

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
PROJETO DE LEI N° 1.547, DE 1991

(Apensos: PL's nºs 2.986/97, 3.216/97, 3.443/97, 3.646/97, 3.919/97, 4.401/98, 4.457/98, 370/99, 584/99, 664/99, 4.892/99, 2.551/00, 2.760/00, 3.056/00, 3.240/00, 3.241/00, 6.719/02, 7.004/02, 7.245/02, 1.363/03, 2.008/03, 2.291/03, 2.435/03, 2.731/03, 3.048/04, 3.591/04, 4.866/05, 5.029/05, 242/05, 5.271/05, 5.379/05, 5.407/05, 5.513/05 e 5.896/05).

Acrescenta ao Código de Defesa do Consumidor, dispositivo relativo à prescrição de débito.

Autor: Victor Faccioni (PDS/RS)

Relator: Dep. Lincoln Portela (PR-MG)

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO PAES LANDIM

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.547, de 1991, de autoria do Deputado Victor Faccioni (PDS/RS) acrescenta parágrafo ao artigo 43, da Lei nº 8.078, de 1990, Código de Defesa do Consumidor (CDC), para dispor acerca da inscrição de dívidas prescritas no cadastro de inadimplentes.

Na justificção, seu autor afirma que, "(...) com a redação atual do § 5º do Código de Defesa do Consumidor não se refere expressamente à prescrição como definida nos Códigos Civil e Comercial, há constantes dúvidas de interpretação de juristas que deixam em situação difícil os serviços de proteção ao crédito. A explicitação se destina a impedir tais dúvidas de prevalecerem para prejuízo de credores e de clientes que querem acesso ao crédito e precisam de uma revisão de seus cadastros com equiparação aos vinte anos".

Em cumprimento ao Regimento da Câmara dos Deputados (RICD), artigo 139, I, foram apensadas ao projeto de lei em tela os seguintes Projetos de Lei:

PL's nº 2.986/97, 3.216/97, 3.443/97, 3.646/97, 3.919/97, 4.401/98, 4.457/98, 370/99, 584/99, 664/99, 4.892/99, 2.551/00, 2.760/00, 3.056/00, 3.240/00, 3.241/00, 6.719/02, 7.004/02, 7.245/02, 1.363/03, 2.008/03, 2.291/03, 2.435/03, 2.731/03, 3.048/04, 3.591/04, 4.866/05, 5.029/05, 5.242/05, 5.271/05, 5.379/05, 5.407/05, 5.513/05 e 5.896/05, por conterem matérias análogas e conexas.

A proposta foi despachada à Comissão de Defesa do Consumidor (CDC), para análise do mérito da proposta, e à esta Comissão, para análise da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Na CDC, a proposta foi aprovada à unanimidade com parecer do Deputado Celso Russomano, manifestando-se pela aprovação do PL 2.986/97 e PL 3.216/97 e pela aprovação parcial do PL 3.919/97, PL 584/99, PL 7.004/02 e PL 5.407/05, bem como pela aprovação das Emendas apresentadas ao PL 3.216/97 e PL 3.056/00, acatando ainda integralmente as Emendas de nº 1 a 3, apresentadas ao Substitutivo anterior, propondo novo Substitutivo, em anexo, alterado conforme sugestões. Pela rejeição das demais propostas.

A matéria está submetida à tramitação ordinária e à apreciação conclusiva pelas comissões, como disposto no artigo 24, II, do RICD.

Foram apresentadas tempestivamente as seguintes emendas:

- Emenda nº 1/2007, do Deputado Regis de Oliveira (PSC/SP), prevendo que “a anotação de informação negativa ou desabonadora em bancos de dados e cadastros relativos a consumidor, em sistemas de proteção ao crédito e congêneres, somente poderá ser efetuada após 10 dias, contados a partir da ciência do interessado, devidamente comprovada pelo protesto extrajudicial do título ou documento de dívida, quando não foi o caso de distribuição direta de ação judicial de cobrança.”;
- Emenda nº 2/2007, do Deputado Carlos Melles (DEM/MG), que entre outras providências estabelece que “o registro de informação negativa em bancos de dados e cadastros relativos a consumidor, em sistemas de proteção ao crédito e congêneres, somente poderá ser efetuado após 10 dias, contados da postagem comprovada da comunicação”. É o relatório.

Assumida a relatoria perante esta Comissão pelo Deputado Lincoln Portela, manifestou-se pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.547/91, principal; das emendas apresentadas a esta Comissão de

Constituição e Justiça e de Cidadania; das emendas apresentadas na Comissão de Defesa do Consumidor; do substitutivo adotado pela referida Comissão, dos projetos de lei apensados, com os substitutivos e as emendas ora oferecidos.

II – VOTO

Tal como disposto no despacho proferido pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, responsável pela distribuição da matéria às Comissões, coube à Comissão de Defesa do Consumidor (CDC) a análise de mérito da Proposta, com fulcro no inciso “I”, artigo 54, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). A matéria está sujeita à análise de conclusiva, fundada no inciso “II”, do artigo 24, do RICD.

Em realização ao disposto no regimento da Câmara dos Deputados, cumpre a esta comissão manifestar-se pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativas das proposições a ela despachadas, sob a regência da alínea ‘a’, inciso ‘IV’, do artigo 32, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Preliminarmente, é importante elogiar a proposta vez que é meritória pelas suas intenções em garantir o acesso a crédito para aquele consumidor que teve suas dívidas prescritas. Ao vedar a disponibilização de informações a respeito de débitos já vencidos pelo prazo prescricional, a proposta atenta para a necessidade da ampliação do consumo por intermédio da facilitação ao acesso ao crédito, premissa impactada pelo atual cenário de ajuste fiscal e crise econômica que repercutem na retração do fornecimento de linhas de crédito.

A respeito de sua constitucionalidade, tal como proposto no parecer aprovado à unanimidade pela CDC, a matéria encontra respaldo na Constituição Federal, já que compete à União dispor sobre normas gerais em defesa do Consumidor, vide artigo §1º e inciso VIII, do artigo 24. Outrossim, cabe ao Congresso Nacional avaliar e aprovar leis de competência da União, segundo artigo 48, da Constituição Federal. Portanto, em face do cabimento para iniciativa do referido projeto de lei, não restam dúvidas quanto à constitucionalidade de sua iniciativa.

Entretanto, aponta-se para a inconstitucionalidade por ofensa aos princípios da razoabilidade e da livre iniciativa (artigo 170, CF), além de condicionar o acesso à informação do credor, previsto no artigo 5º, incisos XIV e XXXIII, da Carta Magna.

Inicialmente, no tocante ao prazo para a inclusão de anotação de inadimplemento nos banco de dados de proteção ao crédito, após o envio do comunicado a que alude o §2º do artigo 43 do Código de Defesa do Consumidor - CDC, mister se faz ressaltar que é acertada a definição do período de dez dias para a sua efetivação. As estatísticas e a prática vêm mostrando que tal prazo é suficiente à manifestação daqueles que, efetivamente, têm interesse na retificação dos dados a serem anotados.

Contudo, o referido prazo deve ser contado da postagem comprovada do comunicado ao consumidor, **e não da sua ciência acerca deste.**

Compete ao banco de dados de proteção ao crédito, nos termos do referido §2º do artigo 43 do CDC, enviar comunicado ao consumidor acerca da inclusão de anotação de inadimplemento para o seu documento, a fim de que lhe seja facultado o exercício do direito à retificação dos dados.

Certo é que a obrigação legal atribuída aos bancos de dados exaure-se com a postagem, devidamente comprovada, de comunicado ao cadastrando, nos termos do Código de Defesa do Consumidor.

A ciência do cadastrando é presumida, face à agilidade da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, reconhecida pela eficiência com que desenvolve sua atividade em todo o Território Nacional, cujos serviços são utilizados pelo próprio Poder Judiciário.

Nesse sentido, a obrigação de exigir a ciência do devedor para a inclusão deste nos cadastros de proteção ao crédito ofende princípios como o da razoabilidade e o da livre iniciativa (artigo 170, CF), fundamentais ao Estado Democrático de Direito, sobre o qual o Poder Legislativo deve se debruçar no processo de criação de normas jurídicas, além de condicionar o acesso à informação do credor, previsto no artigo 5º, incisos XIV e XXXIII, da Carta Magna.

Ressalte-se que a livre iniciativa é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito e, também, um princípio geral da ordem econômica. O legislador, a pretexto de proteger os direitos do consumidor, não pode criar barreira injustificadas, sobretudo para impor condições que atribuam **ônus excessivo** ao exercício das atividades dos bancos de dados, ocasionando **inegáveis prejuízos ao sistema de crédito nacional.**

Além disso, é eivado de inconstitucionalidade o projeto de lei que condiciona o acesso à informação pelo interessado (concedente de crédito), tendo em vista a previsão do artigo 5º, incisos XIV e XXXIII, da Carta Magna, pois a possibilidade de o devedor se recusar a receber a comunicação implicará na desatualização dos dados e impactará negativamente os modelos de probabilidade de inadimplência e a concessão responsável de crédito, importante ferramenta para o superendividamento.

Por tratarem de matéria análoga, a manifestação é também pela inconstitucionalidade do substitutivo da CDC, das emendas apresentadas à CCJC e dos PL's 2551/2000, PL 2731/2003, PL 2760/2000, PL 2986/1997, PL 3048/2004, PL 3048/2004, PL 3241/2000, PL 3443/1997, PL 4401/1998, PL 7242/2002, PL 4866/2005, PL 5029/2005, PL 5896/2005.

Quanto à sua juridicidade, a matéria não merece melhor sorte. O parecer aprovado junto à CDC apresenta incongruências em relação ao ordenamento pátrio, sobretudo à construção jurisprudência firmada.

A respeito da comunicação prévia do consumidor e concessão de prazo de 10 (dez) dias precedentes à inscrição em banco de dados e cadastros relativos a consumidor (§3º-A), entendimento pacífico tem o Superior Tribunal de Justiça (STJ). Cumpre destacar a compreensão sistemática da Súmula nº 359 (STJ) e Súmula nº 404 (STJ). Cumpre apontar, que a edição de súmula se dá em virtude de reiteradas decisões e da consolidação de jurisprudência pela Corte, sinal claro das intenções do ordenamento jurídico sobre determinado tema. Para conhecimento, seguem as súmulas:

Súmula nº 359 - STJ

Cabe ao órgão mantenedor do Cadastro de Proteção ao Crédito a **notificação** do devedor antes de proceder à inscrição. (Súmula 359, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 13/08/2008, DJe 08/09/2008) (**grifou-se**)

Súmula nº 404 - STJ

É **dispensável** o aviso de recebimento (AR) na carta de comunicação ao consumidor sobre a negativação de seu nome em bancos de dados e cadastros. (Súmula 404, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 28/10/2009, DJe 24/11/2009) (**grifou-se**)

A melhor interpretação das súmulas da Corte Superior, responsável pela unificação da jurisprudência dos demais entes da federação, implica na observância da necessidade de **comunicação sem a necessidade de aviso de recebimento (AR)**. Ou seja, a “ciência”, tal como disposto no §3º-A da redação aprovada pela CDC, implicaria na necessidade de notificação com recebimento expresso, situação dispensável vide súmula.

A respeito da anotação indevida de informação negativa ou desabonadora em bancos de dados e cadastros relativos a consumidor, que trata o §3º-B do substitutivo aprovado junto à CDC, é importante destacar que a jurisprudência pátria não prevê a indenização por dano moral quando precedida por legítima inscrição, vide edição da Súmula nº 385 (STJ), que segue:

Súmula nº 385 - STJ

Da anotação irregular em cadastro de proteção ao crédito, não cabe indenização por dano moral, quando preexistente legítima inscrição, ressalvado o direito ao cancelamento. (Súmula 385, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 27/05/2009, DJe 08/06/2009)

Portanto, a inscrição irregular, quando precedida de justo motivo, não induz à indenização por dano moral não se caracterizando, portanto, em lesão a outrem. Ocorre que do texto aprovado junto à CDC é passível a interpretação de que a inscrição, a qualquer título, será punida com a incidência da multa prevista nos artigos 56 e 57 da Lei nº 8.078, de 1990, o que, sem dúvida, não vislumbra razão frente ao ordenamento jurídico.

Do substitutivo aprovado junto à CDC, os dispositivos que tratam do fornecimento de informações do consumidor em até 5 (cinco) dias úteis e dos dados dos responsáveis pela manutenção dos bancos de dados não merecem motivos para sua aprovação, tendo em vista a edição da Lei nº 12.414, de 2011, Lei do Cadastro Positivo.

O referido diploma legal já dispõe a respeito da matéria a ser regulada pelo projeto de lei, tendo, inclusive, dispositivos que já disciplinam sobre o mesmo tema. A saber, o artigo 5º, da Lei do Cadastro Positivo, dispõe que é direito do cadastrado o acesso gratuito das suas informações e, também, ser informado previamente sobre o armazenamento, a identidade do gestor do banco de dados, o

objetivo do tratamento dos dados pessoais e os destinatários dos dados em caso de compartilhamento.

Antes que se intente a assertiva de que esta discussão adentra o mérito da questão, é importante destacar que a esta Comissão cumpre a análise dos projetos de lei frente ao ordenamento jurídico entendido enquanto sistema integrável. Sendo assim, há que se prezar pela sua coerência, concisão e precisão.

Portanto, não faz jus a edição desta lei frente ao que já é disposto na Lei do Cadastro Positivo, em razão da possibilidade de hiperinflação normativa sobre o mesmo tema.

Por fim, também padece de injuridicidade a proposta de redação ao §5º, do Substitutivo aprovado junto à CDC. Muito se discute acerca do prazo para a cobrança de débito e, conseqüentemente, para a exclusão de anotação de inadimplemento dos bancos de dados de proteção ao crédito, entendendo alguns que a lei faz menção ao prazo prescricional da ação executiva, e outros, ao prazo prescricional da ação ordinária de cobrança.

O Superior Tribunal de Justiça, em julgado da 2ª Seção, que reuniu os membros da 3ª e 4ª Turmas, no julgamento dos RESP 472.203, 489.592, 528.088, 533.244 e 533.285, decidiu por unanimidade que o prazo de permanência das informações negativas em bancos de dados é de cinco anos. Isso porque, extinto o prazo para a propositura da ação de execução, não significa que a dívida esteja prescrita, apenas que o meio processual para o recebimento do valor é outro, qual seja, a ação ordinária de cobrança. A consolidação jurisprudencial implicou na edição da Súmula nº 323 (STJ), que segue:

Súmula nº 323 - STJ

A inscrição do nome do devedor pode ser mantida nos serviços de proteção ao crédito até o prazo máximo de cinco anos, independentemente da prescrição da execução. (Súmula 323, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 25/11/2009, DJ 05/12/2005 p. 410, REP DJe 16/12/2009)

Outrossim, as restrições de informações que possam impedir ou dificultar o novo acesso ao crédito também padecem de injuridicidade. Ocorre que da edição da Lei do Cadastro Positivo ficou assentado junto ao direito brasileiro que a

inscrição de informações não ocorre em prejuízo do consumidor. Pelo contrário, a criação de banco de dados e a comunicação é essencial para a manutenção de um sistema de acesso a crédito sadio e estável, com implicações benéficas à coletividade de consumidores pela mensuração correta do risco em cada operação individualizada. Sendo assim, cumpre ao sistema normativo nacional manter tal entendimento, a não ser que se intente a revogação do referido diploma legal.

No mesmo sentido, votamos pela injuridicidade dos PL's 2551/2000, PL 2731/2003, PL 2760/2000, PL 2986/1997, PL 3048/2004, PL 3048/2004, PL 3241/2000, PL 3443/1997, PL 4401/1998, PL 7242/2002, PL 4866/2005, PL 5029/2005, PL 5896/2005; do PL 664/1999, PL 2291/2003, PL 3056/2000, PL 3240/2000, PL 3919/1997, PL 4457/1998, PL 4892/1999, PL 4892/1999, PL 4892/1999, PL 5242/2005, PL 5379/2005, PL 5407/2005, PL 5513/2005.

Pelos motivos expostos, votamos pela **inconstitucionalidade**, **injuridicidade** e boa técnica legislativa do substitutivo da CDC, das emendas apresentadas à CCJC e dos PL's 2551/2000, PL 2731/2003, PL 2760/2000, PL 2986/1997, PL 3048/2004, PL 3048/2004, PL 3241/2000, PL 3443/1997, PL 4401/1998, PL 7242/2002, PL 4866/2005, PL 5029/2005, PL 5896/2005; e, pela constitucionalidade, **injuridicidade** e boa técnica legislativa dos PL's 664/1999, PL 2291/2003, PL 3056/2000, PL 3240/2000, PL 3919/1997, PL 4457/1998, PL 4892/1999, PL 4892/1999, PL 4892/1999, PL 5242/2005, PL 5379/2005, PL 5407/2005 e PL 5513/2005.

Sala da Comissão, em 07 de dezembro de 2015.

Deputado **PAES LANDIM**