

O Superendividamento e a regulamentação do Mínimo Existencial na perspectiva dos Órgãos de Defesa do Consumidor.

Nicolas Eric Matoso Medeiros de Souza¹ – Advogado Sênior Morais Andrade Advogados

Com o advento da Lei 14.181/2021, o tema da prevenção e tratamento do consumidor superendividado foi endereçado, trazendo mecanismos que possibilitam que o devedor/consumidor cumpra suas obrigações com seus credores/fornecedores, sem que tenha a sua renda comprometida a ponto de não conseguir manter as suas despesas básicas.

Com isso, intenta-se preservar a dignidade da pessoa humana (princípio constitucional fundamental), a capacidade econômica do consumidor ao ser novamente inserido no mercado de consumo, e a sustentabilidade da cadeia de fornecimento, mantendo o acesso ao crédito sem elevações de custos excessivos advindos da inadimplência.

Mas a implementação da Lei precisa ser cautelosa, pois se mal aplicada ou mal interpretada, as regras sobre tratamento do superendividamento podem gerar uma significativa retração do PIB, com a retirada de bilhões em crédito atualmente disponível aos consumidores.

Para viabilizar a renegociação da dívida com um ou mais fornecedores por meio da Repactuação Consensual ou Plano Judicial Compulsório, referida Lei incorporou ao CDC a figura do mínimo existencial, já existente na Constituição Federal, e determinou que a sua preservação é um direito básico de todo

¹ Advogado, detentor do título de LL.M. em Direito Empresarial pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais – IBMEC, com ampla experiência em direito do consumidor, regulatório e empresarial, em especial em consumo seguro, compliance e governança corporativa. No Governo Federal, foi Coordenador de Saúde e Segurança da SENACON, sendo responsável pela coautoria de normativos na área de direito do consumidor, pela autoria de diversas Notas Técnicas que visam melhorar o processo de fiscalização de produtos e serviços e pela autoria do relatório “Recall em Números”, além da condução de processos administrativos sancionatórios. Foi responsável, ainda, enquanto Coordenador de Governança Corporativa na Secretaria de Empresas Estatais pelo estudo e acompanhamento da implementação de projetos de Governança Corporativa e Compliance em empresas estatais federais, sendo coautor de Manuais e Resoluções federais sobre o tema, bem como pelo assessoramento na representação brasileira em fóruns internacionais.

consumidor e deve ser observada tanto no fornecimento de crédito quanto no tratamento do superendividado.

Garantir o mínimo existencial ao consumidor significa permitir que ele e, se existirem, seus dependentes, possam continuar a conviver em sociedade sem ter a sua subsistência prejudicada, em respeito ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

Assim, o cálculo correto do mínimo existencial e a adequação do pagamento da dívida ao valor identificado, atribui maiores chances de que o consumidor/devedor seja adimplente com os fornecedores/credores, podendo aumentar a eficiência do plano de pagamento.

No entanto, ainda há dúvidas sobre qual seria a definição do mínimo existencial e outros aspectos que envolvem esta figura. A ausência de regulamentação traz insegurança jurídica ao mercado de fornecimento de crédito em razão da ausência de previsibilidade e da multiplicação de normas estaduais e municipais que definem formas de cálculos e valores diferentes em cada localidade.

Com intuito de discutir a definição do mínimo existencial, ainda em agosto/2021, após aprovação da Lei do Superendividado, a UFRGS e a UFRG organizaram a I Jornada CDEA sobre Superendividamento e Proteção do consumidor, oportunidade na qual uma série de enunciados foram aprovados com o intuito de facilitar a compreensão da Lei 14.181/21, dentre os quais destacamos os que abordam a interpretação do que seria o mínimo existencial.

Enunciado 4. A menção ao **mínimo existencial**, constante da Lei 14.181/2021, **deve abranger a teoria do patrimônio mínimo, com todas as suas aplicações doutrinárias e jurisprudenciais.** Autor: Prof. Dr. Flávio Tartuce; (grifado)
(...)

Enunciado 6. Considera-se **mínimo existencial**, aos efeitos do disposto da Lei 14.181/21, **os rendimentos mínimos destinados aos gastos com a subsistência digna do superendividado e de sua família, que lhe permitam prover necessidades vitais e despesas cotidianas, em especial com**

alimentação, habitação, vestuário, saúde e higiene. Autores:
Prof. Dra. Ana Carolina Zancher e Profa. Dr. André Perin
Schmidt (grifado)

(...)

Enunciado 7. A noção do mínimo existencial tem origem constitucional no princípio da dignidade da pessoa humana e é autoaplicável na concessão de crédito e na repactuação das dívidas, visando a prevenção e o tratamento do superendividamento do consumidor pessoa natural, por força da Lei 14.181,2021, cabendo a regulamentação prevista na Lei, sob o limite da proibição de retrocesso, esclarecer o mínimo existencial de consumo deve ter relação com ‘o menor valor mensal não tributável a título de imposto de renda’ ou ser feito por faixas de renda, como na França, com um valor fixo ‘vital’ de um salário mínimo ou de 2/3 do salário mínimo, em todos os casos. Profa. Dra. Dr. h.c. Claudia Lima Marques, Prof. Dr. Fernando Rodrigues Martins, Profa. Dr. Sophia Martini Vial e Profa. Dra. Clarissa Costa de Lima; (grifado)

Os enunciados não são vinculativos, mas indicam um o entendimento de alguns especialistas sobre o tema. Como visto, se entendeu que o mínimo existencial deverá garantir ao consumidor e seus dependentes, não apenas em valores, mas também em bens materiais que assegurem a existência da pessoa humana com dignidade (Teoria do Patrimônio Mínimo).

No que tange à parcela da renda, verifica-se que os Enunciados direcionam o entendimento de que o valor pode ser definido por faixas de renda ou pelo menor valor não tributável pelo Imposto de Renda.

Para também discutir o tema, o Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor (Brasilcon) nomeou grupo de especialistas com o intuito de estudar as mais variadas possibilidades jurídicas que permitissem a regulamentação do mínimo existencial. Após análise, considerando que a matéria é de ordem pública, o grupo concluiu que a figura do mínimo existencial possui conceito indeterminado de eficácia direta e imediata. Ou seja, o mínimo existencial não deveria ser limitado, sob pena de ilegalidade e inconstitucionalidade, sendo

necessário manter o seu caráter maleável para que abranja um maior número possível de situações.

Assim, o grupo de especialistas do Brasilcon propôs que a definição do mínimo existencial² deve considerar, dentre outras, as despesas relativas à locação e aos serviços essenciais, alimentação própria, educação formal, medicamentos, saúde e higiene, assim com as que decorrem de obrigações de caráter alimentar e de natureza tributária, sempre levando-se em conta as condições específicas do consumidor e seu núcleo familiar dependente

Enquanto a sociedade discute os melhores caminhos para tratar o tema Para a aplicação das disposições da Lei do Superendividamento, os Órgãos de Defesa do Consumidor (ODCs), em especial os Procons, tem desenvolvido um papel fundamental, sendo responsáveis pelo atendimento e processamento das milhares de demandas.

Considerando a ausência de diploma aplicável nacionalmente, normas infralegais em níveis estaduais ou municipais passaram a ser editadas pelos Procons, determinando o percentual que deve ser preservado para a garantia do mínimo existencial, as dívidas que não podem ser objeto da repactuação consensual e atribuindo o papel dos ODCs no tratamento dos superendividados.

Pelo levantamento feito, no que tange ao cálculo do mínimo existencial, os Procons têm considerado a situação familiar do consumidor superendividado, gastos com moradia, alimentação, vestuário mínimo e o valor das dívidas não negociáveis. A partir destas considerações, os órgãos calculam o percentual da renda que pode ser comprometida para o pagamento das dívidas abrangidas pela repactuação.

Dentre as normas analisadas, identificamos que Procons municipais e estaduais estipularam diferentes limites que consideram à renda do consumidor superendividado com base no salário-mínimo, dividindo-os em duas faixas, vejamos:

² A Lei do Superendividamento e o conceito de mínimo existencial. Marcela Joelsons e Nathália Munhoz. Acessado em: 06/12/2021

Entidade	Normativo	Parâmetros Mínimo Existencial
Procon Patos de Minas	Decreto Municipal n. 5.104/2021	Considerando a situação familiar, de moradia, alimentação, vestuário mínimo do consumidor e as dívidas vedadas de negociação: - Renda de 1 a 5 salários-mínimos: entre 70% e 75% da remuneração mensal; - Renda de 5 a 10 salários-mínimos: 50% da remuneração mensal.
Procon Maranhão	Portaria PROCON n. 184/2021	Considerando a situação familiar, de moradia, alimentação, vestuário mínimo do consumidor e as dívidas vedadas de negociação: - Renda de 1 a 5 salários-mínimos: entre 60% e 65% da remuneração mensal; - Renda de 5 a 10 salários-mínimos: 50% da remuneração mensal.
Procon Goiás	Portaria n. 13/2021 - PROCON/2021-SSP	Considerando a situação familiar, de moradia, alimentação, vestuário mínimo do consumidor e as dívidas vedadas de negociação: - Renda de 1 a 5 salários-mínimos: entre 60% e 65% da remuneração mensal; - Renda de 5 a 10 salários-mínimos: 50% da remuneração mensal.
Procon Maceió	Portaria SMG n. 004/2021	Considerando a situação familiar, de moradia, alimentação, vestuário mínimo do consumidor e as dívidas vedadas de negociação: - Renda de 1 a 5 salários mínimos: entre 60% e 65% da remuneração mensal; - Renda de 5 a 10 salários mínimos: 50% da remuneração mensal.
Procon MS	Resolução Normativa Sedhast n. 272/2021 e Lei Estadual n. 3.848/2010	Considerando a Lei 3.848/2010, que estabelece o procedimento para recuperação extrajudicial do consumidor, em especial o seu art. 7º, e o art. 1º da Resolução n. 272/2021, que determina a utilização do procedimento acima mencionado, tem-se que o mínimo existencial é de 30% dos vencimentos líquidos.

Procon AP	Portaria n. 030/2021- PROCON/AP	70% da renda líquida do devedor
-----------	------------------------------------	---------------------------------

No tocante aos tipos de dívida que podem ser negociadas, nos novos artigos 54-A e 104-A do Código explicitam que a boa-fé objetiva deve ser considerado na seleção das dívidas que podem ser objetos de repactuação. Além disso, as dívidas advindas de contratos de crédito com garantia real, de financiamentos imobiliários e de crédito rural não poderão ser inseridas no processo de repactuação.

No entanto, ao tentar regulamentar o tema, alguns Procons estenderam a vedação do tratamento a outras dívidas, seja pelo tipo de origem ou valor.

Entidade	Normativo	Parâmetros Mínimo Existencial
Procon Patos de Minas	Decreto Municipal n. 5.104/2021	Além das dispostas na Lei Federal: <ul style="list-style-type: none"> • Contraídas por indenizações judiciais; • Alimentícias; • Fiscais; • De condomínio; • De aluguel.
Procon Maranhão	Portaria PROCON n. 184/2021	Além das dispostas na Lei Federal: <ul style="list-style-type: none"> • Contraídas por indenizações judiciais; • Alimentícias; • Fiscais; • De condomínio; • De aluguel.
Procon Goiás	Portaria n. 13/2021 - PROCON/2021-SSP	Além das dispostas na Lei Federal: <ul style="list-style-type: none"> • Superiores a 20 salários-mínimos • Contraídas por indenizações judiciais; • Alimentícias; • Fiscais; • De condomínio; • De aluguel.
Procon Maceió	Portaria SMG n. 004/2021	Além das dispostas na Lei Federal: <ul style="list-style-type: none"> • Contraídas por indenizações judiciais;

		<ul style="list-style-type: none"> • Alimentícias; • Fiscais; • De condomínio; • De aluguel.
Procon MS	Resolução Normativa Sedhast n. 272/2021 e Lei Estadual n. 3.848/2010	Dívidas tributárias.
Procon AP	Portaria n. 030/2021-PROCON/AP	Além das dispostas na Lei Federal: <ul style="list-style-type: none"> • Contraídas por indenizações judiciais; • Alimentícias; • Fiscais; • De condomínio; • De aluguel.

Pelo que se pode constatar, a grande maioria dos normativos analisados incluíram no rol de dívidas que não podem ser tratadas, como as contraídas por indenizações judiciais, as alimentícias, as fiscais, as de condomínio e as de aluguel.

Além disso, verificamos que a Portaria que rege o tema no Procon GO estipulou a não tratativa das dívidas superiores a 20 salários-mínimos e inovou a determinou o máximo de 07 credores para o tratamento do superendividado. Já o Procon MS inseriu apenas as dívidas tributárias no rol das não negociáveis.

Secretaria Nacional do Consumidor – Estudo PNUD

Considerando a grande relevância do tema e sua complexidade, a Secretaria nacional do Consumidor contratou serviço de consultoria para realizar estudo socioeconômico aprofundado para análise de proposição legislativa sobre o Superendividamento.

Sobre o mínimo existencial, a consultoria Ernest Young (EY) concluiu³ pela necessidade de adoção de ferramentas que criem parâmetros unificados para a sua caracterização. Com isso, espera-se que seja garantida o Princípio da Isonomia, a

³ Report Final apresentado pela Enerst Young (EY). Disponível em: https://www.defesadoconsumidor.gov.br/images/Editais/Produto_6_-_Report_final_e_workshop_para_apresenta%C3%A7%C3%A3o_dos_resultados.pdf

padronização da entrada de informações nos ODCs, objetividade na definição do mínimo existencial, menor impacto no mercado de crédito e seu custo, além de garantir a segurança jurídica.

Por fim, a consultoria apresenta⁴ que, considerando as finalidades de mínimo existencial previstas na Lei 14.181/21, mostra-se razoável que o seu cálculo ocorra de maneira individual e de acordo com a capacidade de pagamento do consumidor, levando-se sempre em consideração as suas despesas.

Grupo de Trabalho do Conselho Nacional de Justiça

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Portaria 55/2022, instituiu um Grupo de Trabalho que debaterá questões relacionados ao tratamento do consumidor superendividado, especialmente para aperfeiçoar fluxos e procedimentos de modo a facilitar o trâmite de processos envolvendo o tema.

Entre as atribuições do grupo de trabalho está a apresentação sugestões para a realização de eventos e atividades de capacitação voltadas a magistrados e servidores que atuam em demandas de superendividamento, além da possibilidade de propor a edição de recomendações, provimentos, instruções, orientações e outros atos normativos destinados ao aperfeiçoamento das atividades dos órgãos do Poder Judiciário.

Os trabalhos deverão ser concluídos em um ano, com a apresentação de relatório final e das propostas elaboradas

Tais fatos, reforçam a necessidade de previsibilidade do conceito e de que a regulamentação do mínimo existencial não traga efeitos negativos, inclusive para consumidores não endividados.

4 Análise de Impacto Econômico e Regulatório. Disponível em: https://www.defesadoconsumidor.gov.br/images/Editais/Produto_4_An%C3%A1lise_Impacto_Econ%C3%B4mico_e_Regulat%C3%B3rio.pdf