

PROJETO DE LEI N. 2.767, DE 2023

Regulamenta os programas de
milhagem das companhias aéreas.

EMENDA DE PLENÁRIO

Dê ao Projeto de Lei n. 2.767, de 2023, a seguinte nova redação:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei disciplina os programas de fidelidade que proporcionem o acúmulo de pontos, créditos ou recompensas decorrentes de transações comerciais ou de *cashbacks*, desde que passíveis de conversão em pontos ou em valores monetários resgatáveis pelo consumidor.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I – Programa de Fidelidade: A pessoa jurídica que administra sistema destinado a proporcionar ao consumidor a aquisição de descontos, benefícios, vantagens, gamificação, *cashback*, ferramentas de Gestão de Relacionamento com Cliente (CRM), *marketing*, entre outras modalidades de incentivo ou contraprestação;

II – *Cashback*: O retorno financeiro, direto ou indireto, concedido ao consumidor, correspondente a um percentual do valor despendido em transações comerciais realizadas em estabelecimentos parceiros da gestora do programa de fidelidade;

III – Gestora de *Cashback* e de Pontos: A pessoa jurídica encarregada da seleção de empresas conveniadas, bem como da operação, controle e gestão dos saldos de pontos ou dos recursos financeiros resultantes de *cashbacks* ou de outras recompensas titularizadas pelo usuário;



IV – Saldo de *Cashbacks* e de Pontos: Os créditos acumulados pelo consumidor, decorrentes de aquisições, recompensas, ações sazonais específicas, bônus ou créditos financeiros, com valor econômico real ou potencial, aptos a serem convertidos em numerário ou utilizados como meio de pagamento para a obtenção de bens ou serviços;

V – Conveniados: Os estabelecimentos de varejo que, na qualidade de parceiros da gestora de pontos, ofertam um percentual de retorno sobre o valor da compra aos consumidores indicados ou direcionados pela gestora de *cashback* e pontos.

CAPÍTULO II

DAS OBRIGAÇÕES DAS GESTORAS DE PROGRAMAS DE FIDELIDADE

Art. 3º As gestoras de *cashback* ou de programas de fidelidade que administrem saldos de *cashback* ou pontos deverão observar as seguintes diretrizes:

I – Informar de maneira clara e acessível as regras de conversão, especificando o valor correspondente de cada ponto em Reais;

II – Exibir o valor equivalente em Reais do saldo de pontos, com o respectivo detalhamento da origem dos créditos;

III – Notificar o usuário com antecedência mínima de 90 (noventa) dias sobre qualquer alteração nas regras do programa;

§ 1º É vedada a utilização dos valores mantidos sob custódia como garantia de operações financeiras da gestora;

§ 2º A empresa deverá manter índice de liquidez compatível com a média histórica de resgates, em conformidade com a regulamentação a ser editada pelo Banco Central do Brasil ou outro órgão competente, sem prejuízo da obrigação de manutenção dos valores aplicados;

IV – O saldo dos pontos ou dos valores oriundos de *cashbacks* não poderá expirar, por se tratar de parcela pecuniária de propriedade do próprio usuário, sendo impassível de apropriação, independentemente do decurso do tempo.



CAPÍTULO III

DA TITULARIDADE E GESTÃO DOS ATIVOS DIGITAIS

Art. 4º A gestora de *cashbacks* e/ou de pontos será a entidade legalmente responsável pela negociação e administração das parcerias que envolvam a devolução de recursos por parte de lojistas ou que ofereçam programas de pontos ou milhagens com opções de saque, permuta por produtos ou serviços.

Parágrafo único. Os ativos digitais, consubstanciados em pontos, milhas, créditos ou valores monetários, oriundos de transações de compra, ações específicas, bônus ou créditos financeiros provenientes de terceiros (conveniados), constituem patrimônio exclusivo do usuário titular (consumidor) e sujeitam-se às seguintes disposições:

I – Na hipótese de a gestora proceder ao investimento dos recursos pertencentes aos usuários, os rendimentos financeiros auferidos deverão ser integralmente revertidos em favor dos respectivos usuários;

II – Sobre os rendimentos mencionados no inciso I, a administradora poderá instituir taxa de administração específica, desde que os percentuais praticados sejam compatíveis com as condições de mercado e devidamente informados de forma clara e acessível ao titular do saldo;

III – O saldo acumulado pelo usuário não será computado como receita, capital próprio ou disponibilidade de caixa da gestora, mantendo-se sua natureza de passivo fiduciário perante o consumidor;

IV – Em caso de descontinuidade das atividades da pessoa jurídica instituidora do programa ou de alteração das condições regimentais que impliquem potencial depreciação ou perda financeira dos valores ou pontos acumulados pelos aderentes, a empresa deverá notificar os usuários com antecedência mínima de 90 (noventa) dias, visando à salvaguarda dos seus direitos patrimoniais e à viabilização do resgate ou da transferência;

V – Os valores financeiros correspondentes aos pontos ou *cashbacks* deverão ser mantidos em conta segregada, com natureza fiduciária, em instituição financeira devidamente autorizada pelo Banco Central do Brasil, correspondendo ao montante total dos pontos ou *cashbacks* ofertados como saldo aos usuários;



VI – A gestora será revestida da condição de depositária fiduciária dos valores, incumbindo-lhe a responsabilidade de garantir a liquidez e a segurança necessárias para o resgate a qualquer momento, em conformidade com as regras contratuais;

VII – O saldo financeiro, as milhas ou os pontos acumulados pelos usuários em programas de fidelidade ou similares não estarão sujeitos a prazo de expiração, independentemente de disposição contratual diversa ou de termos de uso específicos.

a) Os recursos constituem patrimônio dos usuários, sendo, portanto, inalienáveis e impassíveis de apropriação indevida por terceiros.

b) Qualquer cláusula ou condição que estabeleça a caducidade ou a perda dos ativos digitais mencionados será considerada nula de pleno direito, por configurar enriquecimento ilícito da parte instituidora do programa em detrimento dos direitos dos consumidores.

CAPÍTULO IV DA SUPERVISÃO E REGULAMENTAÇÃO

Art. 5º Os programas que contemplem saldo resgatável em moeda corrente nacional sujeitam-se à supervisão do Banco Central do Brasil, nos termos da legislação aplicável às instituições de pagamento.

Parágrafo único. As gestoras de que trata o caput deverão proceder ao seu registro como entidades fiduciárias de crédito de fidelidade, instituindo-se, para tanto, nova figura jurídica no ordenamento pátrio.

Art. 6º Em virtude da natureza intrínseca dos programas de pontos, *cashbacks* ou milhas, os quais pressupõem a ocorrência de resgates em suas diversas modalidades – seja por saque em numerário, seja pela utilização na aquisição de serviços, passagens ou produtos –, todas as gestoras de pontos e *cashbacks* ficam sujeitas às disposições da presente Lei.

Art. 7º Aplicam-se às operações de conversão de prêmios e recompensas, bem como à atividade de administração de recursos de terceiros, no que couber, as disposições previstas na Lei nº 4.595, de 31 de



dezembro de 1964, na Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, na Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, na Lei nº 14.478, de 21 de dezembro de 2022, e nas demais previsões legais e regulamentares correlatas à matéria.

CAPÍTULO V

DAS SANÇÕES E DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 8º O descumprimento das disposições contidas nesta Lei sujeitará os instituidores de programas de fidelidade e de redes de programas de fidelidade às sanções previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), no art. 171-A do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e na Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986 (Crimes Contra o Sistema Financeiro Nacional).

Art. 9º O Banco Central do Brasil e o Ministério da Fazenda regulamentarão os dispositivos desta Lei no prazo de 90 (noventa) dias a contar de sua publicação.

Parágrafo único. As empresas em operação na data de publicação desta Lei terão o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para se adequarem às suas disposições.

JUSTIFICAÇÃO

A presente proposta de lei visa regulamentar os programas de fidelidade e *cashback*, que têm crescido exponencialmente no Brasil, movimentando bilhões de reais e impactando milhões de consumidores. Atualmente, a ausência de um marco regulatório específico para o setor tem gerado lacunas jurídicas e vulnerabilidades para os usuários, que podem ter seus saldos de pontos e valores de *cashback* apropriados indevidamente pelas gestoras, sem qualquer garantia ou mecanismo de proteção.

O *cashback*, em sua forma usual, baseia-se em uma cadeia de consumo onde o usuário é incentivado a comprar em lojas conveniadas para receber parte do seu dinheiro de volta através da gestora. Além disso, outros programas de fidelidade oferecem pontos que equivalem a dinheiro, creditados



por meio de gamificação, incentivo ao pagamento em dia ou outras ações. As milhas, por sua equivalência monetária na aquisição de bens e serviços, também se enquadram neste escopo, como apresentado, esquematicamente, na Figura 1 a seguir.

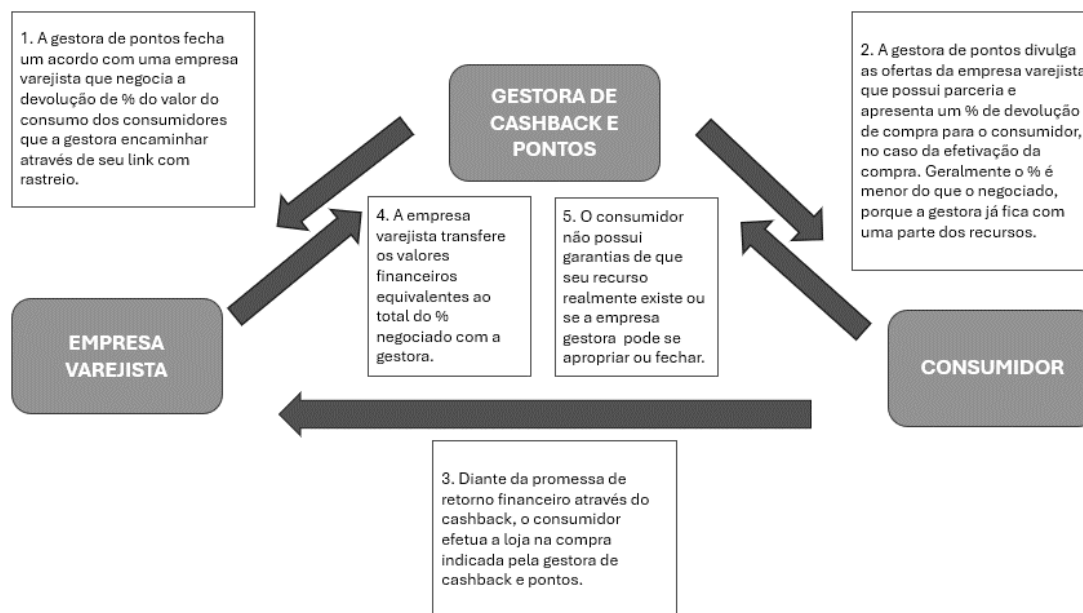


Figura 1 - Fluxo do funcionamento de um programa convencional de *cashback*

Este projeto de Lei busca garantir a segurança patrimonial do consumidor, reconhecendo que os pontos e valores oriundos de *cashback* são, essencialmente, bens do usuário. Ao exigir custódia segregada, proibição de uso indevido e transparência nas regras, evitamos que as empresas utilizem esses recursos de forma imprudente, criando riscos sistêmicos ou estruturas com características piramidais.

Os programas de fidelidade no Brasil vêm crescendo exponencialmente, tanto em número de usuários quanto em volume financeiro movimentado. No que se refere a *cashback*, estima-se que mais de 6,5 milhões de empresas já ofereçam o benefício. Segundo pesquisa da ABMF – Associação Brasileira de Empresas do Mercado de Fidelização, mais de 312 milhões de contas estejam ativas em programas de recompensas no país, com valores bilionários representados por pontos e créditos acumulados por consumidores. Segundo a E-Commerce Brasil, apenas no último trimestre de 2023, o valor transitado em *cashback* no Brasil foi de R\$ 4,8 bilhões no

* C D 2 5 8 3 5 7 5 9 2 2 0 0 *



período. Da mesma forma, o resgate em 2023 aumentou cerca de 18% em relação a 2022.¹

Segundo a pesquisa da Izio&Co, o *cashback* é responsável pelo aumento de 83,5% do aumento de gastos em compras. Isso é ótimo e fomenta o mercado, mas o dinheiro acumulado pelos consumidores, precisa estar garantido.²

Entretanto, a ausência de uma regulamentação clara tem criado lacunas jurídicas que podem comprometer a segurança financeira dos usuários. Diversas empresas operam sistemas nos quais valores financeiros oriundos de *cashback* ou pontos são convertidos em pontos e mantidos sob posse das gestoras, sem qualquer obrigação legal de custódia, segregação ou garantia de liquidez.

Analisando os Termos de Uso das maiores gestoras de pontos e *cashback* do país, percebe-se que, em caso de encerramento das operações, o usuário que acumulou pontos/dinheiro por anos poderia perder tudo, ficando as empresas isentas de responsabilidade apenas pela simples redação de uma cláusula no Termo de Uso. Isso acontece, justamente pela falta de regulamentação do setor.

A prática de utilizar o caixa próprio da empresa para sustentar resgates de pontos sem provisões contábeis adequadas pode configurar um modelo de risco sistêmico semelhante a uma estrutura de pirâmide, dependente da entrada contínua de novos recursos para manter os benefícios prometidos aos usuários antigos. Casos recentes no setor, como o vazamento de dados em algumas plataformas de fidelidade, evidenciam a fragilidade do modelo atual. Até porque em caso de condenação e pagamento de indenizações pelos vazamentos de informações, a atual ausência de legislação permitiria que a gestora utilizasse os recursos pertencentes aos consumidores ou simplesmente transferir estes recursos para outras contas, decretar falência e fechar a empresa, se apropriando destes recursos. Além disso, o acúmulo

¹ ABEMF. Associação Brasileira das Empresas do Mercado de Fidelização. **Resgates em programas de fidelidade crescem 18% em 2023. 22 maio 2024.** Disponível em: <https://www.abemf.com.br/press-release-resgates-em-programas-de-fidelidade-crescem-18-em-2023>. Acesso em: 28 maio 2025.

² E-Commerce Brasil. **Cashback é responsável por aumento de 83,5% dos gastos em compra, segundo Izio&Co.** 17 ago. 2023. Disponível em: < <https://www.ecommercebrasil.com.br/noticias/cashback-e-responsavel-por-aumento-de-835-dos-gastos-em-compra-segundo-izioco> >. Acesso em: 28 maio 2025.



descontrolado de passivos não provisionados pode representar risco fiscal, contábil e regulatório para as gestoras, seus parceiros comerciais e consumidores.

De acordo com dados setoriais relevantes, estima-se que o Brasil possua mais de 312 milhões de contas ativas em programas de fidelidade, gerando um volume anual de pontos acumulados superior a R\$ 20 bilhões. Contudo, a taxa média de resgate desses pontos é inferior a 40%, resultando em um passivo latente bilionário, avaliado em aproximadamente R\$ 12 bilhões anuais. A ausência de um marco regulatório específico para este setor tem propiciado a apropriação indevida de recursos pertencentes aos usuários, sem que haja, até o presente momento, consequências legais diretas para tais condutas, criando uma “bolha financeira”.

Recentemente tivemos o caso da 123 Milhas, que gerou a CPI das Pirâmides Financeiras na Câmara dos Deputados. A falta de legislação permite a transferência e comercialização indiscriminada, o uso do saldo dos usuários para pagamentos de despesas administrativas correntes da empresa gestora e, quando o usuário vai realmente utilizar os serviços ou efetuar o resgate para compra de produtos ou serviços, a empresa simplesmente não tem lastro.

Outro caso de alteração que expôs a fragilidade de programas de fidelidade com *cashback* foi o programa Ame, das Lojas Americanas. Investiram em *marketing* e ofertaram percentuais agressivos para conquistar usuários e aumentar a sua base de cadastros com dados pessoais dos consumidores, mas alterou completamente o formato do programa, dando apenas 30 (trinta) dias para que os usuários usassem seus recursos. Ao ultrapassar a data estipulada, a empresa simplesmente se apropriou dos recursos dos usuários e os valores retirados do Sistema de Valores a Receber do Banco Central. Em suma, ocorreu a criação de um programa atrativo, que conquistou milhões de clientes com seus dados pessoais e a lacuna de legislação específica no setor permitiu que milhões ou bilhões de Reais de consumidores fossem retirados deles num prazo de 30 (trinta) dias e incorporado ao caixa da companhia.³

³ Mundo do Marketing. **Americanas reconfigura Ame Digital em novo programa de fidelidade.** Disponível em: < <https://mundodomarketing.com.br/americanas-reconfigura-ame-digital-em-novo-programa-de-fidelidade> >. Acesso em 28 maio 2025.



A afirmação da fragilidade fica evidenciada quando acessamos plataformas de registro de reclamação, que a empresa citada é classificada como “Reputação Não Recomendada” com mais de 500 reclamações, sendo que 487 sequer foram respondidas. Isso demonstra o conforto das empresas do segmento, diante da ausência de Leis específicas.

Ainda em casos mais recentes, temos empresas do setor denunciadas por débitos no INSS, como a Binclube que oferece pontos em seu programa de vantagens, mas com as denúncias e eventuais sanções, não há garantias para que os saldos dos aposentados, que já foram prejudicados pelos débitos ilegais, tenham acesso ao seu saldo acumulado de pontos e *cashback*.

Em relação ao saldo de pontos ou dinheiro possuir validade, levando em consideração que o saldo é oriundo de parte dos recursos de um consumidor, conforme regras de devolução de um programa de *cashback*, pode-se dizer que se apropriar dos recursos destes terceiros, apenas levando em consideração um prazo para resgate, seria determinar quanto tempo uma pessoa possui para realizar um sonho. Cada consumidor tem a sua própria capacidade financeira e essa nova modalidade de acúmulo de recursos por meio de *cashback* pode ser um novo formato para que os consumidores poupem e acumulem recursos para realizar sonhos na compra de um bem para sua casa ou uma viagem em família.

Um usuário de programa de *cashback* que ganha um salário-mínimo tem a capacidade financeira menor do que um usuário que ganha dez salários-mínimos. Impor prazo para que este usuário com menos recursos possa acumular e resgatar é fazer com que os menos favorecidos tenham ainda menos chances de resgatar seus recursos.

É relevante observar as abordagens regulatórias adotadas em outras jurisdições, notadamente nos Estados Unidos da América, no que tange aos programas de *cashback* e recompensas. Naquele país, a proteção dos consumidores contra práticas consideradas injustas, enganosas ou abusivas é primordial e se materializa por meio de legislação federal, com a supervisão exercida por órgãos como o *Consumer Financial Protection Bureau* (CFPB) e a *Federal Trade Commission* (FTC).



No âmbito da Regulamentação Federal, o CFPB, em aplicação da Lei de Proteção Financeira ao Consumidor (CFPA), zela para que os programas de recompensas, incluindo o *cashback*, não incorram em condutas indevidas. Em 2024, por meio de uma circular, o CFPB ressaltou que os operadores desses programas podem ser responsabilizados caso reduzam o valor de recompensas já adquiridas pelos consumidores; cancelem ou impeçam o recebimento de recompensas com base em condições ocultas ou vagas; ou deduzam pontos de recompensa sem que o consumidor obtenha o benefício correspondente, abarcando falhas técnicas durante a troca de pontos nos sistemas de parceiros comerciais.

Tais práticas são passíveis de violar a proibição de atos ou práticas injustas, enganosas ou abusivas (UDAAP) estabelecida pela CFPA. Concomitantemente, a FTC, com base na Seção 5 da Lei da FTC, coíbe métodos de concorrência desleais e práticas enganosas no comércio. Esta competência abrange a promoção falsa ou enganosa de programas de fidelidade, a omissão de termos materiais em suas divulgações e a não entrega das recompensas prometidas.

Adicionalmente à esfera federal, algumas Leis Estaduais também foram implementadas para proteger os consumidores em relação a esses programas. No estado de Nova York, a Lei Geral de Negócios (§ 520-E) impõe que, em situações de modificação, cancelamento ou encerramento de um programa de recompensas, o titular do cartão seja notificado com a maior brevidade possível e, em qualquer caso, em até 45 (quarenta e cinco) dias. Após tal notificação, o titular dispõe de um prazo de carência de 90 (noventa) dias para resgatar, trocar ou utilizar quaisquer pontos acumulados, observada a disponibilidade das recompensas.

Analisando os termos de uso de grandes instituidoras de programas de fidelidade percebe-se que, em caso de encerramento das operações, o usuário que acumulou pontos/dinheiro por anos poderia perder tudo, respaldado apenas pelos termos contratuais que regulamentam cada programa. A ausência de um marco regulatório específico para este setor tem propiciado a apropriação indevida de recursos pertencentes aos usuários, sem que haja, até o presente momento, uma disciplina legal específica para coibir para tais condutas.



A presente proposta de lei visa preencher essa lacuna regulatória, estabelecendo princípios de proteção ao consumidor, controle de risco, separação de ativos e transparência, de modo a promover a sustentabilidade e a confiança nos programas de fidelidade brasileiros.

Sala das Sessões, em 29 de maio de 2025.

Deputado JOSÉ GUIMARÃES
PT/CE





Emenda de Plenário a Projeto com Urgência

Deputado(s)

- 1 Dep. José Guimarães (PT/CE) - Fdr PT-PCdoB-PV - LÍDER
- 2 Dep. Antonio Brito (PSD/BA) - LÍDER do PSD
- 3 Dep. Lindbergh Farias (PT/RJ) - Fdr PT-PCdoB-PV - LÍDER do Fdr PT-PCdoB-PV

