

# **COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 3.515, DE 2015 - SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR**

## **PROJETO DE LEI Nº 3.515, DE 2015**

Apensados: PL nº 5.173/2013, PL nº 1.982/2015, PL nº 3.402/2015, PL nº 4.010/2015, PL nº 4.405/2016, PL nº 7.585/2017, PL nº 7.590/2017, PL nº 7.840/2017, PL nº 7.884/2017, PL nº 8.336/2017, PL nº 10.380/2018, PL nº 9.837/2018, PL nº 2.825/2019, PL nº 3.721/2019, PL nº 420/2019, PL nº 4.331/2019, PL nº 4.728/2019, PL nº 4.857/2019, PL nº 507/2019, PL nº 5.394/2019 e PL nº 5.551/2019

Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e o art. 96 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento.

**Autor:** SENADO FEDERAL - JOSÉ SARNEY

**Relator:** Deputado FRANCO CARTAFINA

## **I - RELATÓRIO**

O PL 3.515/2015 altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e o art. 96 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento.

O Projeto teve origem no PLS 283/2012, de autoria do Senado Federal, que, por seu turno, foi fruto dos trabalhos de uma Comissão de Juristas formada naquela Casa por um seleto grupo de especialistas no tema do superendividamento. Foi recebido nesta Câmara dos Deputados em 04/11/2015 e inicialmente distribuído para apreciação das Comissões de Defesa do Consumidor, Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e

Justiça e de Cidadania (Mérito e Art. 54, RICD), respectivamente. A matéria tramita em regime de prioridade e submete-se à competência do Plenário.

Em 24/05/2017, o Projeto foi aprovado na Comissão de Defesa do Consumidor na forma de um substitutivo muito próximo ao teor original, mas com duas distinções básicas: suprimiu-se, por falta de acordo, a parte que caracterizava como abusiva a publicidade que contivesse “apelo imperativo de consumo à criança” e delegou-se à regulamentação a definição do parâmetro de preservação do mínimo existencial a ser buscado na prevenção e no tratamento do superendividamento.

Em 13/06/2017, o Projeto teve seu despacho inicial pela Mesa Diretora revisto e passou a ser objeto de exame também pelas Comissões de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços e de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática. Em decorrência, por versar sobre matéria afeta a mais de três Comissões de mérito (art. 34, II, do RICD), passou a ser da competência de Comissão Especial.

Estão apensados à proposição principal os seguintes projetos: PL nº 5.173/2013, PL nº 1.982/2015, PL nº 3.402/2015, PL nº 4.010/2015, PL nº 4.405/2016, PL nº 7.585/2017, PL nº 7.590/2017, PL nº 7.840/2017, PL nº 7.884/2017, PL nº 8.336/2017, PL nº 10.380/2018, PL nº 9.837/2018, PL nº 2.825/2019, PL nº 3.721/2019, PL nº 420/2019, PL nº 4.331/2019, PL nº 4.728/2019, PL nº 4.857/2019, PL nº 507/2019, PL nº 5.394/2019 e PL nº 5.551/2019.

O PL nº 5.173/2013 altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que "dispõe sobre a proteção ao consumidor e dá outras providências" para propor medidas preventivas contra o superendividamento dos consumidores.

O PL nº 1.982/2015 veda a discriminação de clientes bancários que já estiveram em situação de inadimplência junto à instituição financeira.

O PL nº 3.402/2015 altera a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, para incluir a modicidade no princípio do atendimento às necessidades dos usuários finais, que norteia as atividades praticadas pelos arranjos de pagamento e pelas instituições de pagamento, e dá outras providências.

O PL nº 4.010/2015 acrescenta o art. 42-A à Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, "que dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências", para exigir a notificação do consumidor nas cessões de crédito.

O PL nº 4.405/2016 inclui parágrafos ao art. 4º da Lei nº 11.110, de 24 de abril de 2005 - que Institui o Programa nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO, para vedar que instituições financeiras utilizem o critério etário para negar a contratação de microcrédito produtivo orientado por pessoas idosas.

O PL nº 7.585/2017 estabelece limites para operações com cartão de crédito e demais instrumentos de pagamento pós-pagos, e aumenta a multa administrativa aplicável pelo Banco Central do Brasil no exercício da atividade de supervisão bancária.

O PL nº 7.590/2017 estabelece o procedimento de recuperação judicial de pessoas físicas, altera a Lei n.º 9.099, de 26 de setembro de 1995, para atribuir a competência dos Juizados Especiais Cíveis para processar e julgar a recuperação judicial da pessoa física nos termos e condições que especifica.

O PL nº 7.840/2017 acrescenta §§4º a 7º ao art. 52, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para estabelecer percentual limite para a fixação de prestações mensais na renegociação de operações de crédito por pessoa física.

O PL nº 7.884/2017 altera as Leis nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso) e nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, para tratar da prevenção do superendividamento das pessoas idosas.

O PL nº 8.336/2017 estabelece regras gerais sobre a contratação de operações de crédito ao consumidor, revogando o Decreto nº 22.626 de 1933 (Lei da Usura).

O PL nº 10.380/2018 altera o Código de Defesa do Consumidor para dispor sobre práticas abusivas quando aplicadas a idosos.

O PL nº 9.837/2018 altera a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha

de pagamento, e dá outras providências, para dispor sobre a limitação dos descontos em conta corrente para pagamento de empréstimos bancários.

O PL nº 2.825/2019 dispõe sobre a oferta de financiamentos e seguros imobiliários a pessoas maiores de sessenta anos, e dá outras providências.

O PL nº 3.721/2019 dispõe sobre a insolvência civil (Falência de Pessoa Física) e a recuperação financeira de superendividados.

O PL nº 420/2019 altera as Leis nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso) e nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, para tratar da prevenção do superendividamento das pessoas idosas.

O PL nº 4.331/2019 acrescenta o §7º ao artigo 6º da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, e o artigo 10-A à Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, para vedar a contratação e a renovação de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil por aposentado, pensionista e idoso, por meio de ligação telefônica.

O PL nº 4.728/2019 proíbe instituições financeiras de celebrar quaisquer contratos de operação de crédito com aposentados e pensionistas por meio de contato telefônico.

O PL nº 4.857/2019 dispõe sobre plano geral de reorganização e regularização de dívidas de pessoas físicas e jurídicas não empresárias e institui o processo de recomeço econômico-financeiro.

O PL nº 507/2019 altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para estabelecer o início do prazo de prescrição relativo à cobrança de dívida do consumidor.

O PL nº 5.394/2019 obriga as instituições financeiras, ou sociedades de créditos credenciadas, a garantir ao usuário ou consumidor, acesso prévio às diversas modalidades de empréstimo ou financiamento, para opção da oferta de crédito menos onerosa.

O PL nº 5.551/2019 estabelece limite para comprometimento de renda de pessoas físicas, microempresas e empresas de pequeno porte para adimplemento de operações de crédito.

Em 12/06/2019, por expedido o ato da Presidência da Câmara dos Deputados que criou a Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL 3.515/2015 e seus apensos.

Em 03/09/2019, a presente Comissão Especial foi constituída, tendo a Deputada Mariana Carvalho como Presidente da Comissão. Recebi a honrosa incumbência de relatar a matéria. Por ser competência do Plenário, a matéria não recebeu emendas até a presente fase.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Todas as informações e sugestões recebidas, somadas aos debates realizados, contribuíram decisivamente para traçar as convicções que conduziram à elaboração deste parecer.

### **II.1 Constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa**

Preliminarmente, considerando o amplo campo temático das Comissões Especiais, cumpre enfatizar que **todos os projetos de lei em apreciação mostram-se válidos sob os aspectos da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.**

### **II.2 Adequação orçamentária**

Compete, ainda, às Comissões Especiais apreciar as proposições quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 (Lei nº 13.707, de 140 de agosto de 2018), em seu art. 114, estabelece que as proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de

despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação para efeito de adequação orçamentária e financeira, e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

O art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF exige estar a proposição acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, para assim atender o disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma de duas condições alternativas.

Uma condição é que o proponente demonstre que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias. Outra condição, alternativa, é que a proposição esteja acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação de base de cálculo ou da majoração ou criação de tributo ou contribuição, podendo o benefício entrar em vigor apenas quando implantadas tais medidas. Por fim, e não menos relevante, cumpre destacar que a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, conferiu status constitucional às disposições previstas na LRF e na LDO, as quais têm orientado o exame de adequação orçamentária por parte desta Comissão. Nesse sentido, o art. 113 do Ato das Disposições Transitórias (ADCT) reforçou o controle sobre alterações legislativas geradoras de impacto orçamentário, ao estabelecer que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto financeiro e orçamentário.

Após análise do Projeto de Lei nº 3.515/2015, e de seus apensos, PL nº 5.173/2013, PL nº 1.982/2015, PL nº 3.402/2015, PL nº 4.010/2015, PL nº 4.405/2016, PL nº 7.585/2017, PL nº 7.590/2017, PL nº 7.840/2017, PL nº 7.884/2017, PL nº 8.336/2017, PL nº 10.380/2018, PL nº 9.837/2018, PL nº 2.825/2019, PL nº 3.721/2019, PL nº 420/2019, PL nº 4.331/2019, PL nº 4.728/2019, PL nº 4.857/2019, PL nº 507/2019, PL nº 5.394/2019 e PL nº 5.551/2019, **entendemos que todos estão adequados**

**financeira e orçamentariamente, à exceção do Projeto de Lei nº 4.857/2019,** que, em seu artigo 44, estabelece que os Estados instituirão Juizados Especiais de Recomeço Econômico-Financeiro, com competência para processo, julgamento e execução de ações de recomeço econômico-financeiro, cujo montante total da dívida não supere 40 (quarenta) salários mínimos. Ao estabelecer a criação de juizados especiais, também se está criando uma despesa contínua sem previsão orçamentária, o que torna esse Projeto de Lei inadequado e incompatível financeira e orçamentariamente.

### **II.3 Mérito**

O presente projeto de lei, oriundo do Senado Federal e apresentado naquela Casa pelo ilustre Senador José Sarney, corporifica o empenho de uma notável Comissão de Juristas, que reuniu os mais brilhantes especialistas do direito do consumidor em nosso País.

O Projeto de Lei 3.515/2015 consiste, seguramente, em uma das mais relevantes proposições em trâmite nesta Câmara dos Deputados e traduz uma das mais consistentes – e imprescindíveis – iniciativas de atualização da Lei n.º 8.078, de 1990, Código de Proteção e Defesa do Consumidor (CDC).

Passados vinte e nove anos de sua vigência, não é demasiado afirmar que o Código ressignificou as relações de consumo no Brasil. De modo equilibrado, aprofundou a interlocução entre a atividade econômica e os interesses da coletividade, conciliando a dimensão individual com a dimensão social. Ele também impôs limitações ao mercado de consumo, exigindo que o progresso econômico fosse alcançado sem prejuízo dos interesses da sociedade, em especial daqueles relacionados com a feição que todos os indivíduos assumem numa economia de mercado: a de consumidores.

Apesar do inquestionável êxito do quadro normativo delineado pelo Código, é evidente que um diploma com sua dimensão e alcance não poderia equacionar, em definitivo, todas as controvérsias emergentes do mercado de consumo.

E embora a estrutura fundamental do CDC repouse sob uma arquitetura eminentemente principiológica – o que lhe emprestou longevidade para preservar sua força normativa diante de todas as mudanças experimentadas pela nossa sociedade de consumo ao longo desses quase 30 anos – há, efetivamente, campos que merecem aprimoramentos.

Uma área que inegavelmente carece de novas soluções legislativas guarda pertinência com a questão do superendividamento. O acesso fácil ao crédito é algo relativamente novo para a sociedade brasileira. Apenas depois da estabilização da economia e da evolução de nosso mercado de consumo, o País começou a ostentar níveis de rendimento familiar e de disponibilidade de bens capazes de assegurar uma expansão efetiva da oferta de crédito. Junto com os inegáveis benefícios da ampliação do crédito, entretanto, o País passou a experimentar um dos seus mais perigosos inconvenientes: o endividamento excessivo dos consumidores.

A associação da pouca familiaridade com o crédito e da precária educação financeira de nossa população, por um lado, e as eficientes – e nem sempre transparentes – ferramentas de marketing do setor financeiro, por outro, redundam frequentemente em contratações irrefletidas, cujos custos restam, infelizmente, por sobrecarregar a capacidade econômica dos devedores e por colocar em risco a subsistência de muitas famílias.

As estatísticas emprestam contornos dramáticos à realidade do endividamento na sociedade brasileira. Os 60% de famílias endividadas e os 30% de brasileiros em situação de inadimplência (63 milhões) revelam a urgente necessidade de avanços na arquitetura legislativa para enfrentar, de modo definitivo, esse quadro tão perverso.

Vemos no Projeto de Lei n.º 3.515/2015, um arsenal de regras bastante eficientes para tratar o fenômeno do superendividamento.

Alicerçado sobre dois eixos fundamentais – a prevenção e o tratamento, por meio da conciliação, do superendividamento – o Projeto, durante seu trâmite no Senado Federal, perpassou por um longo processo de debates e audiências públicas com representantes de todos os atores do mercado de crédito e do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC). No curso



desse processo, enquanto se colhiam as pertinentes críticas e contribuições, a proposição ganhou ainda mais maturidade e consistência do que sua concepção original.

O apreço à boa-fé, à função social do crédito, à dignidade da pessoa humana, bem como o foco sobre o acesso responsável ao crédito, sobre o papel ativo dos concedentes de crédito na informação plena e na educação financeira dos consumidores, foram elementos que inspiraram as mudanças empreendidas no texto inicial e que resultaram em maior densidade normativa no Projeto.

Além da imposição de maior rigor na publicidade da oferta de crédito e o dever ativo de informação, esclarecimento e de avaliação do conhecimento da condição social e da capacidade de discernimento do tomador de crédito (compartilhamento de responsabilidades entre a instituição de crédito e consumidor), o Projeto ainda prevê a figura da Conciliação Judicial entre devedores e credores.

Não havendo êxito na fase de conciliação, a proposição determina a revisão judicial compulsória dos contratos e dívidas em caso de insucesso na conciliação, e ainda admite a conciliação administrativa concorrente, a ser dirigida pelos órgãos integrantes do SNDC (Procons).

Esses caminhos compreendem a situação acidental de inadimplência dos consumidores e permitem um reajuste dos encargos e obrigações do devedor com a participação dos credores, levando em consideração as peculiaridades daquele caso. Circunstâncias como boa-fé, nível de endividamento, capacidade financeira, viabilidade e extensão de um plano de pagamento são avaliadas em cada situação concreta.

Ao longo dos trabalhos desta Comissão Especial, decidimos promover uma série de audiências públicas, com o objetivo de propiciar maior participação de todos os atores envolvidos na questão do endividamento e de ouvir as opiniões dos principais pensadores acerca do assunto. Com o inestimável empenho de todos os membros deste colegiado, e sob a direção firme e cuidadosa de nossa Presidente, transformamos esta Comissão Especial num amplo, imparcial e produtivo foro de debate e reflexão sobre esse fenômeno

que tanto afeta nossa sociedade na atualidade. Foram sete encontros ricos em cooperação e ideias, que descrevo a seguir:

1ª Audiência Pública - 17.09.19, com a participação de:

- Ricardo de Barros Vieira - Diretor-Executivo da Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços - ABECS
- Lilian Salgado - Presidente do Instituto Defesa Coletiva - IDC
- Andrey Vilas Boas de Freitas - Coordenador-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado da Secretaria Nacional do Consumidor - SENACON

2ª Audiência Pública - 24.09.19

- Luiz Rabi - Economista Chefe da Serasa Experian;
- Patrícia Cardoso - Representante do Colégio Nacional dos Defensores Públicos Gerais - CONDEGE;
- Leonardo Garcia, Procurador do Estado do Espírito

3ª Audiência Pública - Conjunta com a Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa - 25.09.19

- Gustavo Paulo de Leite Souza, Diretor de Integridade, Governança e Gerenciamento de Riscos do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.

4ª Audiência Pública - 01.10.19

- Cláudia Lima Marques, Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS
- Eduardo Schroder, Presidente do Fórum dos Procons Mineiros
- Vitor Hugo do Amaral Ferreira, Diretor Secretário Geral do Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor - BRASILCON
- Walter José Faiad de Moura, Procurador de Defesa do Consumidor do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil –OAB

5ª Audiência Pública - 8.10.19

- Ciro Gomes, Vice-Presidente do PDT

6ª Audiência Pública - 15.10.19

- Paulo Roberto Binicheski, Vice-Presidente da Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor - MPCON

- Leandro Vilain, Diretor de Negócios e Operações da Federação Brasileira de Bancos - Febraban

- Ione Amorim, Economista do Instituto de Defesa do Consumidor - IDEC

- Antônio Carlos Fontes Cintra, Coordenador da Comissão dos Direitos do Consumidor da Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos

7ª Audiência Pública - 22.10.19

- Clarissa Costa de Lima, Juíza de Direito do TJRS

- Fabiana Andrea de Almeida Oliveira Pellegrino, Juíza de Direito do TJBA

- Marcela Kawauti, Economista Chefe do SPC

- Henrique Lian, Diretor de Relações Institucionais e Mídia da Associação Brasileira de Defesa do Consumidor - PROTESTE

Ao mesmo passo em que pudemos conhecer com maior amplitude e profundidade o superendividamento das famílias brasileiras por meio das audiências, tivemos a preocupação, no curso das discussões realizadas, de questionar os especialistas acerca da extensão do problema do endividamento e sobre a pertinência e eficácia do PL 3515/2015 para enfrentá-lo. Especialmente, buscamos também averiguar se o tempo decorrido entre sua aprovação no Senado (2015) e o momento atual exigiria modificações importantes na estrutura do projeto.

As respostas que obtivemos foram praticamente unânimes: o superendividamento alcançou níveis dramáticos e constituiu-se numa carga insuportável para os padrões desejáveis de cidadania e dignidade aos brasileiros, além de operar efeitos adversos persistentes na economia do País.

Os dados demonstrados nas audiências retratam um cenário desolador. Temos 63 milhões de brasileiros inadimplentes, um lastimável recorde histórico, em que 94% ostentam rendimento mensal inferior a 5 salários mínimos. Nesse universo de endividados, são 12 milhões de jovens, que já iniciam sua vida laboral em condições completamente desfavoráveis, e quase 6 milhões de idosos, que deveriam, após décadas de trabalho exaustivo, estar partilhando de momentos de exercício pleno de sua dignidade e de maior tranquilidade financeira. Desses 6 milhões de idosos, 32% são de baixa renda, justamente os brasileiros que se encontram em maior situação de hipervulnerabilidade.

Estamos diante de um profundo problema social, no qual 50% dos endividados voltam a ficar inadimplentes. Tomam novos empréstimos para rolar a dívida e acabam reincidindo na impontualidade ao longo da renegociação, num círculo vicioso que acentua ainda mais as dificuldades de existência digna dos devedores, que passam a canalizar a integralidade de seus rendimentos para o pagamento de dívidas e colocam em risco a subsistência da família, traço característico do superendividamento.

E é muito importante ressaltar que a quase totalidade do endividamento dos brasileiros é contraído de boa-fé e de forma passiva. Há abusos demais na oferta de crédito e esses excessos não têm sido acompanhados de reações efetivas por parte das políticas públicas e do regramento jurídico. Recentemente, no campo dos aposentados, o Instituto Nacional do Seguro Social editou normas que buscam estabelecer um período de quarentena para proteger seus pensionistas do voraz assédio que as financeiras empreendem contra aqueles que se aposentam. Trata-se, porém, de iniciativa tímida, ainda longe de oferecer solução para o problema do abuso nas ofertas e contratações de crédito consignado.

A par de uma questão social, o superendividamento, nos níveis assustadores que alcançou no Brasil, reflete decisivamente na economia brasileira, agravando o cenário de crise e repelindo as possibilidades de recuperação. Como lembrado por Ciro Gomes, Presidente Nacional do PDT, na audiência pública de que participou nesta Comissão, “50% da energia motriz do crescimento econômico brasileiro se dá pelo consumo das famílias”. Na

realidade brasileira, portanto, a retirada desse enorme contingente de brasileiros inadimplentes do mercado de consumo tem vultosa repercussão na redução do volume de vendas, da geração de empregos e na produção de riquezas.

E como já apontado antes neste relatório, as ferramentas atualmente disponíveis dificultam sensivelmente a saída dos devedores da situação de inadimplência. Os juros elevados, as restrições na oferta de emprego e o baixo crescimento da massa salarial impedem a retomada da capacidade de pagamento pelos devedores, mantendo-os persistentemente nessa situação. O que, por outro lado, impacta nas próprias taxas de juros, uma vez que um terço do spread bancário é determinado pela inadimplência. Os juros já extorsivamente altos tendem, nesse quadro, a aumentar, expandindo ainda mais os níveis de inadimplência que, por sua vez, repercutirão na definição de taxas ainda maiores, numa espécie de *loop* incessante e danoso a toda sociedade.

Conclui-se, assim, a partir das experiências relatadas nas audiências, que o quadro do superendividamento no Brasil é extremamente dramático e que seu viés, a manter-se a corrente falta de mecanismos de prevenção e de tratamento, é de elevação do percentual de brasileiros inadimplentes e do volume de dívida.

Feita essa constatação, passemos a examinar a aptidão do PL 3.515/2015 para oferecer respostas concretas ao fenômeno do superendividamento. E para tanto, servimo-nos, inicialmente, das afirmações da Professora Cláudia Lima Marques – certamente uma das maiores expoentes do direito do consumidor no Brasil e das mais respeitadas especialistas em endividamento dos consumidores, apresentadas em audiência pública nesta Comissão – quando defende a redação aprovada no Senado Federal:

#### **“Porque aprovar o PL3515,2015? Pontos-Chave**

→ Acidente da vida (desemprego, redução de renda,divórcio/separação, morte ou doenças na família etc.) Boa-fé está no conceito de superendividamento!

→ crédito responsável/combater práticas abusivas contra idosos, analfabetos e pessoas com baixa instrução - fornecedor e seus intermediários e ‘pastinhas’ devem fornecer informações e esclarecimentos adequados ao consumidor – cópia do contrato!

→ 'mínimo existencial', com limite máximo de consignação em folha de pagamento (30% da remuneração mensal líquida). Assegura um direito de arrependimento ao crédito consignado!

→ Necessário proibir o assédio do consumidor para contratar o fornecimento do crédito, inclusive à distância (meio eletrônico ou telefone), especialmente quando se tratar de consumidor idoso!

→ Proibir a oferta de crédito que: a) faça referência a crédito "sem juros", "gratuito", "sem acréscimo", "taxa zero" ou expressão semelhante; b) indique que a operação de crédito poderá ser concluída sem a consulta a serviços de proteção ao crédito ou sem avaliação da capacidade de reembolso, c) oculte ou dificulte a compreensão sobre os riscos e os ônus da contratação!

→ Conexão de contratos!

→ Como países de capitalismo e mercados consolidados e saudáveis (USA, Alemanha, França) temos que incluir uma solução um tratamento para o problema do superendividamento dos consumidores, para que voltem ao mercado de consumo. A solução é estimular a conciliação, com tempo e ordem: mais tempo para pagar os créditos maiores e ordem no pagamento, assim um plano deve ser estabelecido, melhorando a educação financeira e a cultura do pagamento!

→ Para preservar o 'mínimo existencial' e o consumidor puder pagar todas as suas dívidas (70% dos feirões de dívidas não funcionam, pois o consumidor cai novamente em dívida) necessária uma conciliação em bloco de todas as dívidas do superendividado com todos os seus credores, em uma audiência (para-judicial) de conciliação com base na boa-fé (exceção da ruína)!

→ Caso a conciliação não seja exitosa com todos os credores, o juiz é chamado para estabelecer um plano judicial compulsório de repactuação das dívidas, assegurado o pagamento do principal!

Essa também é a posição do Promotor Paulo Roberto Binicheski, Vice-Presidente da Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor, defensor institucional da causa consumerista. Em sua fala na Comissão, lembrou a lamentável epidemia de endividamento e alertou para os numerosos casos em que os inadimplentes comprometem 100% de seus

salários para o pagamento de dívidas. Como ator diretamente envolvido na defesa dos consumidores, destacou a enorme dificuldade que os devedores encontram para obter proteção jurídica adequada nas instâncias judiciais em virtude da ausência de um marco legal que discipline a figura do superendividamento. Desse quadro decorre, na visão do especialista, a urgência na aprovação do PL 3.515/2015.

Em linha semelhante, Ione Amorim, Economista do Instituto de Defesa do Consumidor – IDEC, apontou em sua apresentação em audiência da Comissão para a demanda premente por uma disciplina jurídica que assegure o crédito justo e que enfrente o superendividamento. E ressaltou a circunstância de que o consumidor endividado perde sua natureza de agente econômico, transferindo toda sua renda para o setor financeiro e, com isso, contribuindo para a estagnação da economia.

Lilian Salgado, Presidente do Instituto Defesa Coletiva – IDC, foi mais uma expositora que enalteceu o PL 3.515/2015 em audiência da Comissão. Assim como Ciro Gomes, participante já citado neste relatório, enfocou os avanços que o Projeto traz no campo da educação financeira, ferramenta indispensável para conscientizar os consumidores sobre o uso responsável e produtivo do crédito e para fortalecê-los nas suas relações com os fornecedores de crédito.

Em síntese, a partir de todas as experiências e conhecimentos partilhados conosco pelos especialistas durante as sessões de audiência a compreensão que tivemos foi, primeiramente, a de que a situação atual do endividamento da população brasileira é, verdadeiramente, insustentável e que constitui dever urgente deste Parlamento, como instância representativa da sociedade, produzir uma resposta firme e efetiva contra essa mazela que assola todo o País.

Em segundo, reafirmamos nosso entendimento – diante das afirmações seguras da ampla maioria dos participantes das audiências públicas – de que o PL 3.515/2015, na forma como veio do Senado Federal, onde foi aprovado por unanimidade, de fato compõe, por um lado, uma arquitetura legislativa sólida e absolutamente eficiente para instituir um modelo coerente de

prevenção do endividamento. E, por outro, uma disciplina proporcional e apropriada para o tratamento administrativo e judicial do endividamento e para o resgate dos inadimplentes, reconduzindo-os ao mercado de consumo.

Ouvimos, durante os debates nas audiências, algumas sugestões de modificações pontuais no Projeto e recebemos em nosso gabinete outras propostas que objetivavam alterar determinados dispositivos do texto. Importante destacar, contudo, que a ideia subjacente a todas essas recomendações era a de aprimorar aspectos acessórios do diploma. Não vislumbramos, em nenhuma das sugestões, críticas à racionalidade ou à estrutura do projeto que pudessem retirar seu mérito e excelência. Ao contrário, considerando a dimensão inovadora da proposição e o extenso alcance de suas disposições, o reduzido número de sugestões reforça seu potencial para oferecer uma resposta normativa contundente ao fenômeno do superendividamento.

Cumpramos também, elogiar a valiosa contribuição dos colegas parlamentares por meio dos diversos projetos apensados. Vemos ali, sem dúvida, uma gama variada de propostas que certamente poderiam enriquecer o projeto original. Sem, de forma alguma, descurar dessas brilhantes iniciativas, é preciso admitir, entretanto, que dentre elas não há projeto que ostente a coesão e a abrangência normativa que o PL 3.515/2015 atingiu como decorrência do trabalho incansável dos principais estudiosos do tema na sua elaboração inicial e ao longo de sua tramitação no Senado Federal.

Com todo respeito, portanto, ao louvável trabalho dos autores e de suas nobres intenções, penso que o PL 3.515/2015 atende às oportunas e pertinentes preocupações subjacentes às demais proposições. Nesse contexto, peço aos colegas que vejam a circunstancial sugestão de rejeição neste momento – dada a urgência de prover uma sólida ferramenta legislativa para conter e remediar o superendividamento epidêmico que vive o País – como, na essência, uma aprovação de seus conteúdos.

Com essa ordem de considerações, sem pretender reduzir a importância e o protagonismo desta Câmara dos Deputados, tampouco desmerecer esta Comissão na qual, com tanto orgulho, ocupo a posição de relator, **entendo que o melhor caminho para atendermos os interesses dos**



**consumidores brasileiros é, efetivamente, aprovar o Projeto de Lei n.º 3.515, de 2015, na forma como o recebemos do Senado.**

Estamos diante de um cenário de profunda crise econômica. Estamos acompanhando o sofrimento dos 63 milhões de brasileiros que, de modo lastimável e involuntário, foram conduzidos à situação de endividamento e de inadimplência. Acredito que não podemos, em nenhuma hipótese, correr o risco de prolongarmos essas dificuldades ou mesmo de, ao abrirmos espaços para mudanças no texto, permitir retrocessos nessa tão oportuna iniciativa da Comissão de Juristas que redundou no vertente projeto de lei.

Sabemos que o eventual emendamento do Projeto ou a aprovação de um Substitutivo ocasionará uma demora maior na tramitação nesta Casa e, principalmente, acarretará a devolução da matéria ao Senado Federal, Casa iniciadora, o que reabrirá as discussões sobre o assunto, postergando a concretização de uma solução regulatória para o superendividamento, a par de abrir margem, teoricamente, a involuções nas conquistas já obtidas no texto atual do Projeto.

Em vista do exposto, **votamos:**

i) pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** dos PLs n.º 3.515/2015, n.º 5.173/2013, PL n.º 1.982/2015, PL n.º 3.402/2015, PL n.º 4.010/2015, PL n.º 4.405/2016, PL n.º 7.585/2017, PL n.º 7.590/2017, PL n.º 7.840/2017, PL n.º 7.884/2017, PL n.º 8.336/2017, PL n.º 10.380/2018, PL n.º 9.837/2018, PL n.º 2.825/2019, PL n.º 3.721/2019, PL n.º 420/2019, PL n.º 4.331/2019, PL n.º 4.728/2019, PL n.º 4.857/2019, PL n.º 507/2019, PL n.º 5.394/2019 e PL n.º 5.551/2019;

ii) **quanto aos aspectos orçamentários**, após análise do Projeto de Lei n.º 3.515, de 2015, e de seus apensos, PL n.º 5.173/2013, PL n.º 1.982/2015, PL n.º 3.402/2015, PL n.º 4.010/2015, PL n.º 4.405/2016, PL n.º 7.585/2017, PL n.º 7.590/2017, PL n.º 7.840/2017, PL n.º 7.884/2017, PL n.º 8.336/2017, PL n.º 10.380/2018, PL n.º 9.837/2018, PL n.º 2.825/2019, PL n.º 3.721/2019, PL n.º 420/2019, PL n.º 4.331/2019, PL n.º 4.728/2019, PL n.º 4.857/2019, PL n.º 507/2019, PL n.º 5.394/2019 e PL n.º 5.551/2019, **entendemos que todos estão adequados financeira e orçamentariamente, à exceção do**

**Projeto de Lei nº 4.857, de 2019**, que, em seu artigo 44, estabelece que os Estados instituirão Juizados Especiais de Recomeço Econômico-Financeiro, com competência para processo, julgamento e execução de ações de recomeço econômico-financeiro, cujo montante total da dívida não supere 40 (quarenta) salários mínimos. Ao estabelecer a criação de juizados especiais, também se está criando uma despesa contínua sem previsão orçamentária, o que torna esse Projeto de Lei inadequado e incompatível financeira e orçamentariamente

iii) **E, no mérito, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.515, de 2015**, e pela **rejeição** dos apensados nº 5.173/2013, PL nº 1.982/2015, PL nº 3.402/2015, PL nº 4.010/2015, PL nº 4.405/2016, PL nº 7.585/2017, PL nº 7.590/2017, PL nº 7.840/2017, PL nº 7.884/2017, PL nº 8.336/2017, PL nº 10.380/2018, PL nº 9.837/2018, PL nº 2.825/2019, PL nº 3.721/2019, PL nº 420/2019, PL nº 4.331/2019, PL nº 4.728/2019, PL nº 507/2019, PL nº 5.394/2019 e PL nº 5.551/2019. A análise do mérito do PL nº 4.857/2019 restou prejudicada tendo em vista sua inadequação e incompatibilidade financeira e orçamentária.

Sala da Comissão, em            de            de 2019.

Deputado FRANCO CARTAFINA  
Relator