

NOTA TÉCNICA Nº 01/2020-PGJ

Objeto: PROJETO DE LEI Nº3515/2015, QUE TRAMITA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS – ALTERA O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR E O ESTATUTO DO IDOSO, PARA APERFEIÇOAR A DISCIPLINA DO CRÉDITO AO CONSUMIDOR E DISPOR SOBRE A PREVENÇÃO E O TRATAMENTO DO SUPERENDIVIDAMENTO

A **PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, pela presente nota técnica, externa seu posicionamento favorável à tramitação e à aprovação do Projeto de Lei nº3515/2015, que dispõe sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento.

O Código de Defesa do Consumidor (Lei nº8.078/90) foi construído com esmero ímpar e cumpre o ditame constitucional de amparo ao consumidor. Sua resistência e sua eficiência são frutos do sistema principiológico que lhe confere sustentação.

Entretanto, necessita de atualização para o avanço na proteção consumerista e para a modernização da legislação frente às novas práticas comerciais.

Para tanto, destacada comissão de juristas elaborou e o Senado Federal aprovou o Projeto de Lei nº283/2012. Em novembro de 2015, a proposta legislativa deu entrada na Câmara dos Deputados e nesta tramita sob a conhecida denominação de PL 3515 ou PL do Superendividamento (Projeto de Lei nº3515/2015).

O texto já aprovado no Senado Federal não exclui dispositivos do Código de Defesa do Consumidor; apenas insere novos artigos para tratar dos indivíduos com dívidas cujo montante prejudique a sua sobrevivência digna, denominadas superendividados.

O superendividamento, que representa a exteriorização da dificuldade financeira da pessoa, pode ter diversas causas, como a perda do emprego, a redução da renda familiar, doença, o marketing agressivo das empresas e as práticas abusivas dos fornecedores de produtos e serviços. Muitas vezes, o endividado procura solução em instituições que oferecem crédito: sujeita-se, então, a altas taxas de juros, o que agrava ainda mais a sua situação e a sua fragilidade.

Nesse sentido, a prevenção e o tratamento do superendividamento merecem proteção estatal e realmente devem ser elevados a direito básico e a princípio das relações de consumo, como forma de respeitar a dignidade das pessoas e de evitar a exclusão social dos consumidores.

A prevenção é feita com educação financeira e com crédito responsável. De fato, a instrução adequada do adquirente contribui para o consumo inteligente. Este e o exercício da boa fé objetiva pelo fornecedor do crédito culminarão no justo equilíbrio da relação contratual.

O Projeto de Lei nº3515/2015 também fomenta a instituição de núcleos de conciliação e mediação de conflitos, importantes instrumentos para o tratamento do superendividado. Discorre, ainda, sobre os contratos

de créditos consignados, que, a pretexto de juros mais baixos, sobrecarregam o orçamento de inúmeras famílias.

Outrossim, a requerimento do consumidor superendividado, poderá ser instaurado procedimento de repactuação das dívidas ou processo de revisão e repactuação dos débitos. Esses mecanismos judicial e extrajudicial, nos quais os credores são convocados/citados para a atuação responsável, não só auxiliam na sobrevivência digna dos cidadãos endividados, como também contribuem para a economia do país. Com efeito, o tratamento dos superendividados resgata o seu poder de compra e, assim, influencia o comércio e o setor produtivo.

Por absoluta presunção legal, o consumidor é a parte vulnerável na relação contratual. Entrementes, o endividamento das pessoas exacerba a sua inferioridade, prejudicando a negociação com os credores atuais e até mesmo com novos fornecedores de produtos e serviços. Ademais, compromete as relações familiares e sociais do devedor.

Assim, impõe-se o tratamento diferenciado aos superendividados (hipervulneráveis ou com vulnerabilidade agravada), de forma a atender aos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa estampados na Carta Política de 1988.

Portanto, prevenir o superendividamento é respeitar a população e, acima de tudo, o regime democrático.

Acrescente-se, ainda, que a pandemia do coronavírus e a necessária quarentena estão proporcionando cenário jamais imaginado. Segundo o relatório especial Covid-19 *“Dimensionar os efeitos da Covid-19 para pensar a reativação”*, elaborado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), da ONU, o baixo crescimento nos últimos sete anos e a crise 2020 acarretarão a pior queda do PIB de toda a história da América Latina e do Caribe, qual seja, -5,3%.

A retração da economia estará acompanhada do aumento do desemprego. Muitos lares enfrentarão a escassez de recursos e exigirão dos Poderes constituídos posturas firmes e sensatas para a reconstrução dos setores produtivos.

Nesse sentido, o Projeto do Superendividamento contribuirá para a recuperação social e econômica e para o respeito ao ser humano.

Em suma, o Projeto de Lei aqui discorrido traz a necessária atualização do Código consumerista, abordando aspectos importantes à vida e à dignidade das pessoas e auxilia na atividade econômica do país.

Observando-se o processo legislativo em curso, nota-se que o voto do emitente Deputado Relator da Comissão Especial contém duas modificações importantes ao texto original.

Com efeito, o pretendido art. 3º-A impõe a interpretação e a integração mais favorável ao consumidor por ocasião da análise de normas e de negócios jurídicos, circunstância que complementa a proteção aos vulneráveis. Embora já previsto no art. 47 do CDC, capítulo sobre “Proteção Contratual”, trazer essa regra de interpretação para as “Disposições Gerais” do Código eleva-a como diretriz do sistema de proteção e ressalta a sua importância em toda relação consumerista. Em seu parágrafo único, reafirma a necessidade de se garantir a efetividade das normas protetivas, inclusive com a possibilidade de conhecimento *ex officio* de violações a direitos dos consumidores, seja pela administração pública, seja pelo Poder Judiciário nas ações propostas.

Durante a tramitação do PL, houve a publicação da Lei nº13.172/15, limitando o crédito consignado a 35% da renda do consumidor, sendo 30% de margem consignável e mais 5% para amortização de cartão de crédito. A alteração no texto do PL 3515 melhor observará a nova lei e, com a inclusão do direito de arrependimento (art. 54-E, §2º), haverá alguma proteção ao adquirente de crédito.

As demais alterações do Relator, assim como o substitutivo, não se justificam, poderão ser apreciadas em outro momento e/ou já estão contempladas pelo sistema normativo vigente.

De fato, a supressão da nova redação do art. 37 do CDC permitirá que as empresas exerçam indevida publicidade infantil.

Tratando-se de pessoa em formação, sem experiência e sem o necessário discernimento, a criança é vítima certa do *marketing* agressivo. Por isso, a publicidade não deve ser endereçada à criança. Como bem observa Lucia Ancona Lopez de Magalhães Dias:

*“Ocorre que quando se está a falar de público infantil (crianças até 12 anos de idade), cuja capacidade de discernimento ainda se encontra em desenvolvimento, nos parece pouco tolerável ou, melhor, até mesmo **reprovável o uso do merchandising em programação infantil**. Com efeito, trata-se de público-alvo hipossuficiente, que sequer detém a capacidade de discernir a ficção da realidade, configurando-se, pois, **o merchadising voltado a esse público verdadeira emboscada, com nítido aproveitamento da inexperiência e ingenuidade das crianças**”* (Dias, Lucia Ancona Lopez de Magalhães. Publicidade e Direito. 2ª edição – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 244).

A publicidade infantil é incompatível com o sistema protetivo dos mais vulneráveis, que permeia toda a Constituição da República, pois: 1) viola o princípio da proteção integral à criança e ao adolescente; 2) nega o princípio da proibição de proteção insuficiente aos direitos fundamentais; 3) viola o princípio da proibição de retrocesso em matéria de direitos fundamentais.

Além disso, desprotege onde deveria socorrer e deixa de avançar em termos de efetiva proteção. Por isso, nesse aspecto, o texto original do PL 3515 há de ser mantido.

A proteção ao bem de família, com o reconhecimento da abusividade da cláusula que permita a renúncia à sua impenhorabilidade (art. 51, XVIII), também deve ser preservada. O instituto do bem de família visa proteger a entidade familiar; assim, não é dado a qualquer de seus membros renunciar à proteção legal em prejuízo dos demais. Cumpre observar que, com o reconhecimento legal da abusividade da cláusula contratual e considerando o princípio do crédito responsável (previsto no PL), inexistirá a contradição apontada pelo STJ no REsp 1782227/PR (oferecer o bem em garantia e, posteriormente, pleitear judicialmente a exclusão), pois o bem de família não deverá figurar como garantia em contratos de *home equity*. A manutenção da cláusula não extinguirá o contrato de *home equity*, pois outros imóveis (diversos do bem de família) poderão ser oferecidos como garantia.

As modificações ao art. 51 da Lei nº8.078/90, propostas no substitutivo, com o devido respeito, trazem expressões que geram dúvidas quanto à interpretação e, além disso, poderão afastar direitos já consagrados.

É o caso do art. 51, XIX, com as expressões “valores não previstos inicialmente” e “tarifas não pactuadas”. A despeito da compreensão da intenção do nobre Deputado, elas poderão resultar na exclusão de outras situações não alcançadas por esses verbetes.

O mesmo se diga quanto ao inc. IV do art. 51, pois a expressão a se introduzir (“consumidor inscrito em cadastro de bloqueio de contato”), em muito limita o rol das vítimas do assédio dos fornecedores de produtos e serviços.

Igualmente, as proposições do substitutivo quanto aos arts. 54-D e 54-G do CDC reduzem a proteção aos consumidores já aprovadas no Senado Federal e exacerbam a vulnerabilidade das pessoas.

Em suma, o texto do Projeto de Lei nº3515/2015 satisfaz aos interesses da sociedade para este momento, com as alterações referentes aos arts. 3º-A e 54-E propostas pelo Exmo. Relator da Comissão Especial.

A sociedade brasileira deve ser protegida dos malefícios do superendividamento e, assim, impõe-se a modernização da Lei nº8.078/90.

Com esse norte, será possível prosseguir na caminhada para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, para a erradicação da pobreza e da marginalização e para a redução das desigualdades sociais e regionais.

Assim, a **PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO** registra o seu apoio ao Projeto de Lei nº3515/2015 e roga aos senhores Parlamentares que, com a urgência necessária, aprovem as alterações do sistema legislativo, como forma de atender aos princípios constitucionais da igualdade e da dignidade da pessoa humana.

São Paulo, 18 de junho de 2020

Mário Luiz Sarrubbo

Procurador-Geral de Justiça

Estado de São Paulo