



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Deputado FRANCO CARTAFINA

## PARECER PROFERIDO EM PLENÁRIO AO PL N.º 3.515, DE 2015

### PROJETO DE LEI N.º 3.515, DE 2015

Apensados: PL n.º 5.173/2013, PL n.º 1.982/2015, PL n.º 3.402/2015, PL n.º 4.010/2015, PL n.º 4.405/2016, PL n.º 7.585/2017, PL n.º 7.590/2017, PL n.º 7.840/2017, PL n.º 7.884/2017, PL n.º 8.336/2017, PL n.º 10.380/2018, PL n.º 9.837/2018, PL n.º 2.825/2019, PL n.º 3.721/2019, PL n.º 420/2019, PL n.º 4.331/2019, PL n.º 4.728/2019, PL n.º 4.857/2019, PL n.º 507/2019, PL n.º 5.394/2019, PL n.º 5.551/2019, PL n.º 5.974/2019, PL n.º 6.237/2019, PL n.º 5/2020 e PL n.º 5.023/2020

Altera a Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e o art. 96 da Lei n.º 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento.

**Autor:** SENADO FEDERAL - JOSÉ SARNEY

**Relator:** Deputado FRANCO CARTAFINA

### I - RELATÓRIO

O PL n.º 3.515/15, altera a Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e o art. 96 da Lei n.º 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento.

---

Câmara dos Deputados, Anexo III, Gab. 283, Brasília/DF, CEP 70.160.900  
Fone: (61) 3215-5283 e-mail:dep.francocartafina@camara.leg.br



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Franco Cartafina  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217699554900>



\* CD 217699554900 \*  
ExEdit



O Projeto teve origem no PLS nº 283/2012, de autoria do Senado Federal, que, por seu turno, foi fruto dos trabalhos de uma Comissão de Juristas formada naquela Casa por um seletivo grupo de especialistas no tema do superendividamento. Foi recebido nesta Câmara dos Deputados em 4/11/15 e inicialmente distribuído para apreciação das Comissões de Defesa do Consumidor, Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e Art. 54, RICD), respectivamente. A matéria tramita em regime de prioridade e submete-se à competência do Plenário.

Em 24/5/2017 o Projeto foi aprovado na Comissão de Defesa do Consumidor na forma de um substitutivo muito próximo ao teor original, mas com duas distinções básicas: suprimiu-se, por falta de acordo, a parte que caracterizava como abusiva a publicidade que contivesse “apelo imperativo de consumo à criança” e delegou-se à regulamentação a definição do parâmetro de preservação do mínimo existencial a ser buscado na prevenção e no tratamento do superendividamento.

Em 13/6/2017, o Projeto teve seu despacho inicial pela Mesa Diretora revisto e passou a ser objeto de exame também pelas Comissões de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços e de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática. Em decorrência, por versar sobre matéria afeta a mais de três Comissões de mérito (art. 34, II, do RICD), passou a ser da competência de Comissão Especial.

Estão apensados à proposição principal os seguintes projetos: PL nº 5.173/2013, PL nº 1.982/2015, PL nº 3.402/2015, PL nº 4.010/2015, PL nº 4.405/2016, PL nº 7.585/2017, PL nº 7.590/2017, PL nº 7.840/2017, PL nº 7.884/2017, PL nº 8.336/2017, PL nº 10.380/2018, PL nº 9.837/2018, PL nº 2.825/2019, PL nº 3.721/2019, PL nº 420/2019, PL nº 4.331/2019, PL nº 4.728/2019, PL nº 4.857/2019, PL nº 507/2019, PL nº 5.394/2019, PL nº 5.551/2019, PL nº 5.974/2019, PL nº 6.237/2019, PL nº 5/2020 e PL nº 5.023/2020.

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





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

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

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

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

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

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

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

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





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

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

O **PL nº 9.837/2018** altera a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências, para dispor sobre a limitação dos descontos em conta corrente para pagamento de empréstimos bancários.

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

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

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

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

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

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

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





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

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

O **PL nº 5.974/2019** estabelece, em todo território nacional, multa administrativa para as instituições financeiras que ofertem contratação de empréstimos por meio de ligação telefônica a aposentados, pensionistas ou idosos.

O **PL nº 6.237/2019** declara a revogação do Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1933 (Lei da Usura), que dispõe sobre os juros nos contratos e dá outras providências.

O **PL nº 5/2020** dispõe sobre a obrigatoriedade de aceite expresso com assinatura, de correntista, para aumento do limite de Cheque Especial em conta corrente.

O **PL nº 5.023/2020** proíbe instituições financeiras de contratar operação de crédito por meio de ligação telefônica (telesaque) e de creditar quaisquer valores em contas nelas mantidas sem a anuência expressa dos seus respectivos titulares.

Em 12/6/2019, por expedido o ato da Presidência da Câmara dos Deputados que criou a Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL nº 3.515/2015 e seus apensos.

Em 3/9/2019, a presente Comissão Especial foi constituída, tendo a Deputada Mariana Carvalho como Presidente da Comissão. Recebi a honrosa incumbência de relatar a matéria. Por ser competência do Plenário, a matéria não recebeu emendas até a presente fase.

Dada a relevância e o inadiável interesse nacional na apreciação da matéria, a proposição recebeu urgência regimental e foi incluída automaticamente na Ordem do Dia de 17/12/2020 para discussão e votação em plenário, ainda que pendente de votação na Comissão Especial. A matéria não objeto de deliberação em face do encerramento daquela sessão e retorna agora ao exame deste Plenário.





## II - VOTO DO RELATOR

Todas as informações e sugestões recebidas, somadas aos debates realizados durante os trabalhos realizados na Comissão Especial, contribuíram decisivamente para traçar as convicções que conduziram à elaboração deste parecer, **que foi atualizado para incorporar a análise do PL 5.023/2020, apensado em 19/02/2021, mas que reproduz as premissas, as conclusões e a versão de substitutivo apresentados ao Plenário da Câmara dos Deputados no parecer anterior, protocolado em 16/12/2020.**

### II.1 constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa

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

### II.2 Adequação orçamentária

Compete ao parecer de plenário apreciar as proposições quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 (Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020, alterada pelas Leis n.º 14.127, de 22 de março de 2021, e n.º 14.143, de 21 de abril de 2021), em seu art. 125, estabelece que as proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação para efeito de adequação orçamentária e financeira, e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.





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

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

Após análise do Projeto de Lei nº 3.515/2015, e de seus apensados, PL nº 5.173/2013, PL nº 1.982/2015, PL nº 3.402/2015, PL nº 4.010/2015, PL nº 4.405/2016, PL nº 7.585/2017, PL nº 7.590/2017, PL nº 7.840/2017, PL nº 7.884/2017, PL nº 8.336/2017, PL nº 10.380/2018, PL nº 9.837/2018, PL nº 2.825/2019, PL nº 3.721/2019, PL nº 420/2019, PL nº 4.331/2019, PL nº 4.728/2019, PL nº 4.857/2019, PL nº 507/2019, PL nº 5.394/2019, PL nº 5.551/2019, PL nº 5.974/2019, PL nº 6.237/2019, PL nº 5/2020 e PL 5.023/2020, entendemos que todos estão adequados financeira e orçamentariamente, à exceção do Projeto de Lei nº 4.857/2019, que, em seu art. 44, estabelece que os Estados instituirão Juizados Especiais de Recomeço Econômico-Financeiro, com competência para processo, julgamento e execução de ações de recomeço econômico-financeiro, cujo montante total da dívida não supere 40 (quarenta) salários mínimos. Ao estabelecer a criação de juizados especiais, também se está criando uma despesa contínua sem





previsão orçamentária, o que torna esse Projeto de Lei nº 4.857/2019 inadequado e incompatível financeira e orçamentariamente.

### II.3 Mérito

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

O Projeto de Lei nº 3.515/2015, consiste, seguramente, em uma das mais relevantes proposições em trâmite nesta Câmara dos Deputados e traduz uma das mais consistentes – e imprescindíveis – iniciativas de atualização da Lei nº 8.078, de 1990, Código de Proteção e Defesa do Consumidor (CDC).

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

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

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



\* CD 217699554900 \*  
eXEdit





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

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

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

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

Alicerçado sobre dois eixos fundamentais – a prevenção e o tratamento, por meio da conciliação, do superendividamento – o Projeto, durante seu trâmite no Senado Federal, perpassou por um longo processo de debates e audiências públicas com representantes de todos os atores do mercado de crédito e do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC). No curso desse processo, enquanto se colhiam as pertinentes críticas e contribuições, a proposição ganhou ainda mais maturidade e consistência do que sua concepção original.

O apreço à boa-fé, à função social do crédito, à dignidade da pessoa humana, bem como o foco sobre o acesso responsável ao crédito, sobre o papel ativo das entidades concedentes de crédito na informação plena e na educação financeira dos consumidores, foram elementos que





inspiraram as mudanças empreendidas no texto inicial e que resultaram em maior densidade normativa no Projeto.

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

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

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

Ao longo dos trabalhos da Comissão Especial, foram promovidas uma série de audiências públicas, com o objetivo de propiciar maior participação de todos os atores envolvidos na questão do endividamento e de ouvir as opiniões dos principais pensadores acerca do assunto. Com o inestimável empenho de todos os membros do colegiado, e sob a direção firme e cuidadosa da Presidente, a Comissão Especial transformou-se num amplo, imparcial e produtivo foro de debate e reflexão sobre esse fenômeno que tanto afeta nossa sociedade na atualidade. Foram sete encontros ricos em cooperação e ideias, descritas a seguir:

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

- Ricardo de Barros Vieira - Diretor-Executivo da Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços - ABECS
- Lilian Salgado - Presidente do Instituto Defesa Coletiva - IDC





CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Deputado FRANCO CARTAFINA

- Andrey Vilas Boas de Freitas - Coordenador-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado da Secretaria Nacional do Consumidor - SENACON

**2ª Audiência Pública - 24.09.19:**

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

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

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

**4ª Audiência Pública - 01.10.19:**

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

**5ª Audiência Pública - 8.10.19:**

- Ciro Gomes, Vice-Presidente do PDT

**6ª Audiência Pública - 15.10.19:**

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

---

Câmara dos Deputados, Anexo III, Gab. 283, Brasília/DF, CEP 70.160.900  
Fone: (61) 3215-5283 e-mail:dep.francocartafina@camara.leg.br



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Franco Cartafina  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217699554900>



\* CD 217699554900 \*  
ExEdit



- Leandro Vilain, Diretor de Negócios e Operações da Federação Brasileira de Bancos - Febraban
- Ione Amorim, Economista do Instituto de Defesa do Consumidor - IDEC
- Antônio Carlos Fontes Cintra, Coordenador da Comissão dos Direitos do Consumidor da Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos

**7ª Audiência Pública - 22.10.19:**

- Clarissa Costa de Lima, Juíza de Direito do TJRS
- Fabiana Andrea de Almeida Oliveira Pellegrino, Juíza de Direito do TJBA
- Marcela Kawauti, Economista Chefe do SPC
- Henrique Lian, Diretor de Relações Institucionais e Mídia da Associação Brasileira de Defesa do Consumidor - PROTESTE

Ao mesmo passo em que se pode conhecer com maior amplitude e profundidade o superendividamento das famílias brasileiras por meio das audiências, manteve-se a preocupação, no curso das discussões realizadas, de questionar os especialistas acerca da extensão do problema do endividamento e sobre a pertinência e eficácia do PL nº 3.515/2015 para enfrentá-lo. Especialmente, buscou-se também averiguar se o tempo decorrido entre sua aprovação no Senado Federal (2015) e o momento atual exigiria modificações importantes na estrutura do projeto.

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

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





32% são de baixa renda, justamente os brasileiros que se encontram em maior situação de hipervulnerabilidade.

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

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

A par de uma questão social, o superendividamento, nos níveis assustadores que alcançou no Brasil, reflete decisivamente na economia brasileira, agravando o cenário de crise e repelindo as possibilidades de recuperação. Como lembrado por Ciro Gomes, Presidente Nacional do PDT, na audiência pública de que participou na Comissão Especial, “50% da energia motriz do crescimento econômico brasileiro se dá pelo consumo das famílias”. Na realidade brasileira, portanto, a retirada desse enorme contingente de brasileiros inadimplentes do mercado de consumo tem vultosa repercussão na redução do volume de vendas, da geração de empregos e na produção de riquezas.

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





expandindo ainda mais os níveis de inadimplência que, por sua vez, repercutirão na definição de taxas ainda maiores, numa espécie de *loop* incessante e danoso a toda sociedade.

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

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

### **“Porque aprovar o PL nº 3.515/2015?”**

#### **Pontos-Chaves:**

- Acidente da vida (desemprego, redução de renda, divórcio e separação, morte ou doenças na família etc.) Boa-fé está no conceito de superendividamento!
- crédito responsável/combater práticas abusivas contra idosos, analfabetos e pessoas com baixa instrução - fornecedor e seus intermediários e ‘pastinhas’ devem fornecer informações e esclarecimentos adequados ao consumidor – cópia do contrato!
- ‘mínimo existencial’, com limite máximo de consignação em folha de pagamento (30% da remuneração mensal líquida). Assegura um direito de arrendimento ao crédito consignado!
- Necessário proibir o assédio do consumidor para contratar o fornecimento do crédito, inclusive à distância (meio eletrônico ou telefone), especialmente quando se tratar de consumidor idoso!
- Proibir a oferta de crédito que: a) faça referência a crédito “sem juros”, “gratuito”, “sem acréscimo”, “taxa zero” ou expressão semelhante; b) indique que a operação de crédito poderá ser concluída sem a consulta a serviços de proteção ao crédito ou sem avaliação da capacidade de reembolso, c) oculte ou dificulte a compreensão sobre os riscos e os ônus da contratação!





→ Conexão de contratos!

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

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

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

Essa também é a posição do Promotor Paulo Roberto Binicheski, Vice-Presidente da Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor, defensor institucional da causa consumerista. Em sua fala na Comissão, lembrou, a lamentável epidemia de endividamento e alertou para os numerosos casos em que os inadimplentes comprometem 100% de seus salários para o pagamento de dívidas. Como ator diretamente envolvido na defesa dos consumidores, destacou a enorme dificuldade que os devedores encontram para obter proteção jurídica adequada nas instâncias judiciais em virtude da ausência de um marco legal que discipline a figura do superendividamento. Desse quadro decorre, na visão do especialista, a urgência na aprovação do PL nº 3.515/2015.

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





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

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

Em segundo, consolidou-se o entendimento – diante das afirmações seguras da ampla maioria dos participantes das audiências públicas – de que o PL nº 3.515/2015, na forma como veio do Senado Federal, onde foi aprovado por unanimidade, compõe, por um lado, uma arquitetura legislativa sólida e absolutamente eficiente para instituir um modelo coerente de prevenção do endividamento. E, por outro, uma disciplina proporcional e apropriada para o tratamento administrativo e judicial do endividamento e para o resgate dos inadimplentes, reconduzindo-os ao mercado de consumo.

É importante registrar que foram ouvidas, durante os debates nas audiências conduzidas pela Comissão Especial, variadas sugestões de modificações pontuais no Projeto. Essas propostas, entretanto, detinham potencial bastante circunscrito a aspectos acessórios do diploma. Não se identificou, em nenhuma das sugestões, críticas à racionalidade ou à estrutura geral do projeto que pudessem retirar seu mérito e excelência. Ao contrário, considerando a dimensão inovadora da proposição e o extenso alcance de suas disposições, o reduzido número de sugestões reforça seu potencial para oferecer uma resposta normativa contundente ao fenômeno do superendividamento.

Cumprе também, elogiar a valiosa contribuição dos colegas parlamentares por meio dos diversos projetos apensados. Há ali, sem dúvida, uma gama variada de propostas que poderiam enriquecer a luta em defesa do consumidor. Entretanto, a incorporação integral das sugestões contidas em cada um dos vinte e quatro projetos restaria por desconstruir o sistema normativo







concebido pela Comissão de Juristas, retirando seu foco principal e urgente: o enfrentamento do superendividamento dos consumidores brasileiros.

Sem, de forma alguma descurar dessas brilhantes iniciativas, é preciso admitir que, verdadeiramente, a inserção dos dispositivos neles previstos retiraria muito da coesão e abrangência normativa que o PL nº 3.515/2015 atingiu em decorrência do trabalho incansável dos principais estudiosos do tema na sua elaboração inicial e ao longo de sua tramitação no Senado Federal.

Em respeito, contudo, ao louvável trabalho dos autores e de suas nobres intenções – e respaldados na compreensão de que o PL nº 3.515/2015 atende às oportunas e pertinentes preocupações subjacentes às proposições apensadas – sugerimos sua aprovação na forma de um Substitutivo, que preservará integralmente a estrutura tópica do Projeto vindo do Senado e veiculará somente algumas modificações específicas e bastante precisas no texto.

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

O atual quadro de redução abrupta e acentuada de renda e ocupação gerada pela pandemia do Covid-19 e pela consequente decretação do estado de calamidade pública não retira a premência desta proposição. Ao revés, traz uma urgência ainda mais crítica para que se ofereça um cenário eficaz na prevenção e tratamento do superendividamento, agora transformado em fenômeno com inédito potencial de crescimento e alastramento de seus efeitos perversos sobre a sobrevivência das famílias e sobre a economia como um todo. A já combalida capacidade de pagamento de dívidas pela gigantesca massa de endividados revela-se, agora, ainda mais afetada pelas reduções salariais e perdas de emprego causadas pela diminuição acentuada das atividades econômicas no contexto da pandemia. Se antes, a aprovação do PL nº 3.515, de 2015 era necessária, agora ela se mostra crucial.





Vale assinalar que a abertura de espaço para alterações profundas no Projeto poderá acarretar uma demora maior na tramitação nesta Casa e, principalmente, prolongar seu curso e outorgar maior complexidade na subsequente análise da matéria pela Casa iniciadora – o Senado Federal. Corre-se o risco de, ao ampliarmos o campo de modificações no Projeto, reabrir excessivamente as discussões sobre o assunto, postergando a concretização de uma solução regulatória para o superendividamento, a par de abrir margem, teoricamente, a involuções nas conquistas já obtidas no texto atual do Projeto.

As mudanças no Projeto constantes no Substitutivo anexo, para as quais conclamamos o apoio dos nobres Pares, tratam de questões que, verdadeiramente, não poderão ser deixadas de lado neste momento, sob pena de se criarem assimetrias no tratamento de temas já regulados em outros diplomas, de se prejudicar a operacionalização das mudanças normativas propostas – com possíveis perdas de efetividade – ou de se avançar sobre assuntos que não compõem o universo temático da defesa do consumidor superendividado. São elas:

- Introdução do art. 3º-A com o objetivo de ampliar o princípio já estatuído no art. 47 do Código de Defesa do Consumidor – que estabelece que as cláusulas contratuais devem ser interpretadas favoravelmente ao consumidor – para determinar que as normas e os negócios jurídicos igualmente devem ser interpretados em benefício do consumidor. Com isso, robustece a natureza proativa da arquitetura de defesa do consumidor, fundada na marcante vulnerabilidade dos consumidores nas economias de massa, que requer ações efetivas para incutir equidade nessa relação ontologicamente desigual entre fornecedores e consumidores.

Do mesmo modo, afasta incertezas quanto à possibilidade de conhecimento de ofício pelas autoridades judiciais e administrativas de eventuais violações as regras de proteção ao consumidor.

A natureza cogente das regras consumeristas, que exigem equilíbrio no mercado de consumo, mais do que autorizar, demanda a atuação de ofício dos julgadores e dos órgãos administrativos de defesa do consumidor. Entendemos que o reconhecimento do poder-dever de atuar ainda que não provocados, contribui para impedir que a desigualdade de forças entre fornecedores e consumidores – relacionadas, por exemplo, à assimetria de conhecimento e de recursos financeiros para uma eficiente defesa de seus interesses – repercuta na esfera judicial ou administrativa e resulte em situações desfavoráveis ao consumidor e prejudiciais às relações de





consumo. A alteração, de um modo mais geral, dialoga com os excessos que levaram ao endividamento do consumidor e fornece instrumental mais efetivo para combater os exageros que ocorrem no segmento do mercado de crédito e em tantos outros segmentos do mercado de consumo.

- Supressão da criação, no art. 37 do Código, de mais uma forma de publicidade abusiva, relacionada às mensagens dirigidas ao público infanto-juvenil. A retirada desse dispositivo, aqui proposta, com a devida vênia, corrige um equívoco da versão originalmente aprovada no Senado Federal, que restou por regular a propaganda infantil. Cuida-se de tema extremamente relevante, mas ainda controverso, e que certamente encontrará melhor solução no campo das normas que regem a publicidade e propaganda, em lugar de residir no marco regulatório de prevenção e tratamento do superendividamento do consumidor.

- Retirada do art. 51, XVIII, proposto pelo PL. Essa modificação traduz uma demanda das autoridades reguladoras do sistema financeiro, que veem no dispositivo, que coloca como nula a cláusula contratual que importe em renúncia à impenhorabilidade do bem de família, um desnecessário obstáculo à expansão do instituto do *home equity* (estímulo ao empréstimo com garantia de imóveis). Esse mecanismo tem sido objeto de ênfase em estudos do Banco Central como alternativa para expansão sustentável do crédito e redução das taxas médias de juros do mercado. De qualquer forma, a impenhorabilidade do bem de família já tem disciplina própria e consistente em lei específica e a possibilidade de oferta do bem de família como garantia de empréstimos é tema consolidado na jurisprudência atual, razões pelas quais não vemos grande repercussão na supressão solicitada pelo órgão regulador.

- Remissão, no dever ativo do fornecedor de crédito de informar previamente o consumidor sobre o direito à liquidação antecipada e não onerosa do débito, ao dispositivo do CDC que o prevê (art. 52, § 2º) e à regulamentação das autoridades de supervisão do sistema financeiro acerca do tema.

- Modificação no art. 54-E (**caput**, com acréscimo dos incisos I e II ao § 2º). A alteração promovida pelo Substitutivo harmoniza a disciplina do Projeto (art. 54-E) acerca do teto para as operações de crédito consignado com a vigente regulamentação da matéria, inclusive quanto à nomenclatura consagrada (“remuneração mensal disponível”, expressão já empregada na Lei n.º





10.820, de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento) derivada de extensas discussões e negociações ao longo da gênese e aprovação da Medida Provisória nº 681, de 2015, posteriormente convertida na Lei nº 13.172, de 2015. Ali chegou-se à convicção de que seria recomendável elevar a margem consignável de 30% para 35%, desde que esses cinco pontos percentuais adicionais fossem dirigidos exclusivamente para amortização e saques em cartão de crédito consignado.

Cremos que o patamar estabelecido na lei vigente deve ser mantido, porém, é importante destacar que, embora estejamos reproduzindo o limite estatuído na Lei nº 13.172, de 2015, o art. 54-E tem um impacto normativo muito mais amplo do que o prescrito nessa lei de 2015. É que o campo regulatório da referida norma restringe-se ao universo de operações contraídas por empregados celetistas, beneficiários e pensionistas do INSS e servidores públicos federais. Ao inserir-se no Código de Defesa do Consumidor o teto de 35% de margem consignável, está-se delimitando também as operações firmadas com base em convênios e legislações municipais e estaduais e, ainda, na disciplina própria das forças armadas, justamente os segmentos onde os excessos na concessão de crédito consignado têm operado os efeitos mais prejudiciais aos consumidores.

No intuito, porém, de garantir segurança jurídica aos contratos celebrados com base em regulamentos próprios, que permitiam margens distintas daquelas que estamos agora uniformizando para todas as esferas, estipulamos, em nosso Substitutivo, uma regra de transição nas cláusulas de vigência, que preserva as margens lícitamente definidas anteriormente até o final da contratação (art. 3º, § 2º).

Essa ressalva à cláusula de vigência também se presta para assegurar que eventual norma emergencial, que estipule margens diferentes para o consignado em razão dos efeitos econômicos da pandemia de Covid-19 (como a recente Lei n.º 14.131, de 30 de março de 2021, por exemplo), não seja afetada ou revogada tacitamente caso este projeto torne-se lei após a aprovação dessas medidas temporárias.

Nessa mesma proposta de redação ao art. 54-E, algumas alterações relacionadas ao direito de arrependimento imotivado nos contratos foram implementadas no § 2º, com o objetivo de inculcar maior equilíbrio na instrumentalização desse importante instrumento, assegurando, por um





lado, o exercício pleno do prazo de reflexão pelo consumidor e, por outro, resguardando proporcionalmente os eventuais custos despendidos, pelo fornecedor de crédito, na operação.

- Modificação no art. 54-G (inciso I), para, em homogeneidade com outras disciplinas do assunto, ampliar, de 7 para 10 dias, a antecedência à data de fechamento da fatura em que o consumidor poderá contestar valores lançados em cartão de crédito e para prever a figura, já empregada na prática, do crédito em confiança, instrumento por meio do qual o consumidor deixará de ser cobrado temporariamente pelo lançamento, mas permanecerá vinculado à dívida e poderá, posteriormente, ser debitado por ela, caso a contestação seja indeferida. Em decorrência dessa alteração, foi necessário suprimir o § 3º do mesmo art. 54-G de forma a adaptar o dispositivo integralmente aos regramentos sugeridos no inciso I.

- Modificações no art. 104-A (§ 2º) para incluir no plano de pagamentos conciliatório o credor que deixar de comparecer injustificadamente, desde que o montante devido a esse credor ausente seja conhecido e subordinando o pagamento dos valores a ele comprometidos ao prévio pagamento dos credores que compareceram à conciliação. Essa possibilidade oferece mais efetividade e agilidade à figura da conciliação, contribuindo para uma solução rápida que beneficiará superendividados e credores.

- Modificação no art. 104-B (§ 4º) para ajustar a cronologia do pagamento do plano compulsório à hipótese – agora incluída no art. 104-A, § 2º – de sujeição de credor ausente ao plano conciliatório.

Em vista do exposto, no âmbito da Comissão Especial, votamos:

i) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos PL nº 3.515/2015, e seus apensados, PL nº 5.173/2013, PL nº 1.982/2015, PL nº 3.402/2015, PL nº 4.010/2015, PL nº 4.405/2016, PL nº 7.585/2017, PL nº 7.590/2017, PL nº 7.840/2017, PL nº 7.884/2017, PL nº 8.336/2017, PL nº 10.380/2018, PL nº 9.837/2018, PL nº 2.825/2019, PL nº 3.721/2019, PL nº 420/2019, PL nº 4.331/2019, PL nº 4.728/2019, PL nº 4.857/2019, PL nº 507/2019, PL nº 5.394/2019, PL nº 5.551/2019, PL nº 5.974/2019, PL nº 6.237/2019, PL nº 5/2020 e 5.023/2020;





ii) quanto aos aspectos orçamentários, após análise do Projeto de Lei nº 3.515, de 2015, e de seus apensados, PL nº 5.173/2013, PL nº 1.982/2015, PL nº 3.402/2015, PL nº 4.010/2015, PL nº 4.405/2016, PL nº 7.585/2017, PL nº 7.590/2017, PL nº 7.840/2017, PL nº 7.884/2017, PL nº 8.336/2017, PL nº 10.380/2018, PL nº 9.837/2018, PL nº 2.825/2019, PL nº 3.721/2019, PL nº 420/2019, PL nº 4.331/2019, PL nº 4.728/2019, PL nº 4.857/2019, PL nº 507/2019, PL nº 5.394/2019, PL nº 5.551/2019, PL nº 5.974/2019, PL nº 6.237/2019, PL nº 5/2020 e PL nº 5.023/2020, entendemos que todos estão adequados financeira e orçamentariamente, à exceção do Projeto de Lei nº 4.857, de 2019, que, em seu artigo 44, estabelece que os Estados instituirão Juizados Especiais de Recomeço Econômico-Financeiro, com competência para processo, julgamento e execução de ações de recomeço econômico-financeiro, cujo montante total da dívida não supere 40 (quarenta) salários mínimos. Ao estabelecer a criação de juizados especiais, também se está criando uma despesa contínua sem previsão orçamentária, o que torna esse Projeto de Lei nº 4.857/19 inadequado e incompatível financeira e orçamentariamente;

iii) E, **no mérito**, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.515, de 2015 e dos apensados PL nº 5.173/2013, PL nº 1.982/2015, PL nº 3.402/2015, PL nº 4.010/2015, PL nº 4.405/2016, PL nº 7.585/2017, PL nº 7.590/2017, PL nº 7.840/2017, PL nº 7.884/2017, PL nº 8.336/2017, PL nº 10.380/2018, PL nº 9.837/2018, PL nº 2.825/2019, PL nº 3.721/2019, PL nº 420/2019, PL nº 4.331/2019, PL nº 4.728/2019, PL nº 507/2019, PL nº 5.394/2019, PL nº 5.551/2019, PL nº 5.974/2019, PL nº 6.237/2019, PL nº 5/2020 e PL n.º 5.023/2020, na forma do anexo Substitutivo. A análise do mérito do PL nº 4.857/2019 restou prejudicada, tendo em vista sua inadequação e incompatibilidade financeira e orçamentária.

Sala das Sessões, em            de            de 2021.

Deputado **FRANCO CARTAFINA**

Relator



\* CD 217699554900 \*  
ExEdit



**PL Nº 3.515/15 - SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR**

**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.515, DE 2015**

Apensados: PL nº 5.173/2013, PL nº 1.982/2015, PL nº 3.402/2015, PL nº 4.010/2015, PL nº 4.405/2016, PL nº 7.585/2017, PL nº 7.590/2017, PL nº 7.840/2017, PL nº 7.884/2017, PL nº 8.336/2017, PL nº 10.380/2018, PL nº 9.837/2018, PL nº 2.825/2019, PL nº 3.721/2019, PL nº 420/2019, PL nº 4.331/2019, PL nº 4.728/2019, PL nº 4.857/2019, PL nº 507/2019, PL nº 5.394/2019, PL nº 5.551/2019, PL nº 5.974/2019, PL nº 6.237/2019, PL nº 5/2020 e PL 5.023/2020

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

**Art. 1º** A Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 3º-A. As normas e os negócios jurídicos devem ser interpretados e integrados da maneira mais favorável ao consumidor.  
Parágrafo único. O Poder Judiciário, no âmbito do processo em curso, e a administração pública devem assegurar a efetividade das normas de defesa do consumidor, conhecendo de ofício a sua violação."

"Art. 4º .....

IX - fomento de ações visando à educação financeira e ambiental dos consumidores;



\* CD 217699554900 \*  
ExEdit



X - prevenção e tratamento do superendividamento como forma de evitar a exclusão social do consumidor.” (NR)

“Art. 5º .....

VI - instituição de mecanismos de prevenção e tratamento extrajudicial e judicial do superendividamento e de proteção do consumidor pessoa natural;

VII - instituição de núcleos de conciliação e mediação de conflitos oriundos de superendividamento.

.....” (NR)

“Art. 6º .....

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

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

XIII - a informação acerca dos preços dos produtos por unidade de medida, tal como por quilo, litro, metro ou outra unidade, conforme o caso.

.....” (NR)

“Art. 51. ....







XVII - condicionem ou limitem de qualquer forma o acesso aos órgãos do Poder Judiciário;

XVIII - estabeleçam prazos de carência em caso de impontualidade das prestações mensais ou impeçam o restabelecimento integral dos direitos do consumidor e de seus meios de pagamento a partir da purgação da mora ou do acordo com os credores;

XIX - considerem o simples silêncio do consumidor como aceitação de valores cobrados, em especial em contratos bancários, financeiros, securitários, de cartão de crédito ou de crédito em geral, ou como aceitação de informações prestadas em extratos, de modificação de índice ou de alteração contratual;

XX - prevejam a aplicação de lei estrangeira que limite, total ou parcialmente, a proteção assegurada por este Código ao consumidor domiciliado no Brasil.

.....” (NR)

“CAPÍTULO VI-A  
DA PREVENÇÃO E DO TRATAMENTO DO  
SUPERENDIVIDAMENTO”

“Art. 54-A. Este Capítulo tem a finalidade de prevenir o superendividamento da pessoa natural e de dispor sobre o crédito responsável e sobre a educação financeira do consumidor.

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

§ 2º As dívidas de que trata o § 1º deste artigo englobam quaisquer compromissos financeiros assumidos, inclusive operações de crédito, compras a prazo e serviços de prestação continuada.





§ 3º Não se aplica o disposto neste Capítulo ao consumidor cujas dívidas tenham sido contraídas mediante fraude ou má-fé ou sejam oriundas de contratos celebrados dolosamente com o propósito de não realizar o pagamento.”

“Art. 54-B. No fornecimento de crédito e na venda a prazo, além das informações obrigatórias previstas no art. 52 desta Lei e na legislação aplicável à matéria, o fornecedor ou o intermediário deverá informar o consumidor, prévia e adequadamente, no momento da oferta, sobre:

- I - o custo efetivo total e a descrição dos elementos que o compõem;
- II - a taxa efetiva mensal de juros, bem como a taxa dos juros de mora e o total de encargos, de qualquer natureza, previstos para o atraso no pagamento;
- III - o montante das prestações e o prazo de validade da oferta, que deve ser no mínimo de 2 (dois) dias;
- IV - o nome e o endereço, inclusive o eletrônico, do fornecedor;
- V - o direito do consumidor à liquidação antecipada e não onerosa do débito, nos termos do art. 52, § 2º, desta Lei e da regulamentação em vigor.

§ 1º As informações referidas no art. 52 desta Lei e no **caput** deste artigo devem constar de forma clara e resumida no próprio contrato, na fatura ou em instrumento apartado, de fácil acesso ao consumidor.

§ 2º Para efeitos deste Código, o custo efetivo total da operação de crédito ao consumidor consistirá em taxa percentual anual e compreenderá todos os valores cobrados do consumidor, sem prejuízo do cálculo padronizado pela autoridade reguladora do sistema financeiro.

§ 3º Sem prejuízo do disposto no art. 37 desta Lei, a oferta de crédito ao consumidor e a de venda a prazo, ou a fatura mensal, a depender





do caso, deve indicar, no mínimo, o custo efetivo total, o agente financiador e a soma total a pagar, com e sem financiamento.”

“Art. 54-C. É vedado, expressa ou implicitamente, na oferta de crédito ao consumidor, publicitária ou não:

I - fazer referência a crédito “sem juros”, “gratuito”, “sem acréscimo”, com “taxa zero” ou expressão de sentido ou entendimento semelhante;

II - indicar que a operação de crédito poderá ser concluída sem consulta a serviços de proteção ao crédito ou sem avaliação da situação financeira do consumidor;

III - ocultar ou dificultar a compreensão sobre os ônus e riscos da contratação do crédito ou da venda a prazo;

IV - assediar ou pressionar o consumidor para contratar o fornecimento de produto, serviço ou crédito, inclusive a distância, por meio eletrônico ou por telefone, principalmente se se tratar de consumidor idoso, analfabeto, doente ou em estado de vulnerabilidade agravada ou se a contratação envolver prêmio;

V - condicionar o atendimento de pretensões do consumidor ou o início de tratativas à renúncia ou à desistência de demandas judiciais, ao pagamento de honorários advocatícios ou a depósitos judiciais.

Parágrafo único. O disposto no inciso I do **caput** deste artigo não se aplica à oferta de produto ou serviço para pagamento por meio de cartão de crédito.”

“Art. 54-D. Na oferta de crédito, previamente à contratação, o fornecedor ou intermediário deve, entre outras condutas:

I - informar e esclarecer adequadamente o consumidor, considerando sua idade, saúde, conhecimento e condição social, sobre a natureza e a modalidade do crédito oferecido, sobre todos os custos incidentes,





observado o disposto nos arts. 52 e 54-B desta Lei, e sobre as consequências genéricas e específicas do inadimplemento;

II - avaliar a capacidade e as condições do consumidor de pagar a dívida contratada, mediante solicitação da documentação necessária e das informações disponíveis em bancos de dados de proteção ao crédito, observado o disposto neste Código e na legislação sobre proteção de dados;

III - informar a identidade do agente financiador e entregar ao consumidor, ao garante e a outros coobrigados cópia do contrato de crédito.

Parágrafo único. O descumprimento de qualquer dos deveres, previstos no **caput** deste artigo e nos arts. 52 e 54-C desta Lei, poderá acarretar judicialmente a inexigibilidade ou a redução dos juros, dos encargos ou de qualquer acréscimo ao principal e a dilação do prazo de pagamento previsto no contrato original, conforme a gravidade da conduta do fornecedor e as possibilidades financeiras do consumidor, sem prejuízo de outras sanções e de indenização por perdas e danos, patrimoniais e morais, ao consumidor.”

“Art. 54-E. Nos contratos em que o modo de pagamento da dívida envolva autorização prévia do consumidor pessoa natural para consignação em folha de pagamento, a soma das parcelas reservadas para pagamento de dívidas não poderá ser superior a 30% (trinta por cento) de sua remuneração mensal disponível, assim definida em legislação especial, podendo o limite ser acrescido em 5% (cinco por cento) destinados exclusivamente para amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito ou utilização com a finalidade de saque por meio do cartão de crédito.

§ 1º O descumprimento do disposto neste artigo dá causa imediata à revisão do contrato ou à sua renegociação, hipótese em que o juiz





poderá adotar, entre outras, de forma cumulada ou alternada, as seguintes medidas:

I - dilação do prazo de pagamento previsto no contrato original, de modo a adequá-lo ao disposto no **caput** deste artigo, sem acréscimo nas obrigações do consumidor;

II - redução dos encargos da dívida e da remuneração do fornecedor;

III - constituição, consolidação ou substituição de garantias.

§ 2º O consumidor poderá desistir, em 07 (sete) dias, da contratação de crédito consignado que trata o **caput** deste artigo, a contar da data da celebração ou do recebimento de cópia do contrato, sem necessidade de indicar o motivo, ficando a eficácia da rescisão suspensa até que haja a devolução, ao fornecedor do crédito, do valor total financiado ou concedido que tiver sido entregue, acrescido de eventuais juros incidentes até a data da efetiva devolução e tributos, devendo ainda:

I - remeter ao fornecedor ou intermediário do crédito, no prazo previsto neste § 2º deste artigo, o formulário de que trata o § 3º deste artigo, por carta ou qualquer outro meio de comunicação, inclusive eletrônico, com registro de envio e de recebimento; e

II - devolver o valor indicado no § 2º deste artigo, em até 1 (um) dia útil contado da data em que o consumidor tiver sido informado sobre a forma da devolução e o montante a devolver.

III – não será devida pelo fornecedor a devolução de eventuais tarifas pagas pelo consumidor, em razão dos serviços prestados.

§ 3º Para exercer o direito a que se refere o § 2º deste artigo, o consumidor deve:

I - remeter ao fornecedor ou intermediário do crédito, no prazo previsto no § 2º deste artigo, o formulário de que trata o § 4º, por carta ou qualquer outro meio de comunicação, inclusive eletrônico, com registro de envio e de recebimento;





II - devolver ao fornecedor, no prazo de 7 (sete) dias a contar da notificação de que trata o inciso I, o valor que lhe foi entregue, acrescido dos eventuais juros incidentes até a data da efetiva devolução, caso tenha sido informado previamente sobre a forma de devolução dos valores.

§ 4º O fornecedor facilitará o exercício do direito previsto no § 2º deste artigo mediante disponibilização de formulário de fácil preenchimento pelo consumidor, em meio físico ou eletrônico, anexo ao contrato, com todos os dados relativos à identificação do fornecedor e do contrato, e mediante indicação da forma de devolução das quantias.

§ 5º Para efeito do disposto neste artigo, o nível de endividamento do consumidor poderá ser aferido, entre outros meios, mediante informações fornecidas por ele e consulta a cadastros de consumo e bancos de dados de proteção ao crédito, observado o disposto neste Código e na legislação sobre proteção de dados.

§ 6º O disposto no § 1º deste artigo não se aplica quando o consumidor houver apresentado informações incorretas.

§ 7º O limite previsto no **caput** deste artigo não se refere a dívidas do consumidor com cada credor isoladamente considerado, mas abrange o somatório das dívidas com todos os credores.”

“Art.54-F. São conexos, coligados ou interdependentes, entre outros, o contrato principal de fornecimento de produto ou serviço e os contratos acessórios de crédito que lhe garantam o financiamento, quando o fornecedor de crédito:

I - recorre aos serviços do fornecedor de produto ou serviço para a preparação ou a conclusão do contrato de crédito;





II - oferece o crédito no local da atividade empresarial do fornecedor de produto ou serviço financiado ou onde o contrato principal é celebrado.

§ 1º O exercício do direito de arrependimento nas hipóteses previstas neste Código, seja no contrato principal, seja no de crédito, implica a resolução de pleno direito do contrato que lhe seja conexo.

§ 2º Nos casos dos incisos I e II do **caput** deste artigo, havendo inexecução de qualquer das obrigações e deveres do fornecedor de produto ou serviço, o consumidor poderá requerer a rescisão do contrato não cumprido contra o fornecedor do crédito.

§ 3º O direito previsto no § 2º deste artigo caberá igualmente ao consumidor:

I - contra o portador de cheque pós-datado, emitido para aquisição de produto ou serviço a prazo;

II - contra o administrador ou emitente do cartão de crédito ou similar quando o cartão de crédito ou similar e o produto ou serviço forem fornecidos pelo mesmo fornecedor ou por entidades pertencentes a um mesmo grupo econômico.

§ 4º A invalidade ou a ineficácia do contrato principal implicará, de pleno direito, a do contrato de crédito que lhe seja conexo, nos termos do **caput** deste artigo, ressalvado ao fornecedor do crédito o direito de obter do fornecedor do produto ou serviço a devolução dos valores entregues, inclusive relativamente a tributos.”

“Art. 54-G. Sem prejuízo do disposto no art. 39 desta Lei e na legislação aplicável à matéria, é vedado ao fornecedor de produto ou serviço que envolva crédito, entre outras condutas:

I - realizar ou proceder à cobrança ou ao débito em conta de qualquer quantia que houver sido contestada pelo consumidor em compra realizada com cartão de crédito ou meio similar, enquanto não for





adequadamente solucionada a controvérsia, desde que o consumidor haja notificado a administradora do cartão com antecedência de pelo menos 10 (dez) dias da data de vencimento da fatura, vedada a manutenção do valor na fatura seguinte e assegurado ao consumidor o direito de deduzir do total da fatura o valor em disputa e efetuar o pagamento da parte não contestada, podendo o emissor lançar como crédito em confiança, o valor idêntico ao da transação contestada que tenha sido cobrada, enquanto não encerrada a apuração da contestação;

II - recusar ou não entregar ao consumidor, ao garante e aos outros coobrigados cópia da minuta do contrato principal de consumo ou do de crédito, em papel ou outro suporte duradouro, disponível e acessível, e, após a conclusão, cópia do contrato;

III - impedir ou dificultar, em caso de utilização fraudulenta do cartão de crédito ou meio similar, que o consumidor peça e obtenha, quando aplicável, a anulação ou o imediato bloqueio do pagamento, ou ainda a restituição dos valores indevidamente recebidos.

§ 1º Sem prejuízo do dever de informação e esclarecimento do consumidor e de entrega da minuta do contrato, no empréstimo cuja liquidação seja feita mediante consignação em folha de pagamento, a formalização e a entrega da cópia do contrato ou do instrumento de contratação ocorrerão após o fornecedor do crédito obter da fonte pagadora a indicação sobre a existência de margem consignável.

§ 2º Em se tratando de contratos de adesão, deve o fornecedor prestar previamente ao consumidor as informações, de que tratam o art. 52 e o **caput** do art. 54-B desta Lei, além de outras porventura determinadas na legislação em vigor, ficando o fornecedor obrigado a, após a conclusão do contrato, entregar ao consumidor cópia deste.”







“CAPÍTULO V  
DA CONCILIAÇÃO NO SUPERENDIVIDAMENTO”

“Art. 104-A. A requerimento do consumidor superendividado pessoa natural, o juiz poderá instaurar processo de repactuação de dívidas, visando à realização de audiência conciliatória, presidida por ele ou por conciliador credenciado no juízo, com a presença de todos os credores, em que o consumidor apresentará proposta de plano de pagamento com prazo máximo de 5 (cinco) anos, preservados o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, e as garantias e as formas de pagamento originalmente pactuadas.

§ 1º Excluem-se do processo de repactuação as dívidas de caráter alimentar, as fiscais, as parafiscais e as oriundas de contratos celebrados dolosamente sem o propósito de realizar o pagamento, bem como as dívidas oriundas dos contratos de crédito com garantia real, dos financiamentos imobiliários e dos contratos de crédito rural.

§ 2º O não comparecimento injustificado de qualquer credor, ou de seu procurador com poderes especiais e plenos para transigir, à audiência de conciliação de que trata o **caput** deste artigo acarretará a suspensão da exigibilidade do débito, a interrupção dos encargos da mora e a sujeição compulsória ao plano de pagamento da dívida se, neste último caso, o montante devido ao credor ausente for certo e conhecido pelo consumidor, devendo o pagamento a esse credor ser estipulado para ocorrer apenas após o pagamento aos credores presentes à audiência conciliatória.

§ 3º No caso de conciliação, com qualquer credor, a sentença judicial que homologar o acordo descreverá o plano de pagamento da dívida, tendo eficácia de título executivo e força de coisa julgada.

§ 4º Constarão do plano de pagamento:





I - medidas de dilação dos prazos de pagamento e de redução dos encargos da dívida ou da remuneração do fornecedor, entre outras destinadas a facilitar o pagamento das dívidas;

II - referência à suspensão ou extinção das ações judiciais em curso;

III - data a partir da qual será providenciada a exclusão do consumidor de bancos de dados e cadastros de inadimplentes;

IV - condicionamento de seus efeitos à abstenção, pelo consumidor, de condutas que importem o agravamento de sua situação de superendividamento.

§ 5º O pedido do consumidor a que se refere o **caput** deste artigo não importa declaração de insolvência civil e poderá ser repetido somente após decorrido o prazo de 2 (dois) anos, contado da liquidação das obrigações previstas no plano de pagamento homologado, sem prejuízo de eventual repactuação.”

“Art. 104-B. Inexitosa a conciliação em relação a quaisquer credores, o juiz, a pedido do consumidor, instaurará processo por superendividamento para revisão e integração dos contratos e repactuação das dívidas remanescentes mediante plano judicial compulsório, procedendo à citação de todos os credores cujos créditos não tenham integrado o acordo porventura celebrado.

§ 1º Serão considerados, se for o caso, os documentos e as informações prestadas em audiência.

§ 2º No prazo de 15 (quinze) dias, os credores citados juntarão documentos e as razões da negativa de aceder ao plano voluntário ou de renegociar.

§ 3º O juiz poderá nomear administrador, desde que isso não onere as partes, o qual, no prazo de até 30 (trinta) dias, após cumpridas as diligências eventualmente necessárias, apresentará plano de





pagamento contemplando medidas de temporização ou atenuação dos encargos.

§ 4º O plano judicial compulsório assegurará aos credores, no mínimo, o valor do principal devido, corrigido monetariamente por índices oficiais de preço, e preverá a liquidação total da dívida, após a quitação do plano de pagamento consensual previsto no art. 104-A, em, no máximo, 5 (cinco) anos, sendo a primeira parcela devida no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, contado de sua homologação judicial, e o restante do saldo devido em parcelas mensais iguais e sucessivas.”

“Art. 104-C. Compete concorrentemente aos órgãos públicos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor a fase conciliatória e preventiva do processo de repactuação de dívidas, nos moldes do art. 104-A desta Lei, no que couber.

§ 1º Em caso de conciliação administrativa para prevenir o superendividamento do consumidor pessoa natural, os órgãos públicos poderão promover, nas reclamações individuais, audiência global de conciliação com todos os credores e, em todos os casos, facilitar a elaboração de plano de pagamento, preservando o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, sob a supervisão desses órgãos, sem prejuízo das demais atividades de reeducação financeira cabíveis.

§ 2º O acordo firmado perante os órgãos públicos de defesa do consumidor, em caso de superendividamento do consumidor pessoa natural, deverá incluir a data a partir da qual será providenciada a exclusão do consumidor de bancos de dados e cadastros de inadimplentes, assim como o condicionamento de seus efeitos à abstenção, pelo consumidor, de condutas que importem o





CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Deputado FRANCO CARTAFINA

agravamento de sua situação de superendividamento, especialmente a de contrair novas dívidas.”

**Art. 2º** O art. 96 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

“Art. 96. ....  
§ 3º Não constitui crime a negativa de crédito motivada por superendividamento do idoso.” (NR)

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

§1º A validade dos negócios e demais atos jurídicos de crédito em curso constituídos antes da entrada em vigor desta Lei obedece ao disposto na Lei anterior, mas os efeitos produzidos após a entrada em vigor desta Lei aos preceitos dela se subordinam.

§ 2º O disposto no **caput** do artigo 54-E, acrescido à Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, não se aplica às operações de crédito consignado e de cartão de crédito com reserva de margem celebradas ou repactuadas antes da entrada em vigor desta Lei com amparo em normas específicas ou de vigência temporária que admitam percentuais distintos de margem e de taxas e encargos, podendo ser mantidas as margens estipuladas à época da contratação até o término do prazo inicialmente acordado.

Deputado **FRANCO CARTAFINA**

Relator

---

Câmara dos Deputados, Anexo III, Gab. 283, Brasília/DF, CEP 70.160.900  
Fone: (61) 3215-5283 e-mail:dep.francocartafina@camara.leg.br



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Franco Cartafina  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217699554900>



\* CD 217699554900 \*  
ExEdit