



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKY,
DD. PRESIDENTE DO COLENO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

GERALDO ALCKMIN, Governador do Estado de São Paulo, com fundamento nos artigos 102, inciso I, alínea *a*, e 103, inciso V da Constituição Federal, e nas disposições da Lei nº 9.868/99, vem propor **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face da **LEI ESTADUAL nº 15.659**, de 09 de janeiro de 2015 (documento 1), pelas razões que passa a expor:

DOS FUNDAMENTOS DE FATO E DE DIREITO

1. A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo aprovou o Projeto de Lei nº 1247, de 2007, de iniciativa parlamentar, que *“Regulamenta o sistema de inclusão e exclusão dos nomes dos consumidores nos cadastros de proteção ao crédito”*.

2. Referido projeto de lei recebeu veto total deste Governador do Estado, por inconstitucionalidade, em razão da impossibilidade de o Estado de São Paulo legislar sobre a matéria, por ultrapassar



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

os limites fixados pela Constituição Federal, no âmbito da competência concorrente (documento 2).

3. Tal veto, todavia, foi parcialmente rejeitado pela Assembleia Legislativa¹ e, assim, referido projeto de lei acabou por se converter na Lei Estadual nº 15.659, de 09 de janeiro de 2015. Essa lei possui o seguinte teor:

“Lei nº 15.659, de 09 de janeiro de 2015

.....

O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA:

Faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu promulgo, nos termos do artigo 28, § 8º, da Constituição do Estado, a seguinte lei:

Artigo 1º - A inclusão do nome dos consumidores em cadastros ou bancos de dados de consumidores, de serviços de proteção ao crédito ou congêneres, referente a qualquer informação de inadimplemento dispensa a autorização do devedor, mas, se a dívida não foi protestada ou não estiver sendo cobrada diretamente em juízo, deve ser-lhe previamente comunicada por escrito, e

¹Foi mantido o veto ao Artigo 5º.



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

comprovada, mediante o protocolo de aviso de recebimento (AR) assinado, a sua entrega no endereço fornecido por ele.

Artigo 2º - A comunicação deve indicar o nome ou razão social do credor, natureza da dívida e meio, condições e prazo para pagamento, antes de efetivar a inscrição.

Parágrafo único - Deverá ser concedido o prazo mínimo de 15 (quinze) dias para quitação do débito ou apresentação de comprovante de pagamento, antes de ser efetivada a inscrição do nome do consumidor nos cadastros de proteção ao crédito.

Artigo 3º - Para efetivar a inscrição, as empresas que mantêm os cadastros de consumidores residentes no Estado de São Paulo deverão exigir dos credores documento que ateste a natureza da dívida, sua exigibilidade e a inadimplência por parte do consumidor.

Artigo 4º - As empresas deverão manter canal direto de comunicação, indicado expressamente no aviso de inscrição, que possibilite a defesa e a apresentação de



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

contraprova por parte do consumidor, evitando a inscrição indevida.

Parágrafo único - Havendo comprovação por parte do consumidor sobre a existência de erro ou inexatidão sobre o fato informado, fica a empresa obrigada a retirar, independentemente de manifestação dos credores ou informantes, os dados cadastrais indevidos, no prazo máximo de 2 (dois) dias úteis.

Artigo 5º - Vetado.

Artigo 6º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, aos 9 de janeiro de 2015.

a) SAMUEL MOREIRA – Presidente

Publicada na Secretaria da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, aos 9 de janeiro de 2015.”

4. Como se constata, referida lei estadual, de iniciativa parlamentar, veio a estabelecer, no Estado de São Paulo, normas que regulam o sistema de inclusão e exclusão dos nomes dos consumidores nos cadastros de proteção ao crédito.



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

5. Nesse sentido, o art. 1º criou regra, aplicável apenas no Estado de São Paulo, para inclusão do nome dos devedores nos bancos de dados, serviços de proteção ao crédito ou congêneres, possibilitando a inscrição de apontamento, sem sua prévia ciência, se o débito tiver sido protestado ou estiver sendo cobrado em juízo; o art. 2º tratou das regras relativas à comunicação do devedor nas situações previstas no art. 1º; os arts. 3º e 4º trouxeram regras relativas à inscrição e exclusão dos nomes dos devedores, para as empresas que mantêm cadastros de consumidores; o art. 6º é cláusula de vigência.

6. Essa lei violou os §§ 1º e 2º do artigo 24 da Constituição Federal, por contrariar frontalmente normas da Lei Federal nº 8.078/90 – Código de Defesa do Consumidor.

7. O art. 24, inciso V da CF estabeleceu ser a legislação sobre produção e consumo de competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal. Confira-se:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: V – produção e consumo; ...”

8. Quando se trata de matéria submetida à competência concorrente, cabe à União a edição de normas gerais, de cumprimento obrigatório pelos Estados, nos termos dos parágrafos do art. 24 da CF. Confira-se:



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

“Art. 24

§ 1º. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º. A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”

9. Assim, no âmbito da competência concorrente, cabe à União a elaboração de normas gerais sobre o tema (§ 1º), podendo os Estados-membros e o Distrito Federal editar outras normas, desde que não conflitantes com as normas gerais editadas pela União (§ 2º). Caso não haja norma geral editada pela União, os Estados e o Distrito Federal exercem competência legislativa plena (§ 3º), mas a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia das leis estaduais, naquilo que lhe for contrário (§ 4º).

10. Assim, as regras dos § 1º e 2º do art. 24 da CF são claras no sentido de que, no exercício de sua competência, cabe ao



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

legislador estadual suplementar a legislação federal sobre normas gerais editadas pela União, para suprir eventuais lacunas e/ou adequá-las às peculiaridades locais.

11. A União, dentro de sua competência para legislar sobre normas gerais sobre consumo, editou o Código de Defesa do Consumidor, de cumprimento obrigatório pelos Estados.

12. O art. 43 do Código de Defesa do Consumidor assim dispôs:

“Art. 43. O consumidor, sem prejuízo do disposto no art. 86, terá acesso às informações existentes em cadastros, fichas, registros e dados pessoais e de consumo arquivados sobre ele, bem como sobre as suas respectivas fontes.

§ 1º Os cadastros e dados de consumidores devem ser objetivos, claros, verdadeiros e em linguagem de fácil compreensão, não podendo conter informações negativas referentes a período superior a cinco anos.

§ 2º A abertura de cadastro, ficha, registro e dados pessoais e de consumo deverá ser comunicada por escrito ao consumidor, quando não solicitada por ele.



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

§ 3º O consumidor, sempre que encontrar inexatidão nos seus dados e cadastros, poderá exigir sua imediata correção, devendo o arquivista, no prazo de cinco dias úteis, comunicar a alteração aos eventuais destinatários das informações incorretas.

§ 4º Os bancos de dados e cadastros relativos a consumidores, os serviços de proteção ao crédito e congêneres são considerados entidades de caráter público.

§ 5º Consumada a prescrição relativa à cobrança de débitos do consumidor, não serão fornecidas, pelos respectivos Sistemas de Proteção ao Crédito, quaisquer informações que possam impedir ou dificultar novo acesso ao crédito junto aos fornecedores.”

13. Existe, pois, norma geral, regularmente editada dentro da competência da União para fixar regras gerais em matéria submetida à competência concorrente, regras essas distintas e contrárias daquelas constantes da Lei Estadual nº 15.659/2015.

14. De se ressaltar que, também editada pela União, a Lei Federal nº 12.414/2011 disciplinou a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou de pessoas



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

jurídicas, para formação de histórico de crédito. Esse último diploma normativo, todavia, por tratar de cadastro de adimplentes não possui qualquer pertinência com a lei ora atacada que, como já consignado, disciplinou, no âmbito do Estado de São Paulo, cadastro de inadimplentes.

15. A Lei Estadual ora atacada viola frontalmente o art. 43 do Código de Defesa do Consumidor, razão pela qual não pode prevalecer.

16. Com efeito, o art. 1º da referida lei possibilitou a inscrição de apontamento em nome do consumidor em cadastro de inadimplentes sem sua prévia ciência, se o débito tiver sido protestado ou estiver sendo cobrado em juízo.

17. Tal regra contraria frontalmente o parágrafo 2º do art. 43 do Código de Defesa do Consumidor.

18. Reafirmando a eficácia desse dispositivo, o Superior Tribunal de Justiça editou a Súmula nº 359, que estabelece caber “ao órgão mantenedor do cadastro de proteção ao crédito a notificação do devedor antes de proceder à inscrição”.

19. O Código de Defesa do Consumidor, norma de caráter geral, não apresenta exceções quanto à obrigatoriedade da prévia comunicação do devedor acerca da inclusão de apontamento negativo em seu



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

nome. Assim, não pode lei estadual inovar e criar exceções onde a regra geral não previu, sobretudo se tal inovação acarreta prejuízos aos consumidores.

20. Além dessa incompatibilidade, de se ressaltar que o art. 1º da Lei Estadual nº 15.659/2015 determina que a comunicação do débito ao devedor seja feita por escrito, mediante protocolo de aviso de recebimento (AR).

21. Em sentido diverso, a norma do art. 43 do Código de Defesa do Consumidor não exige que haja aviso de recebimento.

22. Entendimento nesse sentido já foi, inclusive, objeto da Súmula 404, do Superior Tribunal de Justiça, a qual dispõe ser *“dispensável o Aviso de Recebimento (AR) na carta de comunicação ao consumidor sobre a negatificação de seu nome em bancos de dados e cadastros”*.

23. Demonstrada, pois, a completa incompatibilidade do artigo 1º da Lei Estadual nº 15.659/2015 com as normas contidas no art. 43 do Código de Defesa do Consumidor, deve ser reconhecida sua total inconstitucionalidade, por visível extrapolação da competência suplementar do Estado, em matéria submetida à competência concorrente.

24. Sendo tal dispositivo o principal artigo da referida lei, do qual todos os demais são dependentes, há o fenômeno da



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

inconstitucionalidade por arrastamento, devendo, em consequência, ser declarada a inconstitucionalidade de toda a lei ora impugnada.

25. Todavia, ainda que não fosse por arrastamento, os demais dispositivos da lei em questão também são inconstitucionais por extrapolação da competência legislativa suplementar do Estado, em matéria submetida à competência concorrente.

26. Com efeito, os artigos 2º, 3º e 4º da referida lei inovaram o ordenamento jurídico, ao criarem obrigações não previstas no Código de Defesa do Consumidor. Assim, também incidiram em inconstitucionalidade.

27. Ao disciplinar a forma de comunicação ao devedor, o caput do artigo 2º determina que ela deverá conter um rol de informações excessivamente minucioso, consistente no nome ou razão social do credor, natureza da dívida e meio, condições e prazo de pagamento. Além disso, seu parágrafo único concedeu ao devedor um prazo suplementar de quinze dias antes de se efetivar a inscrição de seu nome nos cadastros.

28. Tais exigências, além de discrepantes em relação às normas do art. 43 do Código de Defesa do Consumidor, são



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

desarrazoadas e desproporcionais quando em cotejo com outros meios de cobrança à disposição do credor.

29. Na execução por quantia certa contra devedor solvente, o devedor é citado para efetuar o pagamento no prazo de três dias, sob pena de penhora de bens, conforme o art. 652 do Código de Processo Civil.

30. Caso o credor opte pelo protesto extrajudicial do título, o prazo para que o devedor o elida é de três dias úteis contados da protocolização do título, segundo regra do art. 12 da Lei nº 9.492/97. De se ressaltar que tal diploma previu ainda que a intimação do devedor deve conter apenas as informações estritamente necessárias para que ele possa, se vier a ter interesse, adimplir seu débito.

31. Por seu turno, o artigo 3º da lei ora impugnada, ao criar, para as empresas mantenedoras dos cadastros de consumidores, o ônus de verificar a exigibilidade da dívida e a inadimplência por parte do consumidor, também extrapolou os limites da competência legislativa suplementar do Estado nessa matéria, na medida em que o Parágrafo 3º do art. 43 do Código de Defesa do Consumidor não determinou fosse responsabilidade dessas a verificação da exatidão das informações transmitidas pelos credores.

32. Com efeito, nos termos desse dispositivo do Código de Defesa do Consumidor, a responsabilidade pela eventual incorreção



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

dos dados constantes no cadastro é do credor que os forneceu, não de seu detentor, como pretende o dispositivo impugnado.

33. Já o artigo 4º da lei ora impugnada, ao prever prazo de dois dias para a correção de eventuais dados incorretos do devedor, deu ao tema tratamento diverso do mencionado Parágrafo 3º do art. 43 do Código de Defesa do Consumidor, eis que esse dispositivo previu: a) dever ser imediata a correção do dado eventualmente incorreto; b) um prazo de cinco dias para a comunicação das alterações efetuadas.

34. Assim, os artigos 2º, 3º e 4º da Lei Estadual nº 15.659/2015 são inconstitucionais não apenas por serem dependentes lógicos do artigo 1º, como também por extrapolarem os limites da competência legislativa suplementar do Estado, em matéria submetida à competência concorrente.

35. O Supremo Tribunal Federal possui firme orientação no sentido da impossibilidade de lei estadual conflitar com lei federal sobre normas gerais, em matéria de produção e consumo.

36. Nesse sentido, cabe trazer à colação a ementa da ADI 3645/PR, Rel. a Ministra Ellen Gracie:



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 14.861/05, DO ESTADO DO PARANÁ. INFORMAÇÃO QUANTO À PRESENÇA DE ORGANISMOS GENETICAMENTE MODIFICADOS EM ALIMENTOS E INGREDIENTES ALIMENTARES DESTINADOS AO CONSUMO HUMANO E ANIMAL. LEI FEDERAL 11.105/05 E DECRETOS 4.680/03 E 5.591/05. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE PARA DISPOR SOBRE PRODUÇÃO, CONSUMO E PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. ART. 24, V E XII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ESTABELECIMENTO DE NORMAS GERAIS PELA UNIÃO E COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS ESTADOS. 1. Preliminar de ofensa reflexa afastada, uma vez que a despeito da constatação, pelo Tribunal, da existência de normas federais tratando da mesma temática, está o exame na ação adstrito à eventual e direta ofensa, pela lei atacada, das regras constitucionais de repartição da competência legislativa. Precedente: ADI 2.535-MC, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 21.11.03. 2. Seja dispondo sobre consumo (CF, art. 24, V), seja sobre proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII), busca o Diploma



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

estadual impugnado inaugurar regulamentação paralela e explicitamente contraposta à legislação federal vigente. 3. Ocorrência de substituição - e não suplementação - das regras que cuidam das exigências, procedimentos e penalidades relativos à rotulagem informativa de produtos transgênicos por norma estadual que dispôs sobre o tema de maneira igualmente abrangente. Extrapolação, pelo legislador estadual, da autorização constitucional voltada para o preenchimento de lacunas acaso verificadas na legislação federal. Precedente: ADI 3.035, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 14.10.05. 4. Declaração de inconstitucionalidade consequencial ou por arrastamento de decreto regulamentar superveniente em razão da relação de dependência entre sua validade e a legitimidade constitucional da lei objeto da ação. Precedentes: ADI 437-QO, rel. Min. Celso de Mello, DJ 19.02.93 e ADI 173-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 27.04.90. 5. Ação direta cujo pedido formulado se julga procedente." (Tribunal Pleno, julgamento em 31/05/2006).

37. Nesse processo, discutiu-se a constitucionalidade de lei do Estado do Paraná que continha normas conflitantes com a Lei Federal nº 11.105/2005, tendo o Plenário da Corte, por votação



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

unânime, reconhecido a inconstitucionalidade da norma estadual, por “inaugurar uma regulamentação paralela e explicitamente contraposta à legislação federal vigente” (inteiro Teor do Acórdão, fls. 382).

DO PEDIDO PRINCIPAL

38. ISTO POSTO, após a prestação de informações pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, no prazo legal, e a oitiva, sucessivamente, do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, nos termos do artigo 8º da Lei Federal nº 9.868/99, requer o Proponente seja julgada **PROCEDENTE** a presente ação direta, **DECLARANDO-SE A INCONSTITUCIONALIDADE** da Lei nº 15.659/2015, do Estado de São Paulo.

DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

39. Além do pedido principal, nos moldes do item anterior, requer o Proponente a concessão de **MEDIDA CAUTELAR**, suspensiva da execução da lei impugnada, na medida em que, como é público e notório, os consumidores residentes neste Estado poderão sofrer significativos prejuízos ou mesmo lesões a direitos, em caso de aplicação da referida lei.

40. Assim, requer o Proponente a concessão da liminar pleiteada **INAUDITA ALTERA PARS**, nos precisos termos do artigo 10,



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

§3º, da Lei Federal nº 9.868/99, prosseguindo-se conforme roteiro do artigo 11,
caput, do sobredito diploma legal.

P. deferimento.

São Paulo, 19 de março de 2015.

Assinatura manuscrita de Geraldo Alckmin em tinta preta.

GERALDO ALCKMIN
GOVERNADOR DO ESTADO

Assinatura manuscrita de Elival da Silva Ramos em tinta azul.

ELIVAL DA SILVA RAMOS
PROCURADOR GERAL DO ESTADO
OAB/SP Nº 50.457