



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 1.807-A, DE 2011

(Do Sr. Francisco Araújo)

Acrescenta parágrafo ao art. 51 da Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, para permitir ao julgador declarar, de ofício, a nulidade das cláusulas abusivas; tendo parecer da Comissão de Defesa do Consumidor, pela aprovação (relator: DEP. ROBERTO SANTIAGO).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

DEFESA DO CONSUMIDOR; E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54, RICD).

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Defesa do Consumidor:

- parecer do relator
- parecer da Comissão
- voto em separado

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 51 da Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte § 5º:

“Art. 51.....

.....

§ 5º *A nulidade das cláusulas abusivas poderá ser declarada de ofício pelo juiz, inclusive nos contratos bancários.*” (NR)

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

JUSTIFICAÇÃO

A Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor - CDC), constitui um diploma garantista que – com o objetivo de concretizar o princípio constitucional da isonomia – concede um aparato normativo tendente a restabelecer o equilíbrio entre os fornecedores, detentores do poder econômico, e os consumidores, ontologicamente hipossuficientes nas sociedades de massa.

O CDC traduz, portanto, uma lei com a elevadíssima função social de *“tutelar um grupo específico de indivíduos, considerados vulneráveis às práticas abusivas do livre mercado”, impondo “uma série de novos deveres imputados a outros agentes da sociedade, os quais, por sua profissão ou pelas benesses que recebem, considera o legislador que possam e devam suportar esses riscos”*¹.

É exemplo dessa tutela, a indicação, pelo art. 51 do CDC, das cláusulas que, mesmo aquiescidas pelo consumidor, devem ser consideradas nulas, porquanto prejudiciais ao consumidor. Nessas hipóteses, a autonomia de vontade das partes cede terreno para valores que o legislador elegeu como socialmente mais relevantes: o equilíbrio e a boa-fé nas relações de consumo. Entende o Código que normas abusivas, iníquas, contrariam o interesse público imanente ao mercado de consumo e devem, conseqüentemente, ser fulminadas, ainda que derivadas da livre pactuação entre as partes.

Esse evidente caráter público das normas que demandam a equidade nos contratos de consumo deveria, indubitavelmente, autorizar o Judiciário a reconhecer a nulidade das cláusulas abusivas independentemente de iniciativa da parte. Essa vinha sendo, aliás, a posição consolidada da doutrina especializada e da parcela majoritária da jurisprudência.

¹ MARQUES, Cláudia Lima. *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor / Cláudia Lima Marques, Antônio Herman V. Benjamin, Bruno Miragem – 2ª ed. rev., atual. e ampl.* – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. p. 51-52

No entanto, no ano de 2009, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) houve por bem editar a Súmula 381, estabelecendo que “*nos contratos bancários, é vedado ao julgador conhecer, de ofício, da abusividade das cláusulas*”. Sem pretender desmerecer a argumentação que respaldou o posicionamento da Corte, cremos que a exigência de iniciativa da parte para o conhecimento da nulidade das cláusulas abusivas fragiliza, de modo injustificável, o instrumental de defesa e proteção do consumidor e coloca em risco o interesse de toda a sociedade na manutenção de um mercado de consumo justo e equilibrado.

A natureza cogente das normas que exigem equilíbrio nos contratos de consumo mais do que autorizar, exige a atuação de ofício dos julgadores. Entendemos que o reconhecimento de ofício das nulidades contribui para impedir que a desigualdade de forças entre fornecedores e consumidores – relacionadas, por exemplo, à assimetria de conhecimento e de recursos financeiros para uma eficiente defesa de seus interesses – repercuta na esfera judicial e resulte em decisões desarrazoadamente desfavoráveis ao consumidor e prejudiciais às relações de consumo.

Para assegurar que as nulidades das cláusulas abusivas possam ser reconhecidas pelo Judiciário independentemente de provocação das partes, inclusive nos contratos bancários a que se refere a Súmula 381 do STJ, apresentamos a presente proposição.

Submetendo o vertente Projeto de Lei à apreciação desta Casa, solicitamos a colaboração dos ilustres Pares para seu aprimoramento e aprovação.

Sala das Sessões, em 07 de julho de 2011.

Deputado FRANCISCO ARAÚJO

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI
--

LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990

Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

**TÍTULO I
DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR**

CAPÍTULO VI

DA PROTEÇÃO CONTRATUAL

Seção II

Das Cláusulas Abusivas

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

I - impossibilitem, exonerem ou atenuem a responsabilidade do fornecedor por vícios de qualquer natureza dos produtos e serviços ou impliquem renúncia ou disposição de direitos. Nas relações de consumo entre o fornecedor e o consumidor pessoa jurídica, a indenização poderá ser limitada, em situações justificáveis;

II - subtraíam ao consumidor a opção de reembolso da quantia já paga, nos casos previstos neste código;

III - transfiram responsabilidades a terceiros;

IV - estabeleçam obrigações consideradas iníquas, abusivas, que coloquem o consumidor em desvantagem exagerada, ou sejam incompatíveis com a boa-fé ou a equidade;

V - (VETADO);

VI - estabeleçam inversão do ônus da prova em prejuízo do consumidor;

VII - determinem a utilização compulsória de arbitragem;

VIII - imponham representante para concluir ou realizar outro negócio jurídico pelo consumidor;

IX - deixem ao fornecedor a opção de concluir ou não o contrato, embora obrigando o consumidor;

X - permitam ao fornecedor, direta ou indiretamente, variação do preço de maneira unilateral;

XI - autorizem o fornecedor a cancelar o contrato unilateralmente, sem que igual direito seja conferido ao consumidor;

XII - obriguem o consumidor a ressarcir os custos de cobrança de sua obrigação, sem que igual direito lhe seja conferido contra o fornecedor;

XIII - autorizem o fornecedor a modificar unilateralmente o conteúdo ou a qualidade do contrato, após sua celebração;

XIV - infrinjam ou possibilitem a violação de normas ambientais;

XV - estejam em desacordo com o sistema de proteção ao consumidor;

XVI - possibilitem a renúncia do direito de indenização por benfeitorias necessárias.

§ 1º Presume-se exagerada, entre outros casos, a vontade que:

I - ofende os princípios fundamentais do sistema jurídico a que pertence;

II - restringe direitos ou obrigações fundamentais inerentes à natureza do contrato, de tal modo a ameaçar seu objeto ou equilíbrio contratual;

III - se mostra excessivamente onerosa para o consumidor, considerando-se a natureza e conteúdo do contrato, o interesse das partes e outras circunstâncias peculiares ao caso.

§ 2º A nulidade de uma cláusula contratual abusiva não invalida o contrato, exceto quando de sua ausência, apesar dos esforços de integração, decorrer ônus excessivo a qualquer das partes.

§ 3º (VETADO).

§ 4º É facultado a qualquer consumidor ou entidade que o represente requerer ao Ministério Público que ajuíze a competente ação para ser declarada a nulidade de cláusula contratual que contrarie o disposto neste código ou de qualquer forma não assegure o justo equilíbrio entre direitos e obrigações das partes.

Art. 52. No fornecimento de produtos ou serviços que envolva outorga de crédito ou concessão de financiamento ao consumidor, o fornecedor deverá, entre outros requisitos, informá-lo prévia e adequadamente sobre:

.....

.....

SUMULA Nº 381 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE 22 DE ABRIL DE 2009

Nos contratos bancários, é vedado ao julgador conhecer, de ofício, da abusividade das cláusulas.

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

I – RELATÓRIO

O presente projeto de lei, de autoria do eminente Deputado Francisco Araújo, acrescenta dispositivo à Lei n.º 8.078, de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para permitir ao Judiciário reconhecer de ofício a nulidade das cláusulas contratuais abusivas, mesmo que relacionadas a contratos bancários.

Segundo a Justificação do Projeto, a “*natureza cogente das normas que exigem equilíbrio nos contratos de consumo mais do que autorizar, exige a atuação de ofício dos julgadores*”. Ainda conforme a Justificação, o reconhecimento de ofício das nulidades impediria que a desigualdade de forças entre fornecedores e consumidores resultasse “*em decisões desarrazoadamente desfavoráveis ao consumidor e prejudiciais às relações de consumo*”.

Conforme despacho da Mesa da Câmara dos Deputados, a matéria foi distribuída para exame conclusivo das Comissões de Defesa do Consumidor (CDC) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), respectivamente.

Nesta Comissão de Defesa do Consumidos fomos incumbidos de relatar o mencionado projeto, ao qual, no prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Vislumbramos, na proposição em tela, uma significativa e irretocável contribuição para o fortalecimento do instrumental de proteção e defesa do consumidor.

As normas de proteção ao consumidor, devemos lembrar, são a manifestação inequívoca de uma decisão política fundamental adotada pela nossa Constituição Federal. De acordo com essa decisão – inscrita no art. 170 – a ordem econômica tem como objetivo assegurar a dignidade humana e a justiça social baseada, essencialmente, em princípios como o da função social da propriedade e o da defesa do consumidor.

Ao obrigar o diálogo entre a atividade econômica e os interesses da coletividade, a Constituição busca harmonizar a dimensão individual e a dimensão social. Permite, assim, o desenvolvimento e o progresso dos mercados – e, conseqüentemente, de seus agentes econômicos – mas define, ao mesmo tempo, limitações principiológicas que objetivam preservar os interesses maiores da sociedade.

Tais limitações constituem, nesse passo, normas de ordem pública, regras que restringem a autonomia dos particulares com o intuito de assegurar a primazia do interesse coletivo nas relações de mercado. Um exemplo emblemático dessas limitações reside no art. 51 do Código de Defesa do Consumidor, dispositivo que enumera, exemplificativamente, as cláusulas que, ainda que fruto da negociação entre as partes, serão nulas de pleno direito. São as chamadas cláusulas abusivas, itens contratuais que, por ofenderem os princípios basilares das relações de consumo, não produzem efeito jurídico algum.

A racionalidade de tais nulidades repousa na compreensão de que a função social dos contratos (extensão da função social da propriedade) e a defesa do consumidor constituem valores coletivos essenciais que devem prosperar sobre a individualidade das partes contratantes quando a vontade destas contrariar esses dois institutos fundamentais. Como ensina Luiz Otavio de Oliveira Amaral², as

² AMARAL, Luiz Otavio de Oliveira. Teoria Geral do Direito do Consumidor – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p.221

cláusulas abusivas são “cláusulas ou disposições contratuais que já nascem com essa marca de ineficácia, é enfim, a doença mortal e congênita da ineficácia absoluta jurídica absoluta (=privação de todos os efeitos jurídicos) que a lei reconhece nessas cláusulas em função da inequidade de seus conteúdos, doença essa que só pode ser enfrentada com o sacrifício da existência jurídica”.

Por representarem ofensas gravíssimas aos princípios de ordem pública que norteiam o direito do consumidor – em especial os da boa-fé e da equidade – e por serem absolutamente nulas, as cláusulas abusivas deveriam ser reconhecidas de ofício pelo Juiz, ou seja, independentemente de provocação das partes. Esse, conforme bem ilustra a Justificação do Projeto, vinha sendo o entendimento de parte da doutrina e jurisprudência até o advento da Súmula 381 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que, em 2009, houve por bem estabelecer que “nos contratos bancários, é vedado ao julgador conhecer, de ofício, da abusividade das cláusulas”.

Ora, com todo o respeito à Corte Superior, não parece compatível com a moldura constitucional de nossa ordem econômica determinar que o Poder Judiciário, deparando-se com uma disposição contratual contrária à ordem pública, permaneça inerte e permita a sobrevivência de uma cláusula que a própria lei estipula como juridicamente inexistente.

Seja em apreço aos princípios constitucionais da função social dos contratos e da defesa do consumidor, seja em apreço ao princípio legal (inserto no art. 6º, VI, do CDC) de efetiva prevenção e reparação dos danos ao consumidor, cremos que a nulidade das cláusulas abusivas necessita sim ser declarada de ofício por nossos julgadores.

E essa necessidade mostra-se ainda mais premente no contexto dos contratos bancários mencionados pela Súmula do STJ. É justamente no segmento financeiro que a vulnerabilidade do consumidor frente ao poder econômico dos fornecedores revela-se mais evidente. Com a vênua devida, consideramos que impedir – no espaço econômico de maior desigualdade entre as partes – que a última instância estatal em socorro do consumidor lesado (Poder Judiciário) possa se manifestar de ofício sobre cláusulas que contrariam o interesse público significa, lamentavelmente, admitir a possibilidade de insucesso concreto do aparato de defesa e proteção do consumidor.

Para que isso não ocorra, posicionamo-nos favoravelmente ao Projeto, que, de modo expresso, assegura ao Judiciário o reconhecimento da nulidade das cláusulas abusivas independentemente de provocação das partes, inclusive nos contratos bancários.

Em vista do exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei n.º 1.807, de 2011.

Sala da Comissão, em 13 de setembro de 2011.

Deputado ROBERTO SANTIAGO
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Defesa do Consumidor, em reunião realizada hoje, aprovou, contra os votos dos Deputados Raimundão, Eli Correa Filho, Ricardo Izar, Severino Ninho e Walter Ihoshi, o Projeto de Lei nº 1.807/2011, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Roberto Santiago. O Deputado Ricardo Izar apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Roberto Santiago - Presidente; César Halum e Ricardo Izar - Vice-Presidentes; Carlos Sampaio, Chico Lopes, Eli Correa Filho, Givaldo Carimbão, Iracema Portella, José Carlos Araújo, Joseph Bandeira, Lauriete, Otoniel Lima, Raimundão, Reguffe, Severino Ninho, Walter Ihoshi, Aline Corrêa, Carlinhos Almeida e Dimas Ramalho.

Sala da Comissão, em 9 de novembro de 2011.

Deputado **ROBERTO SANTIAGO**
Presidente

VOTO EM SEPARADO

O presente projeto de lei, de autoria do Deputado Francisco Araújo, acrescenta dispositivo à Lei n.º 8.078, de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para permitir ao Judiciário reconhecer de ofício a nulidade das cláusulas contratuais abusivas, mesmo que relacionadas a contratos bancários.

Conforme despacho da Mesa da Câmara dos Deputados, a matéria foi distribuída para exame conclusivo das Comissões de Defesa do Consumidor (CDC) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), respectivamente.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

Na Comissão de Defesa do Consumidor foi designado para relatar a matéria o Deputado Roberto Santiago, que apresentou parecer pela aprovação do projeto, sem alterações. O projeto aguarda votação na Comissão.

I - PARECER

A presente proposição vem em sentido contrário do atual posicionamento do Poder Judiciário, pois o entendimento mais recente da egrégia Corte do STJ é no sentido da impossibilidade do reconhecimento, de ofício, de nulidade de cláusulas contratuais consideradas abusivas, sendo, para tanto, necessário o pedido expresso da parte interessada.

Referido entendimento, inclusive, foi pacificado com o Enunciado n. 381 desta Corte Superior de Uniformização Jurisprudencial, julgado em 22/04/2009, DJe 05/05/2009 in verbis:

"Nos contratos bancários, é vedado ao julgador conhecer, de ofício, da abusividade das cláusulas."

Em homenagem ao método dispositivo (Código de Processo Civil, Art. 2º: *Nenhum juiz prestará a tutela jurisdicional senão quando a parte ou o interessado a requerer, nos casos e forma legais.*), é defeso ao juiz rever de ofício o contrato para, com base no Art. 51, IV, do Código de Defesa do Consumidor anular cláusulas que considere abusivas.

De qualquer modo, a teor do Código de Processo Civil não cabe ao Poder Judiciário a iniciativa de rever espontaneamente cláusulas contratuais. Essa vedação, corolário do método dispositivo, resulta do preceito contido no Art. 2º do Código de Processo Civil. Em verdade, o Art. 2º exprime o compromisso do direito processual civil brasileiro com o método dispositivo que, de sua vez é consequência do estado de direito democrático, evitando que o juiz se transforme em inquisidor e se instaure odiosa ditadura judicial. O dispositivo, hoje, é temperado com algum teor de inquisição. Permite-se, assim que, em situações legalmente definidas, o juiz ultrapasse os limites dos pedidos.

Cabe salientar que a Lei Ordinária nº 11.977, de 2009, que acresceu Artigo 15 – A a Lei Ordinária nº 4.380, de 1964, deixou claro que no ato da contratação e sempre que

solicitado pelo devedor o credor deverá apresentar, de modo claro e preciso, e de fácil entendimento e compreensão, informações a respeito do contrato.

“Art. 15-A. É permitida a pactuação de capitalização de juros com periodicidade mensal nas operações realizadas pelas entidades integrantes do Sistema Financeiro da Habitação - SFH.

§ 1º No ato da contratação e sempre que solicitado pelo devedor será apresentado pelo credor, por meio de planilha de cálculo que evidencie de modo claro e preciso, e de fácil entendimento e compreensão, o seguinte conjunto de informações:

I – saldo devedor e prazo remanescente do contrato;

II – taxa de juros contratual, nominal e efetiva, nas periodicidades mensal e anual;

III – valores repassados pela instituição credora às seguradoras, a título de pagamento de prêmio de seguro pelo mutuário, por tipo de seguro;

IV – taxas, custas e demais despesas cobradas juntamente com a prestação, discriminadas uma a uma;

V – somatório dos valores já pagos ou repassados relativos a:

a) juros;

b) amortização;

c) prêmio de seguro por tipo de seguro;

d) taxas, custas e demais despesas, discriminando por tipo;

VI – valor mensal projetado das prestações ainda não pagas, pelo prazo remanescente do contrato, e o respectivo somatório, decompostos em juros e amortizações;

VII – valor devido em multas e demais penalidades contratuais quando houver atraso no pagamento da prestação.

§ 2º No cômputo dos valores de que trata o inciso VI do § 1o, a instituição credora deve desconsiderar os efeitos de eventual previsão contratual de atualização.”

Nesta monta, resta claro que os contratos bancários devem ser esclarecidos aos contratantes.

Ressalta-se que a possibilidade de decretação de nulidade de cláusulas pelo juiz, de ofício, nas hipóteses deste projeto de lei, fere os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, inc. XV da Constituição Federal), uma vez que retira o direito de uma das partes formar o convencimento do juiz sobre a matéria que este irá decidir.

Para que fosse admissível o texto proposto no projeto, seria preciso, no mínimo, que estabelecesse um parâmetro para decretação de nulidade (ex. Sumula Vinculante de determinado tema). Isto porque, o entendimento acerca da abusividade de determinada cláusula nem sempre é uniforme dentro do Poder Judiciário. O entendimento pode variar entre um juízo e outro, especialmente nos casos em que não há jurisprudência formada sobre o conteúdo de determinada cláusula. Com isso, a lei, ao deixar livre ao arbítrio do juiz a delimitação da abusividade, sem estabelecer qualquer parâmetro, traz insegurança jurídica e restringe indevidamente o direito à ampla defesa uma vez que, com a vigência do texto do projeto de lei 1801/2011, em todo e qualquer processo judicial, o fornecedor do mercado de consumo teria de se defender e se manifestar a respeito do conteúdo integral das cláusulas de seus contratos, sob pena de uma delas ser considerada ilegal.

A nova norma correria grave risco de ser declarada inconstitucional, uma vez que apesar de existir autorização implícita para declaração de ofício de nulidade de cláusula no artigo 51, caput, do Código de Defesa do Consumidor, o Superior Tribunal de Justiça já possui entendimento desfavorável à declaração de nulidade unilateral, pelo juiz, com base no princípio do efeito devolutivo dos recursos e da vedação da reformatio in pejus, conforme fundamentos dados no acórdão do Recurso Especial 537.699, que segue anexo. O que a nova lei faria seria tornar explícita uma autorização legal implícita já existente e que foi rejeitada por ampla maioria de votos pelo STJ e consolidada pela Súmula 381.

O Juiz deve ater-se aos autos, não podendo conhecer senão das questões suscitadas pelas partes e nem decidir além dos limites em que a ação foi proposta. A declaração da nulidade de cláusula sem que esta houvesse sido demandada pelo autor da ação tornaria a sentença extra petita, concedendo tutela além da que foi pedida, o que é vedado pelos artigos 128 e 460 do Código de Processo Civil.

Por tudo o acima exposto a consideramos que a proposta deve ser rejeitada.

Sala da Comissão, 19de outubro de 2011.

Deputado RICARDO IZAR

FIM DO DOCUMENTO
