



AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO

DO PROJETO DE LEI Nº 2.481, DE 2011

(Dispõe sobre a limitação dos juros das operações de crédito rotativo praticadas pelas instituições financeiras na modalidade denominada cheque especial.)

Sistema Financeiro, Direito Comercial, Econômico, Defesa do Consumidor

ESTUDO

DEZEMBRO/2013



Câmara dos Deputados
Praça dos 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO DA PROPOSIÇÃO	3
2. IDENTIFICAÇÃO DO CONTEXTO DE ATUAÇÃO DA PROPOSIÇÃO	4
3 .DESENVOLVIMENTO DAS PRINCIPAIS OPÇÕES POLÍTICAS.....	7
4. IDENTIFICAÇÃO DOS IMPACTOS INERENTES A CADA OPÇÃO	12
5. AVALIAÇÃO COMPARATIVA DAS OPÇÕES	14
6. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO FUTURA DE POLÍTICAS	14

©2013 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO DO PROJETO DE LEI Nº 2.481, DE 2011.

Consultores da Área VII da Consultoria Legislativa

1. APRESENTAÇÃO DA PROPOSIÇÃO

O presente estudo visa à avaliação dos impactos do Projeto de Lei nº 2.481, de 2011, que pretende estabelecer um limite para as taxas de juros cobradas na modalidade de crédito conhecida como cheque especial. O cheque especial constitui um contrato oneroso de crédito rotativo, vinculado à conta corrente do cliente, que dá cobertura aos saques sem provisão de fundos até o limite de crédito contratado.

O Projeto de Lei nº 2.481, de 2011, tem o seguinte teor:

“PROJETO DE LEI Nº 2.481, DE 2011 (Do Sr. MAURÍCIO TRINDADE)

Dispõe sobre a limitação dos juros das operações de crédito rotativo praticadas pelas instituições financeiras na modalidade denominada cheque especial.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica limitado a 3% (três por cento) ao mês o encargo máximo de juros cobrados na modalidade de crédito rotativo denominado cheque especial.

Art. 2º O descumprimento do disposto no artigo 1º desta Lei implica:

I – na repetição do indébito em dobro ao consumidor;

II – no pagamento de multa de R\$ 500,00 por ocorrência.

Art. 3º A multa prevista no inciso II do art. 2º desta Lei terá a destinação prevista no art. 57 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

Art. 4º Esta lei entra em vigor decorridos 30 (trinta) dias de sua publicação oficial.

2. IDENTIFICAÇÃO DO CONTEXTO DE ATUAÇÃO DA PROPOSIÇÃO

2.1. OBJETIVOS DA PROPOSIÇÃO

Segundo consta de sua justificção, o projeto de lei visa a acabar com um mecanismo pelo qual os bancos se aproveitam da fragilidade dos clientes e de suas dificuldades para cobrar o que acham melhor.

Embora não conste literalmente da justificção, é objetivo do projeto reduzir a apropriação de recursos do consumidor, pelos bancos, mediante a imposição de taxas extorsivas ao correntista imprudente, ou seja, evitar que as instituições financeiras obtenham vantagem manifestamente excessiva sobre o consumidor, mediante a cobrança de taxas de juros que se encontram, em média, entre as mais altas praticadas no sistema financeiro mundial.

Como veremos adiante, ainda que não seja evidente em primeira análise, o objetivo principal da proposição é atuar contra uma das causas do superendividamento das famílias brasileiras.

2.2. DEFINIÇÃO DOS PROBLEMAS QUE A NORMA ABORDA

A modalidade de financiamento denominada cheque especial é uma forma de empréstimo muito utilizada no mercado financeiro brasileiro. Ela consiste na contratação, a título oneroso, de uma quantia extra, denominada limite, posta à disposição do correntista, vinculada à sua conta corrente e em acréscimo ao saldo depositado. Sua grande vantagem – e também seu potencial risco – é a simplicidade operacional: uma vez assinado o contrato com a instituição financeira, toda vez que honrar saque, débito automático ou compensação de cheques, sem a correspondente provisão de recursos, automaticamente a instituição financeira lança a quantia como empréstimo, até o limite contratado, e sobre ela passam a incidir diariamente encargos financeiros, além do correspondente imposto sobre operações de crédito (IOF). O correntista desatento sequer tem consciência do valor lançado. Ao final do mês, o montante de encargos incidentes sobre os saldos negativos diários é lançado a débito e o saldo negativo é deduzido dos futuros depósitos realizados na conta corrente.

As operações de cheque especial têm grande importância no crédito a pessoas físicas no mercado financeiro brasileiro. Dados do Banco Central do Brasil informam que, em junho deste ano, o saldo de operações da espécie alcançou o montante de R\$ 20,48 bilhões, representando 6,7% dos empréstimos a pessoas físicas no Brasil com recursos livres.

A Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor, da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), para o mês de setembro/2013, informa que 61,4% das famílias brasileiras encontram-se endividadas, com operações financeiras que envolvem cheque pré-datado, cartão de crédito, cheque especial, carnê

de loja, empréstimo pessoal e prestação de carro ou de seguro; 20,6% das famílias têm dívidas ou contas em atraso e 7,0% declaram que não terão como pagar suas dívidas. Em 2010, esses números eram respectivamente 59,2%, 24,7% e 9,0%, o que indica uma melhoria, em 2013, tanto na redução do percentual de famílias com dívidas atrasadas quando nas que declaram sua insolvência, entretanto verifica-se aumento no percentual de famílias endividadas.

A mesma pesquisa apresenta a tabela abaixo para o tipo de dívidas das famílias:

Tipo de dívida (% das famílias)			
Setembro de 2013			
Tipo	Total %	Renda familiar mensal	
		Até 10 SM - %	+ de 10 SM - %
Cartão de crédito	73,2	74,8	66,3
Cheque especial	6,0	4,9	10,6
Cheque pré-datado	2,1	2,0	2,3
Crédito consignado	5,9	5,7	6,9
Crédito pessoal	11,8	12,1	10,2
Carnês	18,2	19,5	12,7
Financiamento de carro	12,6	9,7	26,3
Financiamento de casa	6,6	4,7	15,6
Outras dívidas	2,5	2,7	1,3
Não sabe	0,3	0,2	0,4
Não respondeu	0,1	0,1	0,2

Ressalte-se que o cheque especial aparece apenas como o sexto item, em ordem de importância, entre os diversos tipos de dívida das famílias brasileiras, responsável pelo endividamento de 6,0% delas. Perde de longe para o cartão de crédito que é responsável pelo endividamento de mais de 73% das famílias, e também para carnês de lojas e crédito pessoal. Todavia, considerando que o Brasil tem mais de 60 milhões de famílias, conclui-se que empréstimos de cheque especial são utilizados por cerca de 3,6 milhões de famílias brasileiras.

A taxa de juros média do cheque especial, no início de outubro, segundo pesquisa do PROCON/SP, era de 8,18% a.m., sendo a mais alta de 10,59% a.m. Anualizada, a taxa média alcança 156,86%. Considerando que a meta SELIC encontra-se em 9,50%, constata-se que a taxa de juros média do cheque especial remonta a mais de 16 vezes a taxa básica de juros.

Por suas características operacionais e pelo elevado custo financeiro, o cheque especial tem sido, no caso brasileiro, uma das vertentes para a ocorrência de situações de superendividamento. Ocorre o superendividamento quando as rendas e os bens de consumidor de serviços financeiros são insuficientes para saldar o total de empréstimos para consumo por ele contratados.

Inicialmente assumido como um problema de cunho pessoal, o superendividamento passou a merecer a atenção dos estudiosos e dos órgãos de defesa do consumidor a partir da expansão do crédito no Brasil, ocorrida especialmente a partir do ano de 2003, quando o Governo federal incentivou a oferta de crédito para estimular o consumo, especialmente entre as classes de mais baixa renda da população.

Sobre essa mudança de visão, Marielza Brandão Franco assinala: *“Não resta dúvida que o superendividamento é um problema social. Isso porque, no mundo inteiro e, especificamente, em nosso país, se percebe a expansão do crédito, que busca atingir não somente as classes mais favorecidas, mas também as classes mais pobres e, conseqüentemente, menos educadas para o consumo.*

O crédito, como elemento essencial para a aquisição de produtos e serviços e para que o cidadão se insira na propalada cultura de consumo encontra, de um lado, o fornecedor como forte poderio econômico e com recursos publicitários agressivos e formadores de hábitos e opiniões e, do outro, o consumidor, vulnerável e ávido por aumentar seu bem-estar e de sua família, mas iludido com a possibilidade de postergar o pagamento para momento futuro e fracionado, precipita-se ao consumo desnecessário e geralmente incompatível com sua capacidade econômica e absorvê-lo.”¹

Despreparados para gestão responsável do crédito, muitos consumidores contrataram empréstimos em montante ou condições que inviabilizaram o orçamento familiar, configurando a situação de superendividamento. A literatura informa que há dois tipos de superendividamento: ativo e passivo. O superendividamento ativo é o que decorre da ação do devedor, que, aproveitando as facilidades de concessão de crédito, contrata empréstimos superiores à sua capacidade de pagamento. É passivo quando decorre de acontecimentos supervenientes, como desemprego, acidentes com perda de capacidade física, doença ou tragédias climáticas.

O superendividamento passou a constituir preocupação de ordem social, a partir da constatação de seus efeitos sobre a família e sobre a economia. De fato, atingida pelos mecanismos punitivos da inadimplência, a família do endividado sofre restrições que alcançam a educação dos filhos, a manutenção da saúde e mesmo a sobrevivência. Do ponto de vista econômico, a exclusão das famílias dos superendividados do mercado de consumo, implica redução do consumo e, conseqüentemente, da produção e desenvolvimento do país.

¹ FRANCO, Marielza Brandão, em Revista de Direito do Consumidor, Ano 19, n.74, abr-jun/2010, pags. 235 e 236.

3 .DESENVOLVIMENTO DAS PRINCIPAIS OPÇÕES POLÍTICAS

A solução do problema do endividamento excessivo das famílias comporta variadas estratégias legislativas de ação.

No presente trabalho, optamos pela avaliação das seguintes alternativas:

Opção 0: Não editar norma relativa ao tema.

Opção 1: Estabelecer limitação dos juros do cheque especial, conforme proposto no PL nº 2.481, de 2011.

Opção 2: Transformar em lei o Projeto de Lei do Senado Federal nº 283, de 2012, que altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Proteção e Defesa do Consumidor - CDC), com a finalidade de aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção do superendividamento no Brasil², e que altera também o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003), com a finalidade de proteger o idoso na contratação de crédito junto às instituições financeiras.

Por oportuno esclarecemos que o supracitado Projeto de Lei do Senado, como o CDC, adota o princípio da "vulnerabilidade do consumidor", abrigoando a ideia de assimetria informacional entre consumidor e os bancos ofertantes de crédito, e protege os hipossuficientes, compreendidos como a parte fraca da relação de consumo, considerando-se que são, em sua larga maioria, desinformados e alvos do poder econômico dos bancos.

Especialmente no tema do superendividamento, a Comissão de Juristas que elaborou o projeto debruçou-se sobre experiências legislativas já avançadas em países da União Europeia – a exemplo de França e Portugal, que evoluíram muito nos últimos dez anos – e que podem ser úteis para o desenvolvimento de propostas legislativas no Brasil.

Em Anexo ao presente trabalho, destacamos aspectos relevantes das legislações francesa e portuguesa que tratam do problema do superendividamento.

Em síntese, o PL nº 283/12 compreende as seguintes propostas:

- Institui mecanismos de prevenção e tratamento extrajudicial e judicial do superendividamento e de proteção do consumidor pessoa física, visando a garantir o mínimo existencial e a dignidade humana;

²O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em maio de 2012, divulgou que 14,1% das famílias brasileiras estão superendividadas. Já o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea afirma que 92,9% dessas mesmas famílias não planejam tomar crédito e 31,6% das contas estão em atraso. (fonte: jornal Valor Econômico – 25/06/2012)

- Assegura, como direito básico do consumidor, a garantia de práticas de crédito responsável, de educação financeira, de prevenção e tratamento das situações de superendividamento, por meio da revisão e repactuação da dívida, entre outras medidas;
- Amplia o prazo da prescrição das ações que visam a garantir as pretensões do consumidor em Juízo, alterando este prazo para dez anos, exceto se a lei não estabelecer prazo que lhe seja mais favorável. Na mesma direção, estabelece ainda que prescreve em dez anos a pretensão do direito patrimonial do consumidor de crédito e de poupança, por intermédio de ações individuais ou coletivas;
- Institui novos dispositivos de Prevenção do Superendividamento”, que dispõem sobre o novo tratamento legal a ser adotado no Brasil com a finalidade de prevenir o superendividamento da pessoa natural. As linhas principiológicas da prevenção do superendividamento seguem os pilares:
 - a) promoção do acesso ao crédito responsável, atribuindo, doravante, essa responsabilidade às instituições financeiras, tanto no ato da oferta, como no momento da concessão do crédito ao consumidor;
 - b) instauração da cultura da educação financeira do consumidor, também com a participação ativa das instituições financeiras;
 - c) prevalência dos princípios da boa-fé, da função social do crédito e do respeito à dignidade da pessoa humana.
- Define um novo rol de informações que deverão ser prestadas ao consumidor, no fornecimento do crédito pelas instituições financeiras, em adendo àquelas informações já exigidas pelo art. 52 do CDC, quais sejam:
 - a) o custo efetivo total e a descrição dos elementos que o compõem;
 - b) a taxa efetiva mensal de juros, a taxa dos juros de mora e o total de encargos, de qualquer natureza, previstos para o atraso no pagamento;
 - c) o montante das prestações e o prazo de validade da oferta, que deve ser no mínimo de dois dias;
 - d) o nome e o endereço, inclusive o eletrônico, do fornecedor do crédito;
 - e) o direito do consumidor à liquidação antecipada do débito junto à instituição financeira;
- Veda ao fornecedor as seguintes práticas na oferta de crédito ao consumidor, na forma publicitária ou não:
 - a) fazer referência a crédito “sem juros”, “gratuito”, “sem acréscimo”, com “taxa zero” ou estabelecer formulação de preço para pagamento a prazo idêntico ao pagamento à vista;
 - b) mencionar outra expressão que contenha sentido ou entendimento semelhante;

- c) indicar que uma operação de crédito poderá ser concluída sem consulta a serviço de proteção ao crédito ou sem avaliação da situação financeira do consumidor;
 - d) ocultar, por qualquer forma, os ônus e riscos da contratação do crédito, dificultar sua compreensão ou estimular o endividamento do consumidor, em especial se ele for idoso ou adolescente;
- Fixa condutas que deverão ser observadas e exercidas pelas instituições financeiras, na condição de fornecedores responsáveis de crédito ao consumidor, a saber:
 - a) esclarecer, aconselhar e advertir adequadamente o consumidor sobre a natureza e a modalidade de crédito oferecido, assim como sobre as consequências genéricas e específicas do eventual inadimplemento;
 - b) avaliar de forma responsável e leal as condições do consumidor de pagar a dívida contratada, mediante solicitação da documentação necessária e das informações disponíveis em bancos de dados de proteção ao crédito;
 - c) informar a identidade do agente financiador e entregar ao consumidor, ao garante e a outros coobrigados uma cópia do contrato de crédito;
- Determina que o ônus da prova do cumprimento dos deveres de conduta, então estabelecidos para as instituições financeiras, a estas será incumbido, seja na condição de fornecedoras ou de intermediárias na concessão do crédito;
- Estipula, como sanções ao descumprimento dos deveres de conduta propostos, que tais infrações acarretarão a inexigibilidade ou a redução dos juros, encargos ou qualquer acréscimo ao montante principal contratado, que será graduado de acordo com a gravidade da infração cometida pelo fornecedor de crédito e diante das condições financeiras do consumidor;
- Limita a 30% de comprometimento da renda do consumidor o possível débito relativo à soma de parcelas reservadas para o pagamento de dívidas decorrentes da outorga de crédito ou financiamento, na modalidade de consignação em folha de pagamento ou qualquer modalidade que implique em cessão ou reserva de parte da remuneração ou salário do consumidor. Caso a instituição financeira descumpra essa limitação no comprometimento da renda do consumidor com o pagamento de dívida, ensejará o direito do consumidor pleitear em Juízo a imediata revisão do contrato ou sua renegociação, sendo que o Juiz ainda poderá adotar as seguintes medidas:
 - a) estabelecer a dilação do prazo, inicialmente previsto em contrato, para pagamento da dívida, de modo a adequá-lo às condições de pagamento do consumidor, sem acréscimo de ônus;
 - b) definir a redução dos encargos da dívida e da remuneração do fornecedor do crédito;

- c) estabelecer a constituição, consolidação ou substituição das garantias contratuais;
- Cria o direito de arrependimento do consumidor de crédito que, em até sete dias da celebração da contratação ou do recebimento da cópia do respectivo contrato, desistir da operação de crédito consignado, sem necessidade de indicar o motivo. O direito de arrependimento da contratação do crédito deverá ser exercido pelo consumidor com a observância das seguintes exigências: enviar carta ou outra comunicação por escrito, com registro de envio e recebimento, à instituição financeira, além da necessária devolução, pelo consumidor, do valor que lhe foi entregue, acrescido dos eventuais juros incidentes até a data da efetiva devolução dos recursos. O exercício de tal direito de arrependimento, que implicará na resolução de pleno direito do respectivo contrato, não prejudica, no entanto, o direito do consumidor requerer a liquidação antecipada do débito, como já prevista no art. 52, § 2º, do CDC;
 - Determina que são conexos, coligados ou interdependentes, entre outros, o contrato de fornecimento de produtos e serviços e os acessórios de crédito que lhe garantam o financiamento, nas seguintes hipóteses:
 - a) quando a instituição financeira, na condição de fornecedora do crédito, recorre a um fornecedor de produto ou serviço (estabelecimento comercial, a exemplo de lojas de departamento) para a conclusão ou preparação do contrato de crédito;
 - b) quando a instituição financeira oferece crédito no local de atividade empresarial do fornecedor de produto ou serviço financiado ou onde o contrato principal foi celebrado;
 - c) quando a instituição financeira menciona no contrato de crédito especificamente o produto ou serviço financiado, a constituir uma unidade econômica, em especial quando este lhe serve de garantia;
 - Veda ao fornecedor de produtos e serviços que envolvam a concessão de crédito, sem prejuízo do já disposto no art. 39 do CDC (“Das Práticas Abusivas”), as seguintes práticas, que serão igualmente consideradas abusivas:
 - a) realizar ou proceder à cobrança ou ao débito em conta de qualquer quantia que houver sido contestada pelo consumidor em compras realizadas com cartão de crédito ou meio similar, enquanto não for adequadamente solucionada a controvérsia, desde que o consumidor haja notificado a administradora do cartão com antecedência de pelo menos três dias da data de vencimento da fatura, sendo vedada ainda a manutenção do valor na fatura seguinte a ser encaminhada ao consumidor;
 - b) recusar ou não entregar ao consumidor, ao garante e a outros coobrigados, cópia da minuta do contrato principal de consumo ou do crédito;
 - c) impedir ou dificultar, em caso de utilização fraudulenta do cartão de crédito ou meio similar, que o consumidor peça e obtenha a anulação ou o imediato

- bloqueio do pagamento ou ainda a restituição dos valores indevidamente recebidos;
- d) assediar ou pressionar o consumidor, principalmente se idoso, analfabeto, doente ou em estado de vulnerabilidade agravada, para contratar o fornecimento de produto, serviço ou crédito, em especial a distância, por meio eletrônico ou por telefone;
 - e) condicionar o atendimento de pretensões do consumidor ou o início de tratativas à renúncia ou à desistência relativas a demandas judiciais;
- Sem prejuízo do já disposto no art. 51 do CDC (“Das Cláusulas Abusivas”), o projeto de lei também busca definir como cláusulas contratuais absolutamente nulas, determinando que nesses casos sejam assim declaradas pela Administração Pública e pelo Poder Judiciário, aquelas que objetivem:
 - a) condicionar ou limitar, de qualquer forma, o acesso do consumidor aos órgãos do Poder Judiciário;
 - b) impor ou ter como efeito a renúncia à impenhorabilidade do bem de família do consumidor ou do fiador;
 - c) estabelecer prazos de carência na prestação ou fornecimento de serviços ou produtos, em caso de impontualidade das prestações mensais, ou impedir o restabelecimento integral dos direitos do consumidor e seus meios de pagamento, a partir da purgação da mora ou do acordo com os credores;
 - d) considerar o simples silêncio do consumidor como aceitação dos valores cobrados em especial nos contratos bancários, financeiros, securitários, de cartões de crédito ou de crédito em geral, das informações prestadas nos extratos, de modificação de índice ou de alteração contratual;
 - e) estabelecer, no contrato de compra e venda de imóvel, a incidência de juros antes da entrega das chaves;
 - f) proibir ou dificultar a revogação, pelo consumidor, da autorização, consignação ou débito em sua conta corrente³;
 - g) prever a aplicação de lei estrangeira que limite, total ou parcialmente, a proteção assegurada pelo CDC ao consumidor domiciliado no Brasil.

A terceira e, talvez, mais inovadora parte do Projeto de Lei do Senado nº 283/12 diz respeito à introdução de um novo capítulo no CDC, denominado “Da Conciliação no Superendividamento”, que contém uma nova fase prévia à demanda judicial propriamente dita,

³ Essa hipótese somente se aplicaria ao caso do crédito consignado autorizado em lei, se houver descumprimento, pela instituição financeira, dos requisitos legais previstos no projeto de lei para a contratação ou violação do princípio da boa-fé.

como normalmente é conhecida a fase da ação revisional do contrato no âmbito do Poder Judiciário.

Essa fase de conciliação, ainda que requerida perante o Poder Judiciário e dependente, portanto, da apreciação judicial, consiste num possível processo de repactuação das dívidas junto aos credores, visando à realização de uma audiência conciliatória, presidida pelo juiz, com a presença de todos os credores, na qual o consumidor devedor deverá apresentar uma proposta de plano de pagamento, com prazo limitado até cinco anos, sendo-lhe preservados e assegurados os recursos mínimos para sua existência e sobrevivência com dignidade.

4. IDENTIFICAÇÃO DOS IMPACTOS INERENTES A CADA OPÇÃO

A **opção 0** consiste na mera omissão do poder público na disciplina da matéria. Nesse caso, esperar-se-ia que as ações educativas patrocinadas pelos órgãos e entidades de defesa do consumidor produzissem a necessária cautela com o endividamento, ou que o trauma de experiências próprias levassem os devedores a se abster dos contratos financeiros excessivamente onerosos. A ação consistiria na educação do consumidor, através de palestras, distribuição de cartilhas e divulgação de material que exponham os riscos do endividamento excessivo, com a demonstração dos custos financeiros dos empréstimos e o incentivo à poupança como forma de viabilizar o consumo. Como mudanças comportamentais requerem tempo e esforço de persuasão, os resultados desta opção, se porventura vierem, seriam necessariamente de longo prazo.

Ou, ainda, esperar-se-ia que o Poder Judiciário, reconhecendo a hipossuficiência do consumidor, restabelecesse a equidade dos contratos, mediante a supressão ou decretação da nulidade de cláusulas excessivamente onerosas ou abusivas dos contratos de financiamento. Esta estratégia, corrente no meio jurídico, consiste também em o juízo responsabilizar as instituições financeiras pela concessão ou renovação de créditos, quando já se configura a inviabilidade da adimplência do consumidor, meramente para aproveitar-se de sua situação de desespero.

A opção do Congresso Nacional de abster-se de disciplinar legalmente a matéria tem, de um lado, a vantagem de economizar recursos do Estado, que não criaria qualquer estrutura burocrática adicional para implementar os mecanismos de prevenção e solução do problema de superendividamento. Além disso, a sociedade ficaria liberada para buscar soluções próprias em cada caso. Entretanto, não há qualquer garantia de que se chegue a uma solução rápida ou mesmo de que haverá solução para o problema. Outro aspecto a considerar é o encaminhamento das demandas de endividamento ao Poder Judiciário, sobrecarregando ainda mais a justiça brasileira, a qual terminaria por disciplinar a matéria, via jurisprudência, substituindo o papel do Congresso Nacional.

Quanto à **opção 1**, a aprovação do Projeto de Lei nº 2.481, de 2011, que propõe a limitação dos juros aplicáveis aos empréstimos do cheque especial, de forma a limitar a transferência de renda do devedor para a instituição financeira, tem como principal vantagem a imediata implementação, entretanto, como se verá adiante, é uma medida limitada e de efeitos incertos.

Uma das principais limitações dessa opção de atuação legislativa é que enfoca unicamente o endividamento pelo cheque especial, quando se sabe que essa não é nem a maior fonte de recursos dos empréstimos pessoais (apenas 6% do saldo de empréstimos a pessoas físicas, com recursos livres), nem a mais importante forma de endividamento das famílias brasileiras (situa-se no sexto lugar entre os tipos de dívidas assumidos pelas famílias brasileiras). Mesmo que seja eficaz no escopo a que se propõe, o projeto de lei deixaria de fora as demais formas de dívidas existentes.

Além disso, a medida produzirá possíveis efeitos perversos, resultantes da reação do consumidor ou dos bancos. De parte do consumidor, a redução dos juros pode ser tomada como um incentivo ou oportunidade para mais endividamento, com a permanência do problema que se pretende resolver. Embora o endividamento tenha mais de uma causa, a redução do custo financeiro das dívidas de cheque especial certamente estimulará aqueles consumidores compulsivos a gastar mais, despendendo todo o limite colocado à sua disposição.

Do lado dos bancos, o tabelamento dos juros pode inviabilizar ou tornar desinteressante o produto financeiro “cheque especial”, levando as instituições financeiras a realocar os recursos em outras linhas de crédito. Nesse caso, ficariam prejudicados os consumidores que utilizam o cheque com comedimento, e que têm nele uma solução rápida e fácil para a iliquidez passageira ou despesas inesperadas, não obstante o custo elevado. Ao estabelecer um limite para a taxa de juros, a proposição tutela não apenas o endividamento dos inadimplentes, mas de todos os tomadores dessa forma de crédito.

As instituições financeiras têm grande capacidade de conceber e por em prática linhas de créditos e serviços financeiros. A proposição, ao tratar especificamente do cheque especial, pode resultar ineficaz, uma vez que linhas de crédito semelhantes podem ser instituídas, sem a limitação legal imposta ao cheque especial.

A **opção 2**, transformação em Lei do Projeto de Lei do Senado nº 283/12 tem como principais vantagens: a instituição do conceito de corresponsabilidade dos bancos na constituição do superendividamento, o que pode levar a análises de crédito mais criteriosas, e a constituição de um sistema e de um processo de solução dos casos de superendividamento. As desvantagens são a criação de uma estrutura burocrática para tratar do assunto e gerar mais trabalho para o Poder Judiciário, reconhecidamente hoje já deveras sobrecarregado de processos.

5. AVALIAÇÃO COMPARATIVA DAS OPÇÕES

Como especificado acima, as opções apresentam vantagens e desvantagens, entretanto, entendemos que a **opção 2** é a mais adequada para a solução do problema abordado, qual seja, o superendividamento das famílias brasileiras, inicialmente por sua abordagem sistêmica e pela proteção que pode dar aos cidadãos endividados ante as ameaças do sistema de proteção ao crédito. Segundo, porque emula as experiências de países democráticos com mais tradição no trato dos direitos de cidadania e na mitigação dos abusos do poder econômico.

O projeto de lei nº 2.481, de 2011, é efetivamente limitado tanto no seu escopo quanto nas suas consequências, devendo ser preterido em favor de um tratamento mais abrangente.

Finalmente, a opção de não editar qualquer norma para solucionar o problema, além de não mitigar o problema do superendividamento das famílias brasileiras, poderá acarretar uma indesejável sobrecarga para o sistema judiciário brasileiro.

6. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO FUTURA DE POLÍTICAS

A avaliação da opção política de combate ao endividamento excessivo das famílias brasileiras e dos resultados da proposição recomendada nesta avaliação poderão realizar-se mediante o acompanhamento das pesquisas mensais que expressam as aplicações das instituições financeiras no crédito a pessoas físicas, publicadas pelo Banco Central do Brasil, e pela Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor, da CNC - Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo, as quais indicam os níveis de endividamento, de inadimplência e de insolvência dos tomadores de crédito pessoa física. Outros indicadores de endividamento poderão ser sugeridos a essas instituições, com vistas a aperfeiçoar a expressão da realidade do endividamento nacional.

Acredita-se que, após um ano da implantação das medidas preconizadas no Projeto de Lei do Senado nº 283/12, os indicadores econômicos supracitados já poderiam refletir significativamente os seus efeitos.

ANEXO

Considerações acerca do tratamento do Superendividamento no Direito Francês e no Direito Português

Em outros países, como a França e Portugal, o tratamento do problema do superendividamento já se encontra legalmente disciplinado.

O modelo francês⁴ é composto por três fases, quais sejam a fase extrajudicial ou administrativa, a fase judicial, à qual somente se recorreria caso a primeira resultasse em insucesso, e a fase da moratória.

A fase extrajudicial é o momento em que o consumidor busca uma conciliação com os credores. Existem comissões, chamadas de Comissões de Superendividamento (*Comissions de Surendettement*) que, ao avaliarem as condições do devedor, tais como a boa-fé, elaboram um plano de pagamento das dívidas que passa pelo crivo de um juiz do superendividamento. Havendo conciliação entre as partes, o juiz homologa o termo de acordo.

A legislação francesa exige que, para fazer parte de um plano de pagamento, as dívidas do consumidor precisam ser de ordem não profissional. Significa que são aquelas dívidas assumidas pelo devedor perante uma instituição de crédito, a fim de garantir o próprio sustento e o de sua família. Diferentemente, as dívidas profissionais são aquelas advindas da atividade profissional do devedor. Essas últimas, seguindo-se a letra da lei francesa, não são abrangidas pelo plano de pagamento do consumidor.

Além dos critérios relativos ao tipo da dívida contraída pelo consumidor, a legislação francesa exige, ainda, condições de acesso ao plano de pagamento das dívidas. Assim, só podem se beneficiar desse regime as pessoas físicas, que sejam cidadãos franceses ou estrangeiros residentes na França e que estejam imbuídos de boa-fé.

O modelo francês aborda, ainda, um aspecto muito interessante sobre o tipo de consumidor superendividado. A referida legislação determina que o plano de pagamento de dívidas valerá tanto para o superendividado passivo, quanto para o ativo inconsciente. Quanto à primeira classificação, entendem-se aqueles consumidores que se veem impossibilitados de arcar com as suas obrigações de crédito em razão de motivos exteriores e imprevistos. Já o superendividado ativo inconsciente é aquele que, ao adquirir o crédito, agiu de forma precipitada, ignorando as consequências de ordem contratual. Não obstante, ficam completamente excluídos os superendividados ativos conscientes, ou seja, aqueles que adquiriram o crédito com a clara intenção de não arcar com as obrigações contratuais.

⁴ FALCÃO, Rebeca de Queiroga. Texto extraído da monografia intitulada “O superendividamento do consumidor: a necessidade de um tratamento legislativo no Brasil”, apresentada na conclusão do curso de Direito no Centro Universitário de Brasília - Uniceub – Brasília – julho/2013.

É válido lembrar que, de acordo com o modelo francês, a iniciativa processual é de competência do devedor, que deve apresentar uma descrição da sua situação de insolvência perante o Banco da França. A Comissão de Superendividamento competente avalia todos os critérios de admissão do consumidor e, caso o pedido seja deferido, o plano de reescalonamento das dívidas é elaborado.

Por outro lado, quando o devedor e seus credores não alcançam um acordo sobre o reescalonamento das dívidas, a Comissão de Superendividamento pode apenas se limitar a declarar a ausência de conciliação e, então, o devedor deve dar início a uma nova fase do processo de superendividamento, qual seja a fase judicial.

A fase judicial, por sua vez, é instaurada quando a fase administrativa de conciliação resta infrutífera. De forma sucinta, esta segunda fase da legislação francesa acerca do superendividamento determina que o devedor poderá requerer a reestruturação do passivo por meio de um plano judicial relativo às dívidas não acordadas. O pedido do devedor deve ser instruído com toda a documentação suficiente para demonstrar o seu ativo e passivo. Após a análise de toda a documentação, o juiz pode tomar diferentes tipos de decisão, dentre elas:

"(...) requerer de qualquer entidade todas as informações que repute necessárias para poder apreciar melhor a situação do endividado; ordenar medidas de reescalonamento; solicitar à Comissão uma nova tentativa de conciliação das partes; ordenar, a pedido de uma das partes, a execução provisória de algumas das medidas recomendadas pela Comissão; conceder o perdão da totalidade ou de parte das dívidas não fiscais, nem de alimentos; e, por último, substituir o plano da Comissão pelo seu plano de reestruturação do passivo (...)"

Esses seriam, pois, os procedimentos realizados quando o processo precisa chegar à fase judicial, não sendo possível ignorar a importância do papel das referidas Comissões ainda no momento extrajudicial.

Acrescente-se, por fim, a fase da moratória no modelo francês. Esta fase se destina a tratar dos casos em que o plano de reescalonamento das dívidas não seria viável. Esta fase, portanto, foi criada para aqueles casos em que se verifica a falta de bens e de rendimentos capazes de adimplir as obrigações de crédito do consumidor. A função precípua da fase moratória seria a de conferir um tempo ao devedor a fim de que reorganize a sua situação financeira de modo a tornar possível a hipótese de perdão da dívida ou mesmo da criação de um plano de reestruturação.

A experiência do tratamento do problema do superendividamento na lei portuguesa⁵

⁵ FALCÃO, Rebeca de Queiroga. Texto extraído da monografia intitulada “O superendividamento do consumidor: a necessidade de um tratamento legislativo no Brasil”, apresentada na conclusão do curso de Direito no Centro Universitário de Brasília - Uniceub – Brasília – julho/2013.

Também há em Portugal um regime jurídico específico para o tratamento do superendividamento das pessoas físicas, sendo que o termo português comumente utilizado é "pessoa singular".

A estrutura normativa que se destina a regulamentar a situação de superendividado dos consumidores em Portugal é o Processo Especial de Revitalização (PER). Esse instrumento foi recentemente aprovado pela Lei nº 16/2012, de 20 de abril, que alterou o Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE).

O processo especial de revitalização pretende, como um mecanismo mais célere e eficaz, possibilitar a recuperação dos devedores que se encontrem em situação econômica difícil ou em situação de insolvência meramente iminente, mas que ainda não tenham entrado em situação de insolvência atual.

Em situação econômica e financeira difícil, encontra-se o devedor que enfrenta dificuldades para cumprir pontualmente e honrar suas obrigações, seja porque não dispõe de liquidez, seja porque não consegue obter crédito em razão de um motivo qualquer.

O PER, portanto, é um processo que permite a negociação entre o devedor, em situação econômica e financeira difícil ou de insolvência meramente iminente, e seus credores, por intermédio de um plano de recuperação. Insta salientar a importância de estar o devedor em situação de insolvência meramente iminente, ou seja, que ainda seja passível de recuperação, haja vista que os consumidores que já se encontram em situação de insolvência atual não podem ser beneficiados por tal processo de revitalização. Nesse sentido: "O devedor que esteja impossibilitado de cumprir pontualmente as suas obrigações já se encontra em situação de insolvência atual, não lhe estando facultada a hipótese de recurso ao PER, para proteção do comércio jurídico em geral e dos seus credores em particular".

Entre aqueles que podem recorrer ao PER encontram-se todos os devedores cuja situação econômico-financeira seja difícil ou que se figure como insolvência meramente iminente. Infere-se, portanto, que, dentre os sujeitos aptos a recorrer ao PER, estão, também, os consumidores superendividados, uma vez que a situação destes é de insolvência meramente iminente, porquanto a sua situação patrimonial ainda está a permitir um equacionamento do seu passivo junto a credores.

O processo especial de revitalização visa a permitir a negociação entre credores e o devedor que se encontre em situação econômico-financeira difícil ou de insolvência meramente iminente. O que se observa, portanto, é que o PER inclui no processo de revitalização tanto a pessoa jurídica, quanto a pessoa física, ou singular, segundo a terminologia portuguesa.

Assim, o devedor que atenda aos requisitos da PER poderá obter um acordo que permita a sua revitalização econômica, por meio da aprovação de um plano de recuperação, sem a necessidade de haver a decretação da sua prévia insolvência.

Importante salientar o fato de que o PER inicia-se pela manifestação de vontade do devedor e de, pelo menos, um dos credores por meio de declaração escrita, cujo teor consiste em comunicar ao juiz que pretende dar início ao seu processo de recuperação.

O PER pode revestir-se de duas situações processuais distintas, quais sejam a fase negocial, em que o devedor realiza negociação com todos os seus credores visando à sua revitalização por meio da aprovação de um plano de recuperação; e a fase da homologação, segundo a qual o devedor apresenta ao tribunal um acordo extrajudicial de recuperação, assinado pelo devedor e por, no mínimo, um dos credores.

Logo após receber a comunicação do devedor de que pretende iniciar negociações com os credores, o juiz deve nomear, de imediato, um administrador judicial provisório. Dentre as principais funções desse administrador estão a incumbência de participar das negociações, orientando e fiscalizando o decurso dos trabalhos, bem como a sua regularidade; elaborar a lista provisória de créditos e, ainda, apresentá-la ao tribunal.

Após a instauração do PER, tem-se que a nomeação do administrador judicial obsta a propositura de quaisquer ações que tenham por objeto a cobrança daquele devedor. Além disso, enquanto durarem as negociações, ficam suspensas as ações, de mesma finalidade, que já estejam em curso, extinguindo-se aquelas tão logo seja aprovado e homologado o plano de recuperação do devedor.

Nesse sentido: "Tendo sempre em consideração que, se por um lado o PER suspende as ações para cobranças de dívidas contra o devedor, também o inibe de praticar atos de especial relevo sem autorização do administrador judicial provisório, pois a posição e segurança do credor deve ser protegida e não prejudicada pela utilização do PER".

Percebe-se, então, que a prática de atos de especial relevo por parte do devedor depende da autorização do administrador judicial e deve ser requerida por escrito. A resposta do administrador ao requerimento de autorização deve ocorrer em um prazo de cinco dias, caso contrário, considera-se como recusado o pedido de autorização formulado pelo devedor.

Ato contínuo à nomeação do administrador judicial, o devedor deve comunicar a todos os seus credores que ainda não tenham subscrito a declaração, com base na qual manifestou a sua pretensão de se sujeitar ao PER, convidando-os a participar das negociações em andamento.

Havendo aprovação unânime do plano de recuperação do devedor, aquele deve ser assinado por todos os credores e, em seguida, deve ser remetido ao processo para

que o juiz, no prazo de dez dias, decida se deve homologar o plano ou recusar a sua homologação. Caso a aprovação ocorra por maioria, o devedor deve remeter o plano de recuperação aprovado ao tribunal.

A lei portuguesa consagra a possibilidade de se utilizar o PER como forma de homologação de acordos extrajudiciais, suprimindo-se a fase negocial. Neste caso, o devedor deve apresentar o acordo já firmado, acompanhado dos documentos necessários para dar entrada ao processo de revitalização. Em seguida, o juiz nomeia o administrador judicial e converte a lista de crédito em definitiva.

A abordagem da lei portuguesa é muito interessante nesse sentido, porquanto permite a recuperação do devedor pessoa física, evitando que a sua situação financeira, ainda passível de revitalização (caso contrário, não poderia ser objeto do PER, conforme já explanado), piore ao ponto de atingir a insolvabilidade, tornando quase impossível a sua reestruturação econômico-financeira.

Pela análise dessas duas legislações estrangeiras, é possível perceber a semelhança dos modelos francês e português no tocante à essência do tratamento excepcional que se deve destinar ao problema do superendividamento.