SF/26382.07363-02

PARECER Nº , DE 2026

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei (PL) nº 5.165, de 2026, do Senador Renan Calheiros, que *dispõe sobre a Cédula de Serviço (CS)*.

Relator: Senador **EDUARDO BRAGA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei (PL) nº 5.165, de 2026, do Senador Renan Calheiros, que dispõe sobre a Cédula de Serviço (CS).

O **art. 1º** institui a CS, caracterizada como título de crédito executivo extrajudicial que representa a promessa de prestação de serviços, com ou sem garantias cedularmente constituídas. O título pode ser negociado no mercado financeiro e usado pelos prestadores de serviços para captar recursos.

O **art. 2º** qualifica a CS como título líquido e certo. Ela é exigível pela quantidade e qualidade dos serviços nela previstos ou, no caso de liquidação financeira, pelo valor nela estipulado.

O **art. 3º** autoriza a emissão da CS por agentes e instituições legalmente autorizados a prestar serviços no mercado. Excluem-se as operações que caracterizem relações trabalhistas ou de consumo.

O **art. 4º** determina que a CS seja emitida sob a forma escritural. A emissão será lançada em sistema eletrônico de escrituração gerido por entidade autorizada pelo Banco Central do Brasil (§ 1º). Para fins de registro e depósito, a CS é considerada ativo financeiro (§ 2º).

SF/26382.07363-02

O **art. 5º** enumera os requisitos essenciais da cédula: a denominação "Cédula de Serviço" (inciso I); o nome e a qualificação do credor e a cláusula à ordem (inciso II); a promessa pura e simples de prestação do serviço, com suas especificações de quantidade, qualidade, local e condições (inciso III); a data e o lugar de emissão (inciso IV); as datas de entrega ou de vencimento, ou o cronograma de liquidação (inciso V); a descrição dos bens vinculados em garantia e a qualificação de seus proprietários e dos garantidores fidejussórios (inciso VI); o nome, a qualificação e a assinatura do emitente e dos garantidores, admitida a assinatura eletrônica (inciso VII); a forma, a condição e os critérios para obtenção do valor de liquidação (inciso VIII).

O § 1º do art. 5º admite outras cláusulas não essenciais. O § 2º permite que a descrição das garantias conste de documento à parte, assinado pelo emitente, desde que mencionado na cédula. O § 3º admite as formas de assinatura eletrônica previstas na legislação específica, como senha, biometria e código de autenticação, inclusive para fins de validade, eficácia e executividade.

O **art. 6º** condiciona a negociação da CS ao seu registro ou depósito em entidade autorizada pelo Banco Central do Brasil a exercer a atividade de registro ou depósito centralizado de ativos financeiros.

O **art. 7º** disciplina a CS com liquidação financeira. O título deve ser identificado como "Cédula de Serviço – Financeira" (inciso I) e explicitar os referenciais de preço ou índice de preços, taxa de juros, atualização monetária ou variação cambial, bem como a instituição responsável por sua apuração e o mercado de formação do preço (inciso II). Nessa modalidade, o valor exigível no vencimento resulta da multiplicação do preço do serviço, corrigido pelos índices pactuados, pela quantidade especificada (§ 1º). Os indicadores devem ser apurados por instituições idôneas, com divulgação periódica e de fácil acesso às partes (§ 2º). A cobrança se dá por execução por quantia certa (§ 3º), e o título pode conter cláusula de correção pela variação cambial (§ 4º).

O **art. 8º** permite aditar, ratificar e retificar a CS por aditivos datados e assinados pelo emitente e pelo credor, que passam a integrá-la.

O **art. 9º** determina aplicar à CS, no que couber, as normas de direito cambial. O parágrafo único atribui à transferência de titularidade os mesmos efeitos do endosso.

SF/26382.07363-02

O **art. 10** condiciona à anuência do credor a prestação antecipada do serviço e a alteração de qualquer outra condição da cédula.

O **art. 11** autoriza o credor, em caso de inadimplemento, a protestar a CS e, se houver garantia real, a promover a execução específica das garantias.

O **art. 12** prevê a execução de obrigação de fazer para cobrança da CS com liquidação física.

O **art. 13** tipifica como estelionato a prestação de declarações falsas ou inexatas sobre a natureza jurídica ou a qualificação do emitente ou sobre os bens dados em garantia, inclusive a omissão de ônus preexistentes, mesmo os de natureza fiscal.

O **art. 14** dispensa o registro em cartório para a validade e eficácia da CS. As garantias reais, porém, só valem contra terceiros após averbação no registro de imóveis da situação dos bens. A averbação deve ser feita em três dias úteis, sob pena de responsabilidade funcional do oficial.

O **art. 15** torna os bens vinculados à CS insuscetíveis de penhora ou sequestro por outras dívidas do emitente ou do terceiro garantidor. Cabe a estes denunciar a existência da cédula às autoridades responsáveis pela diligência, sob pena de responderem pelos prejuízos decorrentes da omissão.

O **art. 16** estabelece a vigência imediata da lei, na data de sua publicação.

Na justificação, o autor esclarece que a proposição reapresenta, com aprimoramentos, o PL nº 5.139, de 2020, da Senadora Kátia Abreu, arquivado. Sustenta que o setor de serviços tem peso preponderante no PIB nacional, inclusive nos agrosserviços. Afirma que a CS permitiria aos prestadores captar recursos antes da prestação, e cita transporte, logística, armazenamento de dados, ciência e tecnologia, turismo, educação e saúde, ressalvadas as relações de consumo. O regime proposto inspira-se na Cédula de Produto Rural e, quanto à forma escritural, na duplicata escritural.

O autor sustenta ainda que a CS supre lacunas dos instrumentos vigentes. Com efeito, a duplicata de prestação de serviços financia o tomador, por pressupor serviço já prestado. A seu turno, a Cédula de Crédito Comercial

SF/26382.07363-02

(Lei nº 6.840, de 3 de novembro de1980) depende de concessão por instituição financeira. Por sua vez, a Nota Comercial (Lei nº 14.195, de 26 de agosto de 2021) representa apenas promessa de pagamento em dinheiro. A CS, a seu tempo, admite liquidação física ou financeira e pode ser negociada em mercado organizado.

A matéria foi apresentada em 25 de agosto de 2026 e distribuída a esta Comissão, em decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CAE opinar sobre aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida por despacho do Presidente, por deliberação do Plenário, ou por consulta de comissão, e, ainda, quando, em virtude desses aspectos, houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário. Por se tratar de análise em decisão terminativa, a presente manifestação compreenderá a análise dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa, regimentalidade e mérito do PL.

A matéria é de competência legislativa privativa da União. O direito comercial, que inclui os títulos de crédito, o direito processual e o direito penal estão no art. 22, I, da Constituição. A política de crédito e a transferência de valores estão no inciso VII, e os registros públicos, no inciso XXV. Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria, com sanção do Presidente da República, conforme o art. 48, *caput*.

A iniciativa parlamentar é legítima (art. 61, *caput*). O projeto não cria órgãos, não altera a estrutura nem as atribuições da administração pública e não trata de nenhuma das matérias reservadas ao Presidente da República pelo art. 61, § 1º. A menção a entidades autorizadas pelo Banco Central do Brasil apenas remete ao regime de escrituração, registro e depósito centralizado de ativos financeiros já previsto na legislação, sem conferir nova competência à autarquia.

SF/26382.07363-02

A lei ordinária é o instrumento adequado. A reserva de lei complementar do art. 192 da Constituição alcança a estruturação do Sistema Financeiro Nacional, e não a instituição de títulos de crédito. Esses títulos têm sido disciplinados por lei ordinária, como a Cédula de Produto Rural (Lei nº 8.929, de 22 de agosto de 1994), a duplicata escritural (Lei nº 13.775, de 20 de dezembro de 2018) e a nota comercial (Lei nº 14.195, de 2021).

A proposição tem os atributos de novidade, generalidade, abstração e coercitividade. Ela inova no ordenamento, ao criar uma espécie de título de crédito que não existia.

Quanto à técnica legislativa, o projeto observa a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Os ajustes de redação necessários são promovidos pelas emendas apresentadas ao final.

Não há, portanto, vício de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade ou técnica legislativa que obste a aprovação da matéria.

Quanto ao **mérito**, o projeto busca suprir uma lacuna no financiamento do setor de serviços. Os instrumentos disponíveis não permitem ao prestador captar recursos com base nos serviços que ainda vai prestar. A duplicata de prestação de serviços pressupõe serviço já prestado e, por isso, financia o crédito resultante dele, não a atividade futura. A nota comercial, disciplinada pela Lei nº 14.195, de 2021, representa exclusivamente promessa de pagamento em dinheiro, e sua emissão é restrita às sociedades anônimas, às sociedades limitadas e às cooperativas. A Cédula de Serviço permite ao prestador receber antecipadamente pelo serviço futuro e permite ao credor adquirir antecipadamente a própria prestação. Essa é a lógica que a Cédula de Produto Rural (CPR), instituída pela Lei nº 8.929, de 1994, aplica ao produto agropecuário, e que o projeto toma como paradigma.

A instituição do título por lei autônoma é adequada. A Lei nº 8.929, de 1994, tem âmbito circunscrito aos produtos rurais, e a inclusão de serviços em geral desfiguraria seu objeto. A opção atende ao art. 7º, I, da Lei Complementar nº 95, de 1998, segundo o qual cada lei tratará de um único objeto, e segue a solução adotada para a duplicata escritural, instituída pela Lei nº 13.775, de 2018.

O desenho normativo do projeto merece acolhimento em seus elementos centrais. O art. 1º qualifica expressamente a CS como título executivo extrajudicial, conforme o art. 784, XII, do Código de Processo Civil,

SF/26382.07363-02

que exige disposição legal expressa. Assim, não fica dúvida sobre a via processual disponível ao credor.

A emissão exclusivamente escritural, em sistema gerido por entidade autorizada pelo Banco Central do Brasil (art. 4º), e a exigência de registro ou depósito centralizado como condição de negociação (art. 6º) asseguram a rastreabilidade das operações. Também reduzem o risco de circulação paralela do mesmo título e de dupla oneração das garantias, em harmonia com a orientação adotada pelo legislador para a duplicata escritural e para a nota comercial. O projeto não condiciona sua aplicação à edição de regulamento, de modo que suas normas podem ser aplicadas assim que a lei entrar em vigor.

O projeto adota duas modalidades de liquidação. Na liquidação física, o emitente se obriga a prestar o serviço especificado na cédula. Na liquidação financeira, o valor exigível corresponde ao preço do serviço, corrigido pelos indicadores pactuados e multiplicado pela quantidade especificada (art. 7º). A cada modalidade corresponde uma via executiva própria: a execução por quantia certa, na liquidação financeira (art. 7º, § 3º), e a execução de obrigação de fazer, na liquidação física (art. 12). Completam o regime as garantias reais e fidejussórias, a impenhorabilidade dos bens vinculados (art. 15) e a tipificação como estelionato da declaração falsa ou inexata sobre o emitente ou as garantias (art. 13). Esses mecanismos reproduzem soluções já consolidadas nos títulos do agronegócio.

A exclusão das relações de consumo (art. 3º) é relevante para a proteção do consumidor. Na CS, o consumidor ocuparia a posição de credor. Ele anteciparia o pagamento de serviço futuro sem condições técnicas de avaliar o risco de inadimplemento do prestador. Poderia, ainda, ser submetido a cláusulas próprias do título, como a liquidação financeira e a variação cambial, que lhe transfeririam riscos incompatíveis com o regime do Código de Defesa do Consumidor.

Cabe aqui registrar que a existência da nota comercial não torna a CS redundante. Na liquidação física, não há instrumento equivalente no ordenamento. Na liquidação financeira, há proximidade funcional entre os títulos. A CS, contudo, distingue-se pela referência ao preço do serviço e pela possibilidade de emissão por prestadores não organizados sob as formas societárias admitidas para a nota comercial.

SF/26382.07363-02

Instrumentos de função próxima coexistem no ordenamento, a exemplo da CPR com liquidação financeira, da nota comercial e da Cédula de Crédito Bancário. Registre-se, ainda, que a oferta pública de CS, quando caracterizar investimento, pode enquadrar-se no conceito de valor mobiliário do art. 2º, IX, da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, sujeitando-se à competência da Comissão de Valores Mobiliários. Isso afasta o risco de que o novo título sirva para contornar o regime aplicável às ofertas no mercado de capitais.

Objeção que se pode opor ao instrumento é o risco de emissão sem lastro econômico, já que a CS representa serviço a ser prestado. O risco, contudo, não é estranho ao ordenamento. A CPR também representa entrega futura. O projeto mitiga esse risco, ao exigir emissão escritural e registro ou depósito como condição de negociação, ao admitir garantias reais e fidejussórias, ao tipificar penalmente a declaração falsa e ao excluir as relações de consumo, nas quais o adquirente não dispõe, em regra, de condições de avaliar o risco.

O alcance prático do instrumento dependerá da adesão do mercado. A CS tende a ser mais útil nos serviços mensuráveis e com preço de referência, contratados entre empresas, como os agrosserviços, o transporte e a logística, a armazenagem e a capacidade tecnológica. A natureza facultativa do título e a ausência de custo para o poder público, todavia, recomendam sua instituição. Cabe aos agentes econômicos avaliar sua conveniência diante dos demais instrumentos disponíveis.

Sem prejuízo do mérito favorável, o texto comporta **aperfeiçoamentos pontuais**, que se propõem por meio de emendas.

O *primeiro* diz respeito ao art. 3º. A exclusão das "relações de consumo" depende de qualificação que só pode ser feita caso a caso e depois do fato, à luz do conceito de destinatário final do art. 2º do Código de Defesa do Consumidor e de sua aplicação pela jurisprudência. Nem o escriturador nem a entidade registradora conseguem verificá-la no momento da emissão. O problema se agrava com a circulação do título, que pode chegar a um adquirente final na condição de consumidor.

Além disso, a expressão "relações trabalhistas" admite leitura ampla, que abrangeria o trabalho autônomo prestado por pessoa natural e impediria a emissão por profissionais que o projeto pretende alcançar. A

SF/26382.07363-02

própria expressão "legalmente autorizados a prestar serviços" pode ser lida como restrita às atividades que dependem de autorização.

Assim, propomos **emenda** que substitui esses critérios abertos por critérios objetivos: admite a emissão por quem exerça profissionalmente a prestação de serviços, restringe a vedação trabalhista à relação de emprego e veda a emissão em favor de pessoa natural que não atue em atividade empresarial ou profissional, bem como a transferência do título a essa pessoa.

O *segundo* diz respeito ao art. 9º. Pela redação atual, aplicam-se à CS as normas de direito cambial sem adaptação. Assim, o endossante passaria a responder pela própria prestação do serviço, e não apenas pela existência da obrigação. Esse risco desestimula a circulação do título e sua utilização por financiadores e securitizadoras. Propomos **emenda** para limitar a responsabilidade do endossante à existência da obrigação e dispensa o protesto para o exercício do direito de regresso contra avalistas, na linha do regime da CPR.

O *terceiro* diz respeito ao art. 11. Embora o título seja exclusivamente escritural, o projeto não indica o documento que instruirá a execução. Também não prevê o vencimento antecipado em caso de inadimplemento, solução expressamente adotada para a nota comercial (art. 48 da Lei nº 14.195, de 2021). Propomos **emenda** para admitir a execução sem protesto, com base em certidão emitida pela entidade responsável pela escrituração ou pelo registro ou depósito centralizado.

O *quarto* diz respeito ao art. 12. Quando o serviço tem caráter pessoal, a execução de obrigação de fazer tende a se converter em perdas e danos, que dependem de liquidação judicial (arts. 816 e 821 do Código de Processo Civil). Propomos **emenda** para facultar ao credor da CS com liquidação física optar pela execução por quantia certa do valor apurado segundo os critérios previstos na própria cédula (art. 5º, VIII). Com isso, a liquidação física ganha eficácia.

O *quinto* diz respeito ao art. 14. O dispositivo exige a averbação no registro de imóveis da situação dos bens como condição para que as garantias reais produzam efeitos perante terceiros. A regra é inadequada para as garantias sobre bens móveis e recebíveis, típicas do setor de serviços, cujo regime de publicidade é diverso. Propomos **emenda** para remeter o registro ou a averbação ao órgão competente segundo a natureza do bem.

SF/26382.07363-02

Por fim, entendemos que as emendas propostas são pontuais, preservam a estrutura e as opções centrais do projeto e dispensam a apresentação de substitutivo.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 5.165, de 2026, e, no mérito, pela sua **aprovação**, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº 1 – CAE

Dê-se ao art. 3º do Projeto de Lei nº 5.165, de 2026, a seguinte redação:

> "**Art. 3º** A CS poderá ser emitida por pessoa natural ou jurídica que exerça profissionalmente atividade de prestação de serviços, vedada sua emissão:
>
> I – em operações que caracterizem relação de emprego;
>
> II – em favor de pessoa natural que não atue no exercício de atividade empresarial ou profissional.
>
> *Parágrafo único.* É vedada a transferência da CS a pessoa natural que não atue no exercício de atividade empresarial ou profissional."

EMENDA Nº 2 – CAE

Dê-se ao art. 9º do Projeto de Lei nº 5.165, de 2026, a seguinte redação:

> "**Art. 9º** Aplicam-se à CS, no que couber, as normas de direito cambial, com as seguintes modificações:
>
> I – os endossantes não respondem pela prestação do serviço, mas apenas pela existência da obrigação;
>
> II – é dispensado o protesto cambial para assegurar o direito de regresso contra avalistas.

SF/26382.07363-02

Parágrafo único. A CS pode ser transferida por meio do endosso."

EMENDA Nº 3 – CAE

Dê-se ao art. 11 do Projeto de Lei nº 5.165, de 2026, a seguinte redação:

"**Art. 11.** O inadimplemento de qualquer obrigação do emitente ou do garantidor autoriza o credor a considerar vencida antecipadamente a CS e a promover a execução do título e das garantias a ele vinculadas.

Parágrafo único. A CS poderá ser executada independentemente de protesto, com base em certidão de inteiro teor emitida pela entidade responsável pela escrituração ou pelo registro ou depósito centralizado, facultado ao credor o protesto."

EMENDA Nº 4 – CAE

Dê-se ao art. 12 do Projeto de Lei nº 5.165, de 2026, a seguinte redação:

"**Art. 12**. Na CS com liquidação física, o credor poderá optar, em caso de inadimplemento, entre a execução da obrigação de fazer e a execução por quantia certa do valor apurado segundo os critérios previstos no inciso VIII do *caput* do art. 5º, acrescido dos encargos pactuados."

EMENDA Nº 5 – CAE

Dê-se ao art. 14 do Projeto de Lei nº 5.165, de 2026, a seguinte redação:

"**Art. 14.** A validade e a eficácia da CS não dependem de registro em cartório, que fica dispensado, mas as garantias reais a ela vinculadas ficam sujeitas, para terem eficácia contra terceiros, ao registro ou à averbação no órgão ou entidade competente, conforme a natureza do bem, nos termos da legislação aplicável, devendo o ato, quando de competência do registro de imóveis, ser efetuado no prazo de 3 (três)

SF/26382.07363-02

dias úteis, contado da apresentação do título ou de certidão de inteiro teor, sob pena de responsabilidade funcional do oficial encarregado de promover os atos necessários."

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator