

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

PROJETO DE LEI Nº 980, DE 2007

(Aposos os PPLL nº 4.921, de 2009, nº 4.993, de 2009, nº 5.449, de 2009, nº 5.714, de 2009, nº 7.518, de 2010, nº 690, de 2011, nº 1.274, de 2015, nº 3.268, de 2015 e 3.755, de 2015)

Dispõe sobre os comprovantes de pagamentos emitidos por terminais eletrônicos.

Autor: Deputado CHICO ALENCAR

Relator: Deputado MARCOS REATEGUI

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 980, de 2007, de autoria do ilustre Deputado Chico Alencar, obriga as instituições financeiras a emitirem comprovantes de pagamentos efetuados em terminais eletrônicos em papel que possibilite longa durabilidade de impressão.

O descumprimento sujeitará o infrator à advertência, multa ou suspensão de exercício do cargo, conforme dispõe o art. 44, inc. I, II e III, da Lei nº 4.595, de 1964.

A proposição estabelece o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para entrada em vigor da lei.

Não obstante a reconhecida eficiência dos sistemas informatizados que os bancos possuem, os quais permitem o controle absoluto dos recebimentos, o autor aduz que é necessária a impressão em meios mais duradouros, de modo a possibilitar a preservação intacta dos comprovantes de pagamento, mormente os que requerem guarda por um longo tempo, como comprovação de contribuição ao INSS e pagamento de prestações de financiamento contraído junto ao Sistema Financeiro de Habitação.

Foram apensados a este os Projetos de Lei nº 4.921, de 2009, nº 4.993, de 2009, nº 5.449, de 2009, nº 5.714, de 2009, nº 7.518, de 2010, nº 690, de 2011, nº 1.274, de 2015, nº 3.268, de 2015 e 3.755, de 2015, cujos escopos e justificações serão discorridos a seguir.

O apensado Projeto de Lei nº 4.921, de 2009, de autoria do então Deputado Léo Vivas, proíbe a emissão de comprovantes de operações comerciais e financeiras em papéis termossensíveis, assim considerados recibos, notas e cupons fiscais, extratos de movimentação financeira e outros documentos que necessitem guarda por período superior a cinco anos. O descumprimento dessa medida sujeitará o infrator às sanções administrativas previstas no art. 56, da Lei nº 8.078, de 1990 (Código de Defesa do Consumidor). A proposição prevê o prazo de 120 (cento e vinte) dias para entrada em vigor da lei.

Em sua justificação, o autor alega que a necessidade de guardar, por um longo período de tempo, os documentos comprobatórios do adimplemento das obrigações financeiras e comerciais fica prejudicada pela ilegibilidade que as impressões em papéis termossensíveis apresentam com o passar do tempo. Isso, muitas vezes, obriga o consumidor a tirar cópia desses comprovantes para guardá-los por mais tempo.

De autoria do nobre Deputado Cleber Verde, o Projeto de Lei nº 4.993, de 2009, tem por objetivo determinar as agências bancárias a alterar a qualidade do papel de impressão emitido por seus caixas eletrônicos, ficando obrigadas a providenciar todas as especificações que permitam utilizar os documentos como comprovantes de pagamento. A durabilidade da impressão deve ser superior a 5 (cinco) anos, sendo que, no caso de comprovante de pagamento de financiamento imobiliário, este tempo se estende para 10 (dez) anos. A infração do dispositivo acarretará penas de advertência, multa de 10 (dez) salários mínimos por usuário prejudicado, dobrada em caso de reincidência, ou suspensão da atividade, nos termos do art. 59 da Lei nº 8.078, de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), cabendo a fiscalização e a aplicação das penas ao órgão estadual de defesa do consumidor. O prazo para atendimento do dispositivo pelas agências bancárias é de 60 (sessenta) dias, a contar da entrada em vigor da lei.

Justifica o autor que algumas assembleias legislativas já tiveram iniciativas no mesmo sentido, vendo, assim, a necessidade de estender essa obrigação por todo território nacional. Argumenta que os comprovantes emitidos pelos caixas eletrônicos, que contam com um número de usuários cada vez maior, são de qualidade ruim e, por isso, ficam ilegíveis com o tempo, levando os consumidores mais diligentes a fazerem cópias reprográficas para que não percam as informações. Contudo, apesar do zelo de alguns, é significativo o número de consumidores vítimas de cobranças indevidas, que

ficam impossibilitados de provar a quitação por conta da ilegibilidade dos comprovantes de pagamento.

Por seu turno, o Projeto de Lei nº 5.449, de 2009, de autoria do egrégio Deputado Marco Maia, obriga as instituições financeiras estabelecidas no país a alterar a qualidade do papel de impressão de comprovantes de pagamento emitidos em seus caixas eletrônicos, devendo conter especificações das contas de consumo, dos impostos e outras comprovações necessárias ao consumidor. Dispõe ainda que as instituições têm 180 (cento e oitenta) dias para se adaptarem a essas determinações.

A proposição traz em sua justificção que, conquanto o prazo prescricional para questionamento sobre eventual quitação de movimentação financeira tenha reduzido para um ano, a qualidade do material e da impressão dos comprovantes de pagamento não garantem a manutenção das informações. Acrescenta que é direito dos usuários obter esses dados, com a certeza de que as informações contidas em extratos ou comprovantes de quitação não se percam no período exigido em lei.

No bojo do Projeto de Lei nº 5.714, de 2009, o autor, o então Deputado Dimas Ramalho, propõe que os comprovantes de pagamento emitidos pelas instituições financeiras sejam impressos de modo que a impressão permaneça clara e legível por, no mínimo, 5 (cinco) anos, considerando as condições normais de armazenamento pelo usuário. Estabelece ainda que o Poder Executivo regulamente o texto legal e determina que seu descumprimento sujeitará o infrator às sanções administrativas previstas no Código de Defesa do Consumidor. Determina o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que a lei entre em vigor.

Na justificção da proposição, o autor aduz que a exigência de emissão de comprovante com qualidade que possibilite duração por, no mínimo, 5 (cinco) anos, visa garantir que o consumidor o mantenha no mesmo prazo de prescrição de dívidas de consumo, conforme o Código de Defesa do Consumidor.

O Projeto de Lei nº 7.518, de 2010, veda a emissão de comprovantes em papeis termossensíveis por estabelecimentos comerciais e instituições financeiras, aplicando-se aos recibos, notas fiscais, cupons fiscais e documentos similares que necessitem ser guardados pelos consumidores por período igual ou superior a 5 (cinco) anos. O Poder Executivo deverá regulamentar em até 90 (noventa) dias a partir da vigência da lei.

O autor desta proposição, o ilustre Deputado Vital do Rêgo Filho, expõe que o papel termossensível, por se tratar de meio rápido e de baixo

custo de impressão de dados, tem sido largamente utilizado. No entanto, sua durabilidade depende de armazenamento em condições ideais que o consumidor desconhece. Os que não tiram fotocópia do documento fiscal são prejudicados quando precisam dele para, por exemplo, reclamar a garantia de um bem. Por essa razão, o autor justifica a necessidade de inibir o uso desse material.

O Projeto de Lei nº 690, de 2011, por sua vez, veda as instituições financeiras a cobrarem a segunda via do comprovante emitido em papel termossensível ou qualquer outro de duração transitória de baixa qualidade, assim definidos os comprovantes cuja durabilidade não corresponda ao tempo necessário para se demonstrar o pagamento de contas, saques, depósitos, aplicações, resgates, transferências, investimentos, empréstimos, financiamentos, entre outras operações. Define a proposição que os comprovantes de pagamento de financiamentos imobiliários deverão durar, no mínimo, 10 (dez) anos, ao passo que os demais deverão durar não menos que 5 (cinco) anos. A infração do dispositivo poderá acarretar penas de advertência e multa de R\$ 200,00 (duzentos reais) por usuário prejudicado, dobrada em caso reincidência, até a terceira, sendo atualizada pela Selic na data de seu efetivo pagamento. A competência para fiscalização e aplicação das penalidades recairia sobre o órgão de defesa do consumidor.

O autor do projeto, o nobre Deputado Weliton Prado, justifica que, ao receberem impressões de comprovantes de pagamento cuja duração é incompatível com o tempo de guarda necessário para prova de adimplemento da obrigação, os consumidores frequentemente se veem obrigados a pagar por uma segunda via do comprovante. Tal conduta coloca o consumidor em desvantagem. Nesse sentido, o parlamentar propõe que seja impedida a cobrança de segunda via de comprovante de operações bancárias, quando a primeira via tiver sido emitida em papel impróprio ou qualquer outro de duração transitória.

Já o Projeto de Lei nº 1.274, de 2015, obriga as instituições financeiras a emitir comprovantes de depósito, aplicações, pagamentos e extratos em papel e tinta de longa duração, assim considerado o que se conserva pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos. Ficariam os infratores sujeitos às penalidades estabelecidas pelo art. 56 da Lei nº 8.078, de 1990, Código de Defesa do Consumidor.

O projeto, segundo o autor, insere-se na Política Nacional de Relações de Consumo, estabelecida pelo art. 4º do Código de Defesa do Consumidor, que reconhece a vulnerabilidade do consumidor e prevê ação governamental no sentido de protegê-lo efetivamente, conforme incisos I e II,

respectivamente. Prossegue asseverando que o consumidor, por razões pessoais e legais, precisam arquivar os comprovantes de suas transações bancárias que, no entanto, ficam ilegíveis após curto tempo de sua emissão. É no intuito de minimizar essa ocorrência que propõe a obrigatoriedade de emissão de comprovantes bancários que durem, pelo menos, 5 (cinco) anos.

O Projeto de Lei nº 3.268, de 2015, proíbe a emissão de comprovante de pagamento em papel termossensível por todos os estabelecimentos comerciais e instituições financeiras, aplicando-se a boletos de cobrança, faturas, títulos e demais documentos utilizados como instrumentos de pagamento de bens e serviços em geral, com exceção aos pagamentos realizados pela internet e por caixas eletrônicos. A proposição dispõe ainda que as instituições financeiras e os estabelecimentos comerciais sejam obrigados a autenticar eletronicamente o documento de cobrança ou de pagamento. Estabelece o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para adequação dos serviços e propõe as penalidades dispostas nos art. 56 a 59 do Código de Defesa do Consumidor para quem descumprir o dispositivo.

O Projeto de Lei nº 3.755, de 2015, dispõe que instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil que recebem pagamentos mediante caixas convencionais ou em seus correspondentes efetuem o registro da quitação em papel com durabilidade mínima de 10 (dez) anos. O descumprimento do dispositivo ensejaria aplicação das penalidades de advertência, multa pecuniária variável e cassação de autorização de funcionamento, previstas no art. 44, incisos I, II e V, respectivamente, da Lei nº 4.595, de 1964, que dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências.

O distinto Deputado Vitor Valim, autor da proposição, afirma que a impressão por sistema térmico, utilizada pelas instituições financeiras, traz vários incômodos para o consumidor, pois tendem a sofrer deterioração acelerada, seja pelo efeito da luz, seja pelo efeito do calor. Por isso, propõe a alteração desse modelo, que acaba obrigando o consumidor a tirar cópias, imputando-lhe um custo extra, por outro que permita duração do comprovante por mais de 10 (dez) anos, ficando estabelecida a entrada em vigor 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias após a publicação da lei.

O mérito das proposições deve ser analisado, em regime de tramitação ordinária, pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, além da Comissão de Finanças e Tributação; devendo esta também se pronunciar nos termos do art. 54 do RICD, bem como a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. As proposições estão sujeitas à apreciação conclusiva pelas comissões.

Decorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas a nenhuma das proposições.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A finalidade precípua das proposições que ora analisaremos é permitir o consumidor ter acesso a recibos de pagamento e comprovantes fiscais em impressão com duração compatível com a necessidade de guarda. Apesar de haver um forte alinhamento com o que pretendem seus autores, não há consenso entre os textos quanto à forma de fazê-lo.

De pronto, vale adiantar que estamos de acordo com a ideia que as proposições trazem. Contudo, devemos antes discutir uma forma de acolher essa demanda social, passando pela análise das divergências que os dispositivos apresentam e pela escolha da maneira mais adequada.

Começaremos pelas instituições que se sujeitam aos dispositivos. Conforme relatado, os projetos visam majoritariamente às instituições financeiras, em face da emissão de comprovantes de pagamento de contas em papéis cuja legibilidade não persiste por muito tempo, normalmente em papel termossensível. Três proposições, no entanto, estendem as obrigações aos estabelecimentos comerciais em geral, em razão da emissão de recibos, notas e cupons fiscais da mesma forma.

Para esclarecer, impressos em papéis termossensíveis, ao se submeterem ao nosso clima predominantemente úmido e quente, tendem a perder sua legibilidade em curto espaço de tempo. Isso dificulta a guarda para uma eventual comprovação do pagamento realizado.

Em que pese a existência de sistemas informatizados que permitem o registro desses pagamentos, não se pode destituir o cidadão do direito de manter em sua posse, de forma indefinida, comprovantes de pagamentos efetuados junto à rede bancária, para que possam se defender de uma cobrança indevida, ou mesmo documentos fiscais que provem a propriedade de bens ou assegurem a reclamação da garantia de um bem ou serviço.

Quanto a esse aspecto, somos por uma proposta mais abrangente, a qual abarque tanto as instituições financeiras, quanto os estabelecimentos comerciais. Neste caso, a obrigatoriedade ficaria restrita à emissão de documento fiscal referente à aquisição de bens duráveis, bem como referente a prestação de serviços com garantia.

No que se refere ao tempo mínimo de duração da impressão, uma parcela significativa das proposições estabelece que os comprovantes deverão durar mais de 5 (cinco) anos, sendo que algumas aumentam o limite para 10 (dez) anos no caso de comprovante de pagamento de financiamento imobiliário.

A esse respeito, fazemos uma análise de ordem prática. Não é sensato que uma instituição financeira mantenha duas formas de impressão, uma que dure 5 (cinco) e outra que dure 10 (dez) anos. Ao mesmo tempo, reconhecemos a necessidade de guarda por mais tempo de alguns comprovantes, uma vez que um financiamento imobiliário usualmente supera o período que se pretende impor, podendo chegar a 30 (trinta) anos. Diante disso, a exigência única de duração de 10 (dez) anos do comprovante de pagamento nos parece mais apropriada.

Outro quesito dissonante diz respeito às sanções administrativas a que se submetem os infratores. A maior parte das proposições dispõe que devem ser aplicadas as sanções estabelecidas no Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 56, duas delas remetem ao artigo 44, da Lei nº 4.595, de 1964, que trata do Sistema Financeiro Nacional, e outras duas não definem sanções.

A previsão de sanções administrativas em lei no sentido formal é essencial para aplicação das penas por seu descumprimento e legitimam o processo administrativo, haja vista que a previsão dessas sanções

única e exclusivamente em atos infralegais afronta o Princípio Constitucional da Legalidade, insculpido em nossa Constituição Federal.

Considerando que a Lei nº 4.595, de 1964, cuida das sanções a serem aplicadas nos atos cometidos no âmbito do Sistema Financeiro Nacional, na forma como dispõe aquela lei, o emprego das medidas sancionatórias ali previstas ficaria restrito às instituições financeiras, cabendo ao Banco Central do Brasil a apuração das infrações.

Assim, sustentando a hipótese de estender as regras em discussão aos estabelecimentos comerciais, faz sentido adotar as sanções administrativas previstas no Código de Defesa do Consumidor, posto que estamos tratando aqui essencialmente de relações de consumo.

Os prazos propostos para entrada da lei em vigor estão bastante assimétricos. A previsão desse período visa permitir o ajuste dos estabelecimentos afetados pelas mudanças ao novo modelo de impressão. Não podemos nos esquecer da abrangência dessas alterações, que exigirá uma logística colossal, sobretudo do sistema bancário. Antes disso, os segmentos que produzem equipamentos de impressão e suprimentos deverão ajustar toda a cadeia produtiva, além de administrar o estoque de impressoras térmicas e papéis termossensíveis. Uma perda de estoque expressiva pode ocasionar prejuízos em larga escala para o setor, impactando o resultado das empresas e, por sua vez, o emprego. Logo, devemos ter bastante equilíbrio na definição do prazo para implantação de equipamentos de impressão mais duradoura. Por isso, acreditamos que 2 (dois) anos seria um prazo de acordo com a razoabilidade que alteração exige.

Por fim, devemos discutir os termos das normas em si. Uma parte das proposições tem por objetivo proibir a impressão dos comprovantes em papéis termossensíveis, enquanto a outra parte obriga a impressão de longa duração. Entendemos que apenas a proibição do uso do papel termossensível não é suficiente para garantir boa qualidade de impressão, tendo em vista que os emitentes poderão lançar mão de outro papel cuja qualidade não permita a longa duração da impressão. Por outro lado, exigir a impressão em papel que permita a duração de 10 (dez) anos, consoante os argumentos expostos anteriormente, dá maior efetividade ao dispositivo legal e propicia atingir o objetivo que almejamos.

Não há dúvidas de que as empresas e o sistema bancário incorrerão em custos na transição do atual sistema para o que pretendemos implementar. A fim de minimizar esse custo, que seguramente será repassado aos consumidores, propomos a coexistência do sistema existente com o proposto. Dessa forma, em vez de obrigarmos a troca de todos os

equipamentos de caixa e de autoatendimento, proporíamos a troca de somente parte, de modo a atender tanto o consumidor que necessita de impressão de longa duração quanto o que não necessita.

Ainda que estejamos de acordo com o mérito das proposições em análise, que trazem em seu bojo um propósito em comum, acreditamos ser necessária a conjugação dos textos, de acordo com as linhas que consideramos ao longo deste voto, de modo a conferir coerência e ampliar o alcance da proposição resultante.

Assim, tomamos a iniciativa de oferecer substitutivo aos projetos em pauta, por meio do qual será ampliado o escopo, abrangendo instituições bancárias e pessoas jurídicas que comercializam bens duráveis ou prestam serviços com garantia, sem a obrigatoriedade de troca de todos os equipamentos; será adotado o prazo de 10 (dez) anos de duração do comprovante, indiscriminadamente; será determinada a aplicação das sanções administrativas dispostas no Código de Defesa do Consumidor para quem descumprir a lei e será estipulado o prazo de 2 (dois) anos para entrada da lei em vigor.

Por estes motivos, **votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 980, de 2015, e seus apensados, os Projetos de Lei nº 4.921, de 2009, nº 4.993, de 2009, nº 5.449, de 2009, nº 5.714, de 2009, nº 7.518, de 2010, nº 690, de 2011, nº 1.274, de 2015, nº 3.268, de 2015 e 3.755, de 2015, na forma do substitutivo de nossa autoria, em anexo.**

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado MARCOS REATEGUI
Relator