

O CONTRATO DE COMISSÃO À LUZ DAS INOVAÇÕES DA LEI Nº 14.690, DE 2023 COMO MEDIDA DE INCENTIVO E FACILITAÇÃO AO CRÉDITO

THE COMMISSION AGREEMENT ACCORDING TO THE INNOVATIONS OF LAW No. 14,690, OF 2023 AS A MEASURE TO PROMOTE AND FACILITATE CREDIT

LETÍCIA LOBADO ANICET LISBOA

Doutora e Mestre em direito de empresa e atividades econômicas pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Professora Adjunta da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Pós-doutorado em direito e novas tecnologias pelo MICHR. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Advogada.

RESUMO

Objetivo: analisar o contrato de comissão sob a ótica da novel Lei nº 14.690, de 2023 que realizou alterações no Código Civil, a partir de uma finalidade de incentivos públicos e facilitação de acesso ao crédito.

Metodologia: utiliza-se o método dedutivo e a pesquisa teve caráter bibliográfico-documental.

Resultados: conclui-se que as mudanças promovidas pela Lei nº 14.690, de 2023 buscam a otimização dos negócios jurídicos, a adequação às novas realidades sócio-econômicas e a ampliação do objeto desenvolvido pela comissão, com intuito de facilitar as atividades e o acesso ao crédito para consumidores e empresários.

Contribuições: o estudo traz como contribuição o debate sobre a Lei nº 14.690, de 2023, que instituiu o programa emergencial de renegociação de dívidas de pessoas inadimplentes e promoveu alterações importantes no Código Civil, como medidas de facilitação de acesso ao crédito.

PALAVRAS-CHAVE: Contratos; Comissão; Empresa.



ABSTRACT

Objective: this article aims to analyze the commercial commission contract from the perspective of the new Law nº 14,690, of 2023, which made changes to the Civil Code for the purpose of promotion policies and access to credit.

Methodology: the deductive method was used, and the research had a bibliographic-documentary nature.

Results: it was concluded that the changes promoted by Law No. 14,690, of 2023 seek to optimize legal business, adapt to new socio-economic realities and expand the object developed by the commission, with the aim of facilitating activities and access to credit for consumers and entrepreneurs.

Contributions: the study contributes to the debate on Law No. 14,690, of 2023, which instituted the emergency program for the renegotiation of debts of defaulters and promoted important changes in the Civil Code, such as measures to facilitate access to credit.

KEYWORDS: Agreements; Commission; Company.

1 INTRODUÇÃO

O contrato de comissão é o negócio jurídico por meio do qual comitente nomeia uma pessoa, comerciante ou não, denominado comissário, para realização de negócios em seu favor, sob suas instruções, porém sob nome do próprio comissário. O referido contrato é regulado pelo Código Civil de 2002, mas possui historicamente sua origem nas atividades empresariais.

Nessa ótica, cumpre ao Estado, a estipulação de regras de conduta para condução das atividades empresárias, assim como a fiscalização dos atos e imposição de eventuais sanções. Contudo, cabem também ao Estado, políticas públicas de fomento para ampliação das atividades negociais, com intuito de facilitar o comércio, aperfeiçoar o acesso ao crédito e o adimplemento pelas pessoas naturais e jurídicas, uma vez constatada a ineficiência de institutos que merecem atualização diante das novas realidades sociais e econômicas.

Considerando-se a globalização dos mercados e a expansão das atividades empresariais, bem como a realidade de endividamento das pessoas naturais, há uma possibilidade de convergência dos interesses econômicos com políticas de incentivo de acesso ao crédito e desentranves econômicos em operações negociais.



Nesse contexto, foi editada a Lei nº 14.690, de 2023, que instituiu o programa emergencial de renegociação de dívidas de pessoas inadimplentes e promoveu alterações importantes no Código Civil, como medidas de facilitação de acesso ao crédito, as quais serão objeto de estudo do presente trabalho.

O objetivo geral do presente artigo é a análise do contrato de comissão, sobretudo sob a ótica das modificações realizadas pela Lei nº 14.690, de 2023, considerando a necessidade de acesso ao crédito e facilitação de negócios para expansão das atividades comerciais. Tal objetivo será explorado por meio de três seções com objetivos específicos.

O método utilizado para o trabalho foi o dedutivo e a pesquisa realizada foi de caráter documental, além de envolver a análise de legislação, estudos doutrinários, jurisprudenciais e exame de artigos em periódicos.

O primeiro capítulo terá como objetivo específico a conceituação do contrato de comissão, bem como a investigação sobre os fundamentos legais previstos no Código Civil e as obrigações para comitente e comissário. Para tanto, serão apresentadas as regras sobre o contrato de comissão, previstas no Código Civil de 2002 e a lógica empresarial que baseia tal instituto.

Por conseguinte, o segundo capítulo versará sobre a Lei nº 14.690, de 2023 no que tange aos objetivos específicos de desenvelope econômico para pessoas naturais, bem como incentivos às operações comerciais. Será investigada a cláusula *del credere* e as alterações promovidas pela referida lei.

Por fim, ultrapassados os dois primeiros capítulos, no terceiro capítulo serão analisadas as expectativas acerca das alterações promovidas pela Lei nº 14.690, de 2023 considerando a intervenção estatal indireta mediante políticas de fomento, bem como a preservação dos princípios constitucionais sobre a ordem econômica, sobretudo a defesa do consumidor e a liberdade de iniciativa. Ao final, o estudo versará sobre a atividade empresarial que tem como fundamentos constitucionais basilares os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, sendo certo que, não obstante a necessária atuação do Estado, há possibilidade de criação de incentivos, mormente à defesa do consumidor, diante da ocorrência de entraves econômicos e fomento à concessão de crédito.



2 FUNDAMENTOS SOBRE O CONTRATO DE COMISSÃO

O contrato de comissão pode ser conceituado como o contrato por meio do qual o comissário realiza a aquisição ou venda de bens em seu próprio nome, à conta do comitente, na forma do art. 693 do Código Civil (BRASIL, 2002, s.p.). Assim, são duas partes celebrantes do referido contrato, o comitente, aquele que nomeia o comissário para realização dos negócios e será a pessoa em favor de quem os atos serão realizados, bem como o comissário que está incumbido de praticar os atos, realizar os negócios e receberá uma remuneração denominada comissão para sua atuação.

Segundo Carlos Roberto Gonçalves (2020, p. 636) a comissão teria sido “impulsionada na metade do século XVI, para atender às necessidades do comércio com países longínquos, na idade média já era utilizada sob a denominação contrato de commenda, para contornar certos inconvenientes do mandato, no comércio entre pessoas de praças diferentes”.

O contrato de comissão é um contrato consensual, pois se aperfeiçoa com o acordo de vontade das partes, trata-se de contrato comutativo e bilateral, uma vez que gera obrigações conhecidas e pré-determinadas para o comitente e para o comissário. Além disso, trata-se de contrato informal e não solene, não há exigência, em regra, de escritura pública ou mesmo do contrato escrito para sua validade. Por fim, é um contrato que se baseia na confiança que comitente possui no comissário, pois este realizará negócios em seu favor, portanto a obrigação é *intuitu personae*, conforme indicam Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho (2019, p.p.623-625)

É contrato bilateral, não apenas na sua formação, mas também quanto aos seus efeitos, pois impõe direitos e obrigações para ambas as partes: o comissário tem a obrigação precípua de adquirir ou alienar bens móveis no interesse da outra parte, e o comitente assume o dever de pagar-lhe a remuneração devida. Além disso, é consensual, tornando-se perfeito pela simples convergência de vontades das partes (consentimento). Por isso, trata-se, em regra geral, de um contrato não solene, admitindo-se, até mesmo, a sua celebração de forma verbal.[...] Por tais razões, concluímos que este contrato é essencialmente fiduciário e personalíssimo (“*intuitu personae*”), realizado de forma individual.

Não obstante o contrato escrito não seja um requisito de validade para o contrato de comissão, considerando a prática comercial, bem como o intuito de realização de negócios, o contrato de comissão é consuetudinariamente celebrado pelas partes por meio de instrumentos escritos, seja para fixação das obrigações por



ambas as partes, a remuneração do comissário, bem como pela segurança jurídica e para efeito probatório (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2019, p. 624).

Marlon Tomazette ao conceituar o contrato de comissão também informa que é “outro contrato que se insere nos instrumentos de colaboração [...], que embora tenha perdido muito de sua utilidade com o avanço tecnológico dos meios de comunicação ainda se mostra útil para superar entraves que o contrato de mandato ainda traz” (2023, p. 339).

Trata-se de um contrato utilizado na prática empresarial e conforme definiu Fran Martins “é o contrato segundo o qual um comerciante se obriga a realizar atos ou negócios de natureza mercantil em favor e segundo instruções de outra pessoa, agindo, porém, em seu próprio nome e, por tal razão se obrigando para com terceiros com quem contrata” (2002, p. 286).

O Código Comercial cuidava da comissão mercantil (AZEVEDO, 2019, p.113) e a caracterizava como contrato de mandato, porém referente a negócios mercantis. Assim, o Código Comercial, Lei nº 556, de 1850 (BRASIL, 1850, s.p) estabelecia no art. 165 a comissão mercantil como o “contrato de mandato relativo a negócios mercantis, quando, pelo menos, o comissário é comerciante, sem que nesta gestão seja necessário declarar ou mencionar o nome do comitente”.

Ainda, a referida Lei estabelecia que o comissário, contratando em seu próprio nome, ou no nome de sua própria firma ou razão social, fica diretamente obrigado às pessoas com quem contratar, sem que estas tenham ação contra o comitente, nem este contra elas, salvo se comissário fizer cessão dos seus direitos a uma das partes.

Com a revogação da Parte primeira da Lei nº 556, de 1850 pela Lei nº 10.406, de 2002, nos termos do artigo 2.045, o contrato de comissão passa a ser regido pelo Código Civil, Lei nº 10.406, de 2002, que trata sobre as normas gerais do referido contrato. Pelo Código Civil de 2002 não se exige que o comissário seja comerciante, portanto, poderá seguir a lógica civil ou empresarial, mas significa dizer que qualquer pessoa que age em nome próprio e assume a responsabilidade pela aquisição ou venda de bens, mas por conta e ordem de outra pessoa, sujeita-se às normas do contrato de comissão (AZEVEDO, 2019, p. 113).

Assim, o comissário ficará diretamente obrigado com as pessoas com quem contratar, pois é a pessoa que irá celebrar os atos e negócios em favor do comitente,



mas as pessoas não terão ação contra o comitente, nem este contra aquelas, salvo se o comissário ceder seus direitos a qualquer das partes.

O comissário deverá agir de acordo com as ordens e instruções do comitente, mas na falta delas e não podendo as pedir a tempo, poderá proceder segundo usos em casos semelhantes. Nessa seara, o comissário possui a obrigação de agir com cuidado e diligência, não apenas para evitar prejuízos ao comitente, mas ainda para lhe proporcionar o lucro que razoavelmente se poderia esperar do negócio, e, para tanto, o comissário responderá, salvo motivo de força maior, por qualquer prejuízo que por ação ou omissão ocasionar ao comitente.

Dessa forma, a responsabilidade do comissário perante o comitente será, em regra, subjetiva, uma vez que apenas responderá pelos atos e omissões, ou seja, com culpa, na realização de suas obrigações. Contudo, não se pode perder de vista que o comissário não será o dono do negócio, pois ele age sempre por conta e no interesse do comitente, embora atue figure no contrato em nome próprio (AZEVEDO, 2019, p. 113).

Nessa senda, o comissário é presumidamente autorizado a conceder dilação do prazo de pagamento, na conformidade dos usos do lugar onde se realizar o negócio, caso não haja instruções diversas do comitente. Porém, caso haja instruções do comitente que proíbam a prorrogação de prazos de pagamento, ou se não forem conforme os usos locais, poderá o comitente exigir que o comissário pague incontinenti ou responda pelas consequências da dilação concedida, procedendo de igual modo se o comissário não der ciência ao comitente dos prazos concedidos e de quem é seu beneficiário.

Com relação às instruções, cumpre salientar que o comitente, salvo disposição em contrário prevista contratualmente, pode a qualquer tempo, alterar as instruções repassadas ao comissário, entendendo-se por elas regidos também os negócios pendentes.

Sobre a remuneração, o comissário receberá aquela estabelecida contratualmente, denominada comissão, por este, dentre outros motivos, a prática comercial indica que a lavratura do contrato escrito é importante para a segurança entre as partes, especialmente ao comissário que terá a cláusula contratual expressa sobre sua remuneração. Porém, não sendo estabelecida a remuneração devida ao comissário, será ela arbitrada conforme os usos correntes no lugar.



Ainda, no caso de morte do comissário ou por motivo de força maior, se ele não puder concluir os negócios, será devida pelo comitente, a remuneração proporcional aos trabalhos realizados. Como proporcional é possível compreender que a remuneração compreenderá os serviços prestados e o tempo decorrido até a morte do referido comissário ou o fato gerador do evento de força maior ou caso fortuito que venha a impossibilitar a continuidade do referido contrato (GAGLIANO, PAMPLONA FILHO, 2019, p. 635).

Com relação à extinção, o contrato de comissão poderá ser extinto com a execução do seu objeto, ou ainda pelo encerramento de sua vigência, caso tenha sido pactuado por prazo determinado. Também poderá ser desfeito por resilição bilateral (distrato) ou unilateral e, ainda no caso de resolução por inadimplemento das obrigações (GAGLIANO, PAMPLONA FILHO, 2019, p. 641).

O Código Civil estabelece no art. 703 que ainda que o comissário tenha dado motivo à dispensa, ou seja, em caso de resolução por justa causa, terá o comissário direito a ser remunerado pelos serviços úteis prestados ao comitente, ressalvado o direito do comitente exigir dele os prejuízos sofridos (BRASIL, 2002, s.p.). Contudo, caso o comissário tenha sido despedido sem justa causa, ou seja, caso de resilição unilateral, terá direito de ser remunerado pelos trabalhos prestados, bem como resarcido pelas perdas e danos resultantes de sua dispensa.

Salienta-se que para reembolso das despesas feitas, bem como recebimento das comissões devidas, o comissário terá direito de retenção sobre bens e valores em seu poder em virtude da comissão.

Ante ao exposto, verifica-se a importância do contrato de comissão que é um mecanismo de facilitação de negócios jurídicos, caracterizando-se como um contrato de colaboração entre comitente e comissário, pois o comissário realizará negócios, em favor do comitente, mas em seu próprio nome, viabilizando novos negócios pela expansão das vendas do comitente, com a aproximação de terceiros contratantes, enquanto ao comissário caberá à sua remuneração. Sob ótica de facilitação do acesso ao crédito, a Lei nº 14.690, de 2013 promoveu alterações no Código Civil sobre o contrato de comissão, conforme será estudado na próxima seção.



3 A LEI Nº 14.690, DE 2023 E AS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS NO CONTRATO DE COMISSÃO

A Lei nº 14.690, de 03 de outubro de 2023, instituiu o programa emergencial de renegociação de dívidas de pessoas físicas inadimplentes, denominado “Desenrola Brasil” e estabeleceu normas para facilitação de acesso a crédito e mitigação de riscos de inadimplemento e superendividamento de pessoas físicas. Além disso, alterou a Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto- Lei nº 5.452, de 1943, bem como a Lei nº 10.406, de 2002 (Código Civil), entre outras normas.

O objetivo do Programa Desenrola Brasil é incentivar a renegociação de dívidas de natureza privada de pessoas físicas inscritas em cadastros de inadimplentes para reduzir seu endividamento e facilitar a retomada de crescimento do mercado.

A Lei nº 14.690, de 2023 foi resultado da aprovação do Projeto de Lei nº 2.685, de 2022, ao qual foram apensados os Projetos de Lei nº 2.859, de 2022, 716, de 2023, 795, de 2023 e 2.820, de 2023. A justificativa para Programa Desenrola Brasil ocorreu em um cenário de níveis altos de endividamento, a custos elevados, atingidos pelo aumento da inflação e do desemprego, conforme a Câmara dos Deputados (Câmara dos Deputados, 2022):

Além dessa questão social e humanitária, há também um importante aspecto econômico: o endividamento excessivo e caro de milhões de famílias traz claros reflexos negativos sobre o consumo e, consequentemente, torna-se fator inibidor do crescimento econômico.

O presente PL procura atacar o problema ora descrito de duas formas: institui programa de refinanciamento de dívidas das famílias, mediante a troca de dívida cara por dívida barata, e impõe limites às taxas do rotativo do cartão de crédito, a exemplo do que já ocorre com as taxas de juros do cheque especial.

O caput do artigo 693 do Código Civil foi alterado pela Lei nº 14.690, de 2023 e passou a prever que *in verbis* “ o contrato de comissão tem por objeto a compra e venda ou a realização de mútuo ou outro negócio jurídico de crédito pelo comissário, em seu próprio nome à conta do comitente”. Frise-se que na redação original, o contrato de comissão era conceituado no mesmo artigo como aquele que tinha por objeto a aquisição ou a venda de bens pelo comissário, em seu próprio nome, à conta do comitente.



Consequentemente, a alteração promovida buscou ampliar o objeto do contrato de comissão, deixando este de ser aplicável apenas à compra e venda, expandindo seu objeto para contrato de mútuo ou outros negócios de crédito pelo comissário.

O contrato de mútuo é conceituado no artigo 586 do Código Civil como o empréstimo de coisas fungíveis, bem como que o mutuário é obrigado a restituir ao mutuante o que dele recebeu em coisa do mesmo gênero, qualidade e quantidade. (BRASIL, 2002, s.p). Como fundamentou Carlos Roberto Gonçalves:

Constitui empréstimo para consumo, pois o mutuário não é obrigado a devolver o mesmo bem, do qual se torna dono (pode consumi-lo, aliená-lo, abandoná-lo, p. ex.), mas sim coisa da mesma espécie. É realmente o empréstimo de coisas que podem ser consumidas por aquele que as recebe. Se o mutuário puder restituir coisa de natureza diversa, ou soma em dinheiro, haverá respectivamente troca ou compra e venda, e não mútuo, salvo, no último caso, se o empréstimo for de dinheiro, que é bem fungível.

O mútuo poderá ser gratuito ou oneroso, quando denominado feneratício e conforme se estabelece no artigo 591 do Código Civil, “destinando-se o mútuo a fins econômicos, presumem-se devidos juros, os quais sob pena de redução, não poderão exceder a taxa a que se refere o art. 406, permitida a capitalização anual. Assim definiram Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho (2019, p. 514):

Todavia, cada vez mais, ganha importância uma modalidade diferenciada de empréstimo de coisa fungível, qual seja, o mútuo feneratício, frutífero ou a juros.

Trata-se de uma modalidade de contratação unilateral onerosa que sofreu particular alteração de disciplina com o vigente Código Civil brasileiro. [...] Essa é a exegese ideológica que se faz do art. 591 do CC/2002 [...]

Verifica-se que com a alteração prevista no art. 693 do Código Civil, o comissário poderá celebrar contratos de mútuo ou outros negócios jurídicos de crédito à conta do comitente, além da própria compra e venda, ficando o comissário diretamente obrigado com as pessoas com quem contratar, sem que tenham ação contra o comitente, nem este contra elas, salvo no caso de cessão dos direitos.

O artigo 698 também foi modificado com a inclusão do parágrafo único que previu a cláusula *del credere* de forma parcial, que será objeto do estudo da próxima subseção.



Conforme a justificativa no projeto de Lei nº 2.820, de 2023 apensado ao Projeto de Lei nº 2.685, de 2022, as propostas às alterações no Código Civil para o contrato de comissão seriam importantes para ampliação dos negócios que serão objeto da comissão, ou seja, não haveria mais a limitação à compra e venda, facilitando o empreendimento de novos negócios, circulação de bens e serviços. Outrossim, a previsão expressa da cláusula *del credere* de forma parcial, teve como intuito aumentar a segurança jurídica para operações de repasse às instituições não financeiras, *in verbis* (Câmara dos Deputados, 2022, s.p):

[...] propõe-se que o Código Civil seja alterado para permitir que o contrato de comissão seja utilizado na realização de mútuo ou outro negócio jurídico de crédito e, não só para negócios de compra e venda, o que deverá facilitar a estruturação de novos modelos de negócios, bem como para deixar explícito na legislação que a cláusula *del credere* pode ser parcial, como já aceito em âmbito doutrinário, trazendo maior segurança jurídica às operações de repasse a instituições não financeiras.

A relevância é patente, na medida em que a demora na liberação de recursos pode ser crítica para as empresas, gerando dificuldades de fluxo de caixa, como por exemplo, para pagamento de salários de fornecedores e entrega de bens, acarretando perda de credibilidade e negócios. A desburocratização na realização de operações de crédito pode trazer maior concorrência bancária, possibilitando maiores chances de acesso ao crédito pelas empresas e melhores condições financeiras, favorecendo o crescimento econômico, incluindo o aumento da produção, do emprego e da renda.

Considerando as modificações albergadas pela Lei nº 14.690, de 2023, passa-se à análise da cláusula *del credere* no contrato de comissão, seus fundamentos, efeitos e necessidade de atualização para as novas realidades do mercado.

3.1 A CLÁUSULA *DEL CREDERE* E A RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA TOTAL OU PARCIAL DO COMISSÁRIO PELA INSOLVÊNCIA DOS TERCEIROS CONTRATANTES

O Código Civil estabelece no art. 694 que o comissário fica diretamente obrigado para com as pessoas com quem contratar, sem que estas tenham ação contra o comitente, nem este contra elas, salvo se o comissário ceder seus direitos a qualquer das partes (BRASIL, 2002, s.p).

Carlos Roberto Gonçalves elucidou que “o dispositivo em apreço solucionou antiga divergência doutrinária desenvolvida a respeito do tema, afastando a possibilidade, defendida por parte da doutrina, de o comitente dirigir-se diretamente



ao terceiro para exigir o pagamento do que comprou, exercendo direito próprio" (2020, p. 653). Assim, o comitente é destinatário do crédito, uma vez que o comissário age em sua conta, porém a única possibilidade daquele dirigir-se diretamente aos terceiros contratantes, será em caso de cessão dos direitos ao comitente.

Andre Santa Cruz (2019, p. 748) indica que a "regra do art. 694 distingue claramente, a comissão do contrato de mandato, já que neste o mandatário age em nome do mandante, enquanto na comissão, [...] o comissário age em seu próprio nome". Todavia, cumpre relembrar que conforme o art. 709 do Código Civil, serão aplicáveis na comissão, no que couber, as regras sobre mandato.

Entretanto, o caput do art. 698 estabelece que caso conste no contrato de comissão a cláusula *del credere*, o comissário responderá solidariamente com as pessoas com que houver tratado em nome do comitente, caso em que, salvo, estipulação em contrário, o comissário terá direito a uma remuneração mais elevada, para compensar o ônus assumido.

Em vista disso, tem-se pelo artigo 697 que o comissário não responderá pela insolvência das pessoas com quem tratar, salvo no caso de culpa e no caso de ter sido estabelecida a cláusula *del credere*, quando terá responsabilidade solidária em relação aos terceiros contratantes, conforme indica André Santa Cruz (2019, p. 750).

Por fim, registre-se que o contrato de comissão pode ostentar a cláusula *del credere*. [...] Os riscos do negócio cabem ao comitente, já que o comissário, embora atue em seu próprio nome, o faz no interesse do comitente e à conta dele, seguindo, aliás, as suas instruções. Assim, se os terceiros com quem o comissário contratou não honrarem suas obrigações, o prejuízo deverá ser suportado pelo comitente e não pelo comissário (art. 697). Todavia, havendo a previsão da cláusula *del credere*, o comissário assumirá a responsabilidade solidária juntamente com os terceiros com quem contratar.

Segundo Carlos Roberto Gonçalves, "a cláusula *del credere* visa estimular o comissário a ser cuidadoso na escolha das pessoas com quem realiza negócios, pois em consequência dela, assume o risco dos negócios, solidariamente com estas" (2019, p. 635). Portanto, não se trata de garantia fidejussória, mas de responsabilidade solidária resultante de acordo de vontades e autorizada pela lei, atendendo ao art. 266 do Código Civil que prevê que a obrigação solidária não se presume; resulta da lei ou da vontade das partes.

Tratando-se de responsabilidade solidária do comissário em relação aos terceiros contratantes, cumpre indicar que o credor, ou seja, o comitente, terá direito



de exigir e receber de um ou de alguns dos devedores, ou seja, comissário e terceiros, parcial ou totalmente a dívida comum, nos termos do art. 275, caput, do Código Civil. Contudo, se o pagamento tiver sido parcial, todos os demais devedores continuam obrigados solidariamente pelo resto.

Nessa perspectiva, o enunciado nº 68 aprovado na II Jornada de direito comercial do Conselho da Justiça Federal estabeleceu que no contrato de comissão com a cláusula *del credere*, responderá solidariamente com o terceiro contratante o comissário que tiver cedido seus direitos ao comitente, nos termos da parte final do art. 694 do Código Civil (Conselho da Justiça Federal, s.p.).

Pelo exposto, a cláusula *del credere* afasta a irresponsabilidade presumida do comissário prevista no art. 697 do Código Civil e o torna responsável perante o comitente, em caso de descumprimento pelo terceiro contratante de suas obrigações. Conforme justificativa do enunciado nº 68 da II Jornada de Direito Comercial do Conselho da Justiça Federal, foi estabelecido que apenas seria cabível a responsabilidade solidária, pela cláusula *del credere*, caso o comissário venha a ceder seus direitos ao comitente, como forma de compatibilizar os arts. 694 a 698 do Código Civil, nos seguintes termos (Conselho da Justiça Federal, s.p.):

[...] a princípio, não pode haver solidariedade entre o comissário e o terceiro que com ele contratou perante o comitente, por força do art. 694 do Código Civil dispõe que não haverá direito de ação do comitente em face das pessoas o comissário contratar, mesmo que no interesse daquele. O *del credere* não pode vincular o terceiro ao contrato de comissão porque este dele não tem conhecimento e os efeitos não se estendem à compra venda (princípio da relatividade dos contratos). Assim, o comissário somente se constituirá garante solidário ao terceiro por força do *del credere* se houver cedido seus direitos ao comitente, nos termos do que facilita a parte final do art. 694 do Código Civil.

Considerando o contexto da Lei nº 14.690, de 2023, o Código Civil foi alterado, através de seu artigo 30 para prever que a cláusula *del credere* poderá ser parcial, como analisou-se anteriormente. Portanto, a cláusula *del credere* que excepciona a ausência de responsabilidade do comissário pela insolvência dos terceiros contratantes em relação ao comitente, passa a ser entendida como uma cláusula que poderá prever a garantia do comissário de forma parcial ou total em relação a um ou mais negócios realizados pelo comissário em favor do comitente.

A lavratura dos contratos escritos, notadamente com relação à cláusula *del credere* passa a ter maior relevância, inclusive para comprovação da limitação da



responsabilidade do comissário solidário. A inclusão do parágrafo único ao artigo 698 do Código Civil passar a prever, de certo modo, uma proteção maior ao comissário, bem como ao comitente em relação às obrigações consubstanciadas no contrato de comissão, sobretudo em relação à responsabilidade do comissário pelo adimplemento das obrigações dos terceiros contratantes.

Desse modo, o comissário poderá pontuar no contrato o limite de sua responsabilidade em relação à insolvência das pessoas com quem contratar, mediante a cláusula *del credere* e terá a garantia, ora prevista no Código Civil de que o comitente apenas poderá lhe exigir o que foi estabelecido por acordo das partes, tratando-se, inclusive de alocação de riscos definida pelas partes que deverá ser respeitada e observada, na forma do art. 421-A do Código Civil, incluído pela Lei nº 13.874, de 2019 (BRASIL, 2019, s.p.).

Analisou-se nessa seção que a Lei nº 14.690, de 2023 teve por objetivo a instituição do Programa Desenrola Brasil, o qual se estabelece como um incentivo para renegociação de dívidas de pessoas naturais, especialmente aquelas de baixa renda e que estão em situação de superendividamento, diante da conjuntura econômica crítica com incremento das pessoas inadimplentes e dificuldades para acesso ao crédito pelas pessoas endividadas. Para tanto, também foram inseridos como mecanismos de facilitação ao crédito as modificações no contrato de comissão, com a ampliação do rol de negócios celebrados pelo comissário e a cláusula *del credere* parcial. Na próxima seção, serão estudadas as perspectivas sobre tais alterações legais sob a ótica de fomento e incentivos estatais.

4 A LEI Nº 14.690, DE 2023 E A FACILITAÇÃO AO CRÉDITO COMO MEDIDA DE INCENTIVO

Eros Grau (2010, p. 181) indicou que a ordem econômica transposta na Constituição Federal de 1988 mantém a hegemonia capitalista e demonstra um regime liberal com mercado organizado, sendo certo que a intervenção estatal no mercado apenas deve ocorrer em situações excepcionais, como as infrações à ordem econômica:



[...] a ordem econômica na Constituição de 1988 consagra um regime de mercado organizado, entendido como tal aquele afetado pelos preceitos da ordem pública clássica; [...] opta pelo tipo liberal do processo econômico, que só admite a intervenção do Estado para coibir abusos e preservar a livre concorrência de quaisquer interferências, quer do próprio Estado, quer do embate econômico que pode levar à formação de monopólios e ao abuso do poder econômico visando ao aumento arbitrário dos lucros — mas sua posição corresponde à do neoliberalismo ou social-liberalismo, com a defesa da livre iniciativa [...].

À atividade empresária são aplicáveis os princípios constitucionais de livre iniciativa e livre concorrência. Assim, o texto constitucional possibilitou que diversos agentes possam desenvolver livremente suas respectivas atividades empresariais, podendo competir no mercado. Por conseguinte, o próprio Estado Democrático de Direito tem como fundamento os valores sociais e da livre iniciativa, como se verifica na redação do art. 1º (BRASIL, 1988, s.p.) *in verbis*:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; **IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)** [Grifos do autor.]

O Art. 170 (BRASIL, 1988, s.p.), prevê que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados alguns princípios entre eles, a livre concorrência e a defesa do consumidor (art. 170, IV e V).

O parágrafo único do referido artigo determina que é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. Verifica-se que a Lei maior permite que qualquer pessoa exerça a atividade empresarial, sob a égide do princípio da livre iniciativa, sem vedações e mazelas do Estado.

Não obstante os empresários possam exercer a empresa livremente e concorrer com os demais, os princípios da livre concorrência e livre iniciativa não devem ser interpretados de forma absoluta, porque cabe ao Estado a defesa dos interesses da sociedade, coibindo infrações à ordem econômica, assim como estimulando a concorrência sadia, fiscalizando a atuação dos empresários e defesa do mercado em questão.

Ao tratar sobre a intervenção estatal na ordem econômica, Eros Grau (2010, p. 147) classificou as formas de atuação do Estado em relação ao processo econômico como intervenção por absorção ou participação, intervenção por direção e intervenção por indução. Na intervenção por absorção ou participação, o Estado



intervém no domínio econômico, isto é, no campo da atividade econômica em sentido estrito, desenvolvendo ações como agente econômico.

Por outra ótica, o Estado intervirá sobre o domínio econômico, quando atua por meio de direção ou indução, atuando como regulador da atividade. No caso de direção, o Estado “exerce pressão sobre a economia estabelecendo mecanismos e normas de comportamento compulsório para os sujeitos da atividade econômica em sentido estrito” (GRAU, 2010, p. 147). Quando age por indução, o Estado “manipula os instrumentos de intervenção, em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento dos mercados”. A intervenção por indução manifesta-se em normas dispositivas, correspondentes a prescrições sobre benefícios em decorrência de adesão dos agentes econômicos, incluindo-se no direito premial.

Floriano de Azevedo Marques Neto (MARQUES NETO, 2014, p. 407) ao tratar sobre a intervenção estatal indireta enuncia que corresponde à “atuação no fomento, na regulamentação, no monitoramento, na mediação, na fiscalização, no planejamento, na ordenação da economia”. Logo, o autor conceitua que são “atuações estatais que fortemente influenciam (por indução ou coerção) a ação dos atores privados atuantes num dado segmento da economia – sem contudo, que o Estado assuma ele próprio a execução dessas atividades”.

Verificou-se na segunda seção que a atuação do legislador quanto ao Programa Desenrola Brasil, com a Lei nº 14.690, de 2023, enquadra-se especialmente como uma política de incentivo e fomento com intuito de proceder ao desentrelave econômico e defesa dos consumidores, por meio de planos de concessão de crédito e medidas facilitadoras para este acesso, como a previsão do contrato de comissão para realização de mútuos e outros negócios jurídicos para concessão de crédito.

Em relação ao fomento, note-se que é um mecanismo de intervenção estatal indireta realizada por incentivo ou indução, “amplamente utilizado pelo Poder Público para conduzir e estimular agentes privados a executar atividades econômicas que ensejam a produção de benefícios sociais” (MARQUES NETO, 2014, p 408).

Conforme recorda José Vicente Santos de Mendonça (MENDONÇA, 2010, p. 119), a Constituição Federal prevê o fomento, dentre outros dispositivos no art. 43, parágrafo segundo, incisos II e III, o qual estabelece que a União poderá articular ações em complexo geoeconômico e social e à redução de desigualdades regionais, cujos incentivos corresponderão, a além de outros, a juros favorecidos para



financiamento de atividades prioritárias, além de isenções, reduções e diferimento temporário de tributos federais, devidos por pessoas físicas ou jurídicas.

Segundo o art. 3º da Lei nº 14.690, de 2023, a título de demonstração sobre o incentivo concedido pelo Poder Público através do Desenrola Brasil, os devedores interessados em participar do programa, deverão aderir ao mesmo e quitar seus débitos por meio de utilização de recursos próprios ou contratação de novas operações de crédito, com agente financeiro habilitado. Bem como o art. 4º prevê que os credores interessados deverão realizar a sua habilitação e oferecer descontos, conforme a faixa de renda das pessoas naturais. Por outro lado, os agentes financeiros interessados deverão solicitar a habilitação e financiar os recursos próprios as operações de crédito referentes às negociações das dívidas incluídas no programa.

O art. 9º da Lei nº 14.690, de 2023 trata ainda sobre os incentivos aos agentes financeiros habilitados no programa, que poderão solicitar garantia do Fundo de Garantia de Operações que trata a Lei para financiar a quitação de dívidas, mediante condições estabelecidas na referida norma. Ainda, estabelece o parágrafo quinto do art. 9º que os agentes financeiros poderão cobrar tarifas pelos serviços prestados aos credores, correspondentes aos custos para desenvolvimento do produto, manutenção e cobrança (BRASIL, 2023, s.p).

Por fim, outra medida de incentivo como forma de conter a crise econômica dos consumidores do Brasil estabelecida na Lei nº 14.690, de 2023, foi prevista no art. 28, o qual prevê a regulação pelo Conselho Monetário Nacional por intermédio do Banco Central, no tocante à submissão pelos emissores de cartões de crédito, de forma periódica e anual, dos limites aplicados para taxas de juros e encargos cobrados no crédito rotativo e parcelamento do saldo devedor dos cartões de crédito, *in verbis*: (BRASIL, 2023, s.p)

[...] os emissores de cartão de crédito e de outros instrumentos de pagamento pós-pagos utilizados em arranjos abertos ou fechados, como medida de autorregulação, devem submeter à aprovação do Conselho Monetário Nacional, por intermédio do Banco Central do Brasil, de forma fundamentada e com periodicidade anual, limites para as taxas de juros e encargos financeiros cobrados no crédito rotativo e no parcelamento de saldo devedor das faturas de cartões de crédito e de outros instrumentos de pagamento pós-pagos.

Note-se que o Conselho Monetário Nacional editou a Resolução nº 5.112, de 21 de dezembro de 2023 que regulamentou a Lei nº 14.690, de 2023 e estabeleceu



que o total cobrado pelas instituições que concedam financiamento por meio do crédito rotativo e/ou parcelado a título de juros e encargos financeiros não poderá exceder o valor original da dívida financiada (Conselho Monetário Nacional, 2023, s.p)¹.

Desse modo, pela análise da seção 3, demonstra-se que Lei nº 14.690, de 2023, inclusive no tocante às modificações sobre o contrato de comissão, representa uma política de intervenção nas atividades empresariais e mecanismos de regulação de suas atividades, bem como de fomento, através de incentivos, facilitação de novos negócios, inclusive por meio das alterações no contrato de comissão para realização de mútuo, concessão de créditos e empréstimos específicos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A intervenção estatal pode ser conceituada como a atuação do Estado no campo da atividade econômica em área de titularidade do setor privado. Ela poderá ser direta quando ele excepcionalmente intervém diretamente na economia, na forma do art. 173 da Constituição Federal, o que normalmente ocorre pela atuação das Empresas Estatais, ou, pode ser indireta quando o Estado atua como agente normatizador e regulador da atividade econômica.

¹ A referida Resolução CMN nº 5.112, de 2023 alterou a Resolução nº 4549, de 2017 e incluiu o art. 2º-A, e seu parágrafo único in verbis: "Art. 2º-A Para os fins do disposto no art. 28 da Lei nº 14.690, de 3 de outubro de 2023, consideram-se: I - operação de crédito para financiamento do saldo devedor da fatura de cartão de crédito e de demais instrumentos de pagamento pós-pagos: as operações de crédito rotativo e de parcelamento de fatura vinculadas à respectiva conta de pagamento pós-paga, inclusive em decorrência do disposto no art. 2º; II - juros: os juros remuneratórios cobrados na concessão das operações de crédito referidas no inciso I; III - encargos financeiros: os encargos de multa e juros de mora cobrados em decorrência de atraso no pagamento ou na liquidação de obrigações relativas a operações de crédito referidas no inciso I, assim como quaisquer tarifas e comissões incidentes à operação de crédito; e IV - valor original da dívida: o saldo das operações de crédito rotativo ou de parcelamento de fatura concedidas para o financiamento do saldo devedor da fatura, vinculadas à respectiva conta de pagamento pós-paga, devendo ser apurado toda vez que for concedida nova operação de crédito para financiamento do saldo devedor da fatura.

Parágrafo único. Quando o saldo remanescente do crédito rotativo for financiado mediante linha de crédito para pagamento parcelado vinculada à respectiva conta de pagamento pós-paga, inclusive em decorrência do disposto no art. 2º: I - será considerado valor original da dívida o montante inicial da operação de crédito rotativo que foi migrada para a operação de parcelamento de fatura vinculado à respectiva conta de pagamento pós-paga; e II - o valor total cobrado a título de juros e encargos financeiros aplicáveis à operação de crédito será apurado a partir da data de início da operação de crédito rotativo que foi migrada para o parcelamento de fatura vinculado à respectiva conta de pagamento pós-paga."



Conforme previsto no art. 174 da Constituição Federal, a intervenção estatal indireta contempla a fiscalização, o incentivo e planejamento (indicativo) das atividades econômicas de natureza privada. Desse modo, o fomento é proporcionar meios para desenvolvimento da sociedade, ou ainda a criação ou alterações de circunstâncias para criação e estímulo.

Inferiu-se na primeira seção que o contrato de comissão é um negócio jurídico típico, consensual, oneroso, bilateral e com obrigações *intuitu personae*, cujo objeto é a compra venda, realização de mútuo ou outro negócio jurídico de crédito pelo comissário, em seu próprio nome, à conta do comitente, conforme alterações promovidas pela Lei nº 14.690, de 2023. Trata-se de um importante contrato de colaboração, uma vez que o comissário irá aproximar terceiros contratantes para expansão dos negócios do comitente, bem como o comissário receberá uma remuneração para sua execução. Portanto, um contrato que representa benefícios para ambas as partes contratantes.

Analisaram-se os fundamentos do contrato de comissão, como a obrigação direta do comissário em relação aos terceiros contratantes, sem que estes tenham ação contra o comitente, nem este contra elas, salvo caso o comissário ceda seus direitos para qualquer das partes. Tal característica diferencia o contrato de comissão dos demais contratos empresariais de colaboração, pois o comissário agirá em seu próprio nome, não obstante deva seguir as ordens e instruções do comitente.

Contudo, a realidade sócio-econômica da sociedade requer uma atualização constante das leis, bem como a criação de regras claras para a regulação das atividades, além de políticas de fomento e incentivo diante de crises, considerando os princípios constitucionais da livre iniciativa e livre concorrência, que permitem a atuação ampla da empresa a qualquer indivíduo, assim como a competição sadia dentro de um determinado mercado.

A percepção dessa problemática quanto à crise econômica dos consumidores, o superendividamento das pessoas naturais e necessidade de incentivos à concessão de crédito culminaram na novel Lei nº 14.690, de 2023 que instituiu o Programa Desenrola Brasil, através de mecanismos de concessão de crédito, incentivos aos agentes financeiros, além de estabelecer regulação de taxas de limites de juros do rotativo do cartão de crédito.



A Lei nº 14.690, de 2023 além dos incentivos legais e políticas públicas como possibilidades para conter o superendividamento das pessoas naturais, também apresentou medidas de facilitação para acesso ao crédito. Uma dessas medidas foi a alteração substancial do contrato de comissão que antes tinha por objeto tão apenas a realização de negócios de compra e venda, mas com alteração do art. 693 do Código Civil passa a prever como objetos da comissão também os contratos de mútuo e outros negócios jurídicos de crédito pelo comissário.

Portanto, o comissário poderá celebrar em seu próprio nome, mas à conta do comitente, contratos de mútuo e outros negócios jurídicos de crédito, como uma ferramenta para otimização de concessão de crédito e facilitação de operações pelos agentes financeiros.

Outrossim, a referida lei introduziu o parágrafo único ao art. 698 e previu de forma expressa que a cláusula *del credere* poderá ser parcial. Nessa perspectiva, a cláusula *del credere* excepciona a ausência de responsabilidade do comissário pela insolvência dos terceiros contratantes, em relação ao comitente. Contudo, caso seja acordada entre comissário e comitente, aquele terá responsabilidade solidária com as pessoas com que houver tratado em nome do comitente.

Foi possível concluir na segunda seção que a Lei nº 14.690, de 2023 ao introduzir de forma expressa a cláusula *del credere* de forma parcial, que ainda poderá ser limitada a um ou mais negócios concluídos pelo comissário, conferiu segurança jurídica às operações, pois o comissário apenas poderá ser demandado até o limite do que for estabelecido contratualmente, preservando inclusive a alocação de riscos definida entre as partes.

Conclui-se que a Lei nº 14.690, de 2023 representa uma política pública de fomento que privilegia os princípios da ordem econômica, como a defesa do consumidor e a liberdade de concorrência e de iniciativa. Ademais, as modificações incluídas no Código Civil para o contrato de comissão serão importantes para a preservação deste instituto, através de sua atualização para a nova realidade social, que demanda a colaboração entre empresários e agentes econômicos.



REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Álvaro Villaça. **Curso de direito civil**: Contratos típicos e atípicos. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 mai. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 9 mai. 2024.

BRASIL, **Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 9 mai. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.690, de 03 de outubro de 2023**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 9 mai. 2024.

Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.685, de 2022**. Institui o Programa Nacional de Renegociação das Dívidas das Famílias. 2022. Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=2324285. Acesso em: 9 mai. 2024.

CJF – Conselho da Justiça Federal. **II Jornada de direito comercial**. Brasília, 2015. Disponível em [https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciais-1/publicacoes-1/jornadas-de-direito-commercial/enunciados_aprovados-referencia_legislativa-justificativa_ii_jornada.pdf](https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciais-1/publicacoes-1/jornadas-de-direito-commercial/enunciados-aprovados-referencia-legislativa-justificativa_ii_jornada.pdf). Acesso em: 9 mai. 2024.

CMN- Conselho Monetário Nacional. **Resolução CMN nº 5.112, de 21 de dezembro de 2023**. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/estabilidadeFinanceira/exibenformativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=5112>. Acesso em: 10 mai. 2024.

COELHO, Fábio Ulhôa. **Curso de Direito Comercial**, V. 1, direito de empresa. 16. ed. São Paulo: Saraiva. 2012.

CRUZ, André Santa. **Direito empresarial**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método. 2019.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Novo curso de direito civil, volume 4: **Contratos**. 2. ed. São Paulo : Saraiva Educação, 2019.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Contratos e atos unilaterais** - Coleção Direito civil brasileiro, V.3, 17. Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

GRAU, Eros. A ordem econômica na Constituição de 1988. 14.ed. São Paulo: Malheiros. 2010.



MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; KLEIN, Aline Lícia. Fomento – Funções Administrativas do Estado. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Tratado de direito Administrativo**, v. 4. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MARTINS, Fran. **Contratos e obrigações comerciais**. 15. ed. Rio de Janeiro. Forense, 2002.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. Uma teoria do fomento público: critérios em prol de um fomento público democrático, eficiente e não paternalista. **Revista de Direito Proc. Geral**, Rio de Janeiro, 65, 2010, p. 115-175.

STF – Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. Recurso Extraordinário nº 422.941/ Distrito Federal. Min. Rel. Carlos Velloso. J: 06/12/2005. DJ: 24/03/2006.

STF – Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.093/São Paulo. Min. Rel. Rosa Weber. J: 24/07/2014. DJ: 24/07/2014.

TOMAZETTE, Marlon. **Contratos empresariais**. 2. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023.

