



## NOTA TÉCNICA

### **A inconsistência do Decreto 11.150/2022 e o esvaziamento inconstitucional da Lei 14.181/2021**

O Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos Gerais (CONDEGE), por intermédio da Comissão Permanente de Defesa do Consumidor, e ora representado pela Coordenação-Geral das Comissões Temáticas (CGCT), diante da extrema **preocupação com a realidade de mais de 44 milhões pessoas brasileiras superendividadas**, apresenta as seguintes considerações acerca da publicação do Decreto 11.150/2022:

#### **Dos limites e possibilidades do poder regulamentar**

1. Decreto é exemplo de poder regulamentar, subordinado às leis: obrigatoriamente, deve coerência à norma que regulamenta; é a lei, a baliza e a essência. O decreto, dela, é instrumento, **não podendo, por nenhuma hipótese, mitigá-la ou contrária-la**. Caso o decreto não possa, de forma coerente, exprimir os princípios da lei que visa regulamentar, **carecerá de validade, juridicidade e eficácia**.

#### **Da Lei 14.181/2021 e do decreto sobre mínimo existencial**

2. A Lei 14.181/2021, promulgada em 01/07/2022, atualizou o CDC – Código de Defesa do Consumidor Brasileiro, inserindo normas para prevenção e tratamento do superendividamento. Pela urgência de sua implantação – principalmente diante das crise que se seguiu à pandemia da COVID-19 – **sequer teve *vacatio legis*, entrando em vigor imediatamente**.
3. Um ponto da alteração legislativa promovida pela Lei 14.181/2021 – que lhe é essencial, pois impacta diretamente na definição da pessoa superendividada – é a **preservação do mínimo existencial**, cujo conceito seria objeto de regulamentação posterior (artigo 6º, incisos XI e XII; artigo 54-A, §1º; artigo 104-A, *caput*; artigo 104-C, §1º, do CDC).



4. Tal regulamentação precisa necessariamente – sob pena de ilegalidade e consequente nulidade – respeitar o sentido da Lei 14.181/2022, mormente no que concerne ao princípio de prevenção e tratamento do superendividamento como forma de evitar a **exclusão social do consumidor** (artigo 4º, inciso X do CDC).
5. A Lei nº 14.181/21, ao buscar evitar a exclusão social, visa garantir os fundamentos constitucionais da cidadania (inclusive em sua dimensão financeira) e da dignidade da pessoa humana, (art. 1º, II e III, da CF – Constituição Federal). Também busca, diante da **transversalidade do crédito**, atingir o objetivo de construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, bem como promover o bem de todos, em consonância ao art. 3º da CF. Também se mostra harmônica com a determinação constitucional de estruturar a ordem econômica, visando assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170 da CF).
6. Neste contexto constitucional, o **mínimo existencial não se limita ao mínimo vital**, isto é, ao estritamente necessário à sobrevivência, garantindo, assim, uma vida condigna à pessoa superendividada, preservando-lhe o bem-estar físico, mental e social e salvaguardando-lhe os direitos sociais à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e infância – tudo nos termos do **art. 6º da Constituição Federal de 1988, do art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, dos artigos 11 e 12 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Decreto 591/92) e art. 11 do Decreto 678/92.**
7. Assim, a regulamentação do mínimo existencial prevista no artigo 6º, inciso XII, do CDC, que visa a conferir balizas às instituições financeiras para a concessão responsável do crédito deve estabelecer **parâmetro de proteção com base em percentual máximo do salário** da pessoa consumidora que pode ser comprometido com débitos financeiros. Contudo, a definição do mínimo existencial para fins de revisão e repactuação dos débitos, nos termos também do art. 6º, inciso XII e do 104-A do CDC, deve ser feita a partir da **análise da realidade socioeconômica de cada pessoa superendividada.**



## Da ilegalidade do Decreto 11.150/2022

8. 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, vez que:
- 8.1. Segundo organismos internacionais, tal qual a Organização das Nações Unidas (ONU), está na linha da miséria quem sobrevive com até U\$ 1,90 por dia (R\$ 304,95 ao mês, no câmbio de hoje).
- 8.2. O regulamento, entretanto, trata o mínimo existencial como um valor fixo e calculado sobre o salário mínimo (25% deste, o que representa o valor de R\$ 303,00 ao mês, que **sequer comporta a aquisição de uma cesta básica**), sem qualquer referenciar quantas pessoas seriam sustentadas por aquela renda (uma família com uma pessoa teria o mesmo mínimo existencial que uma família com três ou quatro integrantes).
- 8.3. Não traz, ademais, nenhuma proteção a consumidores hipervulneráveis, em especial os idosos, frequentemente vítimas de assédio e violações de direitos em operações financeiras.
- 8.4. Prevê expressamente que a perda do poder de compra da moeda brasileira, ou seja, o processo inflacionário, não seja considerado na análise do mínimo existencial no tempo.
- 8.5. O disposto no art. 4º, *caput* e *parágrafo único*, do Decreto, viola frontamente o CDC ao excluir determinadas dívidas de consumo do conceito de mínimo existencial, visto que o CDC expressamente consignou, a partir da atualização promovida pela Lei 14.181/2021, que a prevenção e tratamento do superendividamento “*englobam quaisquer compromissos financeiros assumidos decorrentes de relação de consumo, inclusive operações de crédito, compras a prazo e serviços de prestação continuada.*” (o §2º do art. 54-A, CDC). Nem mesmo a hipótese excessiva do §1º do art. 104 do CDC é capaz de regularizar o mencionado dispositivo do decreto, uma vez que a exclusão de certas modalidades



de crédito do processo de repactuação foi apenas para a negociação (processo de repactuação de dívidas), mas não para fins de fixação do conceito de mínimo existencial.

- 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. 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?
- 8.7. Paradoxalmente, a pessoa consumidora corre o risco de contrair novas dívidas (art. 4º do Decreto) somadas às dívidas de consumo, resultarem na completa ausência de renda para o consumidor. **Afinal, se eventual repactuação preservar apenas o valor de 25% do salário mínimo, sem considerar as dívidas referidas no art. 4º do Decreto, o custo de vida pode ser negativo.**
- 8.8. Estimula o fornecimento de crédito irresponsável, pois autoriza que as instituições financeiras realizem empréstimos desde que a prestação mensal preserve apenas R\$ 303,00 da renda mensal do devedor, em **evidente abuso de direito** e em contrariedade aos art. 6º, inciso XI, e 54-D, inciso II, do CDC.
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**.
10. **A finalidade regulamentar, portanto, não foi devidamente cumprida**, e as diversas hipóteses excludentes sobrepostas tornam inviável até mesmo a elaboração de uma equação que possa conduzir a um resultado plausível de proteção aos direitos do consumido. Ao se proceder todas as exclusões previstas, não restará qualquer proteção de renda ao consumidor, a quem restará continuar a dever e não pagar, sendo um excluído da vida econômica, justamente a mazela que a Lei 14.181/2021 visava sanar.



11. Para melhor compreensão, seguem, em anexo, a Lei 14.181/2021 e o Decreto 11.150/2022.

Curitiba/PR, 28 de julho de 2022.

**ANDRÉ RIBEIRO GIAMBERARDINO**  
Coordenador-Geral das Comissões Temáticas do Conselho Nacional dos Defensores  
Públicos Gerais – CONDEGE