



SENADO FEDERAL

OFÍCIO "S" Nº 14, DE 2023

Encaminha o Ofício nº 046PR/COM/2022, que encaminha estudo sobre a constitucionalidade, legalidade e conveniência do Decreto nº 11.150/2022.

AUTORIA: Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB

DOCUMENTOS:

- [Texto do ofício](#)



[Página da matéria](#)

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.rodriropacheco@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, pág. 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