



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
3ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
CONSUMIDOR E ORDEM ECONÔMICA**

NOTA TÉCNICA nº 1/2022/GT Consumidor-3ªCCR

REFERÊNCIA	PA. nº 1.00.000.014810/2020-40
EMENTA	Decreto nº 11.150, de 26/7/2022. Comprometimento do mínimo existencial. Superendividamento em dívidas de consumo. Mínimo existencial equivalente a 25% do salário mínimo vigente à data de publicação do decreto. Contrariedade do decreto ao significado atribuído ao texto jurídico da Lei nº 14.181/2021.

1. Trata-se de Nota Técnica para avaliar a regulamentação da preservação e do não comprometimento do mínimo existencial para fins de prevenção, tratamento e conciliação de situações de superendividamento em dívidas de consumo, conforme disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor (CDC), nos termos efetuados por intermédio do Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 2022.

2. A Lei nº 14.181/21 inseriu, no âmbito dos direitos do consumidor positivados no art. 6º do Código de Defesa do Consumidor, os incisos XI e XII, que assim dispõem:

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

(...)

XI - a garantia de práticas de crédito responsável, de educação financeira e de prevenção e tratamento de situações de superendividamento, preservado o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, por meio da revisão e da repactuação da dívida, entre outras medidas;

XII - a preservação do mínimo existencial, nos termos da regulamentação, na repactuação de dívidas e na concessão de crédito;

3. Além disso, a mesma lei inseriu no CDC o art. 54-A, que define em seu §

1º superendividamento como sendo “a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação”.

4. O Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 2022, é o normativo infralegal editado para regulamentar esses dispositivos do CDC atinentes à preservação do mínimo existencial e à prevenção do superendividamento.

5. Quanto à definição do mínimo existencial, o decreto considera em seu art. 3º como sendo “a renda mensal do consumidor pessoa natural equivalente a vinte e cinco por cento do salário-mínimo vigente na data de publicação deste Decreto”, o que corresponderia a R\$ 303,00/mês ou R\$ 10,10/dia. Além disso, estabelece no §2º do mesmo artigo que “o reajustamento anual do salário mínimo não implicará a atualização do valor de que trata o *caput*”, competindo “ao Conselho Monetário Nacional a atualização do valor de que trata o *caput*”.

6. O decreto ainda impõe restrições à aferição da renda considerada para a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial, conforme dispositivos a seguir:

Art. 4º Não serão computados na aferição da preservação e do não comprometimento do mínimo existencial as dívidas e os limites de créditos não afetos ao consumo.

Parágrafo único. Excluem-se ainda da aferição da preservação e do não comprometimento do mínimo existencial:

I - as parcelas das dívidas:

- a) relativas a financiamento e refinanciamento imobiliário;
- b) decorrentes de empréstimos e financiamentos com garantias reais;
- c) decorrentes de contratos de crédito garantidos por meio de fiança ou com aval;
- d) decorrentes de operações de crédito rural;
- e) contratadas para o financiamento da atividade empreendedora ou produtiva, inclusive aquelas subsidiadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES;
- f) anteriormente renegociadas na forma do disposto no Capítulo V do Título III da Lei nº 8.078, de 1990;
- g) de tributos e despesas condominiais vinculadas a imóveis e móveis de propriedade do consumidor;
- h) decorrentes de operação de crédito consignado regido por lei específica; e
- i) 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;

II - os limites de crédito não utilizados associados a conta de pagamento pós-paga; e

III - os limites disponíveis não utilizados de cheque especial e de linhas de crédito pré-aprovadas.

7. A atualização legal promovida pelos dispositivos da Lei nº 14.181/2021 aplicáveis ao superendividamento deve ser compreendida no contexto de defesa do consumidor e de busca do equilíbrio nas relações de consumo. Essa atualização é necessária justamente porque o endividamento exagerado constitui-se fonte de vulnerabilidade para o consumidor. Além de ser o cerne dos princípios constitucionais, legais e doutrinários já amplamente consolidados na legislação pátria, a busca do equilíbrio pela redução da vulnerabilidade é princípio universalmente defendido no campo do direito do consumidor.

8. O art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) preconiza que “Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle”.

9. A Recomendação da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre Proteção do Consumidor no âmbito de Crédito ao Consumo (*OECD Council adopted the Recommendation on Consumer Protection in the field of Consumer Credit*), de 02 de julho de 2019, por sua vez, trata do fornecimento justo e responsável de crédito de modo a reduzir o superendividamento.

10. Já os Princípios de Alto-Nível do G-20 sobre Proteção Financeira do Consumidor (*G20 High Level Principles on Financial Consumer Protection*^[1]), aos quais o Brasil aderiu em 2012, preconizam o tratamento equitativo e justo dos consumidores em todas as fases do relacionamento com os prestadores de serviços financeiros, e estabelece comando de especial atenção às necessidades dos grupos vulneráveis.

11. O decreto regulamentador dos novos dispositivos aplicáveis à prevenção do superendividamento, portanto, deveria convergir para a consolidação do arcabouço normativo que equilibra as relações de consumo com vistas ao desenvolvimento sustentado das atividades econômicas. Há dispositivos do Decreto nº 11.150/2022, todavia, que criam incentivos na direção oposta.

12. De pronto, chama a atenção o valor reputado como suficiente para a preservação do mínimo existencial. É notório que tal valor é irrisório para assunção realizável dos compromissos domésticos mais basilares. Além disso, a ampla margem disponibilizada para endividamento não contribuiria para a sustentabilidade nem das relações de consumo, nem do mercado de crédito.

13. Evidencia essa perspectiva o efeito da Medida Provisória nº 1.106/2022, que libera aos cidadãos que recebem o Benefício da Prestação Continuada (BPC) ou participam

do Programa Auxílio Brasil o acesso ao empréstimo consignado e que amplia a margem de empréstimo dos atuais 35% da renda consignável para até 40%. Nesse contexto, o posicionamento sinalizado por grandes instituições financeiras tais como Itaú, Bradesco e Santander, até o momento, foi no sentido de não operar o produto diante da grande propensão de incremento dos índices de inadimplência, haja vista se tratarem de benefícios assegurados a pessoas em situação de vulnerabilidade.

14. Outros agentes do segmento de fornecimento de crédito, no entanto, desejam que os níveis de endividamento aumentem continuamente para atingir suas metas de lucro, cuja atuação é construída para empurrar o crédito para os consumidores e evitar práticas de empréstimo mais responsáveis (IronfieldSmith *et al.*, 2005), de modo que o poder regulador deve evitar, ou pelo menos manter em um nível saudável, a influência dos credores no ambiente regulatório como forma de manter a paridade de forças entre um e outro (Braucher, 2006).

15. Adicionalmente, o Parecer exarado pela Comissão Permanente de Defesa do Consumidor do Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB Nacional, na indicação nº 087/2021, opina pela redefinição do conceito de mínimo existencial, para fins da regulamentação prevista no inciso XII, do art. 6º da Lei n. 14.181/2021, nos seguintes termos: “Para consumidores com renda de 1 (um) a 5 (cinco) salários mínimos (nacional), seja assegurado o mínimo existencial à razão de 65% a 70% de sua renda e 30% a 35% de máxima disponibilidade para o pagamento do plano de recuperação”.

16. Contribui para a reflexão sobre o parâmetro adequado de definição do mínimo existencial a distinção doutrinária e jurisprudencial traçada entre mínimo vital e mínimo existencial, que remete à garantia da possibilidade de realização histórica e real da dignidade da pessoa humana no meio social. Estudo da OEB (Ordem dos Economistas do Brasil) e Instituto do Capitalismo Humanista estimou, por ocasião do envio de contribuições ao então PL 3.515/15, um nível mínimo existencial de 65% da renda, e que os demais 35% deveriam ser dirigidos ao pagamento das dívidas, a fim de garantir o recebimento dos débitos pelos credores.

17. Seria necessário, portanto, que o decreto regulamentador mantivesse o sentido legal da preservação do mínimo existencial, o qual, em última instância, deve ser compreendido sob a ótica da manutenção dos princípios constitucionais da ordem econômica.

18. Da leitura do disposto no art. 4º, *caput* e parágrafo único, do Decreto, percebe-se frontal violação ao 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.” (art. 54-A, §2º, CDC).

19. Quanto ao disposto no art. 4º do decreto regulamentador, é imperioso rememorar os limites do Poder regulamentar decorrentes do posicionamento da norma na hierarquia das fontes de direito, bem como sua função apriorística conferida ao chefe do Poder Executivo de expedir decreto administrativo *intra legem* voltado a explicitar conceitos legalmente previstos a fim de explicar o modo, a operacionalização e os pormenores para a adequada execução de uma norma, os quais são admitidos quando não invadirem o campo de matérias reservadas à lei pela Constituição Federal.

20. Por isso, a limitação da natureza das dívidas e dos limites de crédito efetuada no bojo do art. 4º do Decreto nº 11.150/2022 viola a determinação legal de englobar quaisquer compromissos financeiros assumidos decorrentes de relação de consumo, inclusive operações de crédito, compras a prazo e serviços de prestação continuada. Ao assim proceder, o decreto contribui para ampliar o potencial de endividamento do consumidor, o que aumenta a sua vulnerabilidade.

21. Nesse mesmo sentido, a Nota Técnica emitida pelo Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor (BRASILCON) em 27 de julho conclui que o decreto "destoa da legislação que lhe conclama" ao não preservar o sentido jurídico da lei. O desvirtuamento do decreto se evidencia no estabelecimento de "vedações para apuração do mínimo existencial não contidas na Lei 14.181/22", conforme identificação pela entidade.

22. A vulnerabilidade financeira dos consumidores brasileiros é particularmente preocupante, conforme caracterizado na pesquisa S&P Ratings Services Global Financial Literacy Survey (Pesquisa Global de Educação Financeira da divisão de *ratings* e pesquisas da Standard & Poor's^[2]). Essa pesquisa consolida um dos mais extensos estudos já realizados sobre educação financeira no mundo ao definir um novo *ranking* global, que mede o nível de educação financeira de 144 países, para revelar que o Brasil está na 74ª posição, atrás de alguns dos países mais pobres do mundo como Madagascar, Togo e Zimbábue.

23. O superendividamento surge como fenômeno notável e crescente no período da pós-modernidade, em que o consumo passa a exercer um papel central na vida dos indivíduos, sendo peça importante desde a formação identitária do indivíduo em face da sociedade. Pesquisa do Observatório do Crédito e Superendividamento (UFRGS-MJSP) destacou que famílias de renda mais baixa são mais afetadas pelo superendividamento do que aquelas com renda superior, indicando ainda que o superendividamento atinge não só os mais pobres da população, mas também os consumidores de vulnerabilidade agravada (hipervulneráveis).

24. É necessário ressaltar, adicionalmente, que os resultados dos estudos sobre efeitos do superendividamento frequentemente não alcançam a amplitude do fenômeno. As causas do superendividamento são multifacetárias, com características sociodemográficas, econômicas, financeiras, comportamentais e psicológicas. Além disso, os fatores relacionados ao crédito e os elementos macroeconômicos podem impactar o superendividamento. Não se

tem conhecimento de qual(ais) de todos esses fatores desempenha um papel mais relevante no aumento da probabilidade de superendividamento.

25. Ademais, a influência de fatores relacionados ao credor e ao macroambiente é pouco pesquisada, sabendo-se relativamente pouco sobre consumidores que se endividam com problemas devido à crescente disponibilidade de produtos financeiros e empréstimos instantâneos (Majamaa *et al.*, 2019). Por isso, é importante ponderar como as estruturas e a cultura que impulsionam a oferta de crédito podem afetar o superendividamento, investigar os papéis e responsabilidades de credores, reguladores e governos em relação ao tema e avaliar em que extensão os problemas relacionados ao superendividamento poderiam ser uma consequência da estratégia de instituições financeiras e credores em geral e de omissão dos agentes públicos reguladores.

26. Também não está claro na literatura se os consumidores estão cientes de todos os riscos envolvidos quando tomam empréstimos a crédito e se superendividam e se estão, de fato, dispostos a correr esses riscos (Mak & Braspenning, 2012). Por isso, a proteção desses grupos envolveria a obrigação das empresas financeiras de alertar e impedir que consumidores vulneráveis celebrem acordos excessivamente arriscados (Mak & Braspenning, 2012). Como há incentivos para que segmentos do setor de crédito se movam na direção contrária, seria necessário aperfeiçoar os incentivos de mercado por meio da regulamentação.

27. Sem a devida correção de rumos, o superendividamento pode resultar na própria exclusão dos consumidores do mercado, pelo menos temporariamente, o que importa em relevante externalidade negativa do mercado de crédito. Não há ainda estudos voltados a monetizar e calcular os custos da exclusão de mercado e seus efeitos negativos sobre os indivíduos e suas famílias no sistema de crédito.

28. Ademais, os indivíduos superendividados enfrentam problemas de saúde física e mental, dificuldades financeiras, queda no consumo, vulnerabilidade crescente e risco de pobreza, de modo que a depressão, que parece ser comum entre esse grupo social, é uma das principais causas de incapacidade, prejudicando o bem-estar e gerando custos econômicos (Hojman *et al.*, 2016), na medida em que há relatos de que quase 80% dos inadimplentes não se recuperam, exibindo um estado de inadimplência persistente (Livshits, 2015).

29. As regulamentações, em geral, tendem a ser centradas em produtos, serviços e contratos, ignorando que os consumidores utilizam distintos produtos de crédito garantidos e não garantidos (agiotas) oferecidos por diferentes credores, de maneira que, se tomado individualmente, cada contrato de crédito com um credor específico possa parecer viável, existe a real possibilidade de o consumidor se submeter a uma situação de superendividamento se for avaliada a situação global de se ter vários produtos de crédito e vários credores simultaneamente.

30. Nesse cenário, destaca-se a necessidade de dar a devida atenção para a situação dos consumidores hipervulneráveis em face do mercado de crédito, com o desenvolvimento

de regulamentação específica para grupos mais vulneráveis (por exemplo, compradores de primeira viagem, jovens, pessoas de baixa renda, baixa escolaridade, pais solteiros, pessoas de alto risco, consolidadores de dívidas, aposentados), na medida em que esses segmentos tendem a utilizar crédito de curto prazo de alto custo por períodos mais longos (Mak & Braspenning, 2012), pois tendem a usar o crédito com base em suas necessidades, consistindo em grupos menos preparados para o uso de serviços financeiros complexos.

31. Considerando, portanto, a frágil situação do consumidor superendividado, a atualização do ordenamento jurídico para reequilibrar as finanças nas relações de consumo e os incentivos contrários criados por dispositivos do Decreto nº 11.150/2022, ratificamos a Nota intitulada “A inconsistência do Decreto 11.150/2022 e o esvaziamento inconstitucional da Lei 14.181/2021”, assinada pelo Conselho Nacional de Defensores e Defensoras Gerais – Condege, em 28/7/2022, conclusiva no sentido de que o regulamento publicado “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”.

32. Tendo em vista as ponderações supramencionadas, o Grupo de Trabalho Consumidor da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal vem, em alinhamento com as demais instituições mencionadas, manifestar-se pela revisão 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”, sobretudo por entender que o mínimo existencial ali previsto contraria o significado atribuído ao texto jurídico da Lei nº 14.181/2021, com fundamento nas considerações jurídicas e fáticas apresentadas nesta Nota Técnica.

33. Espera-se do Poder Público uma correção dos parâmetros de definição do mínimo existencial de maneira a preservar o princípio constitucional da defesa do consumidor (inciso XXXII do art. 5º e inciso V do art. 170) e os princípios legais previstos nos incisos I, III e X do art. 4º do CDC.

Brasília/DF, 15 de agosto de 2022.

(assinado eletronicamente)

MARIANE GUIMARÃES DE MELLO OLIVEIRA

Procuradora da República

Coordenadora do GT Consumidor/3ª CCR

(assinado eletronicamente)

VICTOR NUNES CARVALHO
Procurador da República
Coordenador substituto do GT Consumidor

(assinado eletronicamente)
OSWALDO POLL COSTA
Procurador da República
Membro do GT Consumidor

(assinado eletronicamente)
SERGIO ATILIO THOM ZAGO
Procurador da República
Membro do GT Consumidor

Notas

1. [^] [https://silo.tips/queue/principios-do-g20-para-a-proteao-do-consumidor-de-produtos-financeiros?
&queue_id=-1&v=1660136187&u=MjgwNDoxYj16MTgwOmJlNDozOTY4OjVjMzI6YWlWZT03NmVi](https://silo.tips/queue/principios-do-g20-para-a-proteao-do-consumidor-de-produtos-financeiros?&queue_id=-1&v=1660136187&u=MjgwNDoxYj16MTgwOmJlNDozOTY4OjVjMzI6YWlWZT03NmVi)
2. [^] https://gflec.org/wp-content/uploads/2015/11/Finlit_paper_16_F2_singles.pdf



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00320961/2022 NOTA TÉCNICA nº 1-2022**

.....
Signatário(a): **VICTOR NUNES CARVALHO**

Data e Hora: **15/08/2022 16:39:52**

Assinado com certificado digital

.....
Signatário(a): **SERGIO ATILIO THOM ZAGO**

Data e Hora: **15/08/2022 16:43:12**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **MARIANE GUIMARAES DE MELLO OLIVEIRA**

Data e Hora: **15/08/2022 16:39:42**

Assinado com certificado digital

.....
Signatário(a): **OSWALDO POLL COSTA**

Data e Hora: **15/08/2022 16:40:23**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3b69a746.acbf02c6.679f0b91.8f3534ce