



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado JORGE BRAZ – Republicanos/RJ

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 306, DE 2022

Apensados: PDL nº 309/2022 e PDL nº 311/2022

Susta os efeitos do Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 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.”

Autor: Deputado GUSTAVO FRUET

Relator: Deputado JORGE BRAZ

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 306, de 2022, objetiva sustar integralmente os efeitos do Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 2022, que regulamentou os arts. 6º, caput, incisos XI e XII, 54-A, §1º, 104-A, caput, e art. 104-C, § 1º da Lei nº 8.078, de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), incluído pela Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021 (Lei do Superendividamento), e os arts. 3º, caput, incisos IV e VII, e art. 4º, caput, incisos VI e VIII, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

O Decreto disciplina a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial nas situações de superendividamento e, dentre outras disposições, estabelece que “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”.

Em sua Justificação, o Projeto sustenta que, em um contexto de aumento de juros, elevação da inflação, desemprego alto e inadimplência, a



definição do mínimo existencial em cerca de 300 reais “acaba por comprometer, ainda mais, a renda da população mais pobre do País, ampliando o endividamento familiar que hoje representa um aumento de 6,54%, apenas em relação ao ano passado”.

Estão apensados à Proposição principal outros dois Projetos de Decreto Legislativo, os PDLs nº 309 e 311, ambos de 2022. O PDL n.º 309, de 2022, susta apenas os arts. 3º, 4º, parágrafo único e 5º. Já o PDL n.º 311, de 2022, susta o decreto por inteiro, nos mesmos moldes do projeto principal.

A proposição sujeita-se à apreciação do Plenário, tramita em regime ordinário, e será apreciada pelas Comissões de Defesa do Consumidor (CDC) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

II - VOTO DO RELATOR

A Lei do Superendividamento (Lei n.º 14.181, de 2021), que atualizou o Código de Defesa do Consumidor para dispor sobre a prevenção e o tratamento do endividamento excessivo dos consumidores, constitui um enorme avanço no aparato normativo de proteção e defesa do consumidor.

Uma realidade distante em 1990 – ano de promulgação do Código –, quando o crédito formal ainda era muito escasso para as pessoas físicas, a inadimplência e o superendividamento são infortúnios que assolam profundamente a população brasileira nos dias atuais. Dados da Peic (Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor), divulgada em janeiro deste ano pela CNC (Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo), demonstram que 77,9% das famílias brasileiras estão endividadas e que 29% das famílias estão inadimplentes.

O crédito é um mecanismo essencial para o desenvolvimento econômico. O superendividamento, porém, é a face perversa do crédito. Fruto da conjugação da precária educação financeira com os abusos na oferta e na concessão do crédito e com a aguda retração da atividade econômica, essa impossibilidade manifesta de o consumidor pagar suas dívidas representa, em



verdade, a exclusão social e a própria negação da dignidade dos superendividados.

Com a quase totalidade de seus rendimentos comprometidos com o pagamento de dívidas, a família superendividada é obrigada a se afastar do mercado de consumo e passa a enfrentar imensa dificuldade para suprir os bens mais essenciais e, assim, garantir sua subsistência. Justamente por isso, o conceito de mínimo existencial se mostra tão relevante.

Instituto trazido expressamente para nosso ordenamento com a Lei n.º 14.181, de 2021, o mínimo existencial compõe aquela parcela da renda do consumidor que precisa ser protegida para assegurar o sustento básico, porém, digno, da unidade familiar. Ao mesmo passo, ele precisa permitir que, gradualmente, a desoladora situação de endividamento possa ser superada, com o restabelecimento da vida condigna da família e sua reintegração ao ciclo econômico. Nessa perspectiva, o mínimo existencial se apresenta como uma das dimensões concretas do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, um direito fundamental.

Como ensina Cláudia Lima Marques, “o mínimo existencial substancial de consumo é parte essencial, verdadeira base e finalidade da preservação (para evitar e prevenir o superendividamento e a ruína) dos consumidores na concessão de crédito e para construir o alicerce da boa-fé para a pactuação das dívidas e os planos de pagamento, sejam conciliatórios, sejam judiciais”¹.

Essa breve compreensão do que significa o mínimo existencial e sua importância para a questão do superendividamento é suficiente para, de plano, apontar o equívoco cometido pelo Decreto n.º 11.150, de 2022, ao fixá-lo em apenas 25% do salário mínimo ou seja, pouco mais de 300 reais. Trata-se, obviamente, de valor irrisório que se coloca, de plano, significativamente afastado do ideal de dignidade humana que reveste a ideia de mínimo existencial.

1 BENJAMIN, Antonio Herman V.; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. Manual de direito do consumidor. 10ª. Ed, p. 487.



A exorbitância dos poderes regulamentares no Decreto, porém, não decorre apenas de sua incompatibilidade com o preceito constitucional da dignidade humana, como decorrência do ínfimo valor fixado que, na prática, inviabiliza a sobrevivência familiar. Ela decorre também de outros dois aspectos. Primeiro, porque um mínimo existencial constitucionalmente adequado não pode ser rigidamente estabelecido em montante único e invariável. Para que efetivamente assegure a coexistência digna, previna o superendividamento ou, caso este já esteja configurado, propicie a recuperação financeira, o mínimo existencial precisa ter margem para adaptar-se à realidade social e econômica de cada núcleo familiar.

E essa realidade, num país como o nosso, apresenta colossais variações. Distinções econômicas regionais, fatores culturais, hábitos de consumo, capacidade de renda, dificuldades acidentais (como doença e desemprego entre os membros da família), são diversos e numerosos os elementos que influenciam as necessidades essenciais de cada família e de cada indivíduo. Para que garanta verdadeiramente condições materiais básicas, o mínimo existencial, além de ser estabelecido em patamar proporcional, precisa ser flexível, de forma a atender, concretamente, as demandas específicas daquele espaço familiar.

Adicionalmente ao valor ínfimo em que foi definido e à indesejável inflexibilidade para os casos concretos, outro aspecto em que o Decreto ultrapassa, assustadoramente, seus limites de competência consiste na ampliação das modalidades de dívidas que não devem ser computadas na aferição da preservação e do não comprometimento do mínimo existencial.

A Lei do Superendividamento deixa de fora de seu alcance apenas as dívidas que não sejam de consumo, como aquelas decorrentes de impostos e demais tributos; pensão alimentícia; crédito habitacional; crédito rural; produtos e serviços de luxo, dentre outras. Retirar da proteção do mínimo existencial e do plano de tratamento do endividamento, como faz o decreto, operações de financiamento em geral e, em especial, de crédito consignado significa, por um lado, afrontar flagrantemente a competência regulamentar que



o Código de Defesa do Consumidor delegou, criando restrições não previstas à preservação do mínimo existencial.

Por outro lado, suprimir da prevenção e tratamento do superendividamento justamente as dívidas que são as principais causadoras do endividamento excessivo de nossa população, como o crédito consignado, representa, no mérito, desconstruir toda a racionalidade protetiva que inspirou a elaboração e a aprovação da Lei n.º 14.181, de 2021, e anular seus principais objetivos.

Trago à nossa reflexão as firmes palavras do Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor (Brasilcon), tecidas em nota técnica anexada aos autos da ADPF 1.006/DF – ação que questiona a constitucionalidade do decreto aqui em exame e que recebeu parecer pela inconstitucionalidade da Procuradoria-Geral da República:

O Decreto 11.150/2022, no propósito de atender a regulamentação vindicada pela Lei n.º 14.181/21 (que dispõe sobre a prevenção e tratamento ao superendividamento), **acaba limitando sua abrangência, restringindo seu conteúdo, vedando situações não proibidas e dando mostras, em tema de dignidade, de desprezo total à pessoa humana em situação jurídica de superendividamento.** Em outras palavras: desconsidera desmesuradamente o sacrifício pessoal ou coletivo. Sobre tais perspectivas, não há equívoco em anotar sobre a ausência de constitucionalidade do Decreto 11.150/22, bem como clara ilegalidade diante da legislação que exigiu regulamentação.

Nesse contexto, não restam dúvidas de que, ao promulgar o Decreto n.º 11.150, de 2022, o Poder Executivo afrontou a Constituição Federal e excedeu a competência regulamentar que lhe foi concedida por intermédio da Lei n.º 14.181, de 2021. Nosso posicionamento, portanto, é pela sustação integral do referido decreto.

Em relação aos dois projetos apensados, ambos buscam, assim como o principal, a sustação do aludido diploma. O PDL n.º 309, de 2022, propõe sustação apenas parcial e o PDL n.º 311, de 2022, propõe



sustação total. Entendemos que a extensão das falhas formais e materiais do decreto recomendam sua retirada completa da nossa arquitetura legislativa, com o apagamento dos retrocessos que ele representou à proteção e defesa do consumidor em situação de superendividamento. Para prestigiar as louváveis iniciativas dos autores dos projetos apensados, aprovamos também suas proposições na forma de um substitutivo.

Ante o exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Decreto Legislativo n.º 306, de 2002, e dos apensados Projetos de Decreto Legislativo n.º 309 e n.º 311, de 2002, na forma do anexo substitutivo.

Contamos, enfim, com os nobres pares para que seja sustado o Decreto n.º 11.150, de 26 de julho de 2022, em seu inteiro teor e efeitos.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado JORGE BRAZ
Relator

2023-6726



COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº
306, DE 2022**

Apensados: PDL nº 309/2022 e PDL nº 311/2022

Susta o Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 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.”

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica sustado, nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal, o Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 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

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado JORGE BRAZ
Relator

2023-6726

