitar os contornos do instrumento normativo que deveria tornar aplicável, que são as inovações do Código de Defesa do Consumidor inseridas pela Lei 14.181/2021. Não há sentido lógico, assim, em se desconsiderar o custo do crédito para aquisição de moradia no cálculo do mínimo existencial.

Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB
Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar – Rio de Janeiro/RJ
Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173
www.iabnacional.org.br
iab@iabnacional.org.br



Pode-se vedar a sua inclusão na repactuação de dívidas – como já fez a Lei – mas qual seria o fundamento para que não seja considerado uma despesa essencial?

(...)

9 - O decreto, portanto, contraria o artigo 5º, inciso XXII, da Constituição Federal, e a própria lei que visa regulamentar, sendo desprovido, portanto, de validade, juridicidade e eficácia”.

4) VOTO:

EX POSITIS, voto para que seja reconhecida a inconstitucionalidade, ilegalidade e conveniência do Decreto n.11.150/2022, que estabeleceu o mínimo existencial, de modo genérico, no equivalente a 25% (vinte e cinco por cento) do salário-mínimo vigente na data da sua publicação, violando os princípios da dignidade da pessoa humana e da proporcionalidade, além de contrariar a Lei n.14.181/2021, sendo verdadeiro instrumento de fomento a pobreza, aprofundando, em decorrência disso, a desigualdade social, inviabilizando a própria subsistência do consumidor.

Este é o relatório que submeto à apreciação do Sr. Presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros.

É como voto, Sr. Presidente.

De Porto Alegre para o Rio de Janeiro, de Agosto de 2022.

Dr. Cláudio Pires Ferreira
RELATOR
OAB/RS n. 46.840

Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB
Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar – Rio de Janeiro/RJ
Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173
www.iabnacional.org.br
iab@iabnacional.org.br



BIBLIOGRAFIAS/REFERENCIAS:

1) COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 20

2) DE MORAES, Alexandre. Direito Constitucional.
(<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/8147>)

3) TORRES, Ricardo Lobo. O direito ao mínimo existencial. Renovar, 2009.

4) Häberle, Peter. - *El Estado Constitucional*. Tradução de Héctor Fix-Fierro. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

5) CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 14ª Ed. Rio de Janeiro. Editora Lummen Juris. 2005, pag. 44.

Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB
Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar – Rio de Janeiro/RJ
Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173
www.iabnacional.org.br
iab@iabnacional.org.br