

**PROJETO DE LEI Nº           , DE 2019.**  
**(Do Sr. Pedro Paulo)**

*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.*

Apresentação: 03/09/2019 22:33

PL n.4857/2019

O Congresso Nacional decreta:

**CAPÍTULO I**

**DO RECOMEÇO ECONÔMICO-FINANCEIRO**

Art. 1º Esta lei rege o processo de decretação de recomeço econômico-financeiro de pessoas físicas e jurídicas não empresárias, ressalvados os casos sujeitos à legislação específica.

Parágrafo único. O disposto nesta lei não afasta a possibilidade de credores e devedores buscarem mecanismos extrajudiciais de prevenção à judicialização, como a conciliação e a mediação.

Art. 2º Presume-se o estado de insolvência quando:

I - o devedor, demandado em execução por quantia certa, não possuir bens livres e desembaraçados para nomear a penhora; ou

II - forem arrestados bens do devedor, não subsistindo bens e direitos livres e desembaraçados em montante suficiente para fazer face às suas dívidas.

**CAPÍTULO II**

**DA REORGANIZAÇÃO DE DÍVIDAS**

**Seção I**

**Do plano de reorganização de dívidas**

Art. 3º O devedor que, na data do ajuizamento da ação, possua renda, bens e direitos capazes de fazer frente a, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) do valor do principal da soma das dívidas existentes vencidas e vincendas até 5 (cinco) anos após a data do ajuizamento da ação, deverá apresentar plano de reorganização de dívidas, cuja aprovação e execução ocorrerão nos termos deste capítulo.

§1º Presume-se incluído no caput o devedor que possua renda média mensal igual ou superior à renda média do Estado em que tenha seu domicílio.

§2º Caso o devedor tenha mais de um domicílio, aplicar-se-á o maior valor de renda média dentre os Estados em que seja domiciliado o devedor.

§3º A renda média mensal do devedor será calculada a partir da média dos valores por ele recebidos nos 6 (seis) meses anteriores à data de ajuizamento da ação, excluídas:

I – despesas mensais razoáveis com alimentação, educação, saúde, transporte, vestuário, habitação e outras necessárias à sobrevivência do devedor, em consonância com o disposto no art. 6º, §1º; e

II – despesas mensais razoáveis com dependentes, até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) da renda média estadual.

§4º Para os efeitos deste artigo, será considerada a renda média domiciliar per capita mensal de cada Estado divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

§5º A presunção a que se refere o §1º poderá ser ilidida mediante comprovação de que o devedor não será capaz de honrar ao menos 50% (cinquenta por cento) de suas dívidas no prazo de 5 (cinco) anos contados da data da sentença que reconhecer a situação de insolvência, caso em que deverá se submeter ao processo de liquidação de massa, nos termos do art. 16 e seguintes.

§6º É facultado aos credores perdoar parcialmente as dívidas, de modo que o devedor possa se enquadrar no caput, o que deverá ser objeto de acordo previamente ao ajuizamento da ação.

§7º Para o cálculo estabelecido no caput, as dívidas vencidas do devedor poderão ser atualizadas monetariamente nos termos dos contratos firmados ou, na sua ausência, do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), devendo ser excluídas cláusulas penais e juros de mora.

Art. 4º Na elaboração do plano, observar-se-á a seguinte ordem de preferência de pagamento dos créditos:

I - créditos vincendos decorrentes de pensão alimentícia até o limite de 5 (cinco) salários mínimos;

II – créditos vincendos trabalhistas até o limite de 5 (cinco) salários mínimos;

III – créditos vincendos tributários; e

IV – créditos vencidos quirografários.

§1º Os créditos protegidos por garantia real não se sujeitarão ao plano de reorganização de dívidas.

§2º Os créditos do proprietário fiduciário de bens móveis ou imóveis, arrendador mercantil, promitente vendedor de imóvel cujos respectivos contratos contenham cláusula de irrevogabilidade ou irretratabilidade, ou de proprietário em contrato de venda com reserva de domínio não se submeterão aos efeitos do plano de reorganização de dívida, prevalecendo os direitos de propriedade sobre a coisa e as condições contratuais pactuadas, nos termos da legislação vigente.

§3º Os créditos mencionados nos incisos I e II do caput que excederem a 5 (cinco) salários mínimos serão considerados quirografários, devendo seu pagamento ser mensalmente previsto no plano de reorganização de dívidas na mesma proporção que os créditos vencidos quirografários.

§4º Créditos vencidos de natureza alimentícia, trabalhista e tributária não se submetem ao plano de reorganização de dívidas, devendo estar integralmente quitados ou parcelados, sem parcelas vencidas e não pagas, no momento do ajuizamento do pedido de reorganização de dívidas pelo devedor.

§5º Para efeitos deste artigo, será considerado o salário mínimo nacional vigente na data de ajuizamento da ação.

§6º O plano de reorganização de dívidas deverá ser quitado no prazo de 5 (cinco) anos.

Art. 5º Como regra geral, o plano assegurará aos credores, no mínimo, o valor do principal devido corrigido monetariamente pelo índice estabelecido nos respectivos contratos ou, na sua ausência, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), preverá a liquidação total das dívidas vencidas em, no máximo, 5 (cinco) anos, bem como o pagamento das dívidas vincendas de trato sucessivo listadas no plano, nos termos do caput.

§1º A quitação da primeira parcela do plano será devida no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias contados da sua homologação judicial.

§2º Caso os bens e direitos do devedor comprovadamente não permitam o pagamento do principal de suas dívidas no prazo máximo de 5 (cinco) anos contados da data da homologação do plano, o devedor poderá prever desconto sobre o principal, respeitado o limite mínimo de pagamento de 50% (cinquenta por cento) das dívidas.

Art. 6º O plano de reorganização de dívidas poderá prever a reserva de um valor para subsistência do mínimo existencial do devedor.

§1º Considera-se mínimo existencial a quantia mínima necessária à manutenção das despesas mensais razoáveis de sobrevivência do devedor e demais pessoas que, na data do ajuizamento da ação de recomeço econômico-financeiro, dependam financeiramente do devedor, tais como água, luz, alimentação, saúde e moradia, entre outras despesas essenciais, levando-se em consideração peculiaridades da situação, como a presença de filhos menores, familiares com doença ou incapacitados para o trabalho.

§2º O valor mencionado no caput não poderá ser superior ao equivalente a 3 (três) vezes o salário mínimo nacional vigente no momento da sua fixação, ressalvadas situações excepcionais reconhecidas pelo juiz em sentença de forma motivada.

§3º Na hipótese de o devedor ser casado ou viver em união estável, o juiz poderá levar em consideração a renda e bens do cônjuge para repartição das despesas a que se refere este artigo, permitindo que o devedor possa oferecer mais recursos para pagamento aos credores.

Art. 7º O devedor poderá requerer ao juiz revisão do plano quando, no decorrer da sua execução, advier circunstância imprevista, ou prevista de efeitos incalculáveis, que impeçam o devedor de seguir cumprindo o plano tal como originalmente homologado.

Parágrafo único. Incluem-se no caput situações como doença superveniente do devedor que o incapacite para o trabalho, ou de pessoa da família economicamente dependente do devedor, bem como a demissão do devedor ou perda involuntária da fonte principal de trabalho ou renda.

## Seção II

### Do processamento do pedido de reorganização de dívidas

Art. 8º Apresentado o plano de reorganização de dívidas pelo devedor na petição inicial, os credores poderão, no prazo de resposta a que se refere o art. 31, I, impugná-lo de forma fundamentada.

Parágrafo único. A impugnação somente poderá versar sobre:

I – erro no valor ou na classificação do crédito; e

II – prova de que o devedor possui bens disponíveis para pagar percentual superior da dívida do que a proposta constante do plano de reorganização de dívida.

Art. 9º Havendo impugnação por parte de qualquer credor, o juiz ordenará ao administrador judicial que analise as impugnações, posicionando-se de forma conclusiva a respeito, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis.

§1º Em sua análise, o administrador judicial poderá sugerir alterações ao plano de reorganização de dívidas do devedor, observado o disposto nesta lei.

§2º Cumpridos os requisitos aqui estabelecidos e julgadas as impugnações oferecidas pelos credores, o juiz decidirá fundamentadamente acerca da versão revista do plano de reorganização de dívidas apresentado pelo administrador judicial.

§3º O plano de reorganização de dívidas não se sujeita a aprovação em assembleia de credores.

§4º O devedor que fraudar ou omitir informações acerca de bens, rendas e dívidas no plano de reorganização de dívidas terá o seu plano recusado e será submetido ao sistema de liquidação de massa, sem prejuízo das medidas civis e penais cabíveis.

Art. 10 Em não havendo provas a produzir, terminado o trabalho do administrador judicial ou transcorrido in albis o prazo a que se refere o art. 9º, o juiz proferirá sentença no prazo máximo de 30 (trinta) dias.

Art. 11 Em sua sentença o juiz poderá:

I – julgar procedente a ação, homologando o plano de reorganização de dívidas, observado o disposto no §1º;

II – julgar improcedente a ação, por ausência de insolvabilidade do devedor;

III – julgar improcedente a ação, rejeitando o plano de reorganização de dívidas e determinando o processamento do feito com liquidação da massa; ou

IV – extinguir a ação sem julgamento de mérito, quando ausente qualquer dos pressupostos para o seu processamento.

§1º Acerca do plano de reorganização de dívidas, o juiz poderá:

I – homologar o plano apresentado pelo devedor em sua petição inicial;

II – homologar o plano após as alterações sugeridas pelo administrador judicial; ou

III – homologar o plano, impondo alterações diversas das sugeridas pelo administrador judicial.

§2º Na sentença, o juiz decidirá fundamentadamente acerca das impugnações ao plano oferecidas pelos credores.

Art. 12 A apelação de qualquer credor contra a sentença que decida sobre o plano de reorganização de dívidas será recebida apenas no efeito devolutivo.

Art. 13 A apelação do devedor será recebida no duplo efeito.

Art. 14 O devedor que tiver seu plano de reorganização de dívidas homologado, com ou sem alteração, não poderá ajuizar nova ação com este objeto no prazo de 05 (cinco) anos contados da data em que tiver sido proferida a sentença de homologação, ainda que sujeita a recurso.

Art. 15 Os credores que integrarem o processo poderão fazer constar a situação de insolvência do devedor de cadastros de crédito, de acordo com a legislação em vigor, pelo prazo de até 7 (sete) anos contados da data do trânsito em julgado da sentença.

### **CAPÍTULO III**

#### **DA DECLARAÇÃO DE RECOMEÇO ECONÔMICO-FINANCEIRO**

#### **COM LIQUIDAÇÃO DA MASSA**

##### **Seção I**

##### **Dos efeitos da declaração de recomeço com liquidação da massa**

Art. 16 O juiz poderá reconhecer por sentença a isenção do dever de apresentar plano de reorganização de dívidas, determinando a liquidação da massa, caso o devedor tenha declarado na petição inicial, sob as penas da lei, que não possui bens disponíveis, direitos ou renda para apresentar no plano de reorganização de dívidas, ou que esses são em montante inferior a 50% (cinquenta por cento) do total devido.

Art. 17 A declaração de recomeço do devedor com determinação de liquidação da massa produz:

I – o vencimento antecipado das dívidas;

II – a arrecadação de todos os bens e direitos do devedor suscetíveis de penhora existentes no momento do ajuizamento da ação e os que sejam adquiridos até a prolação da sentença, que passarão a ser geridos pelo administrador judicial, visando ao pagamento das dívidas, por meio de concurso universal de credores; e

III – o perdão ao devedor da parcela das dívidas que não forem passíveis de pagamento por meio da liquidação da massa, conforme decidido pelo juiz na sentença, ao aprovar o plano de liquidação da massa.

§1º Para os efeitos do inciso III, o juiz fixará na sentença o total da dívida do devedor e o valor estimado dos bens que comporão a massa, se houver.

§2º O bem de família não será objeto da arrecadação a que se refere o inciso II, ressalvado o disposto no art. 22.

§3º Os equipamentos e instrumentos de profissão e trabalho, entendidos como os bens necessários à realização das atividades profissionais do devedor, não serão objeto da arrecadação a que se refere o inciso II.

§4º O juiz poderá fixar em sentença um valor ou renda mínima a ser conservada pelo devedor para manutenção do seu mínimo existencial, respeitado o disposto no art. 6º.

§5º Caso o valor arrecadado pelo administrador da massa venha a ser menor do que o determinado em sentença, este fato deverá ser comunicado ao juiz, para que exare decisão perdando o devedor do saldo remanescente, desde que a sua existência não decorra de ato imputável ao devedor.

§6º Caso o valor arrecadado pelo administrador da massa venha a ser superior ao determinado em sentença, caberá ao administrador repartir a diferença entre os credores, na proporção das dívidas que tenham sido perdoadas pelo juiz na sentença.

§7º No caso de liquidação da massa, em não havendo bens do devedor a excutir, o juiz poderá declarar na sentença o perdão de dívidas de natureza tributária e trabalhista.

§8º Havendo bens a excutir, as dívidas de natureza trabalhista deverão ser pagas com prioridade sobre todas as demais, até o limite de 05 (cinco) salários mínimos por trabalhador e, na sequência, as dívidas de natureza tributária.

Art. 18 O devedor que tiver sua insolvência declarada não poderá ajuizar nova ação com este objeto no prazo de 05 (cinco) anos contados da data do trânsito em julgado da sentença.

Art. 19 Os credores que integrarem o processo poderão fazer constar a situação de insolvência do devedor nos cadastros de crédito, de acordo com a legislação em vigor, pelo prazo de até 10 (dez) anos contados da data do trânsito em julgado da sentença.

## Seção II

### Da liquidação da massa

Art. 20 Declarado o recomeço econômico-financeiro, o devedor perde o direito de administrar os seus bens e deles dispor até a liquidação total da massa.

§1º A massa dos bens do devedor insolvente ficará sob a custódia e responsabilidade do administrador judicial, que exercerá as suas atribuições sob a direção e supervisão do juiz.

§2º As execuções movidas por credores individuais serão remetidas ao juízo da competente pela declaração de recomeço.

§ 3º Havendo, em alguma execução, dia designado para a praça ou o leilão, far-se-á a arrematação, entrando para a massa o produto dos bens.

Art. 21 Cumpre ao administrador judicial:

I – arrecadar todos os bens do devedor, onde quer que estejam, requerendo para esse fim as medidas judiciais necessárias;

II – representar a massa, ativa e passivamente, contratando advogado, cujos honorários serão previamente ajustados e submetidos à aprovação judicial;

III – praticar todos os atos conservatórios de direitos e de ações, bem como promover a cobrança das dívidas ativas;

IV – alienar em praça ou em leilão, com autorização judicial, os bens da massa, e pagar aos credores nos termos desta lei e conforme determinado em sentença.

Art. 22 O administrador judicial da massa poderá arrecadar o imóvel residencial próprio, utilizado para moradia do insolvente e de sua família, cujo valor estimado seja acima do valor médio de mercado do município em que reside.

§1º O imóvel a que se refere o caput será alienado, sendo garantido ao devedor o equivalente pecuniário ao valor médio de mercado para que possa adquirir novo imóvel para servir de residência para si e de sua família.

§2º O valor remanescente será utilizado para pagamento aos credores.

§3º Caso o administrador judicial não disponha da avaliação média a que se refere o caput, será sempre considerado acima do valor médio de mercado o imóvel avaliado em montante superior a 500 (quinhentos) salários mínimos nacionais.

§4º O juiz poderá deliberar sobre o reconhecimento como bem de família de imóvel em valor acima do estipulado no §3º em situações excepcionais devidamente motivadas.

## CAPÍTULO IV

## **DAS NORMAS COMUNS AO PROCESSAMENTO**

### **DAS AÇÕES DE RECOMEÇO ECONÔMICO-FINANCEIRO**

#### **Seção I**

Do pedido de recomeço econômico-financeiro formulado pelo devedor

Art. 23 É lícito ao devedor ou ao inventariante requerer, a qualquer tempo, a sua declaração de recomeço econômico-financeiro ou do de cujus.

Parágrafo único. É facultado a cônjuges ou conviventes em união estável em regime de comunhão universal ou parcial de bens ajuizarem conjuntamente ação de recomeço econômico-financeiro.

Art. 24 A petição do devedor ou do inventariante do espólio será dirigida ao juiz da comarca em que o devedor tem o seu domicílio e conterá, ao menos, as seguintes informações:

I – nome, endereço, CPF/MF, telefone, correio eletrônico e demais formas de contato do devedor;

II – informação sobre estado civil do devedor e regime de bens do casamento, quando for o caso;

III – relação nominal de todos os credores, com a indicação do domicílio de cada um, bem como da importância e da natureza dos respectivos créditos;

IV – individualização de todos os bens e rendas atuais e futuros do devedor, com a estimativa do valor de cada um;

V – relatório do estado patrimonial, com a exposição das causas que determinaram a insolvência;

VI – histórico de despesas e receitas correntes;

VII – pagamento da taxa judiciária e demais emolumentos cabíveis para dar entrada no pedido, ou requerimento de sua isenção, devidamente fundamentado; e

VIII – adiantamento da despesa com administrador judicial ou requerimento de sua isenção, devidamente fundamentado;

IX – proposta de plano de reorganização de dívidas, sempre que o devedor possuir bens, rendas e direitos que permitam o pagamento de, ao menos, 50% (cinquenta por cento) do principal da dívida vencida e a vencer no horizonte de 5 (cinco) anos contados da data do ajuizamento da ação, ou proposta de liquidação dos ativos, no caso de requerimento de recomeço econômico-financeiro com liquidação de massa.

§1º O bem de família deverá ser informado na lista a que se refere o inciso IV, mas não integrará o concurso universal de credores, ressalvado o disposto no art. 22.



§2º O Conselho Nacional de Justiça poderá expedir resoluções normativas visando padronizar formulários para apresentação das informações e documentos requeridos no caput.

Art. 25 O devedor obriga-se a informar imediatamente ao juízo qualquer novo bem, direito ou renda adquiridos entre o ajuizamento da ação e a data da sentença, bem como no curso da execução do plano de reorganização de dívidas.

Art. 26 O devedor que ingressar fraudulentamente com pedido de recomeço econômico-financeiro responderá por lide temerária, sem prejuízo das demais consequências civis e penais cabíveis.

## Seção II

### Do requerimento de recomeço econômico-financeiro pelo credor

Art. 27 O credor poderá requerer a declaração de recomeço econômico-financeiro do devedor, instruindo o pedido com título executivo judicial ou extrajudicial vencido e não pago, bem como evidência de que tenha tentado, sem sucesso, receber a dívida judicialmente.

Parágrafo único. A petição do credor será dirigida ao juiz da comarca em que o devedor tem o seu domicílio e conterà, ao menos, as seguintes informações:

I – nome, endereço, CPF/MF, telefone, correio eletrônico e demais formas de contato do credor;

II – nome, endereço, CPF/MF, telefone, correio eletrônico e demais formas de contato do devedor;

III – comprovação da dívida vencida e não paga, bem como de que o credor tentou recebê-la pelas vias judiciais ordinárias;

IV – pagamento da taxa judiciária e demais emolumentos cabíveis para dar entrada no pedido, ou requerimento de sua isenção, devidamente fundamentado; e

V – adiantamento da despesa com administrador judicial ou requerimento de sua isenção, devidamente fundamentado.

Art. 28 O credor que abusar do direito de ação estabelecido nesta lei com intuito de causar constrangimento indevido ao devedor solvente responderá por lide temerária, sem prejuízo das demais consequências civis e penais cabíveis.

## Seção III

### Do processamento do recomeço econômico-financeiro

Art. 29 Desde a citação, fica o credor proibido de ingressar com novas ações ou utilizar quaisquer outros meios judiciais ou extrajudiciais de cobrança ou constrangimento do devedor com relação a todas as dívidas por ele declaradas em sua petição inicial.

Parágrafo único. No caso de recomeço econômico-financeiro requerido pelo credor, este deverá se abster de qualquer medida tendente à cobrança da(s) dívida(s) que ensejou(aram) a propositura da ação, a partir da data de protocolo da petição inicial, medida essa que se estenderá a todos os credores a partir da publicação do edital a que se refere o §3º do art. 31.

Art. 30 A partir do protocolo do pedido de recomeço econômico-financeiro fica o devedor proibido de contrair novas dívidas, a menos que previamente autorizadas pelo juízo da competente pela declaração do recomeço econômico-financeiro.

Parágrafo único. No caso de recomeço econômico-financeiro requerido pelo credor, o disposto no caput aplica-se a partir da citação válida do devedor.

Art. 31 Recebida a petição inicial, o juiz:

I – mandará citar o devedor ou o conjunto de credores, conforme o caso, para que se manifestem no prazo de 10 (dez) dias úteis, juntando a documentação comprobatória de seus direitos e informando as demais provas que pretendam produzir; e

II – nomeará administrador judicial para atuar na causa e fazer cumprir as determinações do juízo.

§1º Caso a ação tenha sido proposta pelo credor, este deverá elencar em sua petição inicial os demais credores do devedor de que tiver conhecimento.

§2º Caso o recomeço econômico-financeiro venha a ser requerido pelo credor, o devedor deverá, no ato da defesa, completar a lista de credores, sob pena de caracterização de lide temerária e ficar impossibilitado de valer-se do instituto de reorganização de dívidas.

§3º O juízo competente pela declaração do recomeço econômico-financeiro fará publicar edital dando notícia do ajuizamento do pedido de recomeço econômico-financeiro, a fim de que quaisquer credores possam se manifestar no prazo a que se refere o caput.

Art. 32 Na sentença que declarar o recomeço econômico-financeiro, o juiz nomeará, dentre os maiores credores, o administrador da massa.

Parágrafo único. As instituições financeiras poderão se organizar para constituir um organismo centralizado para funcionar como administrador judicial, às suas expensas, a qual constituirá pessoa jurídica autônoma e se sujeitará a regras de boa governança visando ao tratamento isonômico das ações em curso.

Art. 33 Nos casos de ação ajuizada pelo credor, o devedor poderá alegar em defesa que:

I – a dívida alegada pelo credor não se encontra vencida;

II – a dívida alegada não tem amparo legal ou contratual; ou

III – não se encontra insolvente.

Art. 34 O credor que discordar do pedido formulado pelo devedor deverá apresentar provas de solvabilidade do devedor ou de que este age com intuito fraudulento ou de má-fé, juntando em sua contestação a prova documental cabível e informando, ainda, se há provas adicionais a produzir.

§1º O devedor ilidirá o pedido de recomeço econômico-financeiro formulado pelo credor se, no prazo de defesa, pagar a dívida reclamada ou depositar o respectivo valor em juízo, visando discutir a legitimidade da cobrança.

§2º Havendo comprovação do pagamento, o juiz extinguirá a ação com resolução de mérito.

§3º Havendo depósito judicial, o juízo competente pela declaração do recomeço econômico-financeiro declinará da competência para o juízo competente para processar ações por quantia certa contra devedor solvente, quando distintos, para decisão quanto à procedência da cobrança.

Art. 35 Recebidas as respostas ou transcorrido in albis o prazo a que se refere o art. 31, I, o juiz decidirá acerca das provas a serem produzidas.

Art. 36 Em não havendo provas a produzir, o juiz proferirá sentença no prazo máximo de 30 (trinta) dias.

§1º A sentença que decretar o recomeço econômico-financeiro do devedor fixará o termo legal do pedido de recomeço econômico-financeiro, por até 2 (dois) anos da data de protocolo da ação.

§2º São ineficazes em relação à massa do insolvente ou ao plano de reorganização de dívidas, tenha ou não o contratante conhecimento do estado de crise econômico-financeira do devedor, seja ou não intenção deste fraudar credores:

I – o pagamento de dívidas não vencidas realizado pelo devedor dentro do termo legal, por qualquer meio extintivo do direito de crédito, ainda que pelo desconto do próprio título;

II – o pagamento de dívidas vencidas e exigíveis realizado dentro do termo legal, por qualquer forma que não seja a prevista pelo contrato;

III – a constituição de direito real de garantia, inclusive a retenção, dentro do termo legal, tratando-se de dívida contraída anteriormente; se os bens dados em hipoteca forem objeto de outras posteriores, a massa receberá a parte que devia caber ao credor da hipoteca revogada;

IV – a prática de atos a título gratuito, desde 2 (dois) anos antes da decretação do recomeço econômico-financeiro;

V – a renúncia à herança ou a legado, até 2 (dois) anos antes da decretação da recomeço econômico-financeiro;

VI – a venda ou transferência de pessoa jurídica ou estabelecimento mercantil feita sem o consentimento expresso ou o pagamento de todos os credores, a esse tempo existentes, não tendo restado ao devedor bens suficientes para solver o seu passivo, salvo

se, no prazo de 30 (trinta) dias, não houver oposição dos credores, após serem devidamente notificados, judicialmente ou pelo oficial do registro de títulos e documentos;

VII – os registros de direitos reais e de transferência de propriedade entre vivos, por título oneroso ou gratuito, ou a averbação relativa a imóveis realizados após a decretação do recomeço econômico-financeiro, salvo se tiver havido prenotação anterior.

§3º A ineficácia poderá ser declarada de ofício pelo juiz, alegada em defesa ou pleiteada mediante ação própria ou incidentalmente no curso do processo.

Art. 37 A apelação de qualquer credor contra a sentença que declare o recomeço econômico-financeiro do devedor será recebido apenas no efeito devolutivo, não impedindo a produção dos efeitos estabelecidos no art. 17.

Art. 38 A apelação do devedor será recebida no duplo efeito.

## **CAPÍTULO V**

### **DOS CRIMES DE FRAUDE EM INSOLVENCIA CIVIL**

Art. 39 Requerer recomeço econômico-financeiro fora dos casos legalmente previstos, com o objetivo de obter liberação indevida de dívida:

Pena – reclusão de 01 (um) a 03 (três) anos, e multa.

Art. 40 Omitir o devedor a existência de dívidas, bens, rendas ou direitos na petição inicial de requerimento de recomeço econômico-financeiro:

Pena – reclusão de 01 (um) a 03 (três) anos, e multa.

Art. 41 Ajuizar o credor ação de recomeço econômico-financeiro sem haver fundado receio de que o devedor esteja insolvente:

Pena – reclusão de 01 (um) a 03 (três) anos, e multa.

Art. 42 Deixar o devedor de informar ao juízo competente pela declaração do recomeço econômico-financeiro, em até 10 (dez) dias úteis, qualquer novo bem ou renda que venha a adquirir, a qualquer título, até a data de prolação da sentença.

Pena – reclusão de 01 (um) a 03 (três) anos, e multa.

Art. 43 Dilapidar o patrimônio, transferi-lo a terceiros ou ocultá-lo, com o objetivo de se reduzir a uma situação de insolvência:

Pena – reclusão de 01 (um) a 03 (três) anos, e multa.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena o terceiro que recebe ou auxilia na dilapidação, transferência ou ocultação de patrimônio do devedor.

## **CAPÍTULO VI**

## **DO JUIZADO ESPECIAL DE RECOMEÇO ECONÔMICO-FINANCEIRO**

Art. 44 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.

Parágrafo único. Nos processos perante o Juizado Especial de Recomeço Econômico-Financeiro, aplicam-se, no que não conflitar com esta Lei, as disposições da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.

### **CAPÍTULO VII**

#### **DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 45 Esta lei entrará em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a sua publicação.

Art. 46 Aplicam-se subsidiariamente a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, e a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

Art. 47 Revoga-se o Livro II, Título IV, da Lei nº 6.869, de 11 de janeiro de 1973, e demais disposições em contrário.

## JUSTIFICAÇÃO

### 1. Introdução

A insolvência civil tende a se tornar um fenômeno de larga escala em uma sociedade de massa com crescente acesso a crédito. O anteprojeto de lei ora apresentado visa instituir um micro-ordenamento jurídico que seja capaz de trazer uma solução tempestiva e adequada às pessoas físicas e jurídicas não empresárias que se vejam em situação na qual seus bens e rendas não sejam capazes de fazer face às suas dívidas.

Esta exposição de motivos pretende contextualizar o problema e apresentar justificativas para as escolhas normativas que estão sendo propostas no anteprojeto de lei anexo. Não é objeto desta proposta medidas de prevenção ao superendividamento e de mediação ou conciliação entre credores e devedores: em que pese a sua enorme relevância, pretende-se no texto legislativo em questão trazer uma solução jurídica para as situações em que esses instrumentos já tenham se revelado insuficientes, fazendo emergir a necessidade de uma medida de caráter judicial.

Portanto, a presente proposta convive com outros projetos de lei que se encontram em tramitação (como, dentre outros, o PL 3515/2015), que visam a aprimorar exigências de qualidade da informação a ser prestada no momento da oferta de crédito, incrementar a educação financeira da pessoa física, estimular mecanismos de conciliação e mediação para evitar a judicialização, ou possibilitar a criação de órgãos e competências administrativas para esses fins.

### **2. O relativamente recente endividamento das famílias brasileiras e a oportunidade para uma nova lei de recomeço econômico-financeiro de pessoas físicas e jurídicas não empresárias.**

Historicamente, a população brasileira era pouco endividada. A economia fechada e instável, a elevada desigualdade social e a falta de acesso à rede bancária por elevada parcela da população dificultavam o acesso ao crédito e, por conseguinte, o endividamento.

A edição do Plano Real, em 1994, resultou na queda da inflação, na estabilização da moeda e em uma significativa melhoria dos parâmetros macroeconômicos da economia nacional. Se entre dezembro de 1993 e dezembro de 1994 a inflação acumulada em 12 meses fora de 916%<sup>1</sup>, a partir do Plano Real ela veio a se estabilizar no patamar de um dígito. Em dezembro de 1996, segundo dados do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), a inflação acumulada em 12 meses havia sido reduzida a 9,56%. Em dezembro de 2016, encontrava-se em 6,29%, mostrando que a estabilidade macroeconômica completara duas décadas.

Com a intenção de estimular a ampliação dos mercados financeiros, o governo implementou diversas medidas, como o incentivo à massificação da abertura de contas; formação de cooperativas de crédito; e, por fim, políticas de maior oferta de crédito. No que diz respeito à ampliação da oferta de microcrédito, a medida mais significativa foi a edição da Medida Provisória nº 130, de 17 de setembro, posteriormente transformada na Lei nº 10.820, em 17 de dezembro de 2003, que regulamentou o crédito consignado. Essa legislação permitiu aos trabalhadores usar o salário como garantia do pagamento de empréstimos.

Paralelamente, houve a adoção de programas de transferência de renda que tiveram por efeito o ingresso de parcela significativa da população no mercado de consumo. Entre 2006 e 2010, 36 milhões de pessoas acederam ao mercado de consumo, segundo dados da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN). Nesse mesmo período, os depósitos expandiram-se 69,5%, os empréstimos a pessoas físicas aumentaram 117% em volume, e 71,8% em quantidade de pessoas<sup>2</sup>. Um efeito colateral dessas mudanças foi o aumento do endividamento das famílias brasileiras com o Sistema Financeiro Nacional em relação à renda acumulada dos últimos doze meses, que mais do que duplicou percentualmente na última década. Nesse contexto, a insolvência de pessoas físicas pode se tornar um fenômeno de massa.

O superendividamento é um fenômeno presente na contemporaneidade tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. O crescente endividamento das famílias brasileiras comparativamente ao PIB constitui um indicativo

---

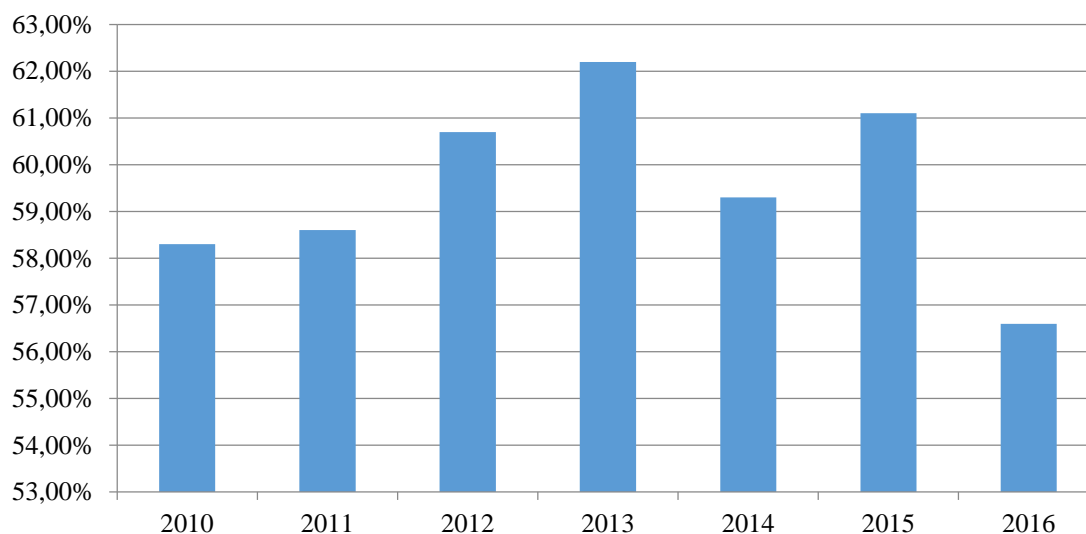
<sup>1</sup>.[https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc\\_ipca/defaultseriesHist.shtm](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultseriesHist.shtm)

<sup>2</sup> VASCONCELOS, Mário Sérgio. Bancarização e inclusão financeira no Brasil. In: *III Congresso Latino-Americano de Bancarização, Microfinanças e Remessas*. Rio de Janeiro, 2010 (com versão final, 2011). Acesso em: 26 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.febraban.org.br/Febraban.asp?modulo=Pesquisa%20e%20Conhecimento>>

dessa realidade: se em 2005 o nível de endividamento da família brasileira como proporção do PIB encontrava-se em torno de 31%, uma década mais tarde, em 2015, atingiria patamar superior a 66%, segundo o Banco Mundial.<sup>3</sup> Desde o início da década, o percentual de famílias que se declaram endividadas encontra-se acima de 50%.

**Famílias brasileiras endividadas (%):  
Dezembro 2010 - 2016**

Fonte: Pesquisa Nacional de Endividamento e Inadimplência - CNC



Embora países desenvolvidos possam ter percentual bem mais elevado de endividamento proporcionalmente ao PIB do que o brasileiro, mostra-se preocupante, no caso nacional, a rapidez com que esta mudança se instaurou, bem como os potenciais efeitos, em se considerando que o país apresenta elevadas taxas de juros. Para efeito de comparação, observem-se os casos do Brasil e dos Estados Unidos. Como visto, no Brasil, as famílias apresentavam, em 2015, endividamento na proporção de 66% do PIB e a taxa SELIC anual era, ao final de dezembro, de 14,15%<sup>4</sup>. Nos EUA, na mesma época, o endividamento familiar em relação ao PIB foi de 80%, mas a taxa básica de juros era de apenas 0,25%<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> <https://data.worldbank.org/indicator/FS.AST.PRVT.GD.ZS?locations=BR>

<sup>4</sup> BRASIL. Banco Central. *Histórico das Taxas de Juros*. Acesso em: agosto 2017. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/Pec/Copom/Port/taxaSelic.asp#notas>.

<sup>5</sup> ESTADOS UNIDOS. Federal Reserve. *Policy Tools*. Acesso em: agosto 2017. Disponível em: <https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/openmarket.htm>.



Outro fator de alteração do perfil do mercado de crédito no Brasil foi o aumento do uso de cartões de crédito pelos consumidores. O cartão de crédito é uma das principais modalidades de pagamento usadas pelos brasileiros: segundo pesquisa realizada pelo Serviço de Proteção ao Crédito (SPC Brasil) e pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a partir de entrevistas com consumidores de 27 capitais, essa modalidade de crédito soma quase 52 milhões de usuários.<sup>6</sup>

O levantamento revela, ainda, que 53% dos entrevistados possuem cartão, com uma média de quase dois por pessoa. Desse total, quase metade (47%) parcela as compras pelo menos uma vez ao mês. Esse parcelamento ocorre principalmente em roupas (48% dos casos), calçados (44%) e eletrodomésticos (44%). A pesquisa ainda identificou que 34% dos entrevistados que possuem cartão de crédito não sabem qual é seu limite para compras. Entre os que sabem, o limite médio é de R\$ 1.401,00. Quase 96% dos usuários também disseram não conhecer a taxa de juros mensal incidente sobre a operação de financiamento no momento em que optaram por pagar apenas a parcela mínima mensal do cartão, sendo que 38% dos entrevistados declararam já ter pagado apenas o mínimo da fatura do cartão de crédito.

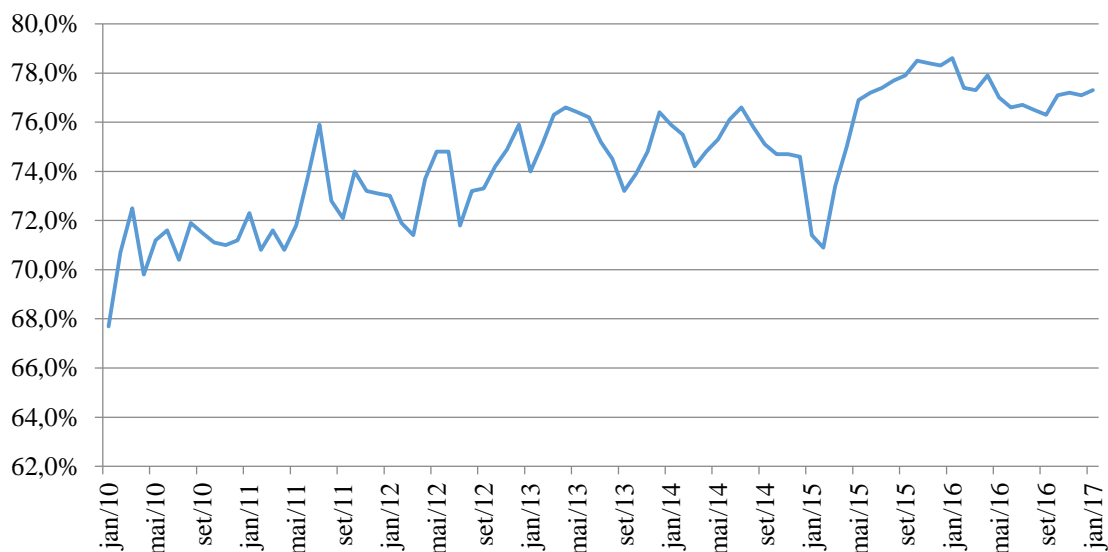
Destacando a relevância desse tipo de dívida, pesquisa da Confederação Nacional do Comércio aponta que mais de 70% das dívidas são contraídas na forma de cartão de crédito.

---

<sup>6</sup> SPC BRASIL; UFMG. *Uso do Crédito (Consumidores)*. Acesso em: agosto 2017. Disponível em: [http://meubolsofeliz.com.br/wp-content/uploads/2014/01/o\\_uso\\_do\\_credito1.pdf](http://meubolsofeliz.com.br/wp-content/uploads/2014/01/o_uso_do_credito1.pdf).

**Tipo de dívida: cartão de crédito (%)**

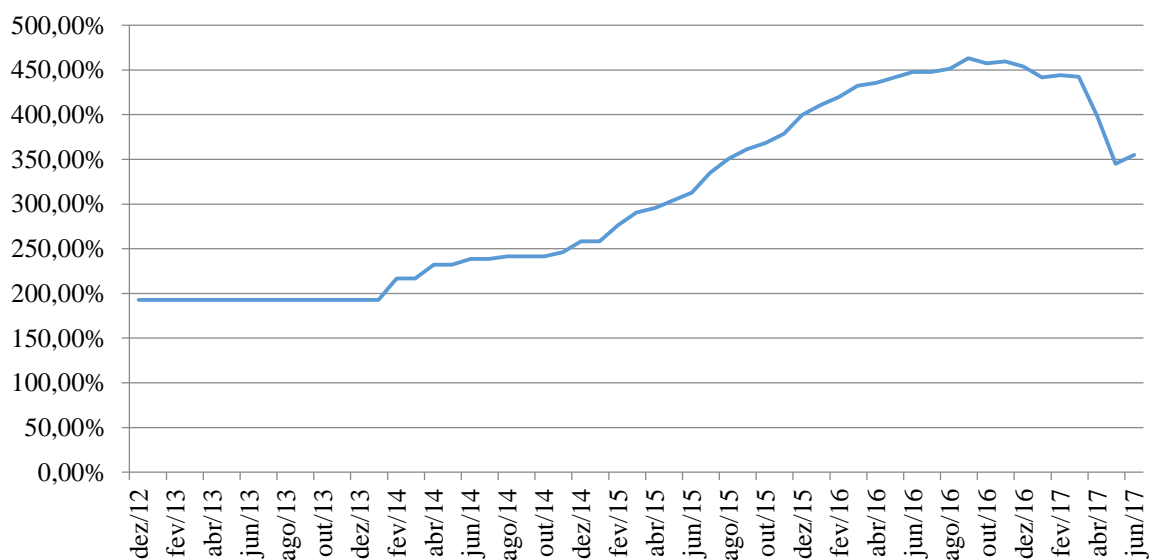
Fonte: Pesquisa Nacional de Endividamento e Inadimplência - CNC



A modalidade de cartão de crédito, no entanto, até mesmo pela falta de garantias atreladas, apresenta taxas de juros bastante elevadas, conforme mostra o gráfico abaixo:

**Taxa de juros (ao ano): cartão de crédito**

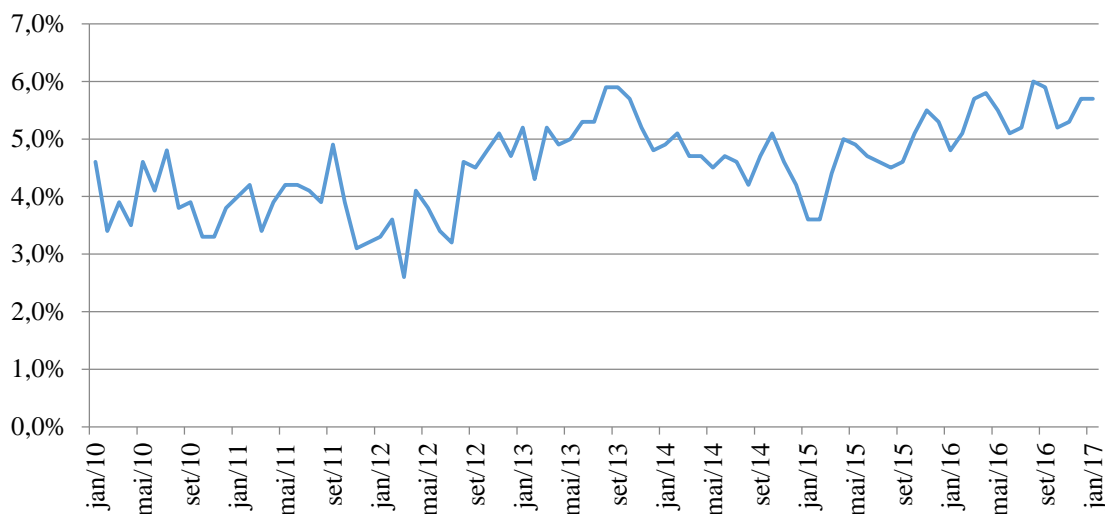
Fonte: Pesquisa Mensal de Juros - ANEFAC



O crédito consignado, que tem taxas bem mais baixas, por outro lado, responde por apenas cerca de 6% do total de dívidas contraídas:

**Tipo de dívida: crédito consignado (%)**

Fonte: Pesquisa Nacional de Endividamento e Inadimplência - CNC



A estrutura de endividamento acima sugere que um indivíduo possa rapidamente se tornar superendividado, se não souber administrar adequadamente os juros das dívidas que contrair.

### 3. A difícil conceituação das situações de insolvência<sup>7</sup>

O fenômeno do indivíduo que se encontra incapaz de honrar todas as suas dívidas nos termos originalmente contraídos tem sido tratado na doutrina e legislação internacionais como superendividamento. Nesse sentido, o relatório da União Europeia *Towards a common operational European definition of over-indebtedness* qualifica uma família como estando superendividada se os seus membros “possuem dificuldade de pagar ou estão atrasando [o adimplemento de] suas obrigações domésticas, sejam elas financiamentos com ou sem garantia, ou o pagamento de aluguel, contas de serviços públicos ou outras contas domésticas”<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Este item é inspirado em PORTO, Antônio Maristrello e SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. Uma visão regulatória da prevenção e tratamento do superendividamento no Brasil. In PORTO *et al* (org.). *Superendividamento no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2015, pp. 143/145.

<sup>8</sup> OBSERVATOIRE DE L'EPARGNE EUROPEENE (OEE), CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES (CEPS), PERSONAL FINANCE RESEARCH CENTRE – UNIVERSITY OF BRISTOL

Na Alemanha, uma família está superendividada “se a sua renda, em um período extenso, não é suficiente para pagar tempestivamente suas dívidas (após ter deduzido as despesas com subsistência), mesmo depois de uma redução no padrão de vida da família”.<sup>9</sup>

Em sentido semelhante, na Áustria, tem-se que “indivíduos ou famílias podem ser consideradas superendividadas se, depois de uma redução do custo atual de vida com comida, vestuário, aluguel, necessidades sociais e culturais, não forem capazes de cumprir a totalidade de suas obrigações de pagamento”<sup>10</sup>.

Na França, o artigo L.330-1 do Código de Consumo determina que “o superendividamento é caracterizado pela inabilidade manifesta do devedor, de boa-fé, de cumprir com a totalidade de suas dívidas não profissionais exigíveis e vencidas”. Merece destaque o fato de a definição exigir (i) boa-fé e (ii) que as dívidas decorram de situações não profissionais<sup>11</sup>.

As diferentes definições acima mencionadas, trazidas apenas a título exemplificativo, permitem extrair algumas características que seriam inerentes a uma situação de superendividamento.

Em primeiro lugar, trata-se de um fenômeno que alude a *peessoas físicas*<sup>12</sup>; o instituto não abrange as pessoas jurídicas que se encontrem em situação de incapacidade de honrar a totalidade de suas dívidas.

Em segundo lugar, a simples insolvência momentânea não é capaz de caracterizar o superendividamento, fazendo-se necessária uma análise detalhada dos bens, rendas e obrigações acumulados: se o devedor for capaz de pagar suas dívidas por algum meio disponível (por exemplo, mediante alienação de imóveis ou veículos, ou com renda futura – ex. salário de meses vindouros), não estará tecnicamente superendividado, ainda que tenha algumas dívidas vencidas e não pagas. Assim, é elemento relevante a essa

---

(PFRC) (org.). *Towards a common operational European definition of over-indebtedness*, 2008, p.7. Disponível em [http://www.oee.fr/files/study\\_overindebtedness\\_en.pdf](http://www.oee.fr/files/study_overindebtedness_en.pdf). Acesso em setembro de 2017.

<sup>9</sup>*Idem*, p. 35.

<sup>10</sup>*Ibidem*, p. 34.

<sup>11</sup> O fato de uma pessoa ter se tornado devedora em decorrência de ter sido fiadora de um empresário individual ou sociedade empresária não afasta a caracterização de superendividamento nos termos do Código de Consumo francês. Disponível em: <http://www.legifrance.gouv.fr/>. Acesso em: 26 jun. 2014.

<sup>12</sup> Pesquisas quantitativas costumam utilizar como unidade de medida o domicílio, analisando de forma conjunta os bens, rendas e dívidas de uma mesma família. Ver, nesse sentido, os vários trabalhos citados em OEE, CEPS, PFRC (org.), 2008.

caracterização a expectativa de que o indivíduo não será capaz de cumprir suas obrigações em um futuro razoável.

Observa-se também em várias das definições legais supracitadas uma exigência de boa-fé para que o indivíduo possa ser enquadrado no conceito técnico de superendividado. A boa-fé constitui um elemento normativo, na medida em que sugere que eventual proteção jurídica ao superendividado somente deva ser conferida se este tiver contraído suas dívidas com a intenção de pagá-las, sendo a impossibilidade de fazê-lo decorrente de um evento superveniente e alheio ao seu controle – como perda do emprego, divórcio ou doença na família – ou, ainda, fruto de um descontrole involuntário.

Em suma, segundo a Comissão Europeia, o superendividamento possui as seguintes características: (i) envolve um indivíduo, (ii) com obrigações financeiras contratadas, (iii) sem capacidade de honrar suas dívidas, (iv) a não ser mediante prejuízo ao seu padrão mínimo de subsistência, (v) sendo essa uma realidade de base estrutural, e não conjuntural, ou seja, persistente no tempo; (vi) e há um cenário de iliquidez, pois o indivíduo não consegue honrar suas dívidas por meio da alienação de bens ou outras fontes de recursos<sup>13</sup>.

Como visto, a conceituação do fenômeno de superendividamento ou insolvência civil é complexa, possuindo diferentes matizes. Dessa forma, o anteprojeto de lei opta por não trazer uma definição normativa, mas traz normas e incentivos adequados a que o devedor somente maneje o instituto em situações em que não se veja capaz de pagar integralmente suas dívidas senão mediante comprometimento de sua subsistência, conforme será detalhado adiante nesta exposição de motivos.

#### **4. A atual disciplina insolvência civil do Código de Processo Civil e suas limitações para lidar com o fenômeno do superendividamento**

##### **4.1 Incidência da lei: há necessidade de uma definição legal de insolvência civil?**

---

<sup>13</sup> OEE, CEPS, PFRC (org.), *op. cit.*, p. 37.

Atualmente, no direito brasileiro, uma pessoa física que se mostrar incapaz de arcar com o conjunto de dívidas contraídas estará tecnicamente insolvente, e pode ser submetida ao processo de execução por quantia certa contra devedor insolvente (insolvência civil).

O direito brasileiro define o superendividado a partir do instituto da execução por quantia certa contra devedor insolvente. De acordo com o art. 748 do Código de Processo Civil brasileiro de 1973, *“Dá-se a insolvência toda vez que as dívidas excederem à importância dos bens do devedor”*.

Veja-se, no entanto, que referida definição legal é bastante imperfeita. No limite, ela pode ser tida como contraditória à própria ideia de crédito e endividamento. Muitas vezes as pessoas contraem empréstimos justamente porque não têm, naquele momento inicial, bens e recursos suficientes para pagar integralmente o preço de um bem ou serviço que desejam adquirir. No entanto, as pessoas têm expectativa crível de que poderão honrar tempestivamente as parcelas dos empréstimos contraídos com sua renda futura. É o caso, por exemplo, do financiamento da casa própria ou do financiamento estudantil: é bastante comum que famílias e estudantes busquem financiamento justamente porque não possuem, naquele momento, bens capazes de permitir o pagamento integral do valor cobrado pelos fornecedores.

No entanto, se a contração de dívida que supere a importância dos bens do devedor automaticamente tornasse essas pessoas insolventes e fizesse maturar antecipadamente todas as dívidas para submetê-las a um concurso de credores, o financiamento seria, em si, inviabilizado. Logicamente não foi essa a interpretação que prosperou, mas a argumentação acima mostra a insuficiência e imprecisão da definição legal atualmente em vigor.

Conforme visto no tópico anterior, a doutrina e o direito comparado têm diferentes definições para o fenômeno. Do ponto de vista legislativo, todavia, sugere-se a desnecessidade de uma definição legal. Colocados os incentivos corretos na legislação, devedores e credores somente requererão o manejo do micro-ordenamento da insolvência civil quando restar clara a impossibilidade de o devedor pagar a integralidade de suas dívidas senão mediante comprometimento de toda ou de parcela de seu patrimônio e renda incompatíveis com a manutenção de um padrão mínimo de dignidade humana.

Há, em todo caso, situações que fazem presumir estar o devedor insolvente. De acordo com a legislação em vigor, presume-se a insolvência quando o devedor não possuir outros bens livres e desembaraçados para nomear a penhora ou quando forem arrastados os bens, com fundamento no artigo 813, incisos I, II e III do CPC/1973. Essas situações parecem adequadas a gerar uma presunção iuris tantum de insolvência, razão pela qual são mantidas na redação do anteprojeto de lei.

## **4.2 Por que a disciplina legislativa vigente não parece trazer solução juridicamente adequada ao fenômeno do superendividamento?<sup>14</sup>**

### **4.2.1 A normatização do direito processual civil**

A disciplina legislativa do instituto estabelecida no Código de Processo Civil de 1973, ainda em vigor, não tem sido capaz de dar uma resposta adequada ao fenômeno. Verifica-se que o procedimento de declaração de Recomeço Econômico-Financeiro apresenta-se complexo<sup>15</sup>, requer a assistência de advogado<sup>16</sup> e, para o devedor, trará solução apenas em muito longo prazo, pois somente após encerrada a fase de execução do patrimônio arrecadado para satisfação dos credores começa a fluir o prazo de cinco anos para cancelamento das dívidas<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Esta seção é baseada em PORTO, Antônio José Maristrello; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. Superendividamento e insolvência civil no Rio de Janeiro – Um estudo empírico. *Revista de Direito Empresarial – RDEmp*, Belo Horizonte, ano 11, n.3, p. 51-70, set./dez. 2014

<sup>15</sup> A delonga é inerente à judicialização, com a necessidade de observância do rito processual, das garantias do devido processo legal e da possibilidade de se buscar instâncias recursais. Além disso, no curso da atual ação de insolvência civil, pode haver discussão quanto à verificação e classificação dos créditos, sendo possível questionar eventual preferência dos créditos, nulidade, simulação, fraude, falsidade da dívida, etc., nos termos dos arts. 956 e 957 do Código Civil. Ver KOUDELA, Marcello Souza Costa Neves. *Insolvência civil: execução por quantia certa contra devedor insolvente*. *Revista Jurídica – CCJ/FURB*, v. 12, n. 24, p. 47-63, jul./dez. 2008.

<sup>16</sup> Regra geral, no direito brasileiro, para acesso ao Poder Judiciário, ressalvadas hipóteses expressamente previstas na legislação, como é o caso das ações de até 20 salários mínimos no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis (art. 9º, Lei 9.099/95). Vale lembrar que, como medidas mitigadoras, os superendividados podem ser patrocinados pela Defensoria Pública e requerer gratuidade de justiça (Lei 1060/1950).

<sup>17</sup> Humberto Theodoro Junior lembra que ações com prazos prescricionais inferiores a cinco anos fazem com que a exigibilidade das respectivas dívidas obedeça a prazos menores: “Se, no entanto, a prescrição operar antes do quinquênio do art. 778, extintas estarão as obrigações do insolvente, desde logo, sem depender do prazo especial instituído pela sistemática concursal da insolvência civil”. Ver THEODORO

Dessa forma, se algum benefício advier ao devedor (como o cancelamento de dívidas), esse somente deverá ser observado em futuro incerto, o que possivelmente desestimula a propositura de ações judiciais pelos devedores<sup>18</sup>. Estima-se que a liberação do devedor de suas dívidas possa levar até uma década, uma vez que o prazo de cinco anos para liberação das dívidas somente começa a contar após cinco anos do encerramento da execução.

Para o credor, por outro lado, obter judicialmente o reconhecimento da situação de insolvabilidade do devedor o levará a participar do concurso de credores, situação em que possivelmente o seu crédito somente será satisfeito de forma parcial. Portanto, se em decorrência da assimetria de informação entre os distintos credores, qualquer deles tiver a esperança de conseguir receber primeiro (o inteiro teor da dívida em aberto), não seria esperado que viesse a requerer a declaração de recomeço econômico-financeiro do devedor. Vale mencionar, nesse quesito, que a situação patrimonial do devedor pessoa física parece ser menos suscetível de escrutínio por parte dos credores do que a das pessoas jurídicas, obrigadas em muitos casos à divulgação de balanços e outros dados sobre sua situação financeira.

Além disso, se o credor não tiver expectativa de que haja bens do devedor a excutir, ou se intuir que esses o serão em montante residual face ao montante total de dívidas e elevada quantidade de credores, também não terá interesse em mover essa espécie de demanda.

Ademais, no âmbito da organização interna da empresa credora (na hipótese, muito comum, de serem esses credores pessoas jurídicas), o reconhecimento da situação de que houve oferta de crédito a um indivíduo que não tinha condições de honrá-lo pode pesar negativamente sobre a imagem e a carreira dos funcionários que o ofertaram.

---

JÚNIOR, Humberto. *A insolvência civil: execução por quantia certa contra devedor insolvente*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 434.

<sup>18</sup> Conforme esclarece Koudela, “o CPC autoriza o próprio devedor a requerer ao juízo de insolvência a extinção das obrigações, nos termos do seu artigo 779. Nesse caso, o juiz deverá publicar edital, com, o prazo de trinta dias, no órgão oficial ou em jornal de grande circulação. Nesse prazo, qualquer credor poderá opor-se ao pedido oferecendo dois tipos de alegações possíveis, com base no artigo 780: em primeiro, que ainda não transcorreu o prazo legal de cinco anos do encerramento da insolvência e, em segundo, que o devedor adquiriu novos bens, devendo-se aplicar o disposto no art. 776, com arrecadação de tais bens nos autos do mesmo processo” (KOUDELA. *Op. cit.*). Verifica-se, assim, que mesmo após declarada a insolvência civil e excutidos todos os bens do devedor, ele ainda ficará impedido de adquirir qualquer novo bem pelo prazo de cinco anos, pois, do contrário, qualquer credor poderá requerer a sua arrecadação.



Há, portanto, indicações de inadequação das previsões legais atualmente em vigor sobre insolvência civil para trazer uma solução célere e eficiente ao mercado. Embora a legislação processual civil brasileira tenha sofrido uma profunda alteração no ano de 2015, com a promulgação do novo Código de Processo Civil, a Lei nº 13.105/2015 manteve em vigor a disciplina da execução por quantia certa do devedor insolvente estabelecida no Código de Processo Civil editado de 1973, restringindo-se a novel lei a dispor, no artigo 1.052, que, até a edição de lei específica, as execuções contra devedor insolvente, em curso ou que venham a ser propostas, permanecem reguladas pelo Livro II, Título IV, da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (CPC/1973).

#### **4.2.2 As perspectivas da regulação financeira e do direito do consumidor**

A Lei nº 4.595 de 1964, Lei do Sistema Financeiro Nacional, tem por objeto em disciplinar o funcionamento do Sistema Financeiro, através de sua regulação e supervisão. A Resolução nº 3.694/2009 do Conselho Monetário Nacional, por sua vez, dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil na contratação de operações e na prestação de serviços aos clientes e ao público em geral.

A Lei nº 8.078 de 1990 (Código de Defesa do Consumidor) resguarda os direitos dos consumidores também na relação com as instituições financeiras, conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2591.

Não obstante, por mais que existam medidas preventivas<sup>19</sup> para se tentar evitar a expansão do fenômeno do superendividamento, a regulação deve abarcar também uma previsão eficaz de tratamento dos indivíduos que se encontram nesta situação, levando-se em consideração a busca de um equilíbrio entre a expectativa dos credores de reaverem seus créditos e a dos devedores de se exonerarem de dívidas impagáveis.

As razões que justificam a instituição de um sistema de falência formal para indivíduos<sup>20</sup> são várias e o sucesso da implementação deste sistema dependerá de diversos

---

<sup>19</sup> O Projeto de Lei 3.515, de 2015, possui um enfoque em aspectos preventivos ao superendividamento, como o dos deveres de informação e publicidade das instituições financeiras na contratação, entre outros.

<sup>20</sup> Ian Ramsay apresenta três concepções de falência pessoal que podem elucidar melhor alguns aspectos relacionados à sua compreensão. Em uma primeira abordagem, a falência é uma resposta ou uma sanção

fatores institucionais e políticos de cada país, mas a principal delas se relaciona aos efeitos negativos ocasionados pelo superendividamento dos consumidores na sociedade.

O primeiro destes efeitos diz respeito à redução dos incentivos à produtividade dos devedores, uma vez que todo ganho advindo da atividade econômica que esses exerçam será destinado ao pagamento de dívidas. Portanto, de acordo com esta perspectiva, o superendividado perde os incentivos para agir de forma empreendedora. Assim, aumentam-se os riscos de que o endividado recorra à economia informal para evitar seus credores ou ainda, torne-se mais dependente dos benefícios sociais fornecidos pelo Estado.<sup>21</sup> Também se podem mencionar como consequências negativas a dificuldade de subsistência e do acesso ao crédito, o estresse financeiro ocasionado pelas cobranças, o enfraquecimento da relação contratual, os prejuízos financeiros dos credores, efeitos estes que tendem a ser agravados em momentos de crise econômica.

A construção de um sistema formal de falência pessoal não pode ser um transplante da experiência de outros países sem as necessárias adaptações, uma vez que não se trata de um fenômeno isolado; muito pelo contrário, está intimamente relacionado a problemas sociais, políticos e institucionais, o que impede uma abordagem padronizada.

Nesse sentido, o Banco Mundial realizou um estudo com diversos países para avaliar as legislações de insolvência civil. O relatório resultante evidenciou que a presença de um sistema formal de falência pessoal pode atenuar os efeitos negativos sistêmicos decorrentes da falta de regulamentação normativa do tema, contribuindo, desta forma, para um equilíbrio macroeconômico.<sup>22</sup> No relatório, foram apontados diversos benefícios da instituição de um sistema de falência pessoal, dentre os quais se destacam:

---

para os devedores cujo comportamento se desviou dos padrões sociais. Na segunda concepção, a falência pessoal é vista como uma forma de proteção ao consumidor, o que se justifica pela própria natureza do direito do consumidor, que visa através de mecanismos de compensação corrigir falhas de mercado como assimetria informacional, preocupações distributivas e externalidades. No que tange à informação, a ideia de um sistema de falência para o devedor individual é uma resposta à racionalidade limitada dos consumidores, tendo em vista que existem evidências econômicas e psicológicas que sugerem que os consumidores, ao contratar crédito, subestimam sistematicamente os riscos futuros de inadimplemento. Por fim, no terceiro paradigma que o autor apresenta, a falência é tida como uma medida jurídica de bem-estar social. RAMSAY, Ian. Models of consumer bankruptcy: implications for research and policy. *Journal of Consumer Policy*. vol. 20. p. 269-287. Orem, Utah, 1997, p. 283.

<sup>21</sup> RAMSAY, Ian. *Op. Cit.*

<sup>22</sup> BANCO MUNDIAL. *Report on the treatment of the insolvency of natural persons*, 2012. Acesso em: julho 2017. Disponível em: [http://siteresources.worldbank.org/INTGILD/Resources/WBInsolvencyOfNaturalPersonsReport\\_01\\_11](http://siteresources.worldbank.org/INTGILD/Resources/WBInsolvencyOfNaturalPersonsReport_01_11)

- ✓ Incentivo ao crédito responsável;
- ✓ Redução dos custos de cobrança e perda com a liquidação de bens desvalorizados;
- ✓ Distribuição mais eficiente dos prejuízos;
- ✓ Distribuição mais justa dos recursos do devedor, pois, em regra, trata os credores igualmente;
- ✓ Aumento da produção de rendimentos tributáveis;
- ✓ Maximização da atividade econômica;
- ✓ Incentivo ao empreendedorismo;
- ✓ Redução das externalidades negativas de uma avaliação de risco inexata.

A falência pessoal tem a vantagem de proporcionar uma distribuição mais justa dos recursos do devedor, pois, em regra, trata os credores de forma isonômica. Os processos de natureza individual podem beneficiar uma minoria de credores, mais bem estruturados ou em condições de realizar uma investigação mais detalhada no patrimônio do devedor. Os credores menores são prejudicados e dificilmente conseguem o reembolso dos seus créditos, pois não estão suficientemente aparelhados e não dispõem de poder de pressão como o evidenciado pelos credores maiores.

Para os devedores, a recomposição econômico-financeira pode ter o efeito imediato de aliviar o peso apresentado pelas dívidas que não conseguem honrar, restaurando a tranquilidade de viver sem cobranças agressivas e sem o abalo moral de manter o nome negativado.

O sistema de falência pessoal tem ainda o efeito positivo de encorajar os credores a assumirem uma conduta mais responsável na concessão de crédito, desincentivando a adoção de práticas publicitárias que sejam muito agressivas, lembrando que os credores costumam estar em melhor posição para avaliar os riscos de inadimplemento – e, portanto, para preveni-los. Os devedores não detêm a mesma capacidade de avaliação desses riscos

de inadimplemento, pois a economia comportamental informa que são propensos a subestimar os riscos de falhas e os reveses da vida<sup>23</sup>.

De toda sorte, a identificação dos benefícios desta iniciativa legislativa é expressa no fortalecimento da relação de confiança entre consumidores e fornecedores, com o fim de estabelecer uma relação equilibrada e buscar soluções razoáveis e factíveis para o problema do superendividamento, evitando o prejuízo aos consumidores e visando chegar a um acordo justo e isonômico aos credores para o cumprimento das dívidas pendentes.

## 5. Diferentes modelos para lidar com a recomeço econômico-financeiro: experiências comparadas

Como visto, há uma preocupação mundial com o fenômeno do superendividamento. Dessa forma, pode-se observar um aumento de legislações que buscam tratar deste assunto. Nas últimas décadas, entre os países que compõem a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os seguintes incorporaram em sua legislação um sistema formal de falência pessoal<sup>24</sup>:

**Tabela 1: Legislação de insolvência civil desde 1984**

Ano	País
1984	Dinamarca, Estados Unidos
1985	Escócia

<sup>23</sup> LIMA, *ob. cit.*, p. 55-57.

<sup>24</sup> OSTERKAMP, Rigmar. *Insolvency in selected OECD countries: Outcomes and regulations*. Disponível em: <http://www.cesifo-group.de/pls/guestci/download/CESifo%20DICE%20Report%202006/CESifo%20DICE%20Report%201/2006/dicereport106-forum5.pdf>. Acesso em setembro de 2017.

<b>1986</b>	Inglaterra e País de Gales
<b>1989</b>	França
<b>1992</b>	Canadá, Noruega
<b>1993</b>	Finlândia
<b>1994</b>	Áustria, Alemanha, Suécia, Estados Unidos (reforma)
<b>1996</b>	Hong Kong, Israel
<b>1997</b>	Canadá, Países Baixos
<b>1998</b>	Bélgica
<b>1999</b>	Alemanha
<b>2000</b>	Luxemburgo
<b>2001</b>	Alemanha
<b>2002</b>	Austrália, Inglaterra e País de Gales
<b>2005</b>	Estados Unidos (reforma)

Fonte: OSTERKAMP, 2006

Existem no cenário mundial dois principais modelos para lidar com o indivíduo superendividamento. O Banco Mundial os classifica em “modelo social” e “modelo neoliberal”.

O modelo social tem como pressuposto um consumidor frágil, que necessita de proteção contra o risco do excesso de crédito de fácil acesso, enquanto o modelo neoliberal tem como paradigma um consumidor responsável e capaz de fazer escolhas apropriadas. O modelo neoliberal, adotado nos Estados Unidos, encara a proteção do consumidor como uma forma de aumentar a confiança do mercado na aquisição de produtos financeiros, gerando crescimento econômico. A regulação neoliberal enfatiza as técnicas de transparência e controle de abusividades, enquanto o modelo social se embasa em uma política de crédito responsável com limitação de juros e advertências contra o perigo do superendividamento<sup>25</sup>.

Em geral, existem dois procedimentos para se recuperar financeiramente o devedor. O primeiro consiste em planos de pagamentos que protegem o devedor das execuções individuais, mas o deixam comprometido a efetuar o pagamento dos credores

<sup>25</sup>BANCO MUNDIAL. *Report on the treatment of the insolvency of natural persons*, p. 12, item 39. 2012. Acesso em: julho 2017. Disponível em: [http://siteresources.worldbank.org/INTGILD/Resources/WBInsolvencyOfNaturalPersonsReport\\_01\\_11\\_13.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTGILD/Resources/WBInsolvencyOfNaturalPersonsReport_01_11_13.pdf)

durante determinado período. O segundo, conhecido como *fresh start*, consiste em perdoar as dívidas para restaurar a situação financeira do devedor de forma mais rápida.

Nos modelos europeus de falência pessoal que incentivam os planos de pagamento, o devedor fica comprometido durante determinado período a pagar parceladamente todos os seus credores, na medida de seu orçamento. A suspensão das cobranças extrajudiciais e das execuções individuais incentiva o devedor a se engajar em atividades produtivas, no intuito de cumprir os planos de pagamento acordados (fora do sistema de insolvência civil e sem expectativas de recuperação, os devedores acabam recorrendo ao mercado informal de trabalho, sem nenhum retorno para os credores). Nesses casos, o devedor mantém seus bens, mas compromete a maior parte de sua renda futura com o pagamento dos credores.

Nos modelos de *fresh start*, por sua vez, os bens do devedor são liquidados para possibilitar o pagamento dos credores. Neste caso, o devedor perde a propriedade de seus bens, ressalvadas as exceções legais, mas resguarda sua renda futura: uma vez declarado judicialmente o direito do devedor ao recomeço de sua vida financeira (*fresh start*), se ele obtiver um emprego ou qualquer outra fonte de renda, tem direito a apropriar-se integralmente dela.

Em ambos os sistemas existe a vantagem de que o devedor é obrigado a declarar todos os bens e rendas, de forma que os credores são poupados do esforço e dos custos relacionados à localização dos bens penhoráveis. Caso aprovada a proposta normativa em questão, esta previsão será introduzida na legislação brasileira, tornando inclusive crime a violação do dever de informar.

O sistema de falência do modelo americano tem como principal premissa reinserir o consumidor no ciclo econômico da forma mais célere possível, reabilitando-o para que possa se reintegrar ao mercado. Este modelo é o grande expoente da filosofia *fresh start*, que visa restaurar a situação financeira do devedor, em curto período de tempo, mediante a liquidação dos bens livres e penhoráveis. No caso da inexistência de bens ou após terem sido esses liquidados, o devedor fica liberado do pagamento de dívidas pretéritas<sup>26</sup>.

O *United States Bankruptcy Code* de 1978 disciplina o tratamento da falência pessoal nos capítulos 7 e 13, prevendo dois procedimentos: a liquidação (*straight*

---

<sup>26</sup> LIMA, *ob. cit.*, p. 155.

*bankruptcy*), comumente conhecido como *fresh start*, e o plano de ajustamento de dívidas (*reorganization*), que se destina aos devedores sem patrimônio, mas com trabalho e rendimento fixo e que possam pagar, ao menos, parte da dívida, por meio de um plano de pagamento em média de três a cinco anos.

Na Europa, predomina entre a maioria dos países o sistema de tratamento dos superendividados sob a perspectiva do modelo social, adotado pela França, o primeiro país a legislar sobre o assunto. O tratamento aos consumidores endividados no direito francês inicia-se por vontade exclusiva do devedor diante das Comissões de Superendividamento (*Commissions de Surendettement*), instituídas em todos os Departamentos da França, de acordo com o artigo R. 333-1 do *Code de la Consommation*.

O procedimento francês é formado por duas fases: a primeira delas, de natureza administrativa e consensual, ocorre perante a Comissão de Superendividamento, e a segunda, coercitiva, no Poder Judiciário. Feita a avaliação para verificar se há uma situação de superendividamento, e caso esta seja confirmada, tentar-se-á, primeiramente, uma conciliação entre as partes. É uma fase inicial do procedimento francês, na qual a Comissão propõe um plano de renegociação das dívidas de consumo, com prazo máximo de 10 anos, ficando excluídas as dívidas profissionais, procurando-se atender às limitações orçamentárias do devedor e à demanda legítima dos credores em receber seus créditos.

Caso não seja possível a conciliação, abre-se uma fase judicial, também com ênfase nos planos de pagamento, com medidas que aliviam o endividamento, como a prorrogação e o reescalonamento dos vencimentos dos débitos.

A última modificação legislativa significativa na França foi a entrada em vigor da Lei Borloo, em outubro de 2003, que previu um novo procedimento de insolvência civil. Este procedimento é direcionado aos devedores que se encontrem em situação irremediavelmente comprometida, sendo submetidos a uma liquidação de bens não excepcionados pela legislação para quitar suas dívidas. Caso o valor arrecadado seja suficiente, o processo é finalizado com a quitação; caso não o seja, o montante restante é perdoado. Com isso, a alteração legislativa introduziu uma via de *fresh start* na França, permitindo uma medida mais ágil para situações extremas.

Portugal<sup>27</sup> também incluiu o procedimento de insolvência para pessoas físicas no Código de Insolvência e Recuperação de Empresas (CIRE). O legislador português criou dois mecanismos aos devedores: o plano de pagamentos e a exoneração do passivo restante, precedida da liquidação dos bens do devedor. O plano de pagamentos consiste em uma fórmula de tratamento alternativa à liquidação dos bens do devedor, consistindo em uma negociação entre este e os seus credores.

A segunda forma de resolução própria da insolvência dos indivíduos que surge no CIRE é a liquidação acompanhada pela exoneração do passivo restante. Também neste caso a lei prevê a aplicação a pessoas físicas, o que significa que, sem os constrangimentos objetivos anteriormente apontados, consumidores e empresários poderão, após a venda dos bens afetos à massa insolvente, entrar no período da cessão conducente à exoneração do passivo restante.

Durante essa etapa, o indivíduo insolvente é obrigado a ceder rendimentos recebidos ao longo dos cinco anos subsequentes, de modo a quitar suas dívidas. Este mecanismo permite o chamado *fresh start* no futuro, ou seja, decorrido o pagamento aos credores, o devedor liberta-se das dívidas anteriormente contraídas, podendo voltar como agente econômico ao mercado, desprovido de quaisquer constrangimentos na contração de dívidas e na obtenção de créditos. Todavia, diferentemente do modelo americano, a exoneração do passivo restante no direito português não é concedida imediatamente após a declaração de insolvência, mas sim após um período condicional de cinco anos. O intuito deste período condicional é possibilitar o pagamento, ainda que parcial, aos credores, buscando-se, desta forma, um equilíbrio entre os interesses dos credores e as preocupações com a proteção dos devedores.

Existem outros países que, ainda que tenham adotado sistemas de falência pessoal, têm recorrido a soluções administrativas como uma forma de buscar não sobrecarregar o Poder Judiciário. No Canadá<sup>28</sup>, por exemplo, a falência pessoal é regida pela Lei de Falências e Insolvência, sendo aplicável tanto a empresas quanto a particulares. A despeito do pedido de falência, uma pessoa pode apresentar, alternativamente, uma

---

<sup>27</sup> CONCEIÇÃO, Ana Filipa. Sobre-endividamento ou insolvência? Breve estudo sobre os modos de tratamento no direito brasileiro e português. *Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo*. vol. 1. n. 4. p. 89. Curitiba, dez. 2011. Disponível em: [https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/72327/sobre\\_endividamento\\_insolvencia\\_conceicao.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/72327/sobre_endividamento_insolvencia_conceicao.pdf)

<sup>28</sup> ZIEGEL, Jacob S. *Comparative Consumer Insolvency Regimes: A Canadian Perspective*. Oxford: Hard Publishing, 2003, p. 30.



“proposta do consumidor”. Esta “proposta do consumidor” é uma tentativa de acordo a ser negociado entre um devedor e seus credores (resolução de recuperação ‘extrajudicial’). Uma proposta típica envolveria um devedor que faz pagamentos mensais por um máximo de cinco anos, com os fundos distribuídos aos seus credores.

De maneira similar, adotando um regime alternativo à falência, a Austrália introduziu o *debt agreement*, que se refere a um procedimento administrativo, mais simples e informal, que incentiva a proposta de acordo entre os devedores de baixa renda e os credores. A Noruega<sup>29</sup> também adotou um procedimento conciliador, denominado *voluntary debt settlements*, conduzido por organizações sociais locais, sob a supervisão do município, com o objetivo de incentivar acordos.<sup>30</sup>

Através da análise comparada da experiência de outros países pode-se extrair que, ainda que se adotem medidas administrativas e extrajudiciais que auxiliem e amenizem a problemática do endividamento, por vezes apenas o Poder Judiciário é capaz de dar solução definitiva à situação.

O Brasil pode se beneficiar de mecanismos extrajudiciais de composição de conflitos. Aliás, já o faz, com algumas iniciativas interessantes de PROCONs e Defensorias Públicas; estes já têm funcionado em certa medida e poderão ser indiretamente ainda mais estimulados, à medida que o sistema judicial de insolvência civil se torne capaz de trazer uma resposta célere e definitiva ao tema. Quanto mais o sistema judicial funcionar, maior será o incentivo de devedores e credores a buscar soluções harmônicas, com intuito de prevenir a judicialização.

No entanto, os temas não devem ser misturados, de modo que, sem prejuízo dos sistemas extrajudiciais de solução de conflitos de endividamento já existentes e outros que possam ser criados, entende-se que o objetivo da lei de insolvência civil em questão está no tratamento definitivo do problema, tendo-se feito a escolha por uma solução

---

<sup>29</sup>JUNGSMANN, Najda; Huls, Nick. Debt counseling in the shadow of the Court. In: Niemi-Kiesiläinen, Johanna (org). et al. *Consumer Credit, debt & bankruptcy*. Oxford: Hard Publishing, 2009, p. 420;

<sup>30</sup>LIMA, *ob. c.it*, p. 141.

judicial que pode ser de duas naturezas: reorganização compulsória de dívida como regra; liquidação de ativos e liberação de dívidas remanescentes, como exceção.

Sem prejuízo de que possam ser criados foros administrativos de composição de conflitos, como inclusive já existentes no âmbito do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, considera-se que o princípio da jurisdição una faz com que somente o Poder Judiciário possa por termo a controvérsias com teor de definitividade. Como já esclarecido, a solução judicial pode e deve conviver com sistemas extrajudiciais que atuem prevenindo a litigância em matéria de insolvência civil.

## **6. Preocupações na implantação de um sistema de falência pessoal**

Há quem considere os efeitos da declaração de falência injustos porque o risco assumido pelo credor pode ser repassado aos devedores mediante elevação dos juros, penalizando os devedores honestos que pagam corretamente suas dívidas. Este receio influenciou a opinião pública e contribuiu para a reforma da lei americana de falência de 2005. A indústria de crédito utilizou o argumento de que cada processo de falência custava de US\$ 300,00 a US\$ 400,00 para cada cidadão americano, além de aumentar o custo de crédito para todos.<sup>31</sup>

No entanto, é importante esclarecer que o risco de aumento dos juros pode ser contrabalanceado pelos benefícios que a sociedade pode ter com um sistema de falência que permita a redução dos efeitos negativos do superendividamento, os quais se refletem nas despesas com o sistema público de saúde e com a seguridade social. Os problemas financeiros são fonte de estresse e exclusão social, podendo deixar o devedor à margem do mercado de trabalho e dependente de prestações positivas estatais. A falência facilitaria o retorno do devedor ao mercado, que pode contrair novas despesas, movimentando a economia com retorno positivo para a sociedade<sup>32</sup>. E ainda, conforme ressaltado pelo Relatório do Banco Mundial, um regime de falência pessoal possui um

---

<sup>31</sup> DICKERSON, A. Mechele. *Regulating bankruptcy: public choice, ideology, e beyond*. *Washington University Law Review*. vol. 84, p. 1868. Washington, DC, 2006.

<sup>32</sup> LIMA, *ob. cit.*, p. 81.

papel central na promoção de práticas de fornecimento de crédito mais responsável pelos credores<sup>33</sup>.

Dessa forma, sugere-se a aprovação do anexo projeto de lei, que atualiza o regime da insolvência civil brasileiro, como instrumento de decretação de falência pessoal por meio do qual o indivíduo superendividado poderá obter judicialmente a reorganização de suas dívidas ou, em certos casos, a liquidação de seus ativos para pagamento do passivo, com liberação das dívidas remanescentes.

## **7. O Anteprojeto de Lei ora proposto**

O anteprojeto de lei proposto criará um microssistema jurídico de falência pessoal, dando origem a novos institutos e regras processuais.

- **Dois sistemas: reorganização de dívidas e liquidação de ativos**

Inspirado na experiência comparada, o anteprojeto de lei estabelece dois sistemas alternativos para tratamento de uma situação de insolvência civil/ recomeço econômico-financeiro. Quando o indivíduo possuir renda, poderá optar por um sistema de reorganização de dívida, com perdão de, no máximo, 50% (cinquenta por cento) da dívida, em até 5 (cinco) anos. Este deverá ser o sistema preferido pelo devedor, pois lhe permitirá permanecer com todos os seus bens.

Já quando não há renda nem perspectiva de pagamento de, ao menos, 50% (cinquenta por cento) da dívida, em até 5 (cinco) anos, o anteprojeto de lei estabelece um regime de liquidação de ativos e liberação do remanescente das dívidas.

- **O teste de elegibilidade ao sistema de liquidação de ativos (“*means test*”)**

---

<sup>33</sup> Idem., p. 32.

Um dos aspectos principais da lei de falências do consumidor nos Estados Unidos sempre foi focado na possibilidade de fornecer ao “honesto, mas infeliz devedor... uma nova oportunidade na vida e um campo claro para futuros esforços, sem interferência de pressão e desencorajamento das dívidas preexistentes.”<sup>34</sup> Até 2005, a política de “fresh start” havia sido implementada através do perdão das dívidas previsto no capítulo 7. No entanto, em 20 de abril de 2005 o Congresso acolheu o entendimento da minoria da Comissão de Revisão e aprovou a lei conhecida como *Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act of 2005* (“BAPCPA”), tornando a falência mais difícil e mais onerosa aos devedores. O argumento subjacente à nova lei consiste em impedir o uso abusivo da falência, lembrando que os devedores têm um dever moral de cumprir seus compromissos com responsabilidade, em vez de obter o perdão imediato de suas dívidas no capítulo 7.

A principal crítica à filosofia americana do *fresh start* reside na eliminação da responsabilização do devedor pelo pagamento das dívidas. Em tese, o amplo acesso e a facilidade de perdão poderiam encorajar os empréstimos irresponsáveis por parte dos consumidores, problema relacionado ao risco moral.

O Código de Falências vigente reflete a preocupação de que muitos devedores que poderiam ter recursos para pagar algumas das suas dívidas estariam se aproveitando de um regime de falência para obter um novo começo - ou vantagem - em detrimento da economia, ou pelo menos de seus credores. O objetivo declarado das Alterações ao Código de Falências de 2005 foi restaurar a integridade do sistema, impedindo um possível “abuso”. O principal veículo restaurador foi o “*means test*”, que no § 707 (b) (2) cria uma “presunção de abuso” que determina a destituição ou a conversão de um caso de capítulo 7 para capítulo 13 para esses devedores que podem pagar (*can pay debtors*).

O BAPCPA substituiu a presunção da falência pessoal do devedor pela presunção de que o abuso existe “a menos que o devedor possa provar, por extensa documentação, que ele deve ter um novo começo”. A “presunção legal” de abuso obriga até mesmo os devedores honestos, mas que por alguma razão não puderam ser adimplentes com as dívidas, a rebater uma acusação moral contra eles. As disposições de “abuso” no BAPCPA introduziram ajustes substantivos e processuais para a prática de falência do

---

<sup>34</sup> “...honest but unfortunate debtor who surrenders for distribution the property which he owns at the time of bankruptcy a new opportunity in life and a clear field for future effort, unhampered by the pressure and discouragement of preexisting debt.” *Local Loan Co. v. Hunt*, 292 US 234, 244 (1934). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/292/234/case.html>. Acesso em dezembro de 2017.

consumidor, que tiveram efeitos profundos sobre devedores, credores, advogados, administradores e juízes igualmente.

Após a reforma de 2005, o devedor deve submeter-se ao *means test*, a fim de comprovar que não tem condições financeiras de reembolsar seus credores, para ser admitido no capítulo 7 da falência. Se do teste resultar que o devedor tem renda disponível para pagar aos credores, ficará impedido de recorrer ao capítulo 7, restando apenas a opção do capítulo 13, que condiciona o perdão ao cumprimento de um plano de pagamento de dívidas pelo prazo mínimo de três anos.

A proposta ora apresentada estabelece um duplo regime. A regra geral é um processo de reorganização para pagamento integral da dívida; o dever de pagar as dívidas é mandatório para todos os devedores capazes de pagar, ao menos, 50% das dívidas existentes. Inspirada, com alterações, na regra do *means test*, o projeto de lei ora apresentado sugere que essa capacidade aos indivíduos que possuem renda disponível acima da média mensal do Estado em que são domiciliadas. Apenas aos indivíduos que não se enquadrem nessa situação será aberta a possibilidade de liquidação seguida de perdão.

- **Necessidade de se reservar um mínimo para a subsistência do insolvente**

O Relatório do Banco Mundial sobre Insolvência Civil sugere que isentar alguns dos bens do devedor da liquidação e distribuição aos credores (*exemptions*) está intimamente ligado às noções de *discharge* e *fresh start*. O mesmo Relatório apresenta um rol ilustrativo de ativos que poderão não estar abrangidos pelo processo de liquidação de dívidas: a casa da família (no direito brasileiro, a ideia de bem de família, que é um pouco mais ampla<sup>35</sup>); automóveis; mobiliário doméstico; salários recebidos após o *fresh start*; planos de aposentadoria e utensílios profissionais (utensílios de trabalho).

---

<sup>35</sup> Segundo Caio Mário da Silva Pereira, o bem de família é “uma forma da afetação de bens a um destino especial que é ser a residência da família, e, enquanto for, é impenhorável por dívidas posteriores à sua constituição, salvo as provenientes de impostos devidos pelo próprio prédio” (PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil* – Volume V. Atualizado por Tânia da Silva Pereira. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 718-719). Por sua vez, Maria Helena Diniz aponta que essa instituição tem a finalidade de “assegurar um lar à família ou meios para seu sustento, pondo-a ao abrigo de penhoras por débitos posteriores à instituição, salvo as que provierem de institutos relativos ao prédio [...] ou de despesas condominiais” (DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro* – 5. Direito de Família. São Paulo: Editora Saraiva, 2010, p. 222).

A tendência moderna é permitir que os devedores tenham um verdadeiro novo começo, um autêntico *fresh start*, girando o debate em torno de definir como seria ou quais seriam os ativos abrangidos no mínimo existencial. Com isso, pode-se inferir que os planos têm como objetivo incentivar o devedor a se esforçar e a trabalhar durante um período determinado para pagar os credores.

Além disso, o devedor não deve destinar toda sua renda para o pagamento dos credores, pois parte dela precisa ser reservada às suas despesas de sobrevivência. Assim, somente a renda excedente à manutenção de sua subsistência e de sua família poderá ser destinada ao pagamento no plano de pagamento aos credores. O mínimo existencial (*restre à vivre*) destina-se, portanto, às despesas de sobrevivência.

A elaboração de um plano de pagamento é uma tarefa bastante complexa e existem diferentes possibilidades de determinar o montante da renda que deverá ficar disponível ao devedor durante o cumprimento do plano.

O anteprojeto de lei ora proposto endereça o tema, ao proteger o bem de família e ao estabelecer regras visando à preservação do mínimo existencial.

- **Solução rápida depende de que a sentença possa produzir efeitos imediatamente**

O anteprojeto de lei estabelece que a declaração de recomeço econômico-financeiro, se requerida pelo devedor, produzirá efeitos imediatamente a partir da sentença. A celeridade para que o devedor se livre das dívidas impagáveis é fundamental para o dinamismo da economia.

Por esse motivo, prevê-se um sistema no qual a apelação possa produzir efeitos diversos, a depender da parte que a apresente. Caso o apelante seja o devedor, o recurso terá efeito devolutivo e suspensivo, tal como preveem os artigos 1.012 e 1.013 do CPC. No entanto, caso o credor busque apelar da decisão, o recurso terá efeito exclusivamente

devolutivo, mas não suspensivo. Consiste, assim, em nova exceção à regra do artigo 1.012 do CPC.

Esta distinção é a melhor maneira de assegurar que recomeço econômico-financeiro tenha efeitos imediatos para o devedor insolvente. Busca-se, desse modo, endereçar e corrigir um grave problema vislumbrado no sistema atual, consistente na demora do processamento dos pedidos e da produção de efeitos decorrentes da declaração de recomeço econômico-financeiro, os quais são reputados como tendo relevante caráter explicativo da pouca atratividade do instituto atual.

- **Compete ao credor administrar o recomeço econômico-financeiro**

Nos termos do Código de Processo Civil de 1973, ainda em vigor no que tange ao tema da insolvência civil, compete a um dos credores a administração da liquidação da dívida do devedor insolvente.

Está-se sugerindo que essa solução seja mantida no atual anteprojeto, com uma orientação a que as instituições financeiras, que tendem a ser as maiores credoras de insolventes em um sistema capitalista de massa, organizem-se para criar um corpo permanente para executar essa atividade.

Em se considerando que é esperado que a maior parte das dívidas seja proveniente de instituições financeiras, mostra-se recomendável um diálogo com o setor financeiro, com o objetivo de criar uma estrutura permanente para lidar com essas ações. O custo dessa medida seria muito residual aos bancos, face, inclusive, à probabilidade de que o novo sistema incremente a arrecadação de bens para pagamento das dívidas.

De acordo com a experiência inglesa e os dados obtidos pelo CPDE em pesquisa inicial acerca da quantidade de superendividados na sociedade brasileira, a partir do

critério de autodeclaração, em torno de 6%<sup>36</sup> a 7%<sup>37</sup> da população estão em situação de insolvência, ou 1.200.000 indivíduos.

Considerando que nos EUA a taxa para administração da liquidação de ativos (falências pessoais ajuizadas nos termos do Capítulo 7) é de US\$ 60,00, cerca de R\$ 200,00, teríamos que o custo total, se 100% dos indivíduos brasileiros superendividados (estimados em 6% de toda a população) requeressem ou tivessem sua falência pessoal requerida, seria de aproximadamente R\$ 240.000.000,00. Este valor mostra-se bastante residual face ao lucro líquido que os cinco maiores bancos brasileiros experimentaram nos anos de 2015 e 2016:

**Tabela 2: Lucro líquido dos cinco maiores bancos brasileiros (total de ativos – em bilhões):**

	2015	2016	Variação
<b>Itaú Unibanco</b>	R\$ 23,816	R\$ 22,15	-7%
<b>Banco do Brasil</b>	R\$ 14,4	R\$ 8,034	-44,20%
<b>Caixa Econômica Federal</b>	R\$ 7,2	R\$ 4,1	-43%
<b>Bradesco</b>	R\$ 17,19	R\$ 15,08	-12,30%
<b>Santander</b>	R\$ 6,624	R\$ 7,339	10,80%
<b>Total</b>	R\$ 69,23	R\$ 56,703 bi	-18%

Fonte: Bancos; CPDE/ Direito FGV, 2018

Portanto, caso se crie uma entidade ou órgão no âmbito de alguma associação que congregue as instituições financeiras, para realizar a administração das liquidações ou reorganizações de dívida, este custo representará, em termos percentuais, 0,003% do lucro dos cinco maiores bancos do país em 2016. Esse valor, além de residual ao lucro líquido agregado das cinco maiores instituições financeiras em funcionamento no país, será provavelmente integral ou em grande parte compensado pelo percentual de dívida que será recuperado pelo sistema.

<sup>36</sup> FINANCIAL CONDUCT AUTHORITY (FCA), 2014, p. 6. Disponível em <http://www.fca.org.uk/static/documents/research-papers/consumer-credit-customers-vulnerable-circumstances.pdf>. Acesso em 04 de março de 2015

<sup>37</sup> Ver PORTO, Antônio José Maristrello e SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. Perfil do superendividado brasileiro: uma pesquisa empírica. In PORTO et al (org.). *Superendividamento no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2016, v. II, p. 44.



De fato, as instituições financeiras parecem ser as maiores interessadas em que os processos de recomeço econômico-financeiro tenham tramitação célere e que as liquidações ou reorganizações de dívidas sejam realizadas de forma tempestiva e com coerência financeira e contábil. Além disso, não se está criando nova obrigação a essas instituições, dado que, na legislação atualmente em vigor, já compete aos maiores credores figurarem como administradores judiciais dos processos de recomeço econômico-financeiro.

- **Prazo de prescrição e prazo para limpar o histórico de crédito**

O presente anteprojeto de lei introduz, ainda, o prazo fixo de 10 (dez) anos, no caso de liquidação de ativos, e 7 (sete) anos no caso de renegociação de dívidas, para que conste no cadastro do devedor a declaração de recomeço econômico-financeiro. Este prazo leva em consideração dois fatores: em primeiro lugar, o tempo máximo de 5 (cinco) anos durante os quais um credor pode “negativar” um devedor em cadastros de restrição de crédito. Em segundo lugar, leva também em consideração os prazos prescricionais mais relevantes que podem decorrer de situações de endividamento no direito brasileiro. Observe-se a tabela a seguir:

**Tabela 3: Prazos prescricionais no ordenamento jurídico brasileiro**

<b>Tipo de dano</b>	<b>Prazo prescricional</b>	<b>Lei</b>
<b>Prazo prescricional geral</b>	10 anos	Artigo 205, CC
<b>Relação de consumo</b>	5 anos	Art. 27, CDC
<b>Locação</b>	3 anos	Artigo 206, § 3º, inciso I, CC
<b>Responsabilidade civil extracontratual</b>	3 anos	Artigo 206, § 3º, inciso V, CC
<b>Dívida de cartão de crédito</b>	5 anos	Artigo 206, § 5º, inciso I, CC (e jurisprudência)

<b>Dívidas trabalhistas</b>	Prazo de 2 anos para pedir dívidas dos últimos 5 anos (trabalhador urbano) ou prazo de 2 anos (trabalhador rural). Com a reforma trabalhista, todos os prazos passaram a ser de 2 anos, entrando em vigor no dia 11/11/2017.	Artigo 11, CLT
<b>Pensão alimentícia</b>	2 anos a partir da data em que vencerem, no caso de alimentos fixados em sentença; antes de sentença, a obrigação de prestar alimentos é imprescritível	Artigo 206, § 2º, CC
<b>Dívida tributária</b>	5 anos da constituição definitiva do crédito	Artigo 174, CTN

Quanto ao primeiro elemento, deve ser levado em consideração que um credor, para cobrar unilateralmente a dívida de uma pessoa, pode inscrevê-la em cadastro negativo (SPC/SERASA) por até 5 (cinco) anos. Também merece consideração que o prazo prescricional mais longo previsto no Código Civil é de 10 (dez) anos.

Considerando o impacto do benefício do *fresh start* para sua vida e o fato de que o credor não verá a dívida quitada, é preciso elevar o período de cadastro negativo acima dos 5 (cinco) anos, de forma a não tornar as consequências dessa declaração menos graves do que a simples negativação do devedor em sistemas de crédito.

Dessa forma, na hipótese de recomeço econômico-financeiro apresentado neste anteprojeto, acredita-se que o mais adequado seria determinar a inscrição automática em cadastro negativo, pelo prazo fixo de 10 (dez) anos, na hipótese de liquidação de ativos, de modo a balancear incentivos entre credor e devedor, já que, ao assegurar o reconhecimento, em via judicial, de sua condição de insolvente, o devedor passa a não mais poder ser cobrado. Nessas condições, o dobro do prazo, 10 anos, pode representar um efeito dissuasório necessário.

O prazo de inscrição da informação no cadastro do devedor é reduzido para 7 (sete) anos no caso de reorganização de dívidas, tendo em vista a perspectiva de que,

nesse caso, o devedor pagará parcela expressiva de seus débitos, ainda que em alguns casos não possa fazê-lo integralmente.

- **Do plano de reorganização de dívidas**

Quanto ao processo previsto no anteprojeto para a elaboração do plano de reorganização de dívidas, cumpre tecer algumas considerações.

Primeiramente, o plano a ser elaborado deverá focar não somente no pagamento dos credores, mas também no tratamento dos efeitos sociais causados pelo superendividamento dos consumidores.

Além disso, deve-se prever a restrição de situações que possam dificultar o atendimento aos objetivos visados com o microssistema do recomeço econômico-financeiro, evitando-se questões de perseguição de cobrança e preocupação moral. Afinal, se a reorganização for incapaz de garantir ao devedor uma maior tranquilidade em relação a seu endividamento e aos riscos de ser cobrado, estará fadada ao fracasso.

É também fundamental que os planos de pagamento preservem o mínimo existencial. Dessa forma, o anteprojeto em pauta priorizou resguardar o bem de família das liquidações das dívidas, além de definir mínimo existencial em função de gastos mensais inerentes ao indivíduo e à situação dos que lhes são diretamente dependentes, como filhos menores e familiares incapacitados ao trabalho.

Os planos deverão ser de curta duração, já que assim se elevam as chances de cumprimento integral da proposta. Dessa forma, o anteprojeto sugere um prazo máximo de cinco anos.

Por fim, o plano de reorganização deverá prever a situação de perdão em casos graves, quando não houver bens e renda para o reembolso dos credores. O anteprojeto de lei prevê um perdão máximo de 50% (cinquenta por cento) das dívidas do devedor.

- **Dos créditos de natureza tributária**

O presente anteprojeto exclui do âmbito da reorganização de dívidas os créditos de natureza tributária. Isso foi feito tomando como referência a ora vigente Lei de Falência e Recuperação de Empresas (LFRE), porém adotando-se solução diversa.

De acordo com o art. 49 da LFRE, submetem-se à recuperação judicial todos os credores do devedor existentes ao tempo do pedido, ainda que não vencidos. Esta regra possui, no entanto, exceções. Uma das situações excepcionais se refere à análise pelo crédito tributário, seja pela sua relevância ou pela sua complexidade.

O artigo 187 do Código Tributário Nacional (CTN) determina que a cobrança judicial do crédito tributário não é sujeita a concurso de credores em recuperação judicial, excluindo, portanto, expressamente este crédito do procedimento. Alinhada a essa ideia, a LFRE estabelece em seu art. 6º, §7º, que as execuções de natureza fiscal não são suspensas pelo deferimento da recuperação judicial, ressalvada a concessão de parcelamento nos termos do Código Tributário Nacional e da legislação ordinária específica. A justificativa para o afastamento do crédito tributário da recuperação judicial se dá pela indisponibilidade do interesse público, ou seja, não é possível transigir sobre o interesse público.

Frise-se, por oportuno, que o devedor pode apresentar para este fim a certidão positiva com efeito negativo, uma vez que ela tem os mesmos efeitos que a certidão negativa, conforme dispõe o art. 206 do CTN. Assim, a despeito de não estar sujeito aos efeitos da recuperação judicial, a LFRE e o CTN exigem que o devedor comprove a inexistência de passivo tributário exigível contra si para que lhe seja concedida a pleiteada recuperação.

Dito de outro modo, o crédito tributário não interfere no processamento da recuperação, mas sim na sua própria concessão. É aí que reside a denominada complexidade, pois, não raras vezes, a empresa que passa por uma crise econômico-financeira possui como um dos seus principais passivos o tributário, o que, por uma interpretação literal dos dispositivos mencionados, impediria a concessão da recuperação judicial, considerando a dificuldade que se tem em apresentar esta certidão.

A solução para os devedores costuma consistir em obter o parcelamento do seu débito tributário, considerado uma das formas de suspensão da exigibilidade do crédito e, por conseguinte, um meio de se obter a certidão positiva com efeito negativo. Esta válvula de escape para os devedores está prevista no art. 68 da LFRE, e é adaptada, no

anteprojeto de lei, ao instituto do recomeço econômico-financeiro: antes de requerer a reorganização de dívida, o devedor deverá parcelar suas dívidas tributárias, permitindo a emissão de certidões positivas com efeitos de negativas. Apenas no caso da liquidação de ativos poderão ser perdoadas as dívidas fiscais.

- **Do crédito trabalhista**

Com relação aos créditos de natureza trabalhista, o anteprojeto de lei também busca uma analogia com a LFRE.

A LFRE estabelece que as ações de natureza trabalhista serão processadas perante a justiça especializada (trabalhista) até a apuração do respectivo crédito, porém o valor não será pago naquele foro. O crédito deverá ser inscrito no quadro-geral de credores na recuperação judicial e pago conforme previsto no plano aprovado por todos os credores ou, no caso de falência, conforme a ordem de prioridade estabelecida no art. 83 da mesma lei. Do mesmo modo, na ação de recomeço econômico-financeiro, sugere-se que dívidas de natureza trabalhista, se houver, serão integradas ao quadro geral de credores, até o limite de 5 (cinco) salários mínimos.

Uma vez declarado o recomeço econômico-financeiro, eventuais bens e valores penhorados no juízo trabalhista não poderão ser utilizados para satisfazer individualmente aquele crédito que gerou a constrição. Durante o trâmite da recuperação judicial, as execuções serão suspensas e nenhum bem poderá ser leilado para pagar credores trabalhistas individualmente.

O devedor insolvente que tiver dívidas de natureza trabalhista deverá declará-las na lista de credores, apontando essa natureza. O juiz, ao deferir o processamento do pedido, determinará a publicação de um edital contendo a relação de todas as dívidas reconhecidas pelo devedor para que chegue ao conhecimento dos interessados.

Se as verbas trabalhistas ainda dependerem de reconhecimento judicial, uma reclamação trabalhista deverá ser ajuizada, e somente após o julgamento o crédito será definitivamente incluído no sistema de recomeço econômico-financeiro. No entanto, o trabalhador poderá, antes do julgamento final da reclamação, pedir para que o juiz

trabalhista solicite a reserva da importância que estimar devida da liquidação dos ativos ou no plano de reorganização de dívidas, conforme o caso.

Dada a situação de insolvabilidade, e ainda em analogia à disciplina da LFRE, o anteprojeto de lei sugere um limite de 5 (cinco) salários mínimos para privilégio do crédito trabalhista em geral, a ser inserido nos sistemas de pagamento, seja no caso de liquidação de ativos, seja nos pagamentos decorrentes de reorganização de dívidas.

- **Persecução criminal**

Buscando evitar o abuso do processo de recomeço econômico-financeiro, o projeto de lei estabelece um conjunto de infrações a serem tuteladas criminalmente. O objetivo não é o encarceramento do indivíduo que abusar da lei, mas sujeitá-lo a um processo penal, no qual caberão penas alternativas, sendo também devida multa.

Nesse ponto, o tipo penal atuaria como mecanismo de dissuasão em relação a indivíduos que quisessem utilizar indevidamente os mecanismos de liquidação e reorganização de dívidas.

- **Juizados Especiais**

Considerando que uma das chaves para o êxito da reforma pretendida consiste na celeridade com que essas ações de recomeço econômico-financeiro possam ser tramitadas e sentenciadas, sugere-se que, para as causas que envolvam dívidas de até 40 (quarenta) salários mínimos, sejam criadas varas especializadas, na forma de juizados especiais de recomeço econômico-financeiro.

É a proposta legislativa, que submetemos à apreciação de V. Exas.

Sala das Sessões, em                      de setembro de 2019

**Deputado PEDRO PAULO**

Apresentação: 03/09/2019 22:33

**PL n.4857/2019**