

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 5.220, DE 2001

Apensados: PL nº 3.966/2000 e PL nº 6.487/2002

Altera a redação do art. 43 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), instituindo a Certidão Negativa de Débitos (CND), a ser expedida por bancos de dados e cadastros, estabelecendo prazo para correção de registros inexatos e exclusão de registro de inadimplência regularizada, e instituindo a gratuidade de acesso, retificação e atualização de dados requeridos pelo consumidor.

Autor: SENADO FEDERAL - MARIA DO CARMO ALVES

Relator: Deputado RUBENS PEREIRA JÚNIOR

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.220, de 2001, apresentado na Câmara Alta pela nobre Sen. MARIA DO CARMO ALVES, objetiva disciplinar a questão da inclusão e exclusão, em bancos de dados e cadastros, de nome de pessoa que estaria inadimplente em suas obrigações comerciais. Garante-lhe a imediata correção e fixa prazo de um dia útil para que ela se concretize. Prevê a expedição de um Certidão Negativa de Débito e estabelece que esses procedimentos serão realizados sem ônus para o consumidor.

Estão apensadas, na forma regimental, as seguintes proposições:

PL nº 3.966, de 2000, de autoria do nobre Dep. MARCOS CINTRA, fixando prazo para que se dê a exclusão e determinando multa, de cem vezes o valor do débito quitado, em caso de não obediência; e o

PL nº 6.487, de 2002, apresentado pelo nobre Dep. OSÓRIO ADRIANO, fixando multas e caracterizando o dano moral decorrente da permanência de negativas, quando a dívida já houver sido quitada ou tiver ocorrido a prescrição.

A Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias aprovou o PL nº 5.220/01, na forma de Substitutivo, com duas Emendas apresentadas a este, tendo rejeitado outra emenda juntamente com os projetos que estavam apensados.

A Comissão de Finanças e Tributação acolheu manifestação do Relator, o nobre Dep. JOÃO LEÃO, pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do projeto principal, dos apensados e do Substitutivo apresentado pela Comissão de Defesa do Consumidor. No mérito, posicionou-se pela aprovação do Projeto, na forma do Substitutivo da Comissão de Defesa do Consumidor, e pela rejeição dos apensados.

Aberto prazo nesta Comissão, foram apresentadas cinco emendas. A primeira, em 2002, do Deputado Alex Canziani, tem por fim excluir a reparação de danos no caso de o consumidor ser pessoalmente comunicado da inclusão de seu nome em cadastro de inadimplentes e quedar-se inerte.

Duas, em 2011, do Deputado Osmar Serraglio, uma corrige a redação do Substitutivo da CDC, a outra acrescenta art. 43-A ao Código de Defesa do Consumidor, no sentido de obrigar os bancos de dados a fornecerem informações explícitas sobre o consumidor; proíbe que a empresa mantenedora de cadastro seja a mesma a cobrar a dívida.

Duas emendas, do deputado Eliseu Padilha, uma suprime o inciso I; a outra o inciso III do art. 2º do Projeto de Lei nº 5.220/2001.

A esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania compete analisar as propostas sob os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, e técnica legislativa (art. 54 do Regimento Interno).

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Ressalvado o PL nº 6.487, de 2002, que atenta contra nossa Constituição ao criar uma obrigação ao Ministério da Justiça, os demais projetos e o Substitutivo não colidem com normas constitucionais, eis que se trata de matéria da exclusiva competência legislativa da União (art. 22) e da atribuição do Congresso Nacional (art. 48), devendo ser objeto de lei ordinária (art. 59, III), cuja iniciativa é concorrente (art. 61, caput).

Quanto à juridicidade, o Substitutivo aprovado pela Comissão de Defesa do Consumidor não pode ser aprovado.

1) artigo 39

Ao tentar dar nova redação ao art. 39 da Lei 8.078/90, o Substitutivo estabelece que:

1) *“é vedado ao fornecedor do produto ou serviços, dentre outras práticas abusivas: “XIV – **causar a inserção indevida** em cadastro de banco de dados, bem como em serviços de proteção ao crédito e congêneres, que possa restringir o acesso de crédito pelo consumidor”;*

2) *É vedado ao mantenedor de cadastro ou banco de dados, bem como de serviços de proteção ao crédito e congêneres, **deixar de cumprir obrigações estabelecida na presente lei**”.*

Ora que fazem tais dispositivos senão dizer o óbvio e o que já está previsto em nossa legislação?

O atual artigo 186 da Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil determina:

“Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.”

Por sua vez o artigo 927 reza:

“Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei,

ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.”

A ninguém é dado o direito de causar prejuízo a outrem, salvo em hipóteses previstas em lei (como no estado de necessidade), seguindo-se o velho brocardo latino de que: ***alterum neminem laedere***.

Costumam os doutrinadores diferenciar duas categorias de responsabilidade civil: uma derivada do descumprimento de acordo, dita contratual, e outra derivada do dever genérico de não lesar ninguém (***alterum neminem laedere***), dita extracontratual ou delitual.

No ensinamento de José de Aguiar Dias, que atribui à responsabilidade o caráter de consequência de um comportamento; se este for conforme a lei, não gera obrigação para o autor, se contrário, acarretará sanção ao agente:

“A responsabilidade é, portanto, resultado da ação pela qual o homem expressa o seu comportamento, em face desse seu dever ou obrigação. Atua-se na forma indicada pelos cânones, não há vantagem, porque supérfluo, em indagar a responsabilidade daí decorrente. Sem dúvida, continua o agente responsável pelo procedimento. Mas a verificação desse fato não lhe acarreta obrigação nenhuma, isto é, nenhum dever, traduzido em sanção ou reposição, como substitutivo do dever de obrigação prévia, precisamente porque a cumpriu”.

Diante desses princípios jurídicos, o que pretende o Substitutivo da Comissão de Defesa do Consumidor, não faz sentido, infringindo os fundamentos do próprio direito ao vedar *causar um registro indevido*.

Ora, causar a inserção de registro indevido é infringir um mandamento jurídico, falseando a verdade e causando prejuízo a outrem. Comete o agente com este comportamento um ato ilícito, e a consequência lógica é o seu dever de indenizar. A lei não deve e não pode trazer palavras inúteis.

Que dizer então do pretendido pelo Substitutivo no § 2º:

“É vedado ao mantenedor...bem como de serviços de proteção ao crédito e congêneres, deixar de cumprir obrigações estabelecidas na presente lei.”?

Quer dizer, então, que a outras pessoas é dado o direito de infringir a *presente lei*?

Afiguram-se-nos tais regras inócuas e infratoras de princípios informativos de nosso direito, sendo, portanto, injurídicas.

2) artigo 43 do Substitutivo

a) os fornecedores poderão manter cadastros e dados de consumidores.

Esta alteração é despicienda, pois a lei tacitamente já permite a existência desses cadastros. Ao contrário, se não os quisesse em funcionamento, simplesmente os proibiria (***lex quod volet dixit; quod non volet tacet***: a lei o que quer diz e o que não quer cala; ou ***lex jubeat non suadeat***: a lei ordena e não apenas sugere).

b) § 2º: a redação sugerida em nada altera o atual comando do § 2º do art. 43 da Lei 8.078/90, muito ao contrário piora a redação, não havendo concordância entre os termos do período frasal.

c) a introdução desse § 3º é consequência da aprovação do PL nº 5.220/01, há somente redução do prazo da obrigação do arquivista de comunicar a alteração aos destinatários das informações incorretas. Todavia a redação proposta omite o termo arquivista, tornando incompreensível o comando legal.

d) o art. 43, § 4º do Substitutivo traz, outrossim, modificação desnecessária. Já à época de promulgação do Código de Defesa do Consumidor, os seus autores, ao instituir o caráter público dos bancos de dados e outros. interpretavam tal caráter principalmente para fins de impetração de *habeas data*. Basta vermos os comentários expendidos pelos autores do anteprojeto (Código Brasileiro de Defesa do Consumidor – Comentado pelos Autores do Anteprojeto, 2ª ed.; Ed. Forense Universitária, pág.263).

Se foi para a ação de *habeas data* que se instituiu o caráter público dos cadastros e bancos de dados, a alteração proposta não tem razão de ser.

e) o que dispõe os incisos I a X, § 4º, do art. 43 do Substitutivo, em face do que disciplina o atual artigo 43 da Lei 8.078/90, é de todo desnecessário, chegando-se em certos casos a serem confusos, mormente quando adentra na seara de definições e dos procedimentos burocratizantes, o que se nos afigura injurídico.

f) art. 56 do Substitutivo: inciso I, em virtude do acima explanado, não pode ser tido como de acordo com nossos princípios jurídicos.

Quanto ao que estabelece o inciso II, não vemos necessidade de sua aprovação por infringência ao princípio jurídico de que o direito não socorre a quem dorme (*dormientibus non succurrit jus*). Se o consumidor pessoalmente comunicado de um dado errôneo a seu respeito, inserido num cadastro, e nada alegar no tempo e forma devidos, é lógico que não poderá reclamar qualquer forma de reparação pecuniária. O seu pleito, se submetido ao Judiciário, será com certeza julgado improcedente.

Por tal motivo, não tem razão jurídica de ser, também, **a emenda apresentada perante esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.**

O disposto no § 3º, deste art. 56, do Substitutivo também não merece acolhida por injuridicidade. Eis que somente deve responder pelo ato ilícito aquele que lhe deu causa. Se tanto o dono ou responsável pelo cadastro ou banco de dados ou o terceiro forem culpados pela divulgação ou colocação em disponibilidade, é lógico que ambos devem ressarcir os prejuízos causados pela conduta, e isto na medida de sua culpabilidade (art. 186 do Código Civil, citado). Deve-se aplicar ao caso os princípios processuais pertinentes: litisconsórcio necessário ou da nomeação à autoria, etc., caso haja a solidariedade na execução da conduta profligada ou ilícita.

g) quanto ao Projeto de Lei nº 3.966, de 2000, cremos haja também injuridicidade. Velho brocardo jurídico latino dá bem a dimensão do problema: *cessante causa, tollitur effectus* (cessando a causa, cessa o efeito). Ou seja: quitada a dívida, deve imediatamente o credor acionar o SPC para retirar do banco de dados o nome do devedor que adimpliu a sua

obrigação, do contrário, caso não o faça, terá o consumidor direito ao ressarcimento pelos danos morais daí decorrentes.

Assim, o PL nº 3.966/00 afronta os princípios norteadores de nosso direito.

h) no que diz respeito ao PL nº 5.220, cremos melhor sorte não o contempla quanto à juridicidade.

É importante ressaltar que este busca somente ratificar o que já se encontra disposto na Lei 8.078/1990, atribuindo especialidade a dispositivo genérico, de caráter amplo e inviolável em sua essência.

Ao agregar conceitos específicos ao artigo 43, do Código de Proteção e Defesa do Consumidor - CDC, o PL nº 5.220/2001 dá margem a interpretação mais restrita do que aquela pretendida quando da criação do dispositivo pelo legislador original.

O espírito do CDC, claro e inequívoco, qual seja a proteção e a defesa do consumidor, atribui penalidades expressas a quem, de algum modo, infringir seus comandos, dentre eles os já especificados que garantem a integridade física e moral do consumidor, seja em que situação for. O Artigo 42 da Lei 8.78/1990 não deixa dúvidas quanto ao dever dos fornecedores em preservar a honra e a integridade física do consumidor, mesmo que inadimplente:

“Seção V

Da Cobrança das Dívidas

Art. 42. Na cobrança de débitos, o consumidor inadimplente não será exposto ao ridículo, nem será submetido a qualquer tipo de constrangimento ou ameaça.

Parágrafo Único. O consumidor cobrado em quantia indevida tem direito à repetição do indébito, por valor igual ao dobro do que pagou em excesso, acrescido de correção monetária e juros legais, salvo hipótese de engano justificável.”

Mais especificamente quanto à inclusão dos nomes dos consumidores nos cadastros de proteção ao crédito, se tais procedimentos restarem-se indevidos ou ilegítimos, causando comprovado dano ao consumidor, estará o autor à mercê das penalidades legais, as quais se

encontram amplamente e indubitavelmente consolidadas em jurisprudência farta dos Tribunais.

Corroborar este entendimento a leitura da Portaria nº 5, da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, a qual estabelece que *“é defeso ao fornecedor inscrever o consumidor nos cadastros ou bancos de dados de proteção ao crédito, sem comprovada notificação prévia, sendo que não basta a remessa da notificação simples, tem que ser comprovada sua entrega no endereço do consumidor.”*

Mais, o PL nº 5220/2001 nada inova ou agrega, uma vez que o § 2º, do art.43 do Código de Defesa do Consumidor já faz essa exigência que, pertinentemente, foi regulamentada pela citada Portaria nº 5/SDE/MJ,

Por sua vez, o CDC, Seção VI - Dos Bancos de Dados e Cadastros de Consumidores, assim estatui, deixando bem clara, em seu “caput”, a obrigatoriedade dos Bancos de Dados em permitir o acesso às informações, relativas aos consumidores, já existentes, o que, mais uma vez, não dá sustentação ao PL nº 5.220/2001.

Por outro lado, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ, conforme comprovam os Acórdãos nos Recursos especiais nºs 471.091/RJ e 402.598/DF, pela Terceira Turma, e 285.401/SP e 165.727/DF, pela quarta Turma, também evidenciam que a prática proposta pelo Projeto 5220/2001 já está cristalizada em nosso meio jurídico.

É bom lembrar que os bancos de dados de restrição de crédito desempenham função positiva na sociedade de consumo, desde que devidamente controlados. Portanto, a inserção da restrição nos Bancos de Dados é prática legal, com o vencimento da dívida, podendo, ser suspensa quando necessário, com ordem judicial (liminar ou tutela antecipada) que efetivamente a demande. O Ministro Aldir Passarinho Júnior (RESP 290.496/SP, em 2/4/2001, Quarta Turma, acompanhado pelos Ministros Sálvio de Figueiredo Teixeira, Barros Monteiro, César Asfor Rocha e Ruy Rosado, assim decidiu: ***“Legítimo é o procedimento adotado pela instituição financeira em inscrever o devedor inadimplente em cadastro de proteção ao crédito, porque autorizado na legislação pertinente. Caso todavia, em***

*que movida ação de revisão do contrato, **havendo discussão jurídica sobre o débito, pertinente a concessão de tutela antecipada para evitar a inscrição, sob pena de se frustrar, ao menos em parte, o direito fundo discutido, pela imediata perda da credibilidade do mutuário na praça que atua.***”

Por todo o exposto, julgamos ser injurídico o PL nº 5.220, de 2001.

i) também o PL nº 6.487, de 2002, não se encontra de acordo com os cânones de nosso ordenamento jurídico. Ao desdobrar a punição àquele que cobra indevidamente uma quantia, o PL simplesmente diz a mesma coisa em dois incisos.

Alterando o § 5º do art. 43 do CDC, comete o ilustre autor do PL, equívoco que atenta contra a própria lógica: “consumada a prescrição, os sistemas de proteção ao crédito somente fornecerão informações relativas que possam impedir ou dificultar novo acesso ao crédito junto aos fornecedores, se o próprio consumidor solicitar”. Qual consumidor pediria informações que viessem a prejudicá-lo?

As demais alterações propostas também não se coadunam com os princípios informativos de nosso direito, mormente quando traz conceitos de dano moral de natureza formal, o que é irrelevante para fins de indenizações.

Há reparos quanto à técnica legislativa utilizada em todas as proposições que se encontram em debate, ressalvado o PL nº 5.220/01: o Substitutivo da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, emprega ao final dos dispositivos acrescentados entre parênteses um A (A), o que sugeriria um acréscimo, isto não é previsto na Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998; também os PLs 3.966, de 2000, e 6.487, de 2002, não trazem, ao final dos dispositivos alterados, as iniciais NR entre parênteses.

O PL nº 6.487, de 2002, atenta, ainda, contra nossa Constituição ao criar uma obrigação ao Ministério da Justiça, qual seja a de

criar um registro para permitir o funcionamento de bancos de dados e cadastros de consumidores.

Há que se rememorar aqui que os Projetos 3.966, de 2000, e 6.487, de 2002, foram rejeitados pelas Comissões que analisaram o mérito.

Em que pese a tudo isto, eis que agora a Lei nº 12.414, de 9 de junho de 2011, que *“Disciplina a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de histórico de crédito”*, que criou o chamado “cadastro positivo”, já dispôs de modo bastante satisfatório o desiderato das proposições, não havendo, portanto, necessidade de aprovação destes projetos.

Assim é que dispõe o art. 3º desta Lei nº 12.414/11:

“Art. 3º Os bancos de dados poderão conter informações de adimplemento do cadastrado, para a formação do histórico de crédito, nas condições estabelecidas nesta Lei.”

¹Com o advento da Lei nº 12.414/2011, surge no Brasil, o chamado “cadastro positivo”, que consiste em um sistema de bancos de dados com informações sobre o comportamento financeiro do pretendente ao crédito, no qual são valorizados os dados positivos, ou seja, os pagamentos honrados pelo consumidor. O cadastro positivo possui diversos benefícios, como estimular o adimplemento de dívidas e desestimular que alguém compre algo que não terá condição de pagar, o consumidor ser julgado de forma mais justa, considerando pagamentos realizados e não apenas dívidas pagas, etc. Os bancos de dados e cadastro de consumidores, tanto restritivo quanto positivo, são necessários na medida em que possibilitam ao consumidor, acesso ao crédito, afinal, trata-se de interesse público de suma importância qual seja, o desenvolvimento da economia.

No atual momento, ano de 2018, a Câmara dos Deputados debruça-se novamente sobre o assunto, ao tratar do PL nº 441, de 2017, do Senado Federal. Cremos que o assunto deva finalmente ser regulamentado, não havendo necessidade de aprovação dos presentes projetos em análise.

¹ Artigo de ÂmbitoJurídico.com.br

Pode-se até mesmo afirmar que as propostas encontram-se prejudicadas pelo decurso do tempo, por terem perdido a oportunidade, fato que deveria ser declarado, de ofício pelo Presidente desta Comissão de Justiça, em face do que dispõe o art. 164 de nosso Regimento Interno.

Não vemos, deste modo, oportunidade ou conveniência na aprovação das propostas e das Emendas apresentadas nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Diante do exposto, nosso voto é pela constitucionalidade (salvo dispositivo do PL nº 6.487, de 2002, conforme explanado), mas também pela injuridicidade e inadequada técnica legislativa do Substitutivo da Comissão de Defesa do Consumidor, das Emendas apresentadas nesta Comissão, e dos Projetos de Lei nºs 3.966, de 2000, e 6.487, de 2002; e pela constitucionalidade e boa técnica legislativa do PL nº 5.220, de 2001, mas também por sua injuridicidade, e no mérito pela rejeição de todos.

Sala da Comissão, em 17 de outubro de 2018.

Deputado RUBENS PEREIRA JÚNIOR
Relator