

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR
PROJETO DE LEI Nº 3.574, DE 2008

(Apensados os Projetos de Lei nº 2.558, DE 2007; PL nº 2.582, de 2007; PL nº 3.201, de 2008 e PL nº 3.294, de 2008)

Acrescenta o inciso XVII ao art. 51 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para inserir no rol das cláusulas abusivas a cláusula contratual que obrigue o consumidor a pagar pela emissão do carnê de pagamento ou do boleto bancário.

AUTOR: SENADOR GERSON CAMATA
RELATOR: DEPUTADO CEZAR SILVESTRI

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.574, de 2008, de autoria do Senador Gerson Camata objetiva alterar a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor – mais especificamente o seu art. 51, da seção II, que trata DAS CLAUSULAS ABUSIVAS. A alteração faz com que seja considerada Cláusula Abusiva qualquer dispositivo que obrigue o consumidor a pagar pela emissão do carnê ou do boleto bancário.

No Senado Federal, o PLS Nº 690, de 2007, foi aprovado pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, na forma do parecer do Ilustre Senador Heráclito Fortes.

O Projeto de Lei nº 2.558, de 2007, apenso, apresentado pelo Deputado Chico Lopes objetiva, da mesma forma, alterar a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor em seu art. 51, da seção II, que trata DAS CLAUSULAS ABUSIVAS. A alteração restringe-se a inclusão de inciso XVII – permitindo ao fornecedor acrescer ao valor da prestação parcela destinada a transferir ao consumidor o custo de emissão e envio de carnê, boleto bancário ou do custo do serviço de cobrança. Resume-se, portanto, que a preocupação do PL é não permitir que o custo de cobrança seja transferido ao consumidor, considerando tal prática como Cláusula Abusiva.

O Projeto de Lei nº 2.582, de 2007, do Deputado Walter Brito Neto, apensado, proíbe, de forma geral, a cobrança de qualquer taxa, nos

pagamentos feitos através de boletos bancários que alterem os valores contratados.

O Projeto de Lei nº 3.201, de 2008, do Deputado Edson Duarte, apensado, repete, ponto a ponto, o PL 2.558, de 2007, do Deputado Chico Lopes.

O Projeto de Lei nº 3.294, de 2008, do Deputado Celso Russomanno, apensado, veda o repasse ao consumidor dos custos de emissão e envio de boletos bancários ou carnê ou de serviços de cobrança. Além disso, veda que tais cobranças sejam efetuadas pelas instituições financeiras e demais entidades autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

Nesta Casa, em consonância com o inciso II do artigo 24 de seu regimento Interno, as proposições estão sujeitas à apreciação conclusiva deste Colegiado, que ora as examina, e pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio. À Comissão de Constituição e Justiça caberá emitir parecer terminativo quanto à constitucionalidade e juridicidade dos projetos.

No prazo regimental não foram apresentadas emendas à proposição, que deve agora receber parecer de mérito desta Comissão, nos termos do art. 32, V, “a” e “b”, do Regimento Interno da Casa.

Apresentamos o presente relatório e o voto.

II - VOTO DO RELATOR

A Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990, conhecido como Código de Defesa do Consumidor – CDC - além de ser uma das legislações mais avançadas do mundo em matéria de garantias dos direitos do consumidor, é um marco na luta dos direitos do consumidor brasileiro. Infelizmente, ao longo dos últimos anos, apesar do CDC e da atuação vigilante e consistente dos órgãos de defesa do consumidor, algumas práticas ilegais e abusivas continuam sendo praticadas contra o consumidor brasileiro. Uma delas é a cobrança pelos boletos bancários, que têm sido uma prática constantemente empregada por diversas empresas em todo o território nacional.

Em sua justificação, o nobre Autor do PL 3.574, de 2008, Senador Gerson Camata, salienta observação feita pelo Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, em Audiência Pública nesta Comissão de Defesa do Consumidor, que considera ilegal e injusta a prática de cobrar pela emissão do boleto bancário. O nobre Autor observa, ainda, que tal entendimento é partilhado por diversos Tribunais de Justiça e órgãos de defesa do consumidor.

A interpretação dada ao tema, tanto pelos órgãos de defesa do consumidor, quanto pela Justiça, define que este tipo de cobrança é frontalmente contrária ao CDC e até mesmo ao Código Civil. Como exemplo, gostaríamos de ressaltar a Nota Técnica nº 777/2005, elaborada pela Coordenação Geral de Assuntos Jurídicos do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor – DPDC, do Ministério da Justiça. A Nota Técnica salienta os principais aspectos jurídicos que envolvem a questão. Importante destacar alguns trechos que subsidiam a conclusão acerca da ilegalidade da supracitada cobrança, dentre eles:

“Admitir a licitude da cobrança dos valores relativos à emissão de boletos aos consumidores implicaria aceitar que o direito à quitação pode ser condicionado ao pagamento de tarifa bancária, o que é inadmissível, pois o direito estabelecido no art. 319 do novo Código Civil não está sujeito a nenhuma outra condição que não seja o pagamento puro e simples do débito. Essa modalidade de estipulação contratual, de qualquer forma, encontraria vedação expressa no art. 51, IV, do Código de Defesa do Consumidor, por ser incompatível com os deveres decorrentes da cláusula geral de boa fé objetiva.

Em suma, os custos com a atividade desenvolvida devem mesmo recair sobre o fornecedor, que aufera lucros com a mesma, e não sobre o consumidor, parte vulnerável e, muitas vezes, hipossuficiente”

A Nota Técnica nº 777/2005 do Ministério da Justiça conclui:

“Pelo exposto, percebe-se, então, que a cobrança das despesas de emissão de boleto bancário ao consumidor viola o disposto nos art. 39, inciso V e 51, IV e § 1º, incisos I, II e III, todos do CDC.”

Esta tem sido também a posição de diversos Tribunais de Justiça que tem se pronunciado contrariamente à cobrança por emissão de boleto

bancário ou qualquer outra forma de propiciar o pagamento. Além destes, os diversos órgãos e entidades de defesa do consumidor também se posicionam da mesma maneira considerando tal prática ilegal. Este relator, inclusive, recebeu diversas manifestações de entidades de defesa do consumidor posicionando-se favoravelmente a idéia desta proposta.

Cabe, no entanto, ressaltar que tal entendimento não é unânime. Nesta Casa, a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio aprovou o parecer do Ilustre Deputado Guilherme Campos que aprovando o Projeto de Lei nº 3.574, de 2008, na forma do Substitutivo apresentado, e rejeitou os demais Projetos. Para aquela Comissão, há que se fazer uma distinção entre os boletos bancários firmados entre instituições bancárias e fornecedores de bens e serviços, sem que o consumidor final seja parte neste acordo, e o carnê de pagamento e boletos emitidos diretamente pelos fornecedores de produtos e prestadores de serviços. Segundo aquele Colegiado, naqueles casos a cobrança é realmente indevida e já se encontram disciplinas pelas Resoluções de nº 3.517, de 2007 e 3.693, de 2009. No entanto, no segundo caso, eles argumentam que a proibição de cobrança dessas modalidades de pagamento irão sobrecarregar, em maior grau os consumidores de menor poder aquisitivo, que não possuem meios, como a internet, de emissão desse boletos em sua própria casa.

Apesar das ponderações do Relator e do entendimento daquele Colegiado, mantenho o entendimento de que as Resoluções supracitadas não disciplinam a questão da maneira definitiva e que o argumento utilizado para defender a cobrança no caso dos boletos emitidos diretamente pelos fornecedores não parecem plausíveis do ponto de vista econômico e jurídico. Penalizando, ao contrário do que argumenta o ilustre Relator da matéria na CDEIC, os consumidores de menor poder aquisitivo que, em muitos casos, pagam pela emissão de boletos valores próximos aos dos bens adquiridos. Quanto às supracitadas Resoluções do Banco Central, elas ao invés de disciplinar a questão à luz do CDC, trouxeram mais desinformação e interpretações equivocadas,

contribuindo para que as instituições financeiras continuem cobrando do consumidor pela emissão de boletos ou cobrança bancária.

Vejamos as propostas ora realatadas. O Projeto de Lei 3.574, de 2008, ao incluir no Art. 51. da Lei 8.078, de 1990 - CDC, o dispositivo do Art. 1º, define claramente a abusividade de cláusulas contratuais que venham a tratar da cobrança de carnês e boletos bancários. Iniciativa esta louvável que contribui em muito para clarear, ainda mais, a legislação e facilitar, desta forma, o entendimento acerca da ilegalidade de tais cobranças. No entanto, acreditamos que alguns pontos contidos nos outros projetos apensados ampliam sobremaneira as garantias ao consumidor e merecem nossa consideração como forma de complementar o PL 3.574, de 2008.

O Projeto de Lei 2.558, de 2007, de autoria do Deputado Chico Lopes, por exemplo, introduz uma alteração que acreditamos ser de grande valia. É a inclusão no inciso XVII, do Art. 51, da expressão “custo de serviço de cobrança”. Com isso, a proibição não fica restrita a cobrança do carnê ou boleto bancário, mas a qualquer custo de serviço de cobrança. Espera-se que não haja mais dúvida sobre a ilegalidade da referida cobrança. Por isso, acreditamos que o teor deste Projeto de Lei será de grande utilidade para explicitar com maior nitidez a ilegalidade da cobrança. No entanto, uma observação merece ser feita. Quando o Projeto de Lei 2.558, de 2007, em seu art. 1º utiliza a palavra *prestação*, cremos que ela poderá limitar o alcance da proposta, pois poderá fazer crer que a proposição atenha-se apenas a valores cobrados em duas vezes ou mais, quando, na verdade, o que se pretende é proibir que o custo de remuneração da cobrança recaia sobre o consumidor, independentemente em quantas vezes este efetuar o pagamento. Custo este que é de única e exclusiva responsabilidade do fornecedor, independentemente da quantidade de vezes em que o pagamento for realizado.

O Projeto de Lei 2.582, de 2007, do Deputado Walter Brito Neto, apensado, apesar da nobreza de seu propósito, esbarra em algumas especificidades que, embora meritórias, dificultam a concretização da idéia

proposta. A observação mais importante refere-se à não interação com a Lei 8.078, de 1990, o CDC. A criação de uma legislação específica, a nosso ver, não contribui para a solução do problema colocado. Acreditamos ser mais indicado que a alteração sobre essa matéria seja feita no corpo do CDC, que já prevê, embora não seja com a clareza desejada, a tipificação desta prática e as penalidades a ela pertinentes. Ganharíamos, desta forma, uma norma mais bem estruturada, com maior alcance e com menores chances de não ser aplicada em sua totalidade. Cabe ressaltar que as preocupações centrais do autor, quais sejam, a proibição da cobrança e a penalização a quem infringir a Lei estão contempladas no nosso Substitutivo e no art. 56 do CDC.

O Projeto de Lei nº 3.201, de 2008, do Deputado Edson Duarte, apensado, repete, *ipsis litteris* o PL 2.558, de 2007, do Deputado Chico Lopes.

O Projeto de Lei nº 3.294, de 2008, do Deputado Celso Russomanno, apensado, inova em dois pontos. O primeiro refere-se a que a vedação de cobrança que se destina a repassar ao consumidor os custos relativos à emissão e envio de carnê, boleto bancário ou a serviços de cobrança, mesmo que este seja autorizado pelo devedor. Ou seja, mesmo que o consumidor tenha autorizado, por qualquer motivação, que os custos da cobrança, ou parte dele, seja acrescentado ao valor da prestação, a cobrança continua vedada. Isto porque, muitas vezes, pela sua situação de hipossuficiência, o consumidor, para que possa adquirir o bem, se sente obrigado a aceitar determinadas cláusulas contratuais, algumas claramente abusivas. Sendo assim, admitir que esta situação possa ocorrer e que, em acontecendo, o consumidor terá resguardado seus direitos de não ter que arcar com os custos de cobrança nos parece decisão bastante acertada. A segunda inovação refere-se na inclusão, em seu parágrafo único, da menção expressa que a vedação aplica-se às instituições financeiras e demais entidades autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Espera-se, desta forma, que às instituições financeiras sintam-se desmotivadas a continuar com a prática desta situação que a nosso ver é claramente contrária ao que já está contido no Código de Defesa do Consumidor.

Há que se destacar, antes de proferirmos o voto, a oportunidade dos projetos diante benefício que ele trará aos consumidores. Este tem sido um dos temas de maior incidência de desrespeito aos direitos do consumidor e o interesse dos nobres autores dos projetos ora analisados demonstra o compromisso destes parlamentares com a defesa dos direitos do consumidor brasileiro.

Diante do exposto, somos pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 3.574, de 2008 e de seus apensos o Projeto de Lei 2.558, de 2007; o Projeto de Lei 2.582, de 2007; o Projeto de Lei nº 3.201, de 2008 e o Projeto de Lei nº 3.294, de 2008, na forma do Substitutivo ora ofertado.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado CEZAR SILVESTRI
Relator

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.574, DE 2008

(Apensados os Projetos de Lei nº 2.558, de 2007, o PL nº 2.582, de 2007, o PL nº 3.201, de 2008 e o nº 3.294, de 2008)

Acrescenta o inciso XVII ao art. 51 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para inserir no rol das cláusulas abusivas, a permissão ao fornecedor de acrescentar ao valor contratado, a qualquer título, parcela destinada a transferir ao consumidor o custo de emissão de carnê, boleto bancário ou custo de cobrança.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art.51 da Lei 8.078, de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XVII:

Art. 51. São nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que:

.....

XVII – permitam ao fornecedor ou às instituições financeiras e demais entidades autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil acrescentar ao valor contratado, a qualquer título, parcela destinada a transferir ao consumidor os custos relativos à emissão e envio de carnê, boleto bancário ou de qualquer cobrança, ainda que expressamente autorizado pelo devedor.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado CEZAR SILVESTRI
Relator