

PARECER Nº , DE 2005

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o PLS nº 263, de 2004, que acrescenta § 6º ao art. 43 do Código de Defesa do Consumidor, para *dispor sobre a formação de cadastro positivo nos sistemas de proteção ao crédito*.

RELATOR: Senador **GARIBALDI ALVES FILHO**

I – RELATÓRIO

Esta Comissão examina o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 263, de 2004, de autoria do Senador RODOLPHO TOURINHO, que acrescenta § 6º ao art. 43 do Código de Defesa do Consumidor (CDC – Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990), para *dispor sobre a formação de cadastro positivo nos sistemas de proteção ao crédito*.

Excetuada a cláusula de vigência, limita-se o projeto a acrescentar § 6º ao art. 43 do CDC, com o seguinte teor:

Art. 43.

§ 6º No fornecimento de produtos ou serviços que envolvam outorga de crédito ou concessão de financiamento ao consumidor, o fornecedor informará, aos respectivos Sistemas de Proteção ao Crédito, sobre o adimplemento das obrigações pelo consumidor para formação de cadastro positivo.

A justificação explicita o objetivo de *melhorar a qualidade das informações constantes dos arquivos de crédito com a inclusão de dados referentes aos bons pagadores*.

Afirma, ainda, que a prestação de informações sobre o cumprimento, pelo consumidor, de suas obrigações *contribuirá para aumentar a segurança na concessão do crédito e para diminuir as taxas de juros atualmente cobradas no mercado.*

Houve apresentação de duas emendas.

A Emenda nº 1, de autoria do Senador ANTERO PAES DE BARROS, acrescenta, ao final do novo § 6º, a expressão “*ficando, na hipótese, dispensada a comunicação a que alude o § 2º*”, a fim de excluir a comunicação prévia ao consumidor no caso de formação do cadastro positivo.

Esclarece a justificação da Emenda nº 1 que a comunicação prévia ao consumidor seria, na hipótese, *desnecessária*, porquanto as informações a serem incluídas em bancos de dados dessa natureza são positivas e benéficas aos tomadores de crédito.

A Emenda nº 2, de autoria do Senador ARTHUR VIRGÍLIO, visa a suprimir o art. 2º do substitutivo ao PLS nº 263, de 2004, apresentado por este Relator, a fim de excluir a vedação, endereçada aos operadores de cadastros positivos, para discriminar sem justa causa as condições e taxas ofertadas aos tomadores de empréstimos.

Esclarece a justificação da Emenda nº 2 que tal regra propiciará insegurança jurídica no exercício da atividade de ofertar condições diferenciadas por meio do uso de informações contidas em cadastro positivo. A insegurança decorreria da redação proposta pelo Relator: poder-se-ia entender que toda e qualquer prática diferenciada de condições e taxas constitui discriminação sem justa causa.

II – ANÁLISE

Passamos à abordagem do PLS nº 263, de 2004, sob os parâmetros de constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito.

Sob o enfoque da constitucionalidade formal, o projeto não apresenta vícios, porquanto observadas as regras pertinentes à competência do ente federativo – dado que cabe concorrentemente à União legislar sobre direito econômico, produção e consumo e responsabilidade por dano ao

consumidor (art. 24, incisos I, V e VIII, da Constituição) – e à iniciativa legislativa, atribuída a qualquer membro do Congresso Nacional (art. 61 da Constituição), inclusive para o tema em análise, que não se insere entre aqueles de iniciativa privativa do Presidente da República ou de outros titulares previstos no texto constitucional.

Sob o enfoque da constitucionalidade material, o projeto também não apresenta vícios.

Com efeito, a criação e manutenção de cadastros positivos por detentores de bancos de dados consubstancia atividade econômica de objeto lícito e sujeita à liberdade de iniciativa econômica.

É constitucional, inclusive, a possibilidade de inclusão de dados no cadastro positivo, sem que prévia anuência seja solicitada ao consumidor, e isso por cinco fundamentos.

Primeiro, a inclusão, em sistemas de proteção ao crédito, de dados creditícios referentes a usuários de crédito (consumidores) constitui requisito necessário ao exercício dessa atividade econômica, a qual está baseada em dados e informações sobre operações de crédito firmadas com consumidores.

Segundo, os cadastros positivos fomentam a efetividade de diversos princípios constitucionais que informam a ordem econômica, em especial: a) a livre iniciativa econômica (CF, art. 170, *caput*); b) a defesa do consumidor (CF, art. 170, inc. V), porquanto propiciará o barateamento da captação de empréstimo pelos bons pagadores; c) a defesa da concorrência (CF, art. 170, inc. IV), porque estimulará a competição, entre instituições financeiras, pela oferta, aos bons pagadores, de serviços creditícios mais baratos; e d) a busca do pleno emprego (CF, art. 170, inc. VIII), porque propiciará maior eficiência alocativa na concessão de crédito, tanto no aspecto subjetivo (a quem conceder o crédito), como no aspecto objetivo (volume de crédito a ser concedido).

Terceiro, a exigência de que a inclusão de dados em cadastros positivos dependa de anuência, prévia ou póstuma, do consumidor, inviabiliza, em termos operacionais, qualitativos, de custo e de tempo, a atividade de prestação de serviços de informação creditícia por meio de cadastros positivos.

Quarto, considerando-se, como salientado no parágrafo anterior, que a exigência de anuência do consumidor inviabiliza a formação e manutenção de cadastros positivos, deve ser considerada *razoável* e *proporcional* a restrição que tal atividade opera na intimidade e na vida privada dos consumidores (CF, art. 5º, inc. X).

Quinto, considerados o disposto no parágrafo anterior e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não há vício de inconstitucionalidade se a busca de objetivos e valores juridicamente tutelados – no caso, a livre iniciativa econômica, a defesa da concorrência, a defesa do consumidor e a busca do pleno emprego, promovidos por meio do exercício da atividade relacionada aos cadastros positivos – acarreta restrição *razoável* e *proporcional* (isto é, que atenda aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade) a direitos e garantias fundamentais.

Na hipótese, a restrição é razoável e proporcional porque os benefícios que os cadastros positivos geram – a promoção da livre iniciativa econômica, da defesa da concorrência e do consumidor e a busca do pleno emprego – compensam, largamente, os custos de sua formação e manutenção – no caso, a restrição, não excessiva, operada nos direitos fundamentais à vida privada e à intimidade dos tomadores de crédito.

Questão diversa, a ser abordada no mérito da presente análise, relaciona-se à possibilidade de utilização do cadastro no intuito de discriminar ilicitamente consumidores de crédito.

Quanto à regimentalidade, o projeto não apresenta vício, vez que, nos termos do art. 101, inciso I, do Regimento Interno desta Casa, compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, e, nos termos do art. 99, inciso I, compete à Comissão de Assuntos Econômicos opinar sobre aspectos econômicos e financeiros de qualquer matéria que lhe seja submetida por deliberação do Plenário.

Quanto à juridicidade, observa o projeto os aspectos de: a) *inovação*, dado que regula o cadastro positivo gerido por entidades privadas de proteção ao crédito, formado a partir de dados pessoais dos tomadores de crédito, dados esses capazes de atestar a boa conduta de seus titulares em face de compromissos assumidos com credores; b) *efetividade*, representada pela potencial utilização de tais cadastros por prestadores de

serviço de crédito, os quais passarão a deter critério objetivo para discriminar consumidores; c) *espécie normativa adequada*, já que a intervenção do Estado na atividade econômica de cadastro positivo de tomadores de crédito depende de lei ordinária, exigível pelo art. 174, *caput*, da Constituição, para o exercício de fiscalização e controle; d) *coercitividade*, representada pelo comando imposto ao fornecedor de crédito, o qual *deverá* enviar, ao titular do sistema de proteção de dados, informações referentes aos seus tomadores de crédito, e e) *generalidade*, vez que as normas do projeto se aplicam, indistintamente, a todos os fornecedores e tomadores de crédito.

A técnica legislativa também foi observada, dado que não há inclusão de matéria diversa ao tema, e a expressão utilizada – “cadastro positivo” – preenche os requisitos de redação das disposições normativas, por ser afeta ao senso comum e designar, de modo abrangente, o conjunto de dados capazes de atestar a boa conduta de consumidores que tenham assumido compromissos com fornecedores de crédito.

Sugere-se, entretanto, emenda de mera redação para o § 6º adicionado ao art. 43 do CDC, a fim de tornar mais claros os limites dos direitos e deveres envolvidos na prestação de serviços de outorga de crédito mediante a utilização de cadastros positivos.

Acerca do mérito, o projeto acresce nova finalidade aos bancos de dados creditícios, caracterizada pela descrição de informações mais precisas sobre os tomadores de crédito.

A proposição fomenta a circulação de riquezas e incentiva a atividade econômica, em especial a *atividade* de outorga de crédito e financiamento ao consumidor, porquanto os dados obtidos por meio do cadastro positivo reduzem a assimetria de informação em favor do fornecedor de crédito, o qual poderá, nesse contexto, reduzir o custo e ampliar o volume do crédito que outorga.

A utilidade social da medida evidencia-se, nesse contexto, pelo incremento de linhas de crédito mais baratas e amplas aos consumidores que, com base nos critérios adotados pelo gestor do cadastro positivo, sejam considerados bons pagadores, isto é, devedores de baixo risco.

Deve-se observar, entretanto, que os critérios definidos pelos gestores de cadastros positivos podem, em certas circunstâncias, discriminar de modo não razoável diversas categorias de consumidores com perfil de

baixo risco para a conduta inadimplente. Entre as diversas formas de discriminação ilícita identificáveis, duas merecem destaque:

- a) primeiro, a discriminação operada entre o bom tomador de crédito e aquele que regulamente não toma crédito, porque prefere adquirir bens ou serviços por meio de pagamento à vista. Na hipótese, quem compra à vista não possuirá perfil indicado em cadastros positivos de crédito; se eventualmente necessitar de crédito, não deterá, provavelmente, as mesmas facilidades e descontos ofertados ao contumaz consumidor (e bom pagador) de crédito;
- b) segundo, o cadastro positivo propiciará o monitoramento do nível de endividamento do consumidor, o que possibilita a discriminação entre consumidores que não atrasam seus pagamentos, mas que possuam níveis de endividamento (relação entre renda e volume de crédito tomado) distintos.

Com o fito de solucionar as questões postas neste item, apresentamos emenda ao projeto, a qual acrescenta um novo art. 2º, renumerando-se o atual art. 2º para art. 3º, que contempla a proibição de discriminação não razoável entre consumidores que cumprem suas obrigações à vista ou a crédito, com alto ou baixo nível de endividamento.

III – ANÁLISE DA EMENDA Nº 1

A Emenda nº 1 é meritória, porquanto dispensa, para o cadastro de informações positivas, a exigência prevista no § 2º acrescido ao art. 43 do CDC, justificável apenas na hipótese de inserção de informações negativas sobre o consumidor.

IV – ANÁLISE DA EMENDA Nº 2

A Emenda nº 2 deve ser rejeitada pelos motivos expostos no mérito deste relatório, com especial enfoque para a possibilidade de os critérios definidos pelos gestores de cadastros positivos discriminarem, de modo não razoável, diversas categorias de consumidores com perfil de baixo risco para a conduta inadimplente.

V – VOTO

Em consonância com as justificativas apresentadas, opinamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 263, de 2004, com o acolhimento da Emenda nº 1, rejeição da Emenda nº 2 e adição da emenda anotada ao final:

EMENDA Nº 1 – CCJ (DE REDAÇÃO)

Dê-se ao art. 1º do PLS nº 263, de 2004, a seguinte redação:

Art. 1º Acrescente-se § 6º ao art. 43 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, com a seguinte redação:

“**Art. 43.**
.....

§ 6º No fornecimento de produtos ou serviços que envolvam outorga de crédito ou concessão de financiamento ao consumidor, o fornecedor informará aos sistemas de proteção ao crédito, para formação de cadastro positivo, as características e o adimplemento das obrigações contraídas, dispensando-se, na hipótese, a comunicação a que alude o § 2º do art. 43. (NR)”

EMENDA Nº 2

Acrescente-se ao PLS nº 263, de 2004, um novo art. 2º, renumerando-se o artigo subsequente:

Art. 2º Acrescente-se § 4º ao art. 52 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, com a seguinte redação:

“**Art. 52.**
.....

§ 4º É vedado ao fornecedor de crédito ou financiamento discriminar, sem justa causa, as condições e taxas ofertadas aos consumidores. (NR)”

Sala da Comissão, 14 de setembro de 2005.

, Presidente

, Relator

VI – DECISÃO DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em Reunião Ordinária realizada nesta data, decide pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 263, de 2004, com a seguinte Emenda:

EMENDA Nº 1-CCJ

Dê-se ao art.1º do PLS nº 263, de 2004, a seguinte redação:

Art.1º Acrescente-se § 6º ao art. 43 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, com a seguinte redação:

“Art. 43

§ 6º No fornecimento de produtos ou serviços que envolvam outorga de crédito ou concessão de financiamento ao consumidor, o fornecedor informará aos sistemas de proteção ao crédito, para formação de cadastro positivo, as características e o adimplemento das obrigações contraídas, dispensando-se, na hipótese, a comunicação a que alude o § 2º do art. 43. (NR)”

Sala das Comissões, 14 de setembro de 2005.

Senador **ANTONIO CARLOS MAGALHÃES**
Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania