



17504853



08012.000724/2022-40



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria Nacional do Consumidor
Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor

NOTA TÉCNICA Nº 24/2022/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08012.000724/2022-40

1. INTRODUÇÃO

1.1. O presente documento tem por objetivo fornecer informações sobre projetos, programas e estruturas da Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) referentes à prevenção e ao tratamento do superendividamento, com vistas a subsidiar as atividades do Grupo de Trabalho (GT) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instituído pela Portaria nº 55, de 17 de fevereiro de 2022. O referido grupo foi criado para aperfeiçoar os fluxos e procedimentos administrativos para facilitar o trâmite dos processos de tratamento do superendividado.

1.2. A SENACON está representada, no GT, pelos servidores Daniele Correa Cardoso e Frederico Fernandes Moesch, que subscrevem esta Nota Técnica.

1.3. Na memória da 1ª reunião do GT (em anexo), ficou registrado como encaminhamento o envio, pelos seus integrantes, das referidas informações sobre seus projetos, programas e estruturas que dizem respeito ao tema do superendividamento.

2. O PROBLEMA DO SUPERENDIVIDAMENTO E AS MEDIDAS PARA SEU ENFRENTAMENTO

2.1. Fruto de um debate de mais de uma década, o Projeto de Lei elaborado a fim de alterar o Código de Defesa do Consumidor para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e tratamento do superendividamento teve apoio da Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON/MJSP) e dos membros do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SDNC). A proposição legislativa foi apresentada e aprovada no Senado Federal como PLS 283/2012; na Câmara dos Deputados, foi aprovado Substitutivo, como PL 3.515/2015; por fim, o Substitutivo da Câmara foi aprovado no Senado Federal, com alterações, e enviado à sanção presidencial como PL 1.805/2021.

2.2. A Senacon e o SNDC assinaram, em 2020, Nota Técnica conjunta (NT Nº 3/2020/CGARI/GAB-SENACON/SENACON/MJ) em defesa da aprovação do referido Projeto de Lei 3515/2015. A SENACON e o SNDC acompanharam toda a tramitação da matéria, desde a elaboração do texto inicial, passando pelas aprovações nas duas Casas do Congresso Nacional e chegando finalmente à sanção presidencial.

2.3. A Lei nº 14.181 foi sancionada pelo Presidente da República em 1º de julho de 2021 e passou a ter vigência já no dia seguinte, com a publicação no Diário Oficial da União. O superendividamento se refere à 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. Não se trata, portanto, de qualquer endividamento; trata-se de um endividamento agravado, que coloca em risco o provimento de necessidades vitais.

2.4. Dados da Pesquisa Nacional de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC Nacional), da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), de junho de 2021, reportavam que, na época, 69,7% das famílias estavam endividadas, considerando dívidas com cartão de crédito, cheque especial, cheque pré-datado, crédito consignado, crédito pessoal, carnê de loja, prestação de carro e prestação de casa. Anteriormente à pandemia, em dezembro de 2019, eram 65,6% de famílias endividadas nos mesmos termos.

2.5. A contração de dívidas não é necessariamente problemática, se o seu pagamento estiver dentro das possibilidades do devedor. O acesso ao crédito permite a antecipação de compras e a realização de investimentos, com benefícios individuais e sociais. De todo modo, na mesma pesquisa, identificou-se também que 25,1% das famílias estavam com contas em atraso, sendo que, em dezembro de 2019, eram 24,9% com atrasos no pagamento das suas contas. Além disso, 10,8% não teriam condições de pagar as dívidas, enquanto em 2019, eram 10% das famílias nessa situação. Esses números já revelam dívidas cujo pagamento traz dificuldades ao devedor, podendo colocar em risco seu acesso ao mínimo existencial.

2.6. Pesquisa do Observatório do Crédito e Superendividamento (UFRGS-MJSP) destacou, ademais, que famílias de renda mais baixa foram mais afetadas do que aquelas com renda superior. O perfil dos superendividados, conforme a pesquisa, é o seguinte: 81,7% dos consumidores superendividados ganham até 3 salários mínimos; 76,4% tentaram renegociar com os fornecedores. 93,8% ganham até 5 salários mínimos; 13,5%, menos de um salário mínimo; apenas 1,2% destes consumidores ganha mais de 10 salários por mês. A pesquisa apontou que o superendividamento atinge os mais pobres da população, os consumidores de vulnerabilidade agravada (hipervulneráveis), sendo 61,8% dos superendividados mulheres, 18,5% maiores de 60 anos e 1% maiores de 80 anos, quando na população representam apenas da população.

2.7. As causas apontadas para o superendividamento referem-se tanto ao planejamento financeiro inadequado ("superendividamento ativo"), quanto aos "acidentes da vida" ("superendividamento passivo"), esses distribuídos da seguinte maneira: 26,5% redução de renda; 24,3% desemprego; 20,6% doença e morte na família. As dívidas englobam compromissos financeiros assumidos decorrentes de relação de consumo, inclusive operações de crédito, compras a prazo e serviços de prestação continuada. Importante observarmos que as disposições da nova lei não se aplicam ao consumidor cujas dívidas tenham sido contraídas mediante fraude ou má-fé; sejam oriundas de contratos celebrados dolosamente com o propósito de não realizar o pagamento; ou decorram da aquisição ou contratação de produtos e serviços de luxo de alto valor.

2.8. O superendividamento configura-se um grave problema social, que condena um número significativo de pessoas a uma existência indigna, sem acesso a padrões mínimos de subsistência; e um sério problema econômico, por retirar o consumidor do mercado, minimizando seu poder de compra e vedando-lhe novos investimentos.

2.9. Dados da plataforma consumidor.gov.br referentes ao ano de 2020 indicavam que o setor financeiro (bancos, financeiras e administradoras de cartão) aparece como o mais reclamado (26,8%), um pouco à frente do setor de telecomunicações (26,6%). No setor financeiro, os assuntos mais reclamados, conforme os dados de 2020, eram referentes a "cartão de crédito, de débito e de loja" (27%) e a "crédito consignado" (22,3%).

2.10. Dentre os principais problemas, no setor financeiro, destacados na plataforma consumidor.gov.br, identificamos que a "cobrança por serviço/produto não contratado/não reconhecido/não solicitado" corresponde a 10,3% das queixas; a "não entrega do contrato ou documentação relacionada ao serviço" corresponde a 8,2% das reclamações; a "cobrança de valores, taxas e tarifas não previstos, não informados" é queixa de 8,2% dos consumidores; a "cobrança indevida ou abusiva para alterar ou cancelar contrato" responde a 7% das queixas; e a "dificuldade de obter boleto de quitação ou informação acerca de cálculos, pagamentos e saldo devedor" é reportada por 5,1% dos consumidores.

2.11. A SENACON adotou diversas iniciativas, por meio de diferentes instrumentos de política pública (educação financeira, monitoramento de mercado, sanções), para fazer frente aos problemas identificados nas relações de consumo no setor financeiro. Algumas dessas medidas foram adotadas recentemente, necessitando certo tempo para trazerem resultados. De qualquer forma, foram consideradas necessárias determinadas alterações normativas para aprimorar a proteção financeira dos consumidores.

2.12. Nesse sentido, com a aprovação, no Congresso Nacional, e a sanção, pelo Presidente da República, da Lei nº 14.181, de 1º de julho 2021, observou-se um salto de qualidade na legislação de defesa dos consumidores.

2.13. Em síntese, a nova Lei:

- a) protege apenas o consumidor pessoa natural e de boa-fé, viabilizando o pagamento das dívidas;
- b) estabelece como direito básico do consumidor a garantia de práticas de crédito responsável, de educação financeira e ambiental, de prevenção e tratamento extrajudicial e judicial das situações de superendividamento, preservando o mínimo existencial, por meio da revisão e da repactuação (e não o perdão) da dívida;
- c) estabelece regras para a prevenção do superendividamento, relacionadas a práticas de crédito responsável, prestação de informações, avaliação de riscos e publicidade;
- d) descreve condutas que são vedadas ao fornecedor de produtos e serviços que envolvem crédito;
- e) dispõe sobre a conciliação no superendividamento, com repactuação global de dívidas e plano de pagamento: pagamento do principal, com dilação de prazo, redução de encargos/remuneração; suspensão ou extinção de ações judiciais, retirada de cadastros de inadimplência; abstenção de condutas, pelo consumidor, que agravem seu superendividamento; e
- f) dispõe sobre o plano judicial compulsório, quando falhar a conciliação.

2.14. A nova Lei normatiza, de forma abrangente, a proteção financeira dos consumidores, em linha com a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que reconheceu a aplicação do Código de Defesa do Consumidor (CDC) aos serviços financeiros e bancários (julgamento da ADI 2591, em 2006) e com a regulamentação do sistema financeiro nacional a cargo do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central do Brasil.

2.15. Ademais, a nova Lei está alinhada a recomendações de importantes organismos internacionais, a saber:

- a) Recomendação da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (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, que trata do fornecimento justo e responsável de crédito de modo a reduzir o superendividamento;
- b) Princípios de Alto-Nível do G-20 sobre Proteção Financeira do Consumidor (*G20 High Level Principles on Financial Consumer Protection*), aos quais o Brasil aderiu em 2012, que seguem a linha da recomendação da OCDE acima mencionada;
- c) Relatório do Banco Mundial sobre o tema aprovado em 14.12.2012 e divulgado em abril de 2013, que aponta a importância de os países legislarem sobre superendividamento dos consumidores pessoas físicas, para evitarem o risco sistêmico de "falência" em massa de consumidores.

2.16. Com a promulgação da nova Lei, o foco passou a recair sobre a sua implementação, considerando a necessidade de o Poder Executivo federal regulamentar o conceito de mínimo existencial e os esforços no âmbito do SNDC para acompanhar a oferta de crédito responsável, adotar iniciativas de educação financeira e realizar conciliações e repactuações de dívidas de consumidores.

3. INICIATIVAS RECENTES DA SENACON PARA PREVENÇÃO E TRATAMENTO DO SUPERENDIVIDAMENTO

- 3.1. Desde o início de 2020, vivencia-se um período marcado por grandes transformações nas relações de consumo. A pandemia causada pela Covid-19 desorganizou diversos setores da economia, com choques de oferta e de demanda. Ademais, muitos consumidores foram afetados economicamente, com perda de emprego e de renda.
- 3.2. Esse contexto ensejou a atuação da SENACON em diversos setores na tentativa de garantir relações de consumo mais harmônicas e a preservação dos direitos dos consumidores.
- 3.3. A defesa e proteção dos direitos e interesses dos consumidores é em sua essência de natureza intersetorial. Nessa perspectiva, a atuação da SENACON nesse período foi marcada pela constante articulação e diálogo com diversos órgãos governamentais, membros do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), fornecedores e organização da sociedade civil.
- 3.4. Especificamente sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento, destacam-se as seguintes iniciativas, por meio de diferentes instrumentos de política pública.

(i) Advocacia Normativa

- 3.5. A advocacia normativa diz respeito a iniciativas para influenciar o processo legislativo e regulatório. No âmbito de suas atribuições, a SENACON realiza advocacia normativa de interesse do consumidor, elaborando documentos analíticos e realizando articulação, com auxílio de outros órgãos do Ministério da Justiça e Segurança Pública – em especial as Assessorias Especiais de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPAR) e de Assuntos legislativos (AEAL) –, junto aos órgãos e entidades, de diferentes Poderes, responsáveis pela elaboração de atos normativos que afetam a proteção e a defesa do consumidor.
- 3.6. Nesse sentido, a SENACON adotou as seguintes iniciativas:
- a) Apoio técnico e articulação em prol da aprovação, no Congresso, e sanção, pelo Presidente da República, da Lei nº 14.181, de 1º de julho, de 2021, que dispõe sobre prevenção e tratamento do superendividamento. A SENACON conseguiu inserir o então Projeto de Lei nº 3.515, de 2015, entre as prioridades do Governo Federal em suas relações com o Congresso Nacional. O relator do PL recebeu contribuições do Governo, fez ajustes no texto e o apresentou ao Plenário da Câmara dos Deputados. O PL foi aprovado após seis anos de tramitação nessa Casa Legislativa;
 - b) Subsídios técnicos e articulação para elaboração da Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 4.935, de 29 de julho de 2021, sobre correspondentes bancários;
 - c) Realização de audiência para obter subsídios, de diferentes atores envolvidos, para a regulamentação da Lei do Superendividamento. O relatório do evento foi circulado e segue em anexo.

(ii) Estudos

- 3.7. Por meio de estudos realizados pela sua equipe e em parceria com outros atores públicos e privados, a SENACON subsidia o processo decisório em diferentes níveis e esferas, inclusive a elaboração de atos normativos.
- 3.8. Uma das formas de realizar tais estudos é por meio de cooperação técnica internacional, importante instrumento de desenvolvimento, que visa a auxiliar um país a promover mudanças estruturais nos campos social e econômico, incluindo a atuação do Estado, por meio de ações de fortalecimento institucional. Na SENACON, entende-se a cooperação técnica como uma opção estratégica de parceria capaz de produzir impactos positivos sobre a capacidade institucional do órgão, tanto no desenvolvimento de competências do seu próprio quadro de servidores públicos, como na disseminação de conhecimento para o debate com a sociedade.
- 3.9. No âmbito do Projeto de Cooperação Internacional BRA/11/008, entre a SENACON e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), foi contratada consultoria da Ernst & Young sobre o tema do superendividamento. Foi desenvolvido estudo socioeconômico com os seguintes elementos: a) plano de trabalho; b) cenário do superendividamento no Brasil e comparação com outros países; c) *benchmark* do tratamento legal e regulatório do superendividamento em âmbito global; d) análise de impacto econômico e regulatório do tratamento legal do superendividamento; e) impacto social do tratamento legal do superendividamento, com destaque aos efeitos da COVID 19; f) relatório final e *workshop* para apresentação dos resultados.
- 3.10. O desenvolvimento do estudo foi acompanhado pela SENACON, por meio de inúmeras reuniões entre as equipes técnicas, análises e aprovações dos produtos. O estudo foi apresentado à sociedade em *workshop* realizado em 6 de janeiro, com participação de especialistas convidados e transmissão em tempo real pelo canal do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) no YouTube. Após o evento, foram feitos os ajustes finais.
- 3.11. Os produtos do estudo podem ser acessados por meio do seguinte *link*: [Edital \(defesadoconsumidor.gov.br\)](https://edital.defesadoconsumidor.gov.br)

(iii) Monitoramento de Mercado

- 3.12. As ações de monitoramento de mercado buscam, antes de qualquer atuação repressiva, compreender os sinalizadores de alteração nos mercados de consumo e identificar espaços de articulação com setores do governo e do mercado para promover uma atuação intersetorial e efetiva da defesa dos interesses dos consumidores.
- 3.13. As informações técnicas geradas pela área também subsidiam a abertura de processos administrativos e sancionatórios para investigação de eventuais abusividades cometidas contra os consumidores, nos termos do que dispõe o Código de Defesa do Consumidor.
- 3.14. Em virtude da diversidade de mercados a serem monitorados, além da análise das respostas fornecidas pelas empresas e grupos associativos notificados, a CGEMM se valer das reclamações registradas no Sindec e no [consumidor.gov](https://consumidor.gov.br) para identificar disfuncionalidades e abusividades em setores do mercado de consumo. Tanto o Sindec quanto o [consumidor.gov](https://consumidor.gov.br) são canais que

possibilitam um monitoramento em âmbito nacional das dificuldades enfrentadas pelos consumidores junto aos fornecedores de produtos e serviços.

3.15. Sobre proteção financeira dos consumidores, foram recentemente elaboradas as seguintes Notas Técnicas pela equipe da SENACON:

- a) Nota Técnica sobre oferta de crédito consignado (correspondentes bancários), que subsidiou a elaboração da Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) n.º 4.935, de 29 de julho de 2021, sobre correspondentes bancários, e ajustes na autorregulação do setor financeiro;
- b) Nota Técnica sobre tarifas bancárias, com orientações ao SNDC e elaboração de material pedagógico da ENDC (vídeo e card) para fins de educação financeira;
- c) Nota Técnica sobre inflação, com orientações ao SNDC e elaboração de material pedagógico da ENDC (vídeo e card) para fins de educação financeira.

(iv) Educação Financeira

I - Participação na Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF) e no Fórum Brasileiro de Educação Financeira (FBEF)

A Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF) foi instituída em 2010, pelo Decreto Federal nº 7.397, de 22 de dezembro de 2010, com a finalidade de promover a educação financeira e previdenciária e contribuir para o fortalecimento da cidadania, a eficiência e a solidez do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e a tomada de decisões conscientes por parte dos consumidores. Em 2020, pelo Decreto Federal nº 10.393, de 9 de junho de 2020, instituiu-se uma nova Estratégia Nacional de Educação Financeira; para sua governança, criou-se o Fórum Brasileiro de Educação Financeira (FBEF), configurando uma nova estrutura.

O tema educação financeira, pouco conhecido há uma década, figura hoje como um tema contemporâneo transversal, tendo sido incluído na Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

II - Publicações

Em 2010, a Senacon publicou obra intitulada “**Prevenção e Tratamento do Superendividamento**” que trouxe uma reflexão crítica acerca do tema. O material está disponível no site da Secretaria Nacional do Consumidor (https://www.defesadoconsumidor.gov.br/images/manuais/vol_1_prevencao_e_tratamento_ddo_superendividamento.pdf). Esta publicação, que trata dos fundamentos científicos da prevenção e tratamento do superendividamento, explica o que é o superendividamento por meio de perguntas e respostas, bem como apresenta uma parte prática com estudos de casos.

III - Eventos

A fim de mobilizar a sociedade em prol da aprovação da Lei do Superendividamento, a SENAOCN promoveu 2 (dois) eventos no canal oficial do MJSP no youtube no ano de 2020.

O primeiro deles, realizado em 14/08/2020, teve por título o “**Superendividamento e o PL 3515 – prevenção e tratamento na perspectiva de defesa do consumidor**” (<https://www.youtube.com/watch?v=CxAgnl0hALY>). Dentre outros, o evento teve a participação do Presidente do Fórum das entidades civis de defesa do consumidor (FNECDC), da Presidente da Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor (MPCON); Presidente da Associação Brasileira de Procons (ProconsBrasil), Presidente da Comissão Especial de Defesa do Consumidor (Conselho da OAB Federal), membro da Comissão de Defesa dos Direitos do Consumidor do Colégio Nacional de Defensores Públicos-Gerais (CONDEGE) e a doutrinadora Cláudia Lima Marques.

Em 21/08/2020 ocorreu a segunda live no canal do MJ (<https://www.youtube.com/watch?v=15SiANvNRh8&feature=youtu.be>), com o título “**Superendividamento e o PL 3515 – combate ao superendividamento e o papel das instituições**”. Este evento contou com a participação do Senador Rodrigo Cunha - Presidente da [Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor](#) (CTFC/Senado); do Dr. Kazuo Watanabi (um dos autores do anteprojeto do Código de Defesa do Consumidor); representantes de Procon, do Conselho Nacional do Ministério Público, do Brasilcon, do Instituto de Defesa Coletiva e do Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional (IBRAC).

IV - Vídeos de educação para o consumo

Importante destacar o acordo de Cooperação Técnica entre a Senacon e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) – aditivo em andamento - que propiciou o lançamento do Programa **Se liga, consumidor!**. O programa apresenta uma série de vídeos curtos com especialistas sobre temas de relação de consumo. Desde o final de 2019 foram publicados e divulgados para o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e para a sociedade brasileira diversos vídeos por meio do youtube, twitter e sites do MJSP (www.defesadoconsumidor.gov.br), além dos canais do MPDFT que trataram de temas como Direitos básicos, recall, Consumidor.gov.br, energia elétrica. Neste sentido, foi realizado vídeo com a especialista Patrícia Cardoso, então coordenadora do Núcleo de Defesa do Consumidor da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, sobre o tema da **prevenção e tratamento do superendividamento** que está disponível no canal do youtube do Ministério da Justiça: <<https://www.youtube.com/watch?v=OSS6FgRXHRO>>:

V - "Aprender Valor"

Uma iniciativa do Banco Central do Brasil, em parceria com o Fundo de Defesa de Direitos Difusos, do Ministério da Justiça, "Aprender Valor" é um Programa que visa ensinar a Educação Financeira a alunos do Ensino Fundamental das escolas públicas brasileiras, a partir de uma abordagem transversal recomendada pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Acesso no seguinte link: <https://aprendervalor.caeddigital.net/#!/pagina-inicial>.

(v) Sanções Administrativas

3.16. Em 2021, houve aplicações de multas pela SENACON em razão da prática abusiva na oferta e concessão de empréstimos consignados por instituição financeira. Nos casos listados abaixo, constatou-se que as instituições financeiras representadas não exerceram diligentemente o seu dever de vigilância e de fiscalização das atividades realizadas por correspondente bancário, tendo em vista as abusividades cometidas na agressiva oferta e contratação de empréstimos consignados, bem como na utilização de dados pessoais de consumidores idosos aposentados, sem ter qualquer conhecimento sobre a sua procedência, não sendo o consumidor informado da abertura de banco de dados e de cadastros, o que acabou consubstanciando na exploração da hipervulnerabilidade de idosos aposentados e pensionistas do INSS. As instituições financeiras e as multas aplicadas encontram-se listados abaixo:

- a) Banco Pan S.A. - Multa aplicada: R\$ 8.800.000,00
- b) Banco Cetelem S.A. - Multa aplicada: R\$ 4.000.000,00
- c) Banco Itaú Consignado S.A. - Multa aplicada: R\$ 9.600.000,00
- d) Banco BMG S.A. - Multa aplicada: R\$ 5.100.000,00
- e) Banco Safra S.A. - Multa aplicada: R\$ 2.400.000,00

3.17. No mesmo sentido das sanções informadas anteriormente, com objetivo de apurar prática abusiva na oferta de créditos consignados, foram instaurados outros cinco processos administrativos.

3.18. Também estão em curso cinco procedimentos abertos com o fim específico de apurar a inserção de descontos em folha de consumidores pensionistas/aposentados e créditos de valores decorrentes de empréstimos sem que houvesse prévia manifestação de vontade para tanto.

3.19. Por fim, cabe informar que, no âmbito de processo aberto em face do Banco C6 Consignado S.A. ("C6 Consig", antigo Banco Ficsa S.A.) e do Banco C6 S.A., a SENACON já havia determinado em 2020 a suspensão das operações de crédito consignado. A medida envolvia tanto as transações realizadas por meio eletrônico, como as feitas por meio de correspondentes bancários. A medida foi tomada após um aumento substancial no número de reclamações sobre empréstimos não solicitados e depósitos efetuados em conta sem a autorização de clientes. Atualmente, a medida se encontra suspensa por ordem judicial.

(vi) Gerenciamento do Sindec, do ProConsumidor e do Consumidor.gov.br

3.20. A SENACON tem por atribuição legal coordenar o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) e, nesse sentido, tem sua atividade predominantemente voltada ao planejamento, elaboração, coordenação e execução da Política Nacional de Defesa do Consumidor, além da análise de questões que tenham repercussão nacional e interesse geral.

3.21. Para o exercício de suas atribuições, a SENACON conta com o Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec), base de dados consolidada de registros de demandas de consumidores, que permite elaborar pesquisas e relatórios estatísticos (normalmente contendo assuntos, problemas e empresas mais demandadas em âmbito nacional) para a verificação de condutas que, potencialmente, representem violações aos direitos dos consumidores.

3.22. O Sindec permite o registro dos atendimentos individuais aos consumidores que buscam os Procons, a instrução dos procedimentos de atendimento e dos processos administrativos de reclamação, além da gestão das políticas de atendimento e fluxos internos dos Procons integrados. Todo esse trabalho, harmônico e articulado entre os Procons, gera informações que são consolidadas nos bancos de dados estaduais e replicadas na base de dados nacional do Sindec, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP).

3.23. Portanto, todo esse registro de demandas individuais dos consumidores que recorrem aos órgãos públicos de defesa do consumidor para atendimento é procedimentalizado por meio do Sindec.

3.24. Diariamente, esses órgãos atuam para a solução de milhares de conflitos entre consumidores e fornecedores. O atendimento prestado pelo Procon permite contato direto com o consumidor e oportuniza uma orientação efetiva. Por meio da utilização de ferramentas adequadas a cada situação apresentada pelo consumidor, que vão desde o contato telefônico até a realização de audiências de conciliação, é possível obter altos níveis de resolução. Anualmente, os Procons realizam aproximadamente 2 milhões de atendimentos e registram um percentual médio de resolução de demandas de 75%.

3.25. Atualmente o Sindec consolida mais de 29 milhões de registros de atendimentos a consumidores, em aproximadamente 665 Procons de todo o país.

3.26. Considerando que a evolução é um processo natural de qualquer sistema, sendo esperado os sistemas passarem por alterações constantes para manterem sua utilidade, considerando ainda a necessidade de continuidade de um sistema de atendimento aos consumidores utilizado pelos órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), formado pelos Procons, Ministérios Públicos, Defensorias Públicas e Entidades Cíveis, percebe-se o dever do aprimoramento da plataforma tecnológica centralizada, condizente com as expectativas trazidas pela evolução na gestão e na condução da política de proteção dos consumidores.

3.27. Assim, desde 2016 iniciaram-se as discussões sobre a modernização da plataforma tecnológica de gestão de atendimento aos consumidores pelos órgãos de defesa do consumidor, especialmente no tocante à gestão das demandas pelos órgãos

de defesa do consumidor, o que viria a ser chamado de ProConsumidor.

3.28. O ProConsumidor é o novo sistema nacional de atendimento ao consumidor, que se encontra em processo de implantação nos Procons e Defensorias Públicas. Este sistema está substituindo o Sindec gradativamente, atualmente utilizado por mais de 600 órgãos de defesa do consumidor para atendimento e registro de reclamações.

3.29. O ProConsumidor é um sistema mais simples e mais ágil, voltado aos Órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, melhor adaptado às necessidades atuais de atuação dos órgãos de defesa do consumidor, no atendimento aos consumidores. O objetivo é propiciar atendimentos mais céleres e encaminhamentos mais efetivos, evitando retrabalho e chegando-se às soluções desejadas com maior rapidez. O novo sistema objetiva tornar os procedimentos mais céleres e mais flexíveis, adequando-se às realidades comuns ou particulares de todos os atores dessa conjuntura

3.30. O ProConsumidor permite aos órgãos integrados tratarem as reclamações recebidas por diversas tratativas, que vão desde um contato telefônico a realização de audiências. Ademais, é possível inserir na mesma reclamação diversos fornecedores.

3.31. Sabe-se que a criação dos Procons se fundamentou na tarefa do Estado de proteger o consumidor, por meio da fiscalização das relações de consumo e da solução de conflitos individuais e coletivos na via administrativa. A atuação desses órgãos na resolução de conflitos é cada vez maior na atual sociedade de consumo, sobretudo porque, além de apresentarem elevados índices de acordo, proporcionam soluções rápidas às demandas do cidadão, evitando o encaminhamento desses conflitos ao Judiciário.

3.32. **Assim, no ProConsumidor:**

- a) **Mantém-se e aperfeiçoa-se a lógica de sistema de atendimento dos órgãos de defesa do consumidor;**
- b) **Há análise meritória da demanda pelo órgão de defesa do consumidor;**
- c) **É possível incluir na mesma demanda vários fornecedores (em bloco);**
- d) **É possível realizar diversos tipos de tratativas, entre elas a realização de uma audiência de conciliação; e**
- e) **Foi incluído na tabela de classificação o assunto "Superendividamento (renegociação de dívidas em bloco)", que o técnico poderá selecionar e registrar as demandas.**

3.33. Com vistas a possibilitar uma análise qualitativa, levantou-se uma amostra de relatos dos atendimentos registrados no Sindec, entre 2020 e 2022, utilizando como critério as palavras chave "Superendividado" e "Superendividamento." Seguem alguns exemplos:

"O reclamante compareceu perante esta Agência de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON-JF e foi atendido pelo NASE, relatando que possui contratos de empréstimo e/ou financiamento com o banco/empresa reclamado conforme descrito abaixo: - BANCO CREDY SYSTEM ADM CARTÕES DE CREDITO LTDA, débito referente ao cartão de crédito MAIS de nº XXXXXX no valor total de R\$1.093,31. Ressaltou-se, ainda, que possui outras despesas fixas mensais, tais como: 1) Luz 2) Água 3) Escola 4) Impostos 5) Telefone 6) ETC. Alega que o somatório das prestações de todos os empréstimos ultrapassa 30% (trinta por cento) de sua renda mensal, gerando, assim, vários transtornos ante a impossibilidade de arcar com tais compromissos e, ainda, comprometendo a própria subsistência e de sua família. No intuito de buscar a solução amigável para a equalização de suas dívidas em conformidade com sua renda mensal disponível, possibilitando-lhe honrar seus compromissos sem comprometimento de sua subsistência, informa que poderá dispor de apenas R\$100,00 mensais para pagamento do somatório de todas as parcelas de negociação eventualmente realizada com todos os seus credores. Esclarecemos que o consumidor/superendividado admitido a participar do presente projeto é a pessoa física, de boa fé, impossibilitada de quitar suas dívidas vencidas ou a vencer, mas desejosa de saldá-las de alguma forma, abrangendo todos os seus credores. Confiando em que a solução extrajudicial dos conflitos é a melhor alternativa, tanto para o credor como para o devedor, contamos com a colaboração dos representantes deste(s) fornecedor, e esperamos que sejam trazidas à audiência propostas concretas para viabilizar a renegociação dos débitos do consumidor."

"A consumidora acima qualificada titular do CPF de nº XXXXX, recorre aos préstimos deste Órgão informando que possui vínculo com a reclamada através do cartãoXXXXXX. A fundação PROCON de São Paulo junto com os maiores credores do Brasil fizeram uma parceria que é o Programa de Apoio ao Superendividado, onde, após tentativa de contato para o e-mail de cadastro do programa jus.brasilcard2@gmail.com e telefone XXXXXX, não obtivemos resposta. Assim, encaminhamos a solicitação de proposta da referida dívida diretamente a esta reclamada: SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES DE DÍVIDAS E PROPOSTA PARA RENEGOCIAÇÃO PROGRAMA DE APOIO AO SUPERENDIVIDADO - PAS Para análise da evolução das dívidas do consumidor participante do "PROGRAMA DE APOIO AO SUPERENDIVIDADO" – PAS, desenvolvido pela FUNDAÇÃO PROCON -SP e TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, com fundamentos nos artigos 4º e 6º, inciso III da Lei Federal nº 8.078/90, e em conformidade com os critérios estabelecidos no artigo 2º da Lei Estadual nº 14.953/2013, solicitamos as informações relacionadas nas planilhas abaixo, referentes todos os contratos (inclusive dos seguros) vinculados ao CPF do consumidor abaixo identificado. Consumidor: XXXX CPF XXXXX Quantidade de credores: 02 BREVE RELATO (justificativa para o endividamento): Consumidora emprestou o cartão para terceiros utilizar e não honraram com o pagamento. A consumidora teve redução de renda não conseguindo arcar com as despesas. Solicita formas de pagamento parcelado com redução de taxas e juros condizente com o programa de apoio ao Superendividado. Cartão Nº XXXXX."

3.34. Já o consumidor.gov.br é o serviço público e gratuito que permite a comunicação direta entre consumidores e empresas para solução de conflitos de consumo pela internet. Ele consiste em uma alternativa para o consumidor resolver seu problema diretamente com as empresas cadastradas, dispensada a intervenção do Poder Público na tratativa individual, em um ambiente público e totalmente transparente.

3.35. A plataforma está voltada à prevenção de conflitos de consumo massificados e tem como objetivo a viabilização de um canal para solução dos problemas que não foram devidamente superados nos canais próprios das empresas.

3.36. Esse serviço se encontra inserido no centro de uma política pública na qual o maior objetivo é viabilizar ao consumidor a possibilidade de solução de seus problemas de consumo, dispensando a necessidade da instauração de processo administrativo ou judicial.

3.37. O consumidor.gov.br, enquanto política pública, tem a vocação de ampliar o acesso à Justiça, no sentido de acesso a direitos, a partir da possibilidade de inclusão de novas empresas muito demandadas pelos consumidores (e que hoje ainda não estão disponíveis para receber reclamações pela plataforma), reforçando seu papel como ferramenta auxiliar aos consumidores na busca por seus direitos.

3.38. Por se tratar de um serviço provido e mantido pelo Estado, com ênfase na interatividade entre consumidores e fornecedores para redução de conflitos de consumo, a participação só é permitida àquelas empresas que aderem formalmente ao serviço, mediante assinatura de um termo no qual se comprometem em conhecer, analisar e investir todos os esforços disponíveis para a solução dos problemas apresentados.

3.39. Cabe esclarecer que, atualmente, os esforços para a manutenção e sustentação da plataforma estão direcionados prioritariamente para suportar o registro e a resolução de reclamações que envolvam setores considerados essenciais, aqueles com alto volume de transações, ou ainda aqueles fornecedores que possuam grande volume de demandas nos Órgãos de Defesa do Consumidor, Agências Reguladoras e/ou no Poder Judiciário.

3.40. O registro de uma reclamação no consumidor.gov.br ocorre exclusivamente a partir da experiência pessoal do consumidor. Na plataforma, o cidadão registra sua reclamação, a empresa responde e a palavra final é sempre do consumidor. Não há análise de mérito das reclamações; esse modo de funcionamento é fundamental, pois é o que garante a sustentabilidade do serviço.

3.41. Ou seja, diferentemente do Sindec e do ProConsumidor, em que os atendimentos são registrados por técnicos de defesa do consumidor, no consumidor.gov.br quem registra a reclamação é o próprio consumidor.

3.42. É importante destacar que o serviço disponibilizado na plataforma não constitui nem implica um procedimento administrativo e não se confunde com o atendimento tradicional prestado pelos Procons. O consumidor.gov.br consiste em uma alternativa para o consumidor resolver seu problema diretamente com as empresas cadastradas. Ele não substitui o serviço prestado pelos Órgãos de Defesa do Consumidor, que continuam atendendo os consumidores por meio de seus canais tradicionais. Ademais, como no consumidor.gov.br o consumidor trata a sua demanda diretamente com o fornecedor reclamado, não há qualquer intermediação de um órgão de defesa do consumidor, inclusive pela própria sustentabilidade do serviço e pela lógica em que ele foi construído.

3.43. Sendo assim, os canais tradicionais de atendimento do Estado providos pelos Procons Estaduais e Municipais, Defensorias Públicas, Juizados Especiais Cíveis e Ministério Público permanecem à disposição do cidadão como sempre estiveram, e isso em nada muda com o funcionamento do consumidor.gov.br. Inclusive, caso a reclamação não seja resolvida na plataforma, o consumidor poderá recorrer diretamente aos canais tradicionais de atendimento presencial do Procon, ou ainda à Defensoria Pública, Ministério Público, Juizado Especial Cível, entre outros órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

3.44. De forma individual, não está prevista medida corretiva, pela SENACON, para resolver a reclamação do consumidor. Contudo, as informações registradas no banco de dados do sistema poderão subsidiar a adoção, em âmbito coletivo, de medidas necessárias à prevenção e repressão de condutas desleais e abusivas adotadas no mercado de consumo.

3.45. **Assim, o consumidor.gov.br:**

- a) **Permite comunicação direta entre consumidor e fornecedor;**
- b) **Não permite intervenção meritória de nenhum órgão de defesa do consumidor em face da reclamação, e nenhuma medida ou sanção direta à empresa de forma individual;**
- c) **Possibilita tratar e registrar uma reclamação sobre “renegociação de dívida” de forma individual, e não em bloco, ou seja, em face de diversos fornecedores;**
- d) **Não prevê nenhuma medida ou sanção direta à empresa de forma individual em face de uma reclamação registrada pelo consumidor; e**
- e) **Confere a palavra final ao consumidor.**

3.46. Neste sentido, o serviço disponibilizado na plataforma consumidor.gov.br não mostra o veículo mais adequado para o tratamento das demandas de superendividamento.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

4.1. Assim sendo, levamos ao Grupo de Trabalho dados, informações percepções sobre projetos, programas e estruturas da Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) referentes à prevenção e ao tratamento do superendividamento.

4.2. Seguimos à disposição para discutir ações que promovam sinergia entre os diferentes órgãos e entidades públicas e privadas envolvidas com a matéria de modo a implementar a Lei do Superendividamento e tornar mais efetiva a proteção financeira dos consumidores no Brasil.

À consideração superior.

FREDERICO FERNANDES MOESCH
Coordenador-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado

DANIELE CORREA CARDOSO
Coordenadora-Geral do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor

De acordo.

LILIAN CLAESSEN DE MIRANDA BRANDÃO
Diretora do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor



Documento assinado eletronicamente por **Frederico Fernandes Moesch, Coordenador(a)-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado**, em 18/03/2022, às 16:39, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **DANIELE CORREA CARDOSO, Coordenador(a)-Geral do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor**, em 18/03/2022, às 16:43, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **LILIAN CLAESSEN DE MIRANDA BRANDÃO, Diretor(a) do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor**, em 18/03/2022, às 16:47, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **17504853** e o código CRC **F7B89257**

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

ANEXOS

- a) Portaria CNJ n.º 55, de 17 de fevereiro de 2022 (17510438);
- b) Memória da 1ª reunião do GT do CNJ instituído pela Portaria n.º 55, de 17 de fevereiro de 2022 (17510605);
- c) Relatório da Audiência Pública sobre Regulamentação da Lei do Superendividamento (16574487), com Errata (17299411);
- d) Estudo sobre superendividamento, disponível em: [Edital \(defesadoconsumidor.gov.br\)](http://defesadoconsumidor.gov.br);
- e) Nota Técnica sobre oferta de crédito consignado, com foco na atuação de correspondentes bancários (14323253);
- f) Nota Técnica sobre tarifas bancárias (14819269); e
- g) Nota Técnica sobre inflação (15294496).