



11961716



08012.000411/2020-20



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria Nacional do Consumidor
Coordenação Geral de Articulação e Relações Institucionais

NOTA TÉCNICA Nº 3/2020/CGARI/GAB-SENACON/SENACON/MJ

PROCESSO Nº 08012.000411/2020-20

1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se de Nota Técnica Conjunta da Secretaria Nacional do Consumidor-Senacon e de representantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC acerca do Projeto de Lei nº 3.515, de 2015, da Câmara dos Deputados, que "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", doravante denominado PL 3.515/2015 ou PL do Superendividamento.

2. RELATÓRIO

2.1. O tema do tratamento do superendividamento é um dos mais caros aos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SDNC), pois se refere à subsistência dos consumidores enquanto participantes do mercado de consumo. São diversas as manifestações conjuntas realizadas e documentos conjuntos produzidos, destacando-se os mais recentes que seguem abaixo:

- Manifestação pela Tramitação e Aprovação do PL 3515/2015, de Maceió-AL, 29 de agosto de 2019, disponível na página na Internet da MPCON; -
- Ato em Defesa da Aprovação do Projeto de Lei 3.515/2015, na Defensoria Pública do Estado de São Paulo, em 23 de maio de 2019; -
- Informação nº 42/2020/ASSCOR-3ªCCR, Referência PGR-00210838/2020, de 5/6/2020, com Informações da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão acerca do PL nº 3.515/2015 - Superendividamento de Consumidores;
- Ofício Conjunto OF/MPCON/Nº. 013/2020, de 10 de junho de 2020; -
- Parecer Técnico Econômico sobre os efeitos macroeconômicos do PL 3515/15 dos Professores Manuel Enriquez Garcia, USP, Presidente da Ordem dos Economistas do Brasil e Ricardo Sayeg, PUC-SP, Presidente do Instituto Capitalismo Humanista.

2.2. O problema do superendividamento se refere a temática interdisciplinar, com impactos jurídicos, econômicos, psicológicos, sociais, dentre outros, que atinge milhões de consumidores e suas famílias e se torna ainda mais dramático e imprevisível com a crise do Covid-19 e seus efeitos, como a perda de emprego ou de fontes de renda usuais. Desse modo, a vulnerabilidade do consumidor superendividado se encontra ainda mais agravada no contexto da pandemia

2.3. Tal situação exige atuação urgente e efetiva do Poder Público para não apenas harmonizar as relações de consumo, mas permitir o resgate dos consumidores superendividados ao mercado de consumo e, desse modo, beneficiar a própria economia nacional.

2.4. Por isso, o PL 3.515/2015, fruto do trabalho da Comissão de Notáveis para a Atualização do CDC e já aprovado por unanimidade no Senado Federal, é fundamental para preencher uma lacuna na legislação nacional, regulamentar problemática de forma equilibrada e coerente, e funcionar como medida de recuperação dos consumidores endividados e superendividados, com repercussão positiva sobre própria economia, especialmente em contexto de superação dos impactos negativos da pandemia.

2.5. Ademais, por intermédio do PL 3515/2015 será possível amenizar problema premente que a sociedade vivenciará, qual seja, a judicialização em massa de litígios. O Projeto de Lei supra contempla ferramentas indispensáveis para criar acessos alternativos à justiça

2.6. Além da cooperação entre a Senacon e os representantes do SNDC, em conjunto com agentes privados como instituições financeiras e creditícias, é fundamental a participação do Poder Judiciário, do Banco Central, dentre outros. No âmbito internacional, também é de extrema relevância ter como referência as melhores práticas existentes, com o enfoque sobre a realidade brasileira, ressaltando-se, também, a importância da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), dentre outras organizações internacionais como o Banco Mundial e o G20 financeiro, na promoção da proteção financeira do consumidor.

A necessidade de legislação para proteção do superendividado

2.7. A atual legislação de regulação financeira e de proteção do consumidor possui fundamentação constitucional e compreende uma série de normas em constante atualização.

2.8. O Código de Defesa do Consumidor (CDC) estabelece princípios gerais para a proteção do consumidor, incluindo os serviços financeiros e de crédito.

2.9. Em 2006, o STF confirmou, com o julgamento da ADI 2591, que as relações de consumo nos serviços bancários e financeiros são abarcadas pelo CDC, conforme seu art. 3º, § 2º:

“Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.”

2.10. Dessa forma, é fundamental compreender e interpretar os serviços financeiros sob a perspectiva dos princípios do CDC, especialmente, o princípio da vulnerabilidade do consumidor. No mercado de serviços financeiros, essa a vulnerabilidade apresenta-se de forma mais patente, tendo em vista a complexidade desse mercado e a enorme assimetria de informação nele existente.

2.11. Sob a perspectiva do consumidor que adquire serviços financeiros, a complexidade desse mercado é insuperável, que permite escolhas do consumidor refletindo opções equivocadas, de maior custo, até mesmo fraudulentas e muitas vezes contrárias a seus próprios interesses.

2.12. Ocorre que, mesmo as relações financeiras de consumo sendo abarcadas pelo CDC, nele ainda não há ainda regulamentação abrangente voltada para a proteção financeira do consumidor, havendo um verdadeiro vazio no que se refere à situação mais grave de hipervulnerabilidade do consumidor superendividado.

2.13. Dessa forma, é necessária e urgente a aprovação do PL 3515/2015 para atualizar a legislação de proteção financeira do consumidor e, principalmente, promover a regulamentação para recuperação do superendividado, em complementariedade à regulação financeira pelo Banco Central e Conselho Monetário Nacional (CMN) e em adequação a normativas da OCDE, especialmente sua Recomendação de 2019 sobre a matéria.

2.14. O Banco Mundial, em relatório oficial com mais de 130 laudas, aprovado em 14.12.2012 pelo Comitê e divulgado em abril de 2013, aponta a importância dos países legislarem sobre superendividamento dos consumidores pessoas físicas para evitarem o risco sistêmico de uma ‘falência’ em massa de consumidores em seus mercados.

2.15. A Recomendação da OCDE sobre Proteção do Consumidor no âmbito de Crédito ao Consumo (*OECD Council adopted the Recommendation on Consumer Protection in the field of Consumer*

Credit) de 02 de julho de 2019 atualiza a Recomendação de 1977 sobre a temática e traz regulamentação voltada para a o fornecimento justo e responsável de crédito de modo a reduzir o superendividamento.

2.16. Ressalta-se, ainda, que o Brasil também aderiu em 2012 os Princípios de Alto-Nível do G20 sobre Proteção Financeira do Consumidor (*G20 High Level Principles on Financial Consumer Protection*), que se relaciona com a Recomendação da OCDE.

Considerações sobre a atuação da Senacon e dos órgãos e entidades do SNDC na política de proteção financeira do consumidor

2.17. A Senacon e os órgãos e entidades do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) atuam na elaboração e implementação de políticas de proteção do consumidor em âmbito nacional. No âmbito financeiro, a Secretaria e o SNDC promovem a proteção financeira dos consumidores brasileiros, em coordenação com o Banco Central, que é o órgão responsável pela regulação do Sistema Financeiro Nacional.

2.18. A partir de reclamações diversas de consumidores junto aos Procons diretamente por meio do SINDEC (Sistema Nacional de Informações em Defesa do Consumidor) e, indiretamente, por meio da plataforma Consumidor.gov.br, são organizadas as bases de dados com informações fundamentais para a proteção financeira do consumidor.

2.19. A Secretaria e o SNDC incentivam medidas de autorregulação financeira como as relacionadas à oferta de crédito consignado, tendo sido criado pela FEBRABAN, o Sistema de Autorregulação de Operações de Empréstimo Pessoal e Cartão de Crédito com Pagamento Mediante Consignação com a disponibilidade aos consumidores no link “Não me perturbe” incluindo as Instituições Financeiras (operações de Empréstimo Consignado e Cartão de Crédito Consignado), disponível em: <https://www.naomeperturbe.com.br/>.

2.20. Merece também referência a recente Nota Técnica nº 28/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ contendo estudo técnico a respeito do cartão de crédito consignado e dos problemas envolvendo sua oferta e comercialização, incluindo o superendividamento. Tal Nota foi elaborada a partir de solicitação da Comissão de Defesa dos Direitos do Consumidor do Colégio Nacional dos Defensores Públicos Gerais – Condege – e, também, citado como problema recorrente pelos Procons na 1ª Reunião dos Procons Estaduais de 2020.

2.21. Em relação à conscientização e educação financeira, a Escola Nacional de Defesa do Consumidor (ENDC) se junta às iniciativas do Banco Central para a promoção da instrução ou educação financeira e de crédito da população brasileira. A Senacon publicou um Guia sobre a Corregulação em Crédito Consignado e o Banco Central possui a temática da educação financeira em sua “Agenda BC#”. Também há iniciativas diversas dos Procons, Ministério Público, Defensoria Pública, entidades civis sobre educação financeira, além de incentivo à promoção da inserção de conteúdos de educação financeira na educação fundamental.

Principais destaques do PL 3.515/2015 e urgência para sua aprovação

2.22. São diversas as iniciativas dos órgãos públicos e entidades civis referidos na promoção da proteção financeira do consumidor e na prevenção ao superendividamento. Não obstante, a ausência de marco legal sobre a temática e atual situação de pandemia contribuem para o agravamento sem precedentes do superendividamento no Brasil.

2.23. O PL do Superendividamento é um instrumento para atualização do marco legislativo nacional alinhado com os melhores modelos internacionais, especialmente com a OCDE.

2.24. Trata-se, além disso, de medida necessária e adequada para a superação do momento de crise vivido. Um dos efeitos perversos da crise é que muitas vezes não se estimula a conciliação, mas o litígio. Nesse sentido, o enfoque do PL é estimular a conciliação, com tempo e ordem: mais tempo para pagar os créditos maiores e ordem no pagamento, em um plano de recuperação do crédito, melhorando a educação financeira e criando a cultura do pagamento.

2.25. Segundo o Ministério Público Federal (Informação nº 42/2020/ASSCOR-3ªCCR, Referência PGR-00210838/2020, de 5/6/2020):

13. Após trinta anos de sua redação original, o PL nº 3.515/15 e demais apensos destinam-se à revisão do CDC e, no que sobreleva para o momento, à apresentação de novas soluções legislativas ao problema do superendividamento, tema que guarda íntima correlação com as facilidades excessivas de acesso ao crédito, por um lado, e a precária educação financeira, de outro, algo que se tornou mais evidente durante a atual crise econômica proporcionada pelo surto de coronavírus (Covid-19) no País e no mundo.

2.26. Nos termos do já referido Ofício OF/MPCON/Nº. 013/2020, são apresentados os seguintes pontos a serem destacados:

Ao regulamentar o superendividamento, o PL 3515/2015 fornece também plano de combate ao endividamento no pós-pandemia;

Sua urgência se dá em razão do aumento do endividamento dos consumidores e suas famílias durante a pandemia.

Antes da pandemia, eram cerca de 62 milhões de pessoas endividadas, segundo a CNC; Destes:

- 30 milhões de pessoas superendividadas, segundo o IDEC; 65% do PIB brasileiro refere-se ao consumo das famílias;

- 25,3% das famílias não pagaram contas no prazo devido, tornando-se inadimplentes; índice superior ao do mesmo período em 2019;

- 9,9% é o percentual de famílias que não terão condições de pagar suas dívidas; índice superior ao do mesmo período em 2019.

As famílias recuperadas pelo PL 3515/2015 injetarão na economia R\$ 555 Bilhões de Reais por ano, mais de 7% do PIB brasileiro, incrementando o comércio, a indústria e a arrecadação de impostos, sem aporte direto de dinheiro público.

O PL 3515/2015 prevê a conciliação e o pagamento de todos os credores, em um plano de pagamento, sem perdão, mas reservando o mínimo existencial. Outros dados fundamentais para compreensão do problema são resultantes da pesquisa do Observatório do Crédito e Superendividamento UFRGS-MJ:

- 81,7% dos consumidores superendividados ganham até 3 salários mínimos (superendividamento atinge os mais pobres da população: 93,8% ganham até 5 salários mínimos, 13,5% ganha menos de um salário mínimo e apenas 1,2% destes consumidores ganha mais de 10 salários por mês).

- 76,4% tentaram renegociar com os fornecedores (61,8% são mulheres, 18,5% são maiores de 60 anos e 1% maiores de 80 anos, quando na população são apenas 11%.

- Causas ou 'acidentes da vida': 26,5% redução de renda; 24,3% desemprego; 20,6% doença e morte na família.

3. CONCLUSÃO

3.1. Por todo o exposto, a presente Nota Conjunta recomenda prioridade máxima para a tramitação célere do PL 3515/2015 e sua aprovação, como marco legal imprescindível para tratamento dos consumidores endividados e superendividados em contexto de agravamento da crise econômica e financeira gerada pela pandemia, preenchendo lacuna na legislação nacional sobre a proteção financeira do consumidor e do superendividado, por meio de regulamentação equilibrada e sistêmica e harmonizada com as melhores práticas internacionais e da OCDE.

3.2. Assim, a Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), do Ministério da Justiça e Segurança Pública, a Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor - MPCON, a Associação Brasileira de PROCONS – PROCONSBRAZIL, o Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor – FNECDC, a Comissão Especial de Defesa dos Direitos do Consumidor do Colégio Nacional dos Defensores Públicos Gerais junto ao CONDEGE e a Comissão Especial de Defesa do Consumidor do Conselho Federal da OAB, vêm reiterar seu apoio à tramitação e aprovação ao Projeto de Lei nº 3.515, de 2015, da Câmara dos Deputados, que "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”, considerado como um instrumento primordial para a construção de um mercado de crédito mais saudável, para a recuperação da capacidade de consumo dos brasileiros, reaquecimento da economia no período pós-crise e como medida para conter a judicialização de conflitos.

LUCIANO BENETTI TIMM

Secretário Nacional do Consumidor

SANDRA LENBRUGER DA SILVA

Presidente da Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor

FILIFE DE ARAÚJO VIEIRA

Presidente da Associação Brasileira de Procons

CLÁUDIO PIRES FERREIRA

Presidente do Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor

LUIZ FERNANDO BABY MIRANDA

Coordenador da Comissão de Defesa dos Direitos do Consumidor do Colégio Nacional dos Defensores Públicos Gerais

MARIÉ LIMA ALVES DE MIRANDA

Presidente da Comissão Especial de Defesa do Consumidor do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil



Documento assinado eletronicamente por **CLAUDIO PIRES FERREIRA, Usuário Externo**, em 19/06/2020, às 17:42, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Luciano Benetti Timm, Secretário(a) Nacional do Consumidor**, em 19/06/2020, às 18:06, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Fernando Baby Miranda, Usuário Externo**, em 19/06/2020, às 18:22, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **SANDRA LENGUBER DA SILVA, Usuário Externo**, em 19/06/2020, às 18:27, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Filipe de Araújo Vieira, Usuário Externo**, em 19/06/2020, às 18:56, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Marié Lima Alves de Miranda, Usuário Externo**, em 22/06/2020, às 11:24, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **11961716** e o código CRC **35BF3680**

O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/aceso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Referência: Processo nº 08012.000411/2020-20

SEI nº 11961716