

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI N.º 473, de 2003 (APENSO O PL N.º 2.308, DE 2003)

Dispõe sobre os serviços cadastrais de consumidores.

Autor: Deputado LUIZ ALBERTO

Relator: Deputado DEVANIR RIBEIRO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei n.º 473, de 2003, disciplina os serviços cadastrais de consumidores, definidos, na proposição, como "*as pessoas jurídicas de direito privado que disponibilizam informações cadastrais a terceiros, a título oneroso ou gratuito, sobre adimplência ou inadimplência de consumidores*".

De modo geral, o Projeto promove a conceituação legal de termos afetos à atividade, confere a órgão do Poder Executivo a ser definido pelo Presidente da República a prerrogativa de licenciar e regulamentar os serviços cadastrais, estabelece requisitos para a obtenção da licença de funcionamento, restringe as modalidades de informações que poderão ser inseridas nos cadastros e equipara a consumidor os destinatários de serviços prestados por instituições financeiras.

Por tratar de matéria correlata, foi apensado o PL n.º 2.308, de 2003, de autoria do ilustre Deputado Chico Alencar, que atribui ao Banco Central do Brasil a competência para "*autorizar e regulamentar o funcionamento de entidade que controle bancos de dados e cadastros do*

consumidor, de qualquer natureza, em todo o território nacional" e outorga aos órgãos públicos de defesa do consumidor a incumbência de fiscalizar tais entidades.

Na legislatura passada, a matéria foi objeto de apreciação, em um primeiro momento, pela Comissão de Defesa do Consumidor. Nela, a proposição principal e a apensa foram aprovadas na forma de Substitutivo da Comissão.

O Substitutivo efetuou ajustes de redação e ampliou o conteúdo da proposta original. Acrescentou (art. 4º, V) aos requisitos para o licenciamento do serviço cadastral a inserção, nos contratos de adesão, de cláusulas que indiquem "*a forma como os usuários poderão se utilizar dos serviços cadastrais*", "*a forma de parcelamento de dívidas facultada ao consumidor*" e a "*obrigação dos usuários de suportar o exercício da faculdade de parcelamento*". Estipulou (art. 5º) novas vedações às prestadoras de serviços cadastrais, tais como a de utilizarem-se de sua atividade para cobrar dívidas sob a ameaça de inscrição em seus arquivos e de incluir e manter registros de inadimplência não comprovada e registros de fiador ou avalista que não esteja na condição de devedor principal. Determinou (art. 5º, parágrafo único e art. 6º) que somente se admite o arquivamento de inadimplência regularmente comprovada, assim delimitada como aquela originada de protesto extrajudicial, sem prejuízo do disposto em leis especiais. Disciplinou o cancelamento da inscrição por erro (art. 7º) e por extinção de sua causa (art. 8º). Cominou multa e definiu os critérios para seu cálculo no caso de descumprimento de seus preceitos (art. 9º). Eliminou a equiparação a consumidor dos destinatários de serviços prestados por instituições financeiras. Por fim, estabeleceu a gratuidade de determinados serviços prestados pelas entidades cadastrais e do fornecimento de dados para integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

Ainda na legislatura anterior, a matéria foi, após o exame pela Comissão de Defesa do Consumidor, distribuída a esta Comissão de Finanças e Tributação (CFT), ocasião em que recebeu 8 (oito emendas). As Emendas 1 e 2 são de autoria do nobre Deputado Luiz Carlos Hauly e as Emendas 3 a 8 do nobre Deputado Mussa Demes. Contudo, antes que o parecer pudesse ser formalmente apresentado para votação pelo Colegiado, o fim da legislatura 2003/2007 impôs, de acordo com o Regimento Interno, o arquivamento das proposições.

Na presente legislatura, o PL n.^º 473 de 2003, e o PL n.^º 2.308, de 2003, foram desarquivados mediante despacho do Presidente, retomando, a teor do art. 105, parágrafo único, do Regimento Interno a tramitação desde o estágio em que se encontravam. Cabe à CFT, pois, emitir parecer sobre o assunto.

Nesta Comissão, a matéria foi inicialmente distribuída ao ilustre Deputado Luiz Carreira. Posteriormente, fomos incumbidos de relatar os referidos projetos, aos quais, no prazo regimental, não foram apresentadas novas emendas.

O parecer preliminar elaborado pelo nobre Deputado Luiz Carreira, embora não tenha sido formalmente apresentado para votação deste colegiado, retrata de modo criterioso as questões suscitadas e oferece solução adequada para a matéria. Em razão disso, pedimos vênia para adotá-lo integralmente, reproduzindo aqui, suas premissas e conclusões.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, em conjunto com o exame de mérito, apreciar as proposições quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, art. 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que "*estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira*".

De acordo com o Regimento Interno, somente aquelas proposições que "*importem aumento ou diminuição de receita ou despesa pública*" estão sujeitas ao referido exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária. Nesse sentido dispõe também o art. 9º da Norma Interna, aprovada pela Comissão de Finanças e Tributação em 29 de maio de 1996:

"Art. 9º Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira deve-se concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não".

Analizando o projeto de lei principal, o projeto apenso, o Substitutivo da Comissão de Defesa do Consumidor e as emendas 1 a 8 nesta Comissão, verificamos que não trazem implicações financeira ou orçamentária às finanças públicas federais em termos de acréscimo nas despesas ou redução nas receitas orçamentárias federais visto tratar-se de proposições com caráter normativo.

No que tange ao mérito, a finalidade dos Projetos – regulamentar os serviços cadastrais de consumidores – mostra-se indubidousamente louvável. Não se questiona a importância dos chamados arquivos de consumo para o desenvolvimento da economia. Tais sistemas desempenham papel decisivo na ampliação da circulação de produtos e serviços por meio da diminuição dos riscos do crédito e da agilização de sua concessão.

Entretanto, eventual abusividade na coleta, no armazenamento e na divulgação das informações de consumo detém o condão de ofender garantias fundamentais dos indivíduos, como aquelas atinentes à sua intimidade, honra e imagem. É preciso, portanto, assegurar que a atividade dos serviços cadastrais produza os benefícios econômicos desejados sem descurar da preservação dos direitos de índole constitucional.

O art. 43 do vigente Código de Defesa do Consumidor (CDC) representou um primeiro e importante passo na busca desse equilíbrio. A realidade das inúmeras e constantes deturpações no exercício dos serviços cadastrais de consumidores, todavia, demonstram que talvez seja necessário avançar mais no regramento do setor. O Substitutivo aprovado pela Comissão de Defesa do Consumidor, caminha nesse sentido e, por tal motivo, merece corroboração. Há espaço, no entanto, para aprimorar a proposição em tela, aparelhando o sistema normativo com um instrumento mais consentâneo.

Analise-se, primeiramente, as emendas apresentadas nesta CFT ao Substitutivo adotado pela Comissão de Defesa do Consumidor.

A Emenda 1 suprime o art. 5º, dispositivo que proíbe os serviços cadastrais de (I) utilizarem-se de sua atividade para cobrar dívidas sob a ameaça de inscrição em seus arquivos e de incluir e manter registros (II) de inadimplência não comprovada ou (III) de fiador ou avalista que não esteja na condição de devedor principal. Suprime, também, o parágrafo único, que restringe os registros apenas aos casos de inadimplência regularmente comprovada, assim definida como aquela originada de protesto extrajudicial, sem prejuízo do disposto em leis especiais. Argumenta o ilustre autor, em síntese, que referidas vedações seriam ilegais. Com a devida vênia, não vislumbramos tais ilegalidades.

A vedação de cobrança mediante ameaça já é prática vedada pelo art. 42 do CDC. O requisito de comprovação da regularidade da inadimplência, por sua vez, está em consonância com a atual redação do art. 43, do mesmo código, que exige objetividade, clareza e verdade nos registros. No que tange à vedação de inscrição de fiador ou avalista, o Substitutivo não pretende derrogar a disciplina do Código Civil sobre o tema. Os institutos da fiança e do aval e a sistemática civilística de cobrança das obrigações deles emergentes, inclusive quanto à mora, persistem intocáveis em sua integralidade. O que se propõe é meramente impedir o injusto registro do fiador e do avalista enquanto estes ainda não foram erigidos à condição de devedores principais.

No que tange especificamente à proibição de as entidades cadastrais cobrarem dívidas sob a ameaça de registrar a inadimplência, embora não se possa opor o argumento da ilegalidade deduzido pela Emenda 1, entendemos que o texto do Substitutivo incorre em equívoco, pois, ao vedar apenas a cobrança com ameaça, propicia a compreensão a *contrario sensu* de que a cobrança de outro modo seria permitida. Ora, os serviços de cadastro não são – e, para o eficaz implemento de sua atividade, não podem ser – empresas de cobrança. São entidades informativas que fornecem dados para subsidiar a tomada de decisão dos fornecedores de crédito, sem com eles se confundirem. Para corrigir a imprecisão do Substitutivo e evidenciar que tais entidades não podem proceder à cobrança, oferecemos emenda que retira a parte final do inciso I do art. 5º.

Em relação à exigência de protesto, exceto para as situações reguladas por lei especial, cremos que o Substitutivo mantém-se fiel ao espírito da Constituição Federal e do CDC, protegendo a dignidade, a

intimidade, a honra e a imagem do consumidor por meio da imposição de restrições quanto à qualidade das informações passíveis de serem inscritas. Insta compreender que os arquivos de consumo tem natureza prospectiva, destinada a aparelhar os credores com dados sobre potenciais riscos na negociação com determinado consumidor. Não se prestam a violar de modo injustificado a privacidade das pessoas e nem se podem converter em instrumentos de sanção. O pressuposto do protesto ou da observância das normas especiais garante que os arquivos somente serão abastecidos com dados precisos, verídicos e incontrovertíveis.

Há, entretanto, uma imprecisão na linguagem utilizada pelo Substitutivo quanto faz alusão a "leis especiais". Não se pode olvidar que existem normas infralegais que igualmente regulamentam situações de inadimplência. É a hipótese do Cadastro de Emitentes de Cheques sem Fundos (CCF), criado e disciplinado por Resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) e por Circulares do Banco Central. No intuito de abarcar essas situações, propomos emenda que substitui o termo "leis especiais" por "legislação especial", expressão mais ampla que abrange os atos normativos derivados, como decretos, resoluções e circulares.

A Emenda 2 suprime o art. 3º, que condiciona a atividade dos serviços cadastrais a licença prévia de órgão do executivo, e o parágrafo único, que estipula requisitos para o licenciamento. Não acatamos o argumento do eminentíssimo autor de que mencionados serviços, por constituiriam atividade econômica privada, não podem pressupor autorização estatal. Na esteira dos arts. 170 e 174 da Constituição Federal, compete ao Estado, nos casos em que o interesse público esteja manifesto, normatizar e regular a atividade econômica privada, impondo critérios de acesso e de permanência nos mercados de modo a assegurar o atendimento dos princípios da dignidade, da justiça social e da defesa do consumidor. É assim, por exemplo, no mercado de telecomunicações, de medicamentos, de planos de saúde, financeiro e deve ser assim também num segmento que o próprio CDC qualifica como de "caráter público".

Concordamos, contudo, com a Emenda 2 no que toca à inconveniência do requisito – previsto nas alíneas "b" e "c" do inciso V do parágrafo único do art. 3º – de que os contratos de adesão aos sistemas de cadastros contenham cláusulas quanto "*a forma de parcelamento de dívidas facultada ao consumidor*" e a "*obrigação dos usuários de suportar o exercício*

da faculdade de parcelamento". Como bem pontifica a Justificação da Emenda, os serviços cadastrais têm como objetivo precípuo o registro de informações objetivas, claras e verdadeiras enviadas pelos credores. Não são empresas de cobrança e, salvo quanto à regularidade da informação, não lhes compete imiscuir-se na relação jurídica entre credor e devedor que originou o registro de inadimplemento. Ademais, a forma de extinção das obrigações já se encontra exaustivamente disciplinada no Código Civil.

Para corrigir tal incongruência, propomos emenda que suprime as alíneas "b" e "c" do inciso V do parágrafo único do art. 3º do Substitutivo adotado pela Comissão de Defesa do Consumidor.

A Emenda 4 suprime o art. 6º, que vedava a inclusão e manutenção de registros de inadimplência que não tenha sido regularmente comprovada na forma da lei. Essa emenda, na mesma linha da Emenda 1, questiona o requisito do protesto ou a observação dos preceitos de leis especiais para a inscrição de dívida. Aplicam-se aqui, as mesmas ponderações antes expendidas. O pressuposto do protesto ou da observância das normas especiais assegura a precisão, a veracidade e o caráter incontroverso dos dados arquivados, protegendo o consumidor do uso abusivo dessas informações.

As Emendas 3, 5, 6, 7 e 8 propõem supressões e modificações diversas no texto do Substitutivo adotado pelo Comissão de Defesa do Consumidor, que, grosso modo, restariam por mitigar ou retirar responsabilidades das entidades cadastrais. Sem pretender desmerecer as nobres intenções dessas proposições, pensamos que sua aprovação afetaria a organicidade do texto e reduziria seu grau de eficácia.

Em relação ao apenso PL n.º 2.308, de 2003 – que atribui ao Banco Central do Brasil a competência para "*autorizar e regulamentar o funcionamento de entidade que controle bancos de dados e cadastros do consumidor, de qualquer natureza, em todo o território nacional*" –, cumpre destacar que, consoante os arts. 61, § 1º, II e 84, VI, da Carta Magna, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é uníssona quanto à constitucionalidade de normas de iniciativa parlamentar que remodelem as atribuições de órgão pertencente a estrutura administrativa do Poder Executivo (ADI 3254-ES, 16.11.2005). Somente projetos de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, ou mesmo decretos, podem versar sobre organização e

funcionamento da administração federal. Impõe-se, em decorrência, a rejeição da proposição apensa diante de sua evidente inconstitucionalidade.

Diante de tudo o que foi exposto, votamos pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei n.º 473, de 2008, do apenso Projeto de Lei n.º 2.308, de 2003, do Substitutivo da Comissão de Defesa do Consumidor e das emendas 1 a 8 apresentadas nesta Comissão. Quanto ao mérito, votamos pela aprovação do Projeto de Lei n.º 473, de 2003, na forma do Substitutivo adotado pela Comissão de Defesa do Consumidor, com as duas emendas anexas, pela rejeição das Emendas 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8 e pela rejeição do Projeto de Lei n.º 2.308, de 2003.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2008.

Deputado DEVANIR RIBEIRO

Relator

2008_15391_Devanir Ribeiro

**PROJETO DE LEI N.º 473, de 2003
(APENSO O PL N.º 2.308, DE 2003)**

Dispõe sobre os serviços cadastrais de consumidores.

EMENDA AO SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Dê-se a seguinte redação ao parágrafo único do art. 3º do Substitutivo:

"Parágrafo único.

.....

V – apresentar, se houver, ao órgão previsto no *caput*, minuta de contrato de adesão com indicação, observadas as normas da presente lei, da forma como os usuários poderão se utilizar dos serviços cadastrais;" (NR)

Sala da Comissão, em de 2008.

Deputado DEVANIR RIBEIRO
Relator

2008_15391_Devanir Ribeiro

**PROJETO DE LEI N.º 473, de 2003
(APENSO O PL N.º 2.308, DE 2003)**

Dispõe sobre os serviços cadastrais de consumidores.

EMENDA AO SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Dê-se a seguinte redação ao art. 5º do Substitutivo:

"Art. 5º

I – utilizar-se da sua atividade para proceder à cobrança de títulos, dívidas ou débitos, ainda que de forma terceirizada;

.....
Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto em legislação especial, será comprovada a inadimplência mediante o protesto extrajudicial dos títulos de crédito assim definidos em lei, dos títulos executivos extrajudiciais, dos títulos executivos judiciais quando for exigência da Lei Falimentar, dos documentos de dívida sujeitos a cobrança mediante o procedimento sumário e dos documentos de débito que indiquem relação creditícia" (NR)

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2008.

Deputado DEVANIR RIBEIRO
Relator

2008_15391_Devanir Ribeiro