



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 2685, de 2022, do Deputado Federal Elmar Nascimento, que institui o Programa Emergencial de Renegociação de Dívidas de Pessoas Físicas Inadimplentes – Desenrola Brasil; estabelece normas para facilitação de acesso a crédito e mitigação de riscos de inadimplemento e de superendividamento de pessoas físicas; altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 10.522, de 19 de julho de 2002 e 12.087, de 11 de novembro de 2009; e revoga dispositivo da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e a Medida Provisória nº 1.176, de 5 de junho de 2023.

Relator: Senador **RODRIGO CUNHA**

I – RELATÓRIO

Vem para a apreciação desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei (PL) nº 2.685, de 2022, aprovado pela Câmara dos Deputados, que visa instituir o Programa Emergencial de Renegociação de Dívidas de Pessoas Físicas Inadimplentes (Desenrola Brasil) e estabelecer normas para facilitação de acesso a crédito e mitigação de riscos de inadimplemento e de superendividamento de pessoas físicas.

Cabe enfatizar que o Programa Desenrola Brasil já está funcionando deste 17 de julho deste ano, com base na Medida Provisória



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

(MPV) nº 1.176, de 5/6/2023. Embora a MPV não tenha sido pensada ao PL nº 2685/2023, este incorpora as medidas adotadas na MPV nº 1176/2023.

O PL nº 2685/2023 tem 37 artigos divididos em 9 capítulos. O capítulo I é denominado de “Disposições Preliminares” e é composto por um artigo que institui o programa Desenrola Brasil, que terá duração até 31 de dezembro de 2023.

O capítulo II, “Do Desenrola Brasil”, é composto pelos arts. 2º a 5º, que dispõem sobre quem poderá participar do programa e quais são os requisitos necessários. O art. 2º estabelece que, na condição de devedores, poderão participar as pessoas físicas inscritas em cadastros de inadimplentes; na condição de credores, pessoas jurídicas de direito privado responsáveis pela inscrição de devedores em cadastros de inadimplentes; na condição de agentes financeiros, instituições financeiras que detenham autorização para realizar operações de crédito. Os demais artigos estabelecem os requisitos para a participação. Em particular, cabe ressaltar os seguintes requisitos: (i) os devedores deverão quitar os seus débitos por meio da utilização de recursos próprios ou pela contratação de nova operação de crédito com agente financeiro habilitado no Programa; (ii) os credores deverão oferecer descontos e excluir dos cadastros de inadimplentes as dívidas renegociadas no âmbito do Programa; (iii) os agentes financeiros deverão financiar com recursos próprios as operações de crédito referentes às renegociações.

O capítulo III, “Do Desenrola Brasil – Faixa 1”, compõe-se pelos arts 6º ao 15 e estabelece as características e regras da Faixa 1 do Programa. Destacamos a seguir algumas delas:

- O Desenrola Brasil - Faixa 1 contemplará dívidas de pessoas físicas inscritas em cadastros de inadimplentes até 31 de dezembro de 2022 que tenham renda mensal de até dois salários mínimos ou que estejam inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).
- As instituições financeiras de volume de captação superior a R\$ 30.000.000.000,00 (trinta bilhões de reais) que quiserem participar como credoras deverão providenciar a baixa permanente nos cadastros de inadimplentes dos registros ativos de até R\$ 100,00 e a



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

habilitação para atuar também na condição de agentes financeiros da Faixa 1.

- Os devedores poderão aderir ao Programa por meio de plataforma digital e terão a possibilidade de acessar curso de educação financeira e de escolher as dívidas que serão renegociadas, o agente financeiro da operação de crédito e a forma de parcelamento. Caso prefira, o devedor poderá quitar seus débitos à vista com recursos próprios.
- Os agentes financeiros poderão cobrar uma taxa de juros de, no máximo, 1,99% (um inteiro e noventa e nove centésimos por cento) ao mês e deverão oferecer carência entre 30 (trinta) e 59 (cinquenta e nove) dias com prazo entre 2 (dois) e 60 (sessenta) meses para pagamento das operações.
- Os agentes financeiros poderão solicitar garantia do Fundo de Garantia de Operações (FGO), de no máximo R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por devedor.
- O FGO poderá contratar de forma direta, sem licitação, entidade para operacionalizar o Desenrola Brasil. Essa entidade ficará responsável, entre outras, por disponibilizar a plataforma digital do Programa e realizar processo competitivo entre os credores. Esse processo será feito por meio de leilão eletrônico, com adoção do critério de maior desconto.
- Os devedores cujas dívidas não forem contempladas no processo competitivo, poderão escolher as dívidas que serão quitadas à vista e com recursos próprios, assegurado o desconto ofertado pelo credor cujo crédito não foi habilitado no processo competitivo.

O capítulo IV, “Do Desenrola Brasil – Faixa 2”, é formado pelos arts. 16 a 23 e dispõe sobre as características e regras sobre a Faixa 2 do Programa. Destacamos a seguir algumas delas:



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

- O Desenrola Brasil – Faixa 2 contemplará dívidas de pessoas físicas inscritas em cadastros de inadimplentes até 31 de dezembro de 2022 que tenham renda mensal de até R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).
- As renegociações de dívidas poderão ser realizadas na plataforma digital do Programa ou nos canais indicados pelos agentes financeiros.
- Haverá um prazo mínimo de 12 (meses) para pagamento das operações, exceto no caso em que os devedores solicitarem um prazo inferior.
- Como incentivo aos agentes financeiros, estes poderão apurar crédito presumido na forma prevista no projeto de lei. A apuração do crédito presumido poderá ser realizada a partir do ano-calendário de 2024 até o ano-calendário de 2028. O crédito presumido poderá ser objeto de pedido de ressarcimento. Este será precedido da dedução de ofício de valores de natureza tributária ou não tributária devidos à Fazenda Nacional pelos agentes financeiros beneficiários.

O capítulo V, “Da Recuperação da Inadimplência”, é composto pelos arts. 24 e 25. O art. 24 dispõe que na hipótese de inadimplemento de contratos celebrados no âmbito do Desenrola Brasil, os agentes financeiros cobrarão a dívida em nome próprio, com emprego dos melhores esforços para a recuperação dos créditos das operações do Programa. O art. 25 dispõe que os créditos do Desenrola-Brasil Faixa-1 honrados pelo FGO e não recuperados serão leiloados pelos agentes financeiros no prazo de até 12 (doze) meses. Os créditos não arrematados no leilão serão oferecidos, no prazo de até 12 (doze) meses, em novo leilão e poderão ser alienados àquele que oferecer o maior lance, independentemente do valor da avaliação. Os recursos do FGO recuperados serão destinados para a garantia das operações de crédito do Pronampe (Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte).

O capítulo VI, “Da Supervisão do Desenrola Brasil”, tem apenas um artigo (art. 26) e estabelece que o Banco Central do Brasil deverá (i) fiscalizar as instituições financeiras quanto ao cumprimento das condições estabelecidas para as operações de crédito realizadas no âmbito



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

do Desenrola Brasil; (ii) divulgar mensalmente os dados relativos às operações de crédito do Programa; e (iii) prestar subsídios ao Ministério da Fazenda para avaliação dos resultados do Programa.

O capítulo VII, “Da Prevenção ao Inadimplemento” é composto pelos arts. 27 e 28. O art. 27 dispõe que as instituições que ofereçam crédito deverão adotar medidas de educação financeiras para seus consumidores e institui a portabilidade de dívidas provenientes de cartão de crédito e de demais instrumentos de pagamento pós-pagos. O art. 28 dispõe que os emissores de cartão de crédito e de outros instrumentos pós-pagos devem submeter à aprovação do Conselho Monetário Nacional, de forma fundamentada e com periodicidade anual, limites para as taxas de juros e encargos financeiros cobrados. Além disso, se esses limites não forem aprovados no prazo máximo de 90 (noventa) dias, contado da data de publicação desta Lei, o total cobrado não poderá exceder o valor original da dívida.

O capítulo VIII, “Das Medidas de Facilitação de Acesso ao Crédito”, compreende um artigo (art. 29) que faz modificações na Consolidação das Leis Trabalhistas, no Código Civil e na Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, com o intuito de facilitar o acesso ao crédito.

Finalmente, o capítulo IX, “Disposições Finais” é composto pelos arts. 32 a 37. Em particular, o art. 32 define que o Desenrola Brasil será conduzido pelo Ministério da Fazenda, enquanto o art. 35 estabelece que as dívidas de pessoas físicas inscritas em cadastro de inadimplentes que não se enquadrem nas faixas 1 e 2 poderão ser objeto de quitação por meio da plataforma digital do Programa, na forma estabelecida em regulamento. O art. 36 convalida os regulamentos, os negócios e os atos jurídicos praticados com fundamento na Medida Provisória nº 1.176, de 5 de junho de 2023. O art. 37, por sua vez, estabelece que a Lei entra em vigor na data de sua publicação, exceto o caso do art. 30, que entra em vigor em 180 (cento e oitenta) dias após a data de publicação.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

II – ANÁLISE

Compete à CAE, nos termos do art. 99, incisos I e III, do RISF, opinar sobre aspectos econômicos e financeiros de qualquer matéria que lhe seja submetida, assim como sobre política de crédito e sistema bancário. Dado que o projeto não foi distribuído para outras comissões, analisaremos também a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição.

Conforme o art. 22, inciso VII, da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores. Além disso, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações (art. 48, inciso XIII). Além disso, a matéria em discussão não é de competência ou de iniciativa privativa do Presidente da República e não apresenta óbices materiais.

Quanto à juridicidade, o projeto inova o ordenamento jurídico e possui os atributos de abstratividade e generalidade. Além disso, não inclui matéria diversa ao tema enunciado em sua ementa e atende à técnica legislativa, de acordo com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Dado que a proposição não modifica aspectos de estrutura do Sistema Financeiro Nacional, consideramos adequado a apresentação de projeto em termos de lei ordinária.

Ademais, o PL está em conformidade com as normas orçamentárias e financeiras vigentes. Segundo seu art. 10, as garantias das operações do Desenrola Brasil – Faixa 1 e os custos de operacionalização do Programa serão suportados pelos recursos do FGO disponíveis em 6 de junho de 2023. Portanto, não haverá aporte de recursos públicos adicionais. No âmbito do Desenrola Brasil – Faixa 2, as renúncias fiscais não impactarão à receita de 2023. Segundo o art. 18 do PL, a apuração do crédito presumido poderá ser realizada a partir do ano-calendário de 2024 até o ano-calendário



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

de 2028. Na exposição de motivos da MPV nº 1176/2023¹ (MPV que teve seu conteúdo incorporado no PL em discussão), o Ministério da Fazenda informou que considerará os valores estimados pelo Banco Central do Brasil para as renúncias fiscais nas propostas orçamentárias dos anos seguintes (R\$ 19,4 milhões em 2024, R\$ 7,8 milhões em 2025 e R\$ 12,6 milhões em 2026).

Quanto ao mérito, cabe destacar que a inadimplência das famílias vem aumentando nos últimos anos. Segundo dados do Serasa, o número de inadimplentes atingiu valores superiores a 70 milhões de pessoas, representando 43,88% da população adulta brasileira em agosto de 2023.² Segundo a exposição de motivos da MPV nº 1176/2023, a maioria dos inadimplentes no Brasil está em famílias com renda de até dois salários-mínimos. Ademais, em dezembro do ano passado, 17,1% dos consumidores de baixa renda informaram que não conseguiriam quitar as suas dívidas. Além de receberem baixas remunerações, essas famílias precisam direcionar quase um terço de sua renda para o pagamento de suas obrigações.

O endividamento das famílias brasileiras é um desafio crítico que afeta não apenas as finanças pessoais, mas também a estabilidade econômica do país como um todo. O alto número de pessoas endividadas demonstra que o brasileiro não tem as ferramentas necessárias para lidar com o dinheiro. Na maioria dos lares, o custo de vida é extremamente superior à renda da família. A situação é agravada nos bolsões de pobreza espalhados por todo Brasil.

O endividamento excessivo coloca um peso emocional e psicológico significativo sobre as famílias. A pressão para pagar dívidas pode levar a problemas de saúde mental, como ansiedade e depressão. Aliviar o fardo das dívidas melhora diretamente a qualidade de vida das pessoas e suas relações familiares.

E mais, a redução do endividamento contribui para a diminuição da inadimplência. Isso, por sua vez, fortalece a confiança no sistema financeiro, facilitando o acesso a crédito para situações legítimas de

¹ Ver exposição de motivos em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Exm/Exm-1176-23.pdf.

² Ver Mapa da Inadimplência e Renegociação de Dívidas do Serasa de agosto de 2023 em <https://cdn.builder.io/o/assets%2Fb212bb18f00a40869a6cd42f77cbeefc%2Fff9409a38a114135afd16d89734f5b0f?alt=media&token=de5430db-e168-411c-a174-5700f80f8368&apiKey=b212bb18f00a40869a6cd42f77cbeefc>.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

necessidade, como a compra de uma casa ou investimento em educação. Ao aliviar o endividamento, as famílias podem adotar práticas financeiras mais saudáveis, promovendo um consumo mais consciente e responsável. Isso beneficia a economia de longo prazo, evitando que as pessoas fiquem presas em ciclos contínuos de dívidas.

O Desenrola Brasil – Faixa 1 é direcionado a pessoas físicas inscritas em cadastros de inadimplentes que tenham renda mensal igual ou inferior a 2 (dois) salários mínimos ou que estejam inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Os credores interessados deverão oferecer descontos para participar de leilão que adotará o critério de maior desconto. Os devedores cujas dívidas forem selecionadas no processo competitivo poderão renegociar suas dívidas em operações de crédito junto a agentes financeiros com taxas de juros de, no máximo, 1,99% (um inteiro e noventa e nove centésimos por cento) ao mês; carência entre 30 (trinta) e 59 (cinquenta e nove) dias; e prazo entre 2 (dois) meses e 60 (sessenta) meses para pagamento das operações. Além disso, os credores originais deverão excluir dos cadastros de inadimplentes as dívidas renegociadas. As operações de crédito provenientes de renegociações de dívidas serão garantidas pelo FGO no valor de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por devedor. Os devedores cujas dívidas não forem contempladas no processo competitivo poderão escolher as dívidas que serão quitadas à vista e com recursos próprios, assegurado o desconto ofertado pelo credor.

O Desenrola Brasil – Faixa 2 contemplará as dívidas de pessoas físicas que tenham renda mensal de até R\$ 20.000,00 (vinte mil reais). Os agentes financeiros que renegociarem dívidas terão o incentivo de poder apurar crédito presumido na forma prevista neste projeto de lei. As dívidas renegociadas terão um prazo mínimo de 12 (doze) meses para serem pagas, exceto quando o devedor desejar que o prazo seja menor.

Além do Programa Desenrola Brasil, o projeto de lei estabelece medidas para mitigação de riscos de inadimplemento e de superendividamento de pessoas físicas, assim como para facilitação de acesso a crédito. Entendemos que essas medidas são bem-vindas e atuam no sentido de aprimorar o mercado de crédito. Entre essas, destacamos a portabilidade de dívidas relacionadas a cartões de crédito, a previsão de que as instituições que ofereçam crédito adotem medidas de educação financeira



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

e a necessidade de que os emissores de cartão de crédito submetam à aprovação do Conselho Monetário Nacional limites para as taxas de juros e encargos financeiros cobrados.

É importante ressaltar que o texto da lei prevê que o montante os juros e encargos financeiros não devem ultrapassar o valor da dívida original. Na elaboração deste relatório, ouvimos especialistas, diversos atores econômicos— como o setor de varejo, Ministério da Fazenda, Banco Central, setor bancário e de meios de pagamento. Foi essencial a contribuição da consultoria do Senado, que tecnicamente deixou claro que já está presente no texto as balizas que garantirão a melhor situação possível para os devedores.

O espírito da lei é esse: limitar os juros. Regulamentação posterior conferirá maior clareza aos termos descritos no artigo 28 do texto.

Com esse entendimento, compreendemos que o projeto de lei vai efetivamente contribuir para redução dos juros, não sendo necessária a apresentação de emendas redacionais.

III – VOTO

Diante do exposto, nosso voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.685, de 2023.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator