COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 6.488, DE 2013

Acrescenta o art. 428-A à Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil, para dispor sobre a proposta abusiva.

Autor: Deputado ANTONIO CARLOS MENDES THAME

Relatora: Deputada SHÉRIDAN

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe acrescenta o artigo 428-A ao Código Civil, para dispor sobre a proposta abusiva. O dispositivo proposto tem a seguinte redação:

Art. 428-A. A proposta é abusiva, dentre outras hipóteses, quando feita sem solicitação prévia e acompanhada de boleto bancário.

O autor da proposição, Deputado Antônio Carlos Mendes Thame, assevera ser importante a introdução de texto legal semelhante a de dispositivos do Código de Defesa do Consumidor, uma vez que as práticas abusivas não estão restritas às relações de consumo, sendo constatada a realização de tais atos por associações civis e sindicatos, que propõem o ingresso como associado ou o pagamento de contribuições. Menciona que, não raro, tais ofertas vêm acompanhadas de carta e boleto bancário, o que gera a crença de que se cuida de contribuição obrigatória.

A Comissão de Defesa do Consumidor proferiu parecer pela rejeição do projeto por considerar não haver abusividade na conduta do envio de boletos bancários, pois a prática é regulamentada pela Circular nº 3.598, de 6 de junho de 2012, do Banco Central, cujo artigo 4º define informações que dele

devem constar, a fim de que se permita ao pagador identificar com clareza, precisão e objetividade, entre outras coisas, a não obrigatoriedade do pagamento. Ao se manifestar sobre o mérito, a referida Comissão alegou que o objetivo do boleto de oferta é o de beneficiar o consumidor, permitindo a antecipação de suas compras e a satisfação de seus desejos materiais. Consignou, ainda, o seguinte:

[...] não há que se falar em condutas intencionais, visando causar dano ao consumidor na realização de negócios, mas sim, em condutas que pretendem apenas tornar mais prática e fácil a contratação de produtos e serviços.

O presente Projeto, ao considerar abusiva a emissão de boleto de oferta, irá interferir diretamente na organização das empresas. Desse modo, evidencia-se que a aprovação do Projeto proposto, necessariamente, implica em uma violação direta à garantia constitucional da livre iniciativa.

Deve-se ressaltar, ainda, que o proposto implica em violação ao princípio constitucional da proporcionalidade, porque a medida contida no Projeto não se mostra apta a atingir o objetivo pretendido, por isso é inadequada, e sendo inadequada, não é necessária.

O projeto tramita sob o rito ordinário e foi distribuído para o exame de admissibilidade e para a apreciação conclusiva de mérito desta Comissão.

Escoou o prazo regimental sem a apresentação de emendas.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

O projeto de lei em análise acrescenta o artigo 428-A ao Código Civil, para disciplinar a proposta abusiva. Trata-se de matéria relativa à formação dos contratos, inserindo-se dentre as hipóteses de competência legislativa da União (CF, arts. 22, I, e 48) em que não há reserva de iniciativa de outro Poder. Foi eleita a espécie normativa adequada (projeto de lei ordinária) para a

modificação pretendida no ordenamento jurídico. Preenchidos, portanto, os requisitos de constitucionalidade formal.

Convém que esta Comissão analise os fundamentos sobre os quais se apoiou a Comissão de Defesa do Consumidor para sustentar a inconstitucionalidade material da proposição. Segundo o voto do relator naquele órgão colegiado, reputar abusivo o envio de proposta acompanhado de boleto bancário sem solicitação do destinatário violaria o princípio da livre iniciativa e, em razão de sua inaptidão para atingir o objetivo a que se propõe, seria inadequada e, portanto, desproporcional.

Contudo, a comissão precedente não explicitou o motivo pelo qual considerou o projeto inadequado para atingir sua finalidade. A norma visa a evitar que consumidores e outras pessoas em situação de vulnerabilidade sejam enganadas e efetuem pagamentos em razão da apresentação de propostas pouco claras – serviços, de contrato ou de convite para associação –, e com a aparência de título de cobrança.

Em breve consulta a sítios da rede mundial de computadores, multiplicam-se advertências, especialmente endereçadas a microempresários, a respeito dos cuidados necessários com o envio de boletos dessa modalidade. O temor de perder os benefícios conferidos pela Lei Complementar nº 123/2006 ou a crença de se tratar de cobrança legítima os induz ao desnecessário pagamento.

A proporcionalidade deve ser utilizada de modo a verificar se realmente haveria excesso legislativo na proposta, considerando, de um lado, a livre iniciativa (CF, arts. 1º, IV, e 170), e, de outro, a proteção do consumidor (CF, arts. 5º, XXXII, e 170, V).

O objetivo de proteção de pessoas vulneráveis é sem dúvida legítimo. Não por outra razão, o Código de Defesa do Consumidor, veda a entrega de produto ou o fornecimento de serviço sem prévia solicitação (CDC, art. 39, III). Limita a liberdade negocial e publicitária do fornecedor, comerciante ou prestador de serviços para que o consumidor não se veja de mãos atadas, sem ter como devolver o produto ou o serviço oferecido quando não deseje adquiri-lo. Cuida-se, nas palavras de Cláudia Lima Marques, de solução com

nítida natureza operacional. No caso em análise, feitas as devidas alterações, entendemos que a limitação da atividade do empresário, associação ou outro ente que opera tal modalidade de proposta agressiva desborda do normal exercício de seu direito, uma vez que, além de oferecer um serviço, produto ou associação, voluntária ou involuntariamente, expõe a risco o patrimônio alheio.

Não se pode, portanto, negar que o objetivo da proposição seria alcançado: se não são encaminhadas propostas acompanhadas de boletos bancários, não haveria que se falar em armadilha para a obtenção de pagamento indevido.

Convém ressaltar que a proposta não impede o oferecimento de serviços, produtos, contratação ou a possibilidade de associação. O que se proíbe é o envio de boleto de pagamento sem a prévia anuência do destinatário. Resta incólume o direito de apresentar a atividade empresarial ou associativa a potenciais clientes ou associados. Se houver manifestação favorável do consumidor ou aderente (a contrato ou associação), não há obstáculo para o envio de carnê.

Ao julgar desnecessária a medida, a Comissão de Defesa do Consumidor não apontou outras que considerasse igualmente eficazes e menos lesivas para se alcançar o fim pretendido. Acrescentamos que o alegado impacto na liberdade de iniciativa seria mínimo se comparado à proteção de vulneráveis que se visa a alcançar com a aprovação da proposição. Permito-me ir além: se não é lícito ao Estado legislar de forma excessiva, tampouco pode fazê-lo de forma insuficiente, virando as costas a situações que claramente reclamam sua intervenção.

O projeto de lei concretiza adequadamente os princípios constitucionais, conciliando, de forma equilibrada, a livre iniciativa e a proteção de consumidores e pessoas vulneráveis, sendo forçoso o reconhecimento de sua constitucionalidade material.

Considerando a inovação no ordenamento jurídico, a coerência com a legislação e a efetividade da proposição, especialmente no que concerne às relações de consumo, entendemos estar preenchido o requisito de juridicidade.

A técnica legislativa é adequada para os fins a que se propõe o projeto. Com efeito, se o objetivo é estender a vedação às relações privadas de forma geral, o acréscimo de dispositivo no Código Civil é o instrumento ideal para alcançá-lo. De resto, foram respeitados os preceitos constantes da Lei Complementar nº 95, de 1998.

No mérito, reputamos conveniente e oportuna a alteração que se pretende operar no ordenamento jurídico.

Apesar de os aspectos essenciais de tutela ao patrimônio da pessoa lesada já existirem no Código Civil, como a previsão de indenização por perdas e danos (art. 186) e a anulação por erro (art. 138 e seguintes), a aprovação do projeto teria o mérito de deixar clara a ilicitude da conduta, facilitando a reparação daquele que eventualmente celebrar contrato por ignorância.

O projeto se coaduna à sistemática do Código Civil, impedindo a proliferação de comportamentos contrários à boa-fé, em que se tira proveito de fragilidade alheia para a celebração de negócios ou obtenção de quaisquer vantagens. Os mencionados alertas jornalísticos e de autoridades competentes contra a prática revelam que, não raro, são emitidos boletos com curto prazo de vencimento para constranger o destinatário a pagá-los prontamente.

A situação reclama, portanto, intervenção legislativa, a fim de promover a moralização de práticas econômicas, protegendo consumidores, empresários e todo o cidadão que possa estar sujeito a essa conduta abusiva.

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 6.488, de 2013.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputada SHÉRIDAN
Relatora