

MEMORANDO ACERCA DA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5224-SP

OBJETO: LEI PAULISTA Nº 15.659/2015

São Paulo/SP, 07 de abril de 2015.

1. SÍNTESE DA LEI QUESTIONADA NA ADI Nº 5224-SP

A Lei Paulista nº 15.659, de 9 de janeiro de 2015, com publicação e vigência a partir de 10 de janeiro do presente ano, decorrente do trâmite regular do Projeto de Lei 1247/2007, foi promulgada pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo com o seguinte teor:

LEI Nº 15.659, DE 09 DE JANEIRO DE 2015 (Projeto de lei nº 1247, de 2007, do Deputado Rui Falcão PT) - Regulamenta o sistema de inclusão e exclusão dos nomes dos consumidores nos cadastros de proteção ao crédito.

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 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 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.

Depreende-se do texto questionado que a Lei Paulista nº 15.659/2015 buscou regulamentar os procedimentos a serem adotados para comunicação dos consumidores antes da inclusão de qualquer informação de inadimplimento em cadastros ou bancos de dados, de serviços de proteção ao crédito ou congêneres, trazendo maior segurança às relações comerciais e maior validade e veracidade às informações prestadas, inclusive com o reconhecimento da necessidade de que as empresas que mantêm os cadastros de consumidores exijam, dos credores, os documentos que atestem a natureza da dívida, sua exigibilidade e a inadimplência por parte do consumidor.

Tal intuito foi o que motivou a Comissão de Defesa dos Direitos do Consumidor da Assembleia Legislativa Paulista a votar favoravelmente à aprovação do Projeto de Lei nº 1247/2007, de autoria do Deputado Rui Falcão, nos seguintes termos:

“(...) O consumidor deve ser alertado previamente caso o seu nome seja enviado para cadastros de inadimplentes, consoante o disposto no artigo 43, § 2º da Lei n.º 8.078, de 1990, que dispõe sobre o Código de Defesa do Consumidor. Somos, portanto, favoráveis à sua aprovação”.

Encaminhado o Projeto de Lei à Comissão de Constituição e Justiça, para análise de sua juridicidade, constitucionalidade e legalidade, mais uma vez, o Projeto de Lei teve voto favorável, senão vejamos:

“A proposição determina que a inclusão do nome dos consumidores nos cadastros ou bancos de dados de serviços de proteção ao crédito e congêneres, quando a dívida não estiver protestada ou sendo cobrada em juízo, deverá ser previamente comunicada ao interessado, por escrito, no endereço por ele fornecido, através de aviso de recebimento devidamente assinado.

A proteção ao consumidor inclui-se nas matérias para as quais a Constituição Federal estabelece competência legislativa concorrente, nos termos do artigo 24, incisos V e VII. Trata-se, pois, de matéria de natureza legislativa, não havendo qualquer reserva quanto à iniciativa, nos termos dos artigos 19, 21, inciso III e 24, “caput”, todos da Constituição Estadual.

(...) Face ao exposto, o parecer é favorável ao Projeto de Lei nº. 1.247, de 2007, às Emendas nºs 1 e 2 e contrário às Emendas nºs 3, 4, 5, 6 e 7”.

Tais pareceres favoráveis das Comissões especializadas na matéria abordada e na matéria legislativa motivaram a aprovação do Projeto de Lei 1247/2007, o qual, vale lembrar, tramitou na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo nos termos do seu Regimento Interno e da Constituição Estadual, em estrita observância aos artigos 21 e seguintes da Carta Estadual.

É cediço que, após a aprovação do Projeto, publica-se um Autógrafo, que é um decreto da Assembleia Legislativa expressando a forma final da proposta aprovada pelos representantes dos cidadãos, o qual é enviado para o Governador do Estado que pode aprová-lo, promulgando então a Lei, ou rejeitá-lo, com base em motivos justificados, vetando total ou parcialmente.

No caso, embora o Governador do Estado Geraldo Alckmin tenha vetado o Projeto, restituindo a matéria ao reexame da Casa Legislativa, esta, em análise aos motivos de rejeição apresentados pelo Governador, rejeitou o veto e promulgou a Lei, nos termos do artigo 28, parágrafo oitavo, da Constituição Estadual:

Artigo 28 - Aprovado o projeto de lei, na forma regimental, será ele enviado ao Governador que, aquiescendo, o sancionará e promulgará.

(...)

§ 7º - Se o veto for rejeitado, será o projeto enviado para promulgação, ao Governador.

§ 8º - Se, na hipótese do § 7º, a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Governador, o Presidente da Assembléia Legislativa promulgará e, se este não o fizer, em igual prazo, caberá ao Primeiro Vice-Presidente fazê-lo.

Dessa forma, não há que se falar em ilegalidade quanto ao processo legislativo, quanto menos na inconstitucionalidade alegada na Ação Direta de Inconstitucionalidade que passaremos a analisar.

2. SÍNTESE DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5224-SP

Em 23 de janeiro de 2015, a Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5224-SP, tendo por objeto refutar a constitucionalidade da Lei Paulista nº 15.659/2015, que regulamenta o sistema de inclusão e exclusão dos nomes dos consumidores nos cadastros de proteção ao crédito, ação esta que foi distribuída à relatoria da Excelentíssima Ministra Rosa Weber.

Conforme se depreende da peça inicial, o questionamento cinge-se na suposta extrapolção aos limites da competência legislativa estadual concorrente, frente à edição de normas gerais já regulamentadas por legislação federal, sustentando a CNDL que a lei estadual em comento viola diretamente o disposto no art. 24, §1º e §3º da Constituição Federal.

A afronta à Constituição também estaria presente na suposta ofensa acarretada pela Lei Paulista nº 15.659/2015 aos princípios da igualdade, da livre concorrência e da proporcionalidade, condutas estas que, segundo a CNDL, implicam em graves danos ao interesse público e aos consumidores.

Ademais, a CNDL exara entendimento de que o reconhecimento da constitucionalidade da lei paulista acarretará em um aumento significativo do custo da comunicação aos chamados “Órgãos de Proteção ao Crédito”, bem como exigirá um constante investimento, por parte destes, em espaço físico para arquivamento dos documentos exigidos nas comunicações de inclusão de débito, acréscimos estes que certamente seriam repassados aos consumidores, causando-lhes grandes prejuízos.

A CNDL, ainda, complementa suas alegações com um possível risco de “*incremento de litigiosidade*”, na medida em que a lei gera uma situação que estimula demandas judiciais, quando estabelece a inédita obrigação aos órgãos de proteção ao crédito de arquivar e analisar os documentos que atestam a natureza da dívida, sua exigibilidade e a ocorrência de inadimplência, atribuição que não lhe compete.

Com base nos fundamentos brevemente narrados, a CNDL pleiteou a concessão de tutela de urgência, consistente na imediata suspensão da vigência da lei paulista, já que a sua manutenção “*inviabilizará a continuidade da prestação de serviços pelo SPC Brasil e outros órgãos no Estado de São Paulo*”.

Neste contexto, o Partido dos Trabalhadores – Diretório Regional do Estado de São Paulo - PT/SP, ao tomar ciência dos termos expostos na ADI nº 5224-SP, com o objetivo de elucidar a discussão em proteção ao direito de seus filiados partidários que, antes de mais nada, são consumidores, bem como em proteção ao direito consumerista de toda a coletividade paulista, requereu seu ingresso na condição de *amicus curiae*, pedido este que ainda pende de aceitação (ANEXO 1 – Pedido de ingresso como *amicus curiae* – PT/SP).

Ato processual subsequente, a Excelentíssima Ministra Cármen Lúcia, Vice-Presidente do Supremo Tribunal Federal, em entendimento totalmente acertado, vale dizer, proferiu decisão reconhecendo a ausência da urgência na medida pleiteada pela CNDL, que autorizaria a apreciação da questão no período de recesso ou férias do Supremo Tribunal Federal nos termos do artigo 13, inc. VIII, do Regimento Interno do Tribunal.

Verificando o pedido de ingresso do Partido dos Trabalhadores como *amicus curiae* e o despacho proferido para afastar a urgência da medida pleiteada, a CNDL apresentou manifestação, em suma, refutando o pedido de ingresso do PT como “amigo da corte” e reiterando os motivos pelo qual entende ser a lei paulista inconstitucional e, conseqüentemente, necessário o provimento de urgência para suspender sua vigência, argumentos que foram incansavelmente rebatidos em nova petição do Partido dos Trabalhadores (ANEXO 2 – Manifestação do PT/SP).

Então, em 4 de fevereiro de 2015, foi proferida decisão pela Ministra Relatora Rosa Weber, adotando o rito do artigo 12 da Lei 9.868/1999, requisitando informações ao Governador do Estado de São Paulo e à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, com a expedição dos respectivos ofícios.

Após os trâmites processuais citados, verificando a relevância da matéria e demonstrando interesse em sustentar, na defesa dos consumidores, a constitucionalidade da Lei Paulista nº 15.659/2015, com a conseqüente improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade, foram formulados pedidos de ingresso na condição de *amicus curiae* pelo Partido Trabalhista Brasileiro – Diretório de São Paulo – PTB-SP (ANEXO 3 – Pedido de ingresso como *amicus curiae* – PTB-SP), pela PRO TESTE – Associação Brasileira de Defesa do Consumidor (ANEXO 4 – Pedido de ingresso como *amicus curiae* – PRO TESTE), pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro - Diretório São Paulo – PMDB/SP (ANEXO 5 –

Pedido de ingresso como *amicus curiae* – PMDB/SP) e pelo Sindicato dos Advogados de São Paulo – SASP (ANEXO 6 – Pedido de ingresso como *amicus curiae* – SASP), todos pendentes de admissão.

Para pluralizar a discussão constitucional, a Confederação Nacional do Sistema Financeira – CONSIF também formalizou pedido de ingresso como *amicus curiae* (ANEXO 7 – Pedido de ingresso como *amicus curiae* – CONSIF), igualmente pendente de admissão.

Após, em 23 de fevereiro de 2015, em resposta ao ofício expedido, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo prestou suas informações acerca da discussão (ANEXO 8 – Informações da Assembleia Legislativa), defendendo que o texto da lei paulista, na sua integralidade, vem ao encontro do estatuído na Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), pois trata de dar maior efetividade ao disposto no seu artigo 43, notadamente, ao seu §2º, ao suprir evidente lacuna desse dispositivo e exigir que o consumidor seja previamente comunicado por escrito, mediante protocolo de aviso de recebimento (AR), a respeito da inclusão de seu nome nos cadastros ou bancos de dados dos serviços de proteção ao crédito ou congêneres, quando a dívida não foi protestada ou não estiver sendo cobrada diretamente em juízo.

Em 27 de fevereiro de 2015, o Governador do Estado de São Paulo, também em resposta a um ofício expedido, prestou suas informações (ANEXO 9 – Informações do Governador do Estado), reiterando as razões pela qual havia vetado integralmente o Projeto de Lei nº 1247/2007, entendendo pela inconstitucionalidade da Lei Paulista nº 15.659/2015.

Já em 09 de março de 2015, o Estado de São Paulo, representado pelo Procurador Geral do Estado, requereu seu ingresso na condição de *amicus curiae*, por entender relevante a matéria de direito e por entender ser necessário contribuir para a discussão constitucional (ANEXO 10 - Pedido de ingresso como *amicus curiae* – Estado de SP).

Na mesma data, a Advocacia-Geral da União, em irretocáveis fundamentos, manifestou-se pelo não conhecimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5224-SP, diante da ilegitimidade da CNDL que não pode ter reconhecida a homogeneidade necessária para se caracterizar como entidade representativa de uma categoria específica, notadamente para fins de legitimação para a jurisdição concentrada de constitucionalidade, e, no mérito, pela constitucionalidade da Lei Paulista nº 15.659/2015, que não usurpou competência legislativa

fixada na Constituição Federal, mas que, no exercício da competência concorrente para dispor sobre consumo, não contempla qualquer dispositivo que se contraponha às diretrizes gerais traçadas pelo Código de Defesa do Consumidor, limitando-se a conferir aplicabilidade à garantia de especial proteção ao consumidor constante da Lei nº 8.078/90, bem como aos princípios constitucionais que asseguram o contraditório e a ampla defesa (ANEXO 11 – Manifestação AGU).

Já em 30 de março de 2015, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) requereu seu ingresso como *amicus curiae* (ANEXO 12 - Pedido de ingresso como *amicus curiae* – CFOAB), sustentando a constitucionalidade da norma paulista questionada.

Em mesma data, a PRO TESTE – Associação Brasileira de Defesa do Consumidor, apresentou razões complementares a sua admissão como *amicus curiae*, detalhando seu entendimento sobre a constitucionalidade da Lei Paulista nº 15.659/2015 (ANEXO 13 – Manifestação complementar – PRO TESTE).

Atualmente, a Ação Direta de Inconstitucionalidade encontra-se com vista ao Procurador-Geral da República, sendo que ainda não foram apreciados quaisquer dos pedidos de ingresso como *amicus curiae*.

Realizada uma breve síntese das movimentações processuais, passemos à análise dos pilares jurídicos que fundamentam a validade da Lei Paulista nº 15.659/2015, sustentáculos que servirão de base para a defesa da constitucionalidade da norma e dos interesses dos consumidores.

3.1. DOS PILARES JURÍDICOS QUE SUSTENTAM A VALIDADE DA LEI PAULISTA Nº 15.659/2015

3.1. Da competência concorrente do Estado de São Paulo para legislar sobre norma de consumo

A Lei Paulista nº 15.659/2015 trata sobre matéria atinente às relações de consumo, tendo sido aprovada para regulamentar o sistema de inclusão e exclusão dos nomes dos consumidores nos cadastros de proteção ao crédito, cuja relevância foi reconhecida pela Presidência do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, em Proposição n. 49.0000.2015.000549-3, com voto para ingresso da OAB como *amicus curiae* nos autos da ADI 5224, a fim de opinar por defender a constitucionalidade da lei estadual em comento.

Vejamos parcela do voto proferido pelo Relator Conselheiro Federal Leonardo Accioly da Silva, cujo inteiro teor segue acostado ao presente (ANEXO 14 – Voto Conselho Federal da OAB - Proposição n. 49.0000.2015.000549-3):

“As normas consumeristas, em qualquer esfera legislativa, têm a característica de matéria de ordem pública e que são extremamente sensíveis ao dia a dia do cidadão.

(...)

Tal importante é tal temática que na estrutura do Conselho Federal e de todas as Seccionais existem comissões especializadas no estudo das relações de consumo, que tem atuado ativamente sempre que alguma matéria relevante, como a que ora se apresenta, vem à lume”.

Sendo inegável que tal matéria é de suma importância para os consumidores paulistas, pois visa protegê-los contra a inserção indevida de seus dados em informações de inadimplência antes mesmo de seu conhecimento, vale enfrentar a temática de que a matéria aqui exposta é de iniciativa concorrente entre os Estados e a União em razão de sua natureza de direito fundamental e por expressa autorização constitucional.

Prevê o artigo 24, inciso V, da Carta Magna:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

V - produção e consumo; (...).”

Ainda se não bastasse, esclarecem os parágrafos primeiro e segundo do mesmo artigo 24 que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União se limita a estabelecer normas gerais, enquanto esta competência não exclui a competência suplementar dos Estados.

Vejamos o texto constitucional:

“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.

Dessa forma, existente lei federal de normas gerais, poderão os Estados e o Distrito Federal, no uso da competência suplementar, preencher os vazios da lei federal de normas gerais, complementando-as a fim de aperfeiçoá-las.

Mesmo posicionamento é exarado pelo Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Ordem dos Advogados do Brasil, Dr. Odon Bezerra Cavalcanti Sobrinho, ao proferir parecer na Proposição n. 49.0000.2015.000549-3 (ANEXO 15 – Parecer Comissão de Defesa do Consumidor da OAB - Proposição n. 49.0000.2015.000549-3):

“Sob a interpretação se há violação a constituição, sigo no mesmo caminho, e o faço com suporte no inciso V do Art. 24 da CF, notadamente quando confere à União, aos Estados e ao Distrito Federal o poder de legislar concorrentemente sobre as normas de produção e consumo, não fosse assim, haveria descompasso do expresso no art. 55 do código de Proteção e Defesa do Consumidor”.

Ainda, o Ilustre Professor José Geraldo Brito Filomeno, em Parecer Técnico-Jurídico solicitado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, acerca do tema aqui tratado, em especificidade quanto à Ação Direta de Inconstitucionalidade 5224-SP em face da

Lei Estadual nº 15.659, muito bem esclarece (ANEXO 16 – Parecer Técnico-Jurídico Prof. José Geraldo Brito Filomeno):

“A competência legislativa para disciplinar “produção” e “consumo”, a teor do disposto no art. 24, inciso V, da Constituição Federal é concorrente, nos limites impostos pelos seus parágrafos, designadamente os parágrafos 1º a 3º. Ou seja: “no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais (§ 1º); “a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados (§ 2º); e “inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades (§ 3º)”.

No caso em análise, a Lei Paulista nº 15.659/2015 trata, em caráter de regulamentação e complementação, de um direito que já se encontra devidamente assegurado no Código de Defesa do Consumidor, qual seja, de prévia comunicação escrita sobre a abertura de cadastro, ficha, registro e dados pessoais e de consumo, quando não solicitados pelo próprio consumidor.

Vejamos o quanto disposto no parágrafo segundo do artigo 43 do CDC:

“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.

(...)

*§ 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. (...)*

Tal comando normativo estabelece, de forma expressa, que, quando não solicitado pelo consumidor, a abertura de cadastros, ficha, registro e dados pessoais e de consumo deverá ser comunicada por escrito a ele. Pois bem, ocorre que a comunicação escrita não se exaure com a sua simples expedição, há que se ter prova escrita da realização de sua entrega e exata ciência do consumidor.

Vale dizer, diante do cenário estabelecido no citado parágrafo segundo do artigo 43, foi que entendeu por bem o Estado de São Paulo, na defesa do consumidor e fazendo uso de sua competência concorrente, ainda que em caráter supletivo, em aperfeiçoar a determinação já prevista, para estabelecer a forma de comprovação da entrega das comunicações aos consumidores, a qual, no Estado de São Paulo, foi estabelecida mediante A.R. - Aviso de recebimento.

Ainda, a Lei Paulista nº 15.659/2015, sem modificar as diretrizes gerais estabelecidas no Código de Defesa do Consumidor, complementou o quanto já previsto nos parágrafos primeiro e quarto do artigo 43, ao determinar que, para efetivar a inscrição, as empresas que mantêm os cadastros de consumidores residentes no Estado de São Paulo devem exigir dos credores os documentos que possam atestar a natureza da dívida, sua exigibilidade e também a inadimplência por parte do consumidor.

Vejamos os textos do CDC:

Art. 43. (...)

*§ 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.*

(...)

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

O parágrafo primeiro do artigo 43 exige que os cadastros e dados de consumidores sejam objetivos, claros e verdadeiros, uma vez que a informação negativa poderia macular a imagem dos consumidores, sendo assim imperioso que eventual inadimplência somente seja publicada após a verificação efetiva da falta de pagamento.

Se não bastasse, em seu parágrafo quarto, o mesmo artigo 43 considera entidades de caráter público os bancos de dados e cadastros relativos a consumidores e, no momento em que o faz, os sujeita a normas rígidas de atuação em prol, sempre, ao interesse público, no presente caso, aos consumidores, pois, se assim não fosse, os referidos serviços cadastrais teriam que ser

públicos, criados e regulamentados por lei, geridos e fiscalizados pelo Poder Público, com pessoal provido por concurso público, e remunerados exclusivamente pelo Estado.

Em defesa dos interesses públicos e dos consumidores, nos termos do inciso XXXII do artigo 5º¹ e do inciso V do artigo 170, ambos da Constituição Federal², nada mais justo que as empresas que administram os bancos de dados e de proteção ao crédito, com delicado poder, inclusive, de tornar pública a inadimplência dos consumidores, como proteção ao direito de informação, garantam todos os meios que lhes forneçam segurança ao acesso da origem e todas as minúcias da dívida cobrada.

Nesse ponto, o Ilustre Professor André Ramos Tavares, em Parecer sobre a ADI 5224-SP (ANEXO 17 – Parecer Jurídico Prof. André Ramos Tavares), afirma que:

“No caso concreto em análise, emerge, ainda nesse âmbito específico, o imperativo constitucional de proteção ao consumidor (art. art. 5º, XXXII e 170, V, ambos da CB). E é exatamente nesses termos que deve ser entendida a exigência de notificação preliminar da inscrição em Cadastro, visando a impedir a vulneração desses bens constitucionais⁶, já que a inscrição, como sublinhado anteriormente, avançará para além do negócio jurídico individual e de seus problemas financeiros restritos a essa negociação. A exigência do AR alinha--se ao postulado da concretização constitucional dos direitos envolvidos nessa complexa operação cadastral”.

Vale dizer, inclusive, que o direito de informação não foi inserido pela Lei Paulista nº 15.659/2015, mas já se encontrava enaltecido através do artigo 6º, inciso III, do CDC:

“Art. 6º São direitos básicos do consumidor (...)

***III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços (...).**”*

¹ Constituição Federal. Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

² Constituição Federal. Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) V - defesa do consumidor;

E mesmo que entendêssemos pela existência de uma nova garantia aos direitos dos consumidores, tal inovação seria plenamente legal, no momento em que o próprio Código de Defesa do Consumidor traz previsão expressa no sentido de que os direitos previstos naquele código, de forma alguma, excluem outros direitos protetivos aos consumidores, decorrentes da legislação interna ordinária.

Assim dispõe o artigo 7º do CDC:

“Art. 7º Os direitos previstos neste código não excluem outros decorrentes de tratados ou convenções internacionais de que o Brasil seja signatário, da legislação interna ordinária, de regulamentos expedidos pelas autoridades administrativas competentes, bem como dos que derivem dos princípios gerais do direito, analogia, costumes e equidade. (...)”

Contudo, o Ilustre Professor José Geraldo Brito Filomeno, em consonância a tudo o que foi acima exarado, afirma que a Lei Paulista em nada inovou nos direitos já previstos no Código de Defesa do Consumidor, mas apenas o complementou:

*“Tratando o Código de Defesa do Consumidor da disciplina geral dos bancos de dados e cadastros de consumidores, a Lei Paulista nº 15.659/2015 **nada mais fez do que simplesmente disciplinar, complementar ou supletivamente, o § 2º do art. 43 do estatuto consumerista**, para dizer que, a comunicação de inserção do nome do devedor de forma negativa, **DEVE SER FEITA POR ESCRITO, SIM, MAS MEDIANTE CORRESPÊNCIA COM A.R. – AVISO DE RECEBIMENTO**. Assim dispondo, a lei estadual em nada ultrapassou os limites impostos pelos parágrafos do art. 24 da Constituição Federal, que disciplina a competência legislativa concorrente da União, de lado, e dos Estados e do Distrito Federal, de outro. **Observe-se, aliás, que a lei paulista de forma alguma modificou o disposto pelo Código de Defesa do Consumidor**. Apenas complementou o “como”, “de que forma”, se daria a comunicação de que o nome do consumidor está para “ser negativado”, e a fim de que, querendo, adote as medidas necessárias para evitá-la. Nada além disso.”*

Dessa forma, através da singela análise dos artigos da Constituição Federal e do Código de Defesa do Consumidor se pode afirmar com segurança que a Lei Paulista questionada é totalmente constitucional e em momento algum implica em usurpação de competência por parte do Estado de São Paulo, que estritamente observou todos os ditames da Lei Maior e da legislação federal.

3.2. Da proteção aos direitos do consumidor mediante exigência de prova escrita da realização da entrega de notificação de inadimplemento, salvo nos casos de dívidas protestadas ou cobradas judicialmente

Conforme brevemente demonstrado alhures, a garantia insculpida na Lei nº 15.659/2015, de que a informação negativa somente poderá ser incluída se previamente comunicada ao consumidor, concede a este o efetivo direito de contestá-la ou pagá-la antes de ser publicamente tido como inadimplente, direito este que só se prova concedido com a efetiva entrega da comunicação.

Ora, estando consagrado o princípio da vulnerabilidade do consumidor no inciso I do artigo 4º do Código de Defesa do Consumidor³, reconhecendo que este é a parte mais fraca da relação de consumo, nada mais justo que seus direitos sejam protegidos pela necessidade de prévia comunicação e comprovação de entrega da notificação de negativação, que por vezes decorre da informação unilateral prestada pelas empresas fornecedoras de produtos e serviços, parte mais forte da relação.

Assim, da forma como foi proposta, a Lei Paulista somente complementa os direitos já previstos no Código de Defesa do Consumidor, trazendo regulamentação, quanto à forma de se proceder a inclusão do nome dos consumidores em cadastros e bancos de dados de restrição ao crédito, caso a dívida não tenha sido protestada ou estiver sendo cobrada judicialmente, que visa conferir efetividade ao direito dos consumidores de terem amplo e detalhado acesso a toda e qualquer informação existente em cadastros, fichas, registros e dados pessoais e de consumo arquivados sobre ele, especialmente quando estamos a tratar de uma dívida a qual se dará uma

³ Código de Defesa do Consumidor. Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;

deletéria publicidade, situação que demanda clara e precisa indicação do credor; natureza da dívida; e das condições e prazo para pagamento.

Justamente nesse ponto, não se pode deixar de exaltar a notável percepção do legislador paulista ao tratar sobre a dispensa da comunicação com AR nos casos de dívidas protestadas ou cobradas judicialmente.

Se para o protesto ou para a ação judicial de cobrança da dívida se faz necessária a comprovação da entrega da intimação ou citação do devedor e a publicidade do fato só é legalmente atribuída depois de observados todos os procedimentos previstos na lei, cumulado com o fato de que o devedor não honrou seu compromisso de quitação do débito, incoerente que tal publicidade possa ser realizada nos bancos de dados de proteção ao crédito mediante simples expedição de comunicação, sem a devida prova legal de que esta foi entregue ao consumidor.

Trazendo novamente o esclarecedor entendimento do Professor Filomeno, em mesma obra anexada a este memorando, vejamos:

Os Cartórios de Protesto, com efeito, disciplinados por rígida legislação, são obrigados a, antes da lavratura de protesto, comunicar o devedor de maneira cabal e inequívoca. Ora, se os bancos de dados e cadastros de consumidores, conforme estatuído pelo § 4º do mencionado art. 43 do Código de Defesa do Consumidor, “têm caráter público”, esses cuidados devem ser semelhantes àqueles dos cartórios de protesto, por exemplo, e para a segurança dos consumidores.

Logo, estas empresas devem assumir a mínima responsabilidade de arquivarem os necessários documentos que comprovem a regularidade de suas atuações, especialmente quanto à origem e à legitimidade da dívida que motivou a publicidade da inadimplência dos consumidores.

Vejamos o artigo 1º da lei paulista questionada, que, em defesa dos consumidores, determina:

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

A lei paulista, ao tratar da dispensa da comunicação com AR nos casos de dívidas protestadas ou cobradas judicialmente, reflete o entendimento já consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça, ao tratar como dispensável a prévia notificação do consumidor no caso de mera reprodução de informação já protestada.

Vejamos alguns julgados da Corte Superior:

*Ementa: AGRADO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. DUPLICIDADE DE RECURSOS. PRECLUSÃO CONSUMATIVA. PRINCÍPIO DA UNIRRECORRIBILIDADE DAS DECISÕES. INSCRIÇÃO EM CADASTRO DE INADIMPLENTES. **REPRODUÇÃO DE INFORMAÇÃO CONSTANTE DE CARTÓRIO DE PROTESTO DE TÍTULOS. PRÉVIA NOTIFICAÇÃO. PRESCINDIBILIDADE. REPRODUÇÃO DE INFORMAÇÃO EQUIVOCADA. QUESTÃO NÃO VEICULADA NO RECURSO ESPECIAL. INOVAÇÃO RECURSAL. AGRADO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.***

1. A interposição de dois recursos pela mesma parte e contra a mesma decisão impede o conhecimento do segundo recurso, haja vista a preclusão consumativa e o princípio da unirrecorribilidade das decisões.

2. A jurisprudência deste Tribunal Superior é firme no sentido de que a reprodução, por órgão de restrição ao crédito, de informação constante de registro público, como de cartório de protesto de títulos, dispensa a prévia comunicação.

3. É vedado à parte inovar nas razões do agravo regimental, tendo em vista a ocorrência da preclusão como consequência de a questão não ter sido tratada oportunamente em sede de recurso especial.

4. Agravo regimental a que se nega provimento. (Processo AgRg no REsp 1382131 / SP - 2013/0132318-5 - Relator(a) Ministro RAUL ARAÚJO (1143) - T4 - QUARTA TURMA - Data do Julgamento 19/08/2014 - Data da Publicação/Fonte DJe 16/09/2014)

Ementa: AGRADO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. INSCRIÇÃO DO NOME DO DEVEDOR EM CADASTRO DE INADIMPLENTES. PRÉVIA NOTIFICAÇÃO. DESNECESSIDADE. DADOS OBTIDOS DE CARTÓRIO DE PROTESTO DE TÍTULOS OU DE DISTRIBUIÇÃO DE PROCESSOS JUDICIAIS. INFORMAÇÃO PÚBLICA. DANO MORAL NÃO CONFIGURADO.

1. Não enseja dano moral a inscrição realizada com base em dados obtidos em cartórios de protesto de título ou de distribuição de processos judiciais, sem comunicação prévia ao consumidor.

2. Agravo regimental desprovido. (AgRg no REsp 1374671 / DF 2013/0080033-5 - Relator(a) Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA (1123) - T3 - TERCEIRA TURMA - Data do Julgamento 17/10/2013 - Data da Publicação/Fonte DJe 14/11/2013)

Ementa: AGRADO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. INVIÁVEL O ESPECIAL POR VIOLAÇÃO À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ARTIGO 535 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 7/STJ. INSCRIÇÃO EM CADASTRO DE INADIMPLENTES SEM A PRÉVIA NOTIFICAÇÃO. FONTES DE CARÁTER PÚBLICO. AUSÊNCIA DE COTEJO ANALÍTICO. INVIÁVEL DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL A RESPEITO DE OMISSÃO.

1.- Inicialmente, inviável o especial por violação à Constituição Federal.

2.- Consoante dispõe o artigo 535 do Código de Processo Civil, destinam-se os Embargos de Declaração a expungir do julgado eventuais omissão, obscuridade ou contradição, não se caracterizando via própria ao re julgamento da causa.

3.- A exigência do prequestionamento está adstrita à própria existência do Recurso Especial, que tem por pressuposto constitucional tenha a questão veiculada no Especial sido decidida em única ou última instância.

4.- Dirimida a controvérsia de forma objetiva e fundamentada, não fica o órgão julgador obrigado a apreciar, um a um, os questionamentos suscitados pela parte, mormente se notório seu propósito de infringência do julgado.

5.- A recorrente não demonstrou, clara e precisamente, no que consistiu a alegada negativa de vigência à dispositivos legais, ou mesmo qual a sua correta aplicação. Incidência do enunciado 284/STF.

6.- Não é possível em sede de Recurso Especial alterar a conclusão do tribunal a quo, no sentido de que a autora deixou "de fazer prova constitutiva de seu direito, não apresentando quaisquer documentos comprobatórios do pagamento quando dos vencimentos, efetivação dos protestos ou mesmo das inclusões no órgão de proteção ao crédito", pois demandaria o reexame do conjunto fático-probatório, o que atrai o óbice do enunciado 7 da Súmula desta Corte.

7.- A jurisprudência desta Corte é no sentido de que a inscrição desabonadora, efetuada com respaldo em informações oriundas de fontes de caráter público dispensam o envio de notificação prévia e não consubstanciam prejuízo moral.

8.- Quanto ao pretendido dissenso jurisprudencial de suposta negativa de prestação jurisdicional, esclarece-se ser inviável verificar se há eventual similitude fática entre decisões divergentes proferidas em Embargos de Declaração, não se podendo comparar situações em que foi constatada omissão ou obscuridade com outras em que não foi, pois cada processo é único e sua análise depende das circunstâncias peculiares de cada caso.

9.- *Agravo Regimental improvido. (Processo AgRg no REsp 1284880 / SP 2011/0223545-8 - Relator(a) Ministro SIDNEI BENETI (1137) - T3 - TERCEIRA TURMA - Data do Julgamento 27/08/2013 - Data da Publicação/Fonte DJe 10/09/2013)*

Se não bastasse a consonância com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, é possível observar que a lei paulista, ao tratar da dispensa da comunicação com AR nos casos de dívidas protestadas ou cobradas judicialmente, se dedica a refletir o quanto previsto no artigo 1º da Lei 9.492/97, o qual define o protesto como o “*ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida*”.

Ora, somente ao protesto é cumprida a função oficial da qualificação do débito, bem como a de enviar a intimação ao devedor comprovando-se a sua entrega mediante AR (Aviso de Recebimento) ou protocolo equivalente ou, na pior das hipóteses quando o devedor não é encontrado, mediante publicação de edital na imprensa local.

Assim determinam os artigos 14 e 15 da Lei 9.492/97:

Art. 14. Protocolizado o título ou documento de dívida, o Tabelião de Protesto expedirá a intimação ao devedor, no endereço fornecido pelo apresentante do título ou documento, considerando-se cumprida quando comprovada a sua entrega no mesmo endereço.

§ 1º A remessa da intimação poderá ser feita por portador do próprio tabelião, ou por qualquer outro meio, desde que o recebimento fique assegurado e comprovado através de protocolo, aviso de recepção (AR) ou documento equivalente.

§ 2º A intimação deverá conter nome e endereço do devedor, elementos de identificação do título ou documento de dívida, e prazo limite para cumprimento da obrigação no Tabelionato, bem como número do protocolo e valor a ser pago.

Art. 15. A intimação será feita por edital se a pessoa indicada para aceitar ou pagar for desconhecida, sua localização incerta ou ignorada, for residente ou

domiciliada fora da competência territorial do Tabelionato, ou, ainda, ninguém se dispuser a receber a intimação no endereço fornecido pelo apresentante.

§ 1º O edital será afixado no Tabelionato de Protesto e publicado pela imprensa local onde houver jornal de circulação diária.

§ 2º Aquele que fornecer endereço incorreto, agindo de má-fé, responderá por perdas e danos, sem prejuízo de outras sanções civis, administrativas ou penais.

Em complemento, o artigo 29 da mesma lei federal estabelece, em seu parágrafo segundo:

Art. 29. Os cartórios fornecerão às entidades representativas da indústria e do comércio ou àquelas vinculadas à proteção do crédito, quando solicitada, certidão diária, em forma de relação, dos protestos tirados e dos cancelamentos efetuados, com a nota de se cuidar de informação reservada, da qual não se poderá dar publicidade pela imprensa, nem mesmo parcialmente.

(...)

§ 2º Dos cadastros ou bancos de dados das entidades referidas no caput somente serão prestadas informações restritivas de crédito oriundas de títulos ou documentos de dívidas regularmente protestados cujos registros não foram cancelados.

Assim, nos termos da Lei 9.492/97, todos os protestos e cancelamentos de seus registros devem ser comunicados aos SCPC's, quando solicitados por eles, proibindo expressamente aos Cadastros e Bancos de Dados dos Consumidores de procederem à prestação de informações restritivas de crédito que não sejam oriundas de protestos regularmente lavrados.

Tal medida visa assegurar, antes de mais nada, o direito dos consumidores de, antes de terem os seus dados expostos em Cadastros e Bancos de Dados de restrição ao crédito, terem tido o amplo e detalhado acesso a toda e qualquer informação atinente ao credor; a natureza da dívida; e às condições e prazo para pagamento, características estas que foram preservadas pela

exigência disciplinada no artigo 1º da lei paulista em comento, não havendo assim razão para se falar em inconstitucionalidade.

3.3. Da inexistência de prejuízo ao consumidor diante das determinações contidas na Lei Paulista nº 15.659/2015

No tocante ao suposto aumento de custo que o consumidor viria a sofrer com a necessidade do prévio protesto do débito para que os bancos de dados estejam desonerados de encaminhar as comunicações acompanhadas dos respectivos avisos de recebimento, logo, de garantir o pleno acesso à informação pelo consumidor, é importante ressaltar que, pela Lei de Emolumentos de São Paulo nº 11.331/2002, Tabela IV, Nota Explicativa itens 6 e item 10, é assegurado que os apresentantes ou credores diretos NÃO TENHAM qualquer desembolso ou custo com o protesto devido de títulos.

Ainda, assegura a Lei Paulista nº 11.331/2002 que todos os usuários dos serviços de protesto, sejam eles apresentantes, credores diretos, devedores, magistrados, procuradores, promotores, enfim qualquer cidadão comum, também NÃO TENHAM qualquer custo na obtenção das informações POSITIVAS, respectivos cartórios, ou NEGATIVAS de protesto.

Desde 30 de março de 2001, o protesto extrajudicial NADA CUSTA para os apresentantes ou credores, recaindo seus custos apenas e tão somente sobre aquele que dá causa ao protesto, isto é, ao devedor que não pagou o débito na data do vencimento por ocasião do pagamento em cartório ou, se protestado o título, quando requer o cancelamento de protesto; ou ainda, ao apresentante quando este desiste do protesto por envio indevido ou acordo com o devedor ou quando, por qualquer desses motivos, ele próprio requer o cancelamento do protesto; ou sobre quaisquer das partes quando consideradas sucumbente na ação judicial de sustação do protesto.

Se não bastasse, no Estado de São Paulo, o IEPTB/SP (Instituto de Estudos de Protestos de Títulos do Brasil – São Paulo), devidamente autorizado pela Corregedoria Geral da Justiça, disponibiliza sistema GRATUITO de informações de protesto, pelo site www.protesto.com.br, para todos os comerciantes e também ao público em geral, com abrangência em todo o Estado de São Paulo.

Por força do Provimento CG-SP nº 38/2013, que determina que todos os tabelionatos de protesto do Estado de São Paulo alimentem a Central de Informações de Protesto (CIP), mediante envio de “arquivo diário”, consistente no documento eletrônico gerado pelos Tabeliães de Protesto de Títulos que contenha as informações relativas aos protestos lavrados a cada dia de expediente, por falta de pagamento, bem como os protestos cancelados e suspensos, é possível obter SEM QUALQUER CUSTO as informações sobre os títulos protestados no Estado de São Paulo.

Logo, a exigência disciplinada pela lei paulista em nada afetará o custo da atividade de proteção do crédito ou os índices de recuperação, muito pelo contrário, diante de todo arcabouço legislativo que disciplina as atividades de protesto, que não possuem custo quando de sua apresentação, somente protegerá os consumidores de informações públicas de inadimplência, por vezes equivocadas, realizadas sem o seu conhecimento.

Ademais, em momento algum a Lei Paulista nº 15.659/2015 cria uma regra de transferência de custo ao consumidor, mas sim, lhe garante o exercício do direito de ser comunicado de toda e qualquer pendência que um terceiro tornará pública.

Nesse ponto, importante lembrar que o custo de atuação das empresas administradoras dos órgãos de proteção ao crédito, exercida antes da Lei Paulista sem qualquer garantia de informação ao consumidor, sempre onerou a concessão dos créditos e prejudicou, indistintamente, todos os consumidores, inclusive aqueles que sempre foram ADIMPLENTES, isto porque, todos os custos gerados com as cartas de cobrança dos INADIMPLENTES acabam sendo repassados para as taxas de financiamento.

Se fossem gratuitas para os credores as cobranças dos inadimplentes, e gratuitas as pesquisas realizadas por ocasião da concessão dos financiamentos, as taxas de financiamento seriam muito mais baixas.

Entende-se que a Lei do Estado de São Paulo visa conferir máxima proteção ao direito dos consumidores, ainda que tal proteção vá de encontro com o exclusivo interesse mercantilista das administradoras dos órgãos de proteção ao crédito, que figuram como empresas que, sob o disfarce de proteção ao crédito, na verdade funcionam como verdadeiras empresas de cobrança.

Mais uma vez obtendo suporte nas palavras do Ilustre Professor Filomeno, vemos que as determinações da Lei Paulista nº 15.659/2015, que visam tão somente proteger os direitos dos consumidores, já antes garantidos pelo Código de Defesa do Consumidor de forma geral mas não detalhados, não podem ser consideradas causadoras de prejuízos aos consumidores, diante do repasse dos custos necessários à execução do serviço de notificação mediante Aviso de Recebimento, vejamos:

A alegação da promovente da Ação Direta de Inconstitucionalidade, no sentido de que isso, se generalizado, lhes causará um "prejuízo" correspondente a 6 (seis) vezes o valor de uma correspondência comum, é uma falácia. Com efeito, resta evidenciado que para manter os bancos de dados, as empresas que a tanto se dedicam mantêm contratos remunerados com os diversos agentes econômicos, de modo que, em última análise, o próprio consumidor é quem acaba arcando com essas despesas, certamente diluídas para componentes dos preços finais das mercadorias e serviços. Ou se acha que esses serviços dos bancos de dados e cadastros de consumidores sejam gratuitos? Certamente que não.

Repisa-se, é o custo de atuação das empresas administradoras dos órgãos de proteção ao crédito e sua busca incessante pela lucratividade, exercida antes mesmo da Lei Paulista e sem qualquer garantia de informação ao consumidor, que sempre onerou a concessão dos créditos e prejudicou, indistintamente, todos os consumidores, inclusive aqueles que sempre foram ADIMPLENTES.

Do exposto, não se pode concluir de forma diversa a não ser que a lei paulista em nada afetará o custo da atividade de proteção do crédito ou os índices de recuperação, muito pelo contrário, diante de todo arcabouço legislativo que disciplina as atividades de protesto, que não possuem custo quando de sua apresentação, a lei somente visará precipuamente garantir que os consumidores possuam pleno acesso à informação que poderia acarretar em uma pública e tão gravosa inadimplência, por muitas vezes injustificada.

3.4. Do clamor da sociedade pela necessidade de melhor regulamentação do sistema de inclusão e exclusão dos nomes dos consumidores nos cadastros de proteção ao crédito

Em um último ponto de análise, insta expor que não há dúvidas de que a forma de atuação das empresas que se dizem protetoras do crédito vem causando prejuízos significativos aos consumidores, que muitas vezes sequer tomam conhecimento da informação de inadimplência, sofrendo situações vexatórias quando da tentativa de obtenção de crédito ou realização de compra.

Sabe-se que não são incomuns as cartas de cobrança que chegam às residências dos consumidores (quando chegam) já com data vencida para regularização da pendência, sendo que, quando os recebedores buscam as empresas de proteção ao crédito para demonstrar a quitação do débito ou para apresentar outros motivos, seu nome já está negativado.

O que a Lei do Estado de São Paulo pretende é conferir máxima proteção aos consumidores, garantindo-lhes o direito de contestar a inadimplência informada aos bancos de dados e cadastros de proteção ao crédito, ou pagá-la, antes de conferir publicidade à situação, direito este que só se prova com o efetivo recebimento da comunicação.

Repisa-se, a lei paulista nada mais fez do que se preocupar em refutar a prática das empresas que administram o sistema de proteção ao crédito, de efetuar as negativas dos consumidores depois de determinados dias da expedição das comunicações, sem qualquer qualificação dos créditos e prova de suas entregas, pelo menos, nos endereços dos seus destinatários.

Neste momento não se pode deixar de tratar que a Lei n. 15.659/2015, ao conferir a obrigação às administradoras dos cadastros e bancos de dados de restrição ao crédito de manterem documentação que comprove o envio da correspondência aos consumidores que tiveram seus dados incluídos na lista dos “maus pagadores”, não buscou criar um artifício para que “devedores de má-fé” se eximissem de suas obrigações, mas tão somente visou proteger os consumidores de boa-fé, de poderem exigir a efetiva prova de que foram adotadas todas as formalidades para que a devida ciência dos débitos contra eles imputados fossem procedidas, oportunizando-os de tomar as cabíveis providências para se evitar a deletéria publicidade da negativação de seus dados.

Na ilustre e acertada conclusão do Professor Filomeno:

“Conforme fizemos questão de deixar demonstrado ao longo de todo o presente estudo, diversos têm sido os esforços da parte dos órgãos e entidades

de defesa e proteção do consumidor no sentido de impedir ou diminuir os abusos cometidos pelos bancos de dados e cadastros de consumidores. Com efeito, ao contrário do que ocorre com os cartórios de protesto de títulos, esses bancos, pura e simplesmente, inserem o nome dos consumidores inadimplentes em seus registros, impedindo-os a partir daí que possam adquirir produtos e serviços, sobretudo, mediante obtenção de crédito, com a simples comunicação de que isso pode ocorrer. Para tanto baseiam-se, única e exclusivamente, nos informes que lhes são repassados por fornecedores em geral (i.e., bancos, lojas, prestadores de serviços em geral, indústrias etc.). E isto tudo, ainda que esteja o consumidor, por exemplo, a litigar sobre a própria legitimidade ou não das cobranças feitas sob a ameaça de “negativação” (...).”

De fato, a sociedade estava sim clamando por um melhor regramento dos serviços prestados pelos órgãos de proteção ao crédito, tanto que, em 24 de abril de 2003, foi apresentado o Projeto de Lei 836/2003 pelo Deputado Bernardo Ariston (PSB-RJ), justamente buscando disciplinar o funcionamento de bancos de dados e serviços de proteção ao crédito e congêneres.

Tal Projeto de Lei foi aprovado pela Câmara dos Deputados, em Sessão Deliberativa realizada em 19 de maio de 2009, POR MAIS DE 80% DOS PRESENTES (300 votos a 32 votos, com 7 abstenções), levando à análise do Senado Federal, onde lá tramita o Projeto de Lei da Câmara sob o nº 85/2009.

O texto de Lei sugerido prevê, nos exatos termos da lei paulista que se questiona, a obrigatoriedade de comunicação dos consumidores mediante Aviso de Recebimento – AR ou serviço similar, caso não promovido o necessário e tão seguro protesto, para comprovar a efetiva informação do ato de negativação, senão vejamos:

Art. 6º A inclusão em banco de dados de qualquer informação de inadimplimento independe de autorização do devedor, mas, se não foi protestado, deve ser-lhe previamente comunicada por escrito, comprovando-se, por meio de postagem de Aviso de Recebimento ou de serviço similar, a sua entrega no endereço fornecido por ele.

§ 1º A comunicação deve conter as seguintes informações:

I – espécie, número e valor do título ou, na falta, do documento fiscal, contabilizado, que deu origem ao débito;

II - natureza da obrigação;

III – identificação e qualificação completa da pessoa natural ou jurídica que solicitou a inclusão, discriminando:

a) nome ou razão social, CNPJ ou CPF e, se for o caso, inscrição estadual e municipal;

b) endereço, telefone e meio eletrônico para contato;

IV – data da emissão do título ou documento fiscal;

V - data de vencimento;

VI – prazo a partir do qual a informação de inadimplemento será anotada em banco de dados;

VII - identificação dos bancos de dados em que a informação de inadimplemento será anotada, bem como o telefone e endereço do respectivo gestor; e

VIII – menção ao direito à retificação da informação, identificando os meios de contato e a forma para solicitar a retificação.

§ 2º A comunicação do débito mencionará o valor principal, as prestações vencidas e as vincendas.

§ 3º A comunicação de inadimplemento deve ser feita por escrito, comprovando-se, por meio idôneo, o seu envio ao endereço fornecido pelo cadastrado.

§ 4º Ficam a fonte ou o gestor do banco de dados, de acordo com o disposto no caput deste artigo, obrigados a manter comprovante do envio ou postagem da comunicação a que se refere o § 1º deste artigo pelo prazo de 5 (cinco) anos, a contar da data do seu envio ou postagem. (Grifamos)

A aprovação do Projeto de Lei citado, com tamanha discrepância de votos contra e a favor, demonstra que a sociedade estava insatisfeita com o atual regramento acerca dos bancos de dados e cadastros de consumidores, sendo necessária a regulamentação dos dispositivos já contidos no Código de Defesa do Consumidor para proteger os direitos dos consumidores brasileiros.

A certeza da comunicação prévia por parte dos órgãos de proteção ao crédito, consubstanciada na exigência da comprovação de sua entrega ao consumidor, visa garantir os direitos civis suspensos nos casos de inserções equivocadas ou mesmo realizadas com a finalidade de exigir do consumidor o pagamento de importâncias indevidas, que acabam acarretando, injustamente, em diversos danos ao consumidor, dentre os quais abalos creditícios, demissões no trabalho, etc., conforme muito bem apontou o Deputado Petista, autor do Projeto Lei n. 1247/2007, em suas justificativas para propositura do projeto que culminou na lei em comento.

Por mais esse motivo, não há que se falar em inconstitucionalidade da Lei Paulista nº 15.659/2015, que apenas defende os direitos dos consumidores, que há décadas vem sendo vilipendiados pelas empresas que exploram os cadastros de proteção ao crédito, ao repassar os custos de seus serviços diretamente para as taxas de financiamento e ao efetivar negativas sem que constituídas provas da inadimplência dos consumidores ou sem que garantido o direito de resposta mediante comprovação de recebimento da comunicação, consumidores que, antes de mais nada, deveriam ter seus direitos assegurados por aqueles que se dizem seus protetores.

4. CONCLUSÃO PELA CONSTITUCIONALIDADE DA LEI PAULISTA Nº 15.659/2015

Por todo o aqui exposto, não se pode afastar a conclusão lógica de constitucionalidade da Lei Paulista nº 15.659/2015 e, por consequência, da improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5224-SP, ajuizada pela Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL).

Sem dúvidas a matéria é de extrema relevância para toda a coletividade consumidora, notadamente a parte hipossuficiente da relação de consumo, sendo de suma importância a atuação do Partido dos Trabalhadores, do Partido Trabalhista Brasileiro, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro e da Associação Brasileira de Defesa do Consumidor nos autos, na condição de *amicus curiae*, para pluralizar e democratizar a discussão constitucional.

Para demonstrar a validade da Lei Paulista nº 15.659/2015, primeiramente deve ser salientado que tal texto normativo foi decorrente do trâmite regular do Projeto de Lei 1247/2007, que, com os parecer favoráveis das Comissões especializadas na matéria abordada e na matéria legislativa, tramitou na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo nos termos do seu Regimento Interno e da Constituição Estadual, em estrita observância aos artigos 21 e seguintes da Carta Estadual, não havendo que se falar em ilegalidade quanto ao processo legislativo.

Em seguida, conclusão outra não se pode chegar que não à constitucionalidade da Lei Paulista questionada, diante de quatro principais sustentáculos jurídicos:

- Competência concorrente do Estado de São Paulo para legislar sobre norma de consumo;
- A proteção aos direitos do consumidor mediante exigência de prova escrita da realização da entrega de notificação de inadimplemento, salvo nos casos de dívidas protestadas ou cobradas judicialmente;
- A inexistência de prejuízo ao consumidor diante das determinações contidas na Lei Paulista nº 15.659/2015; e
- O anterior clamor da sociedade pela necessidade de melhor regulamentação do sistema de inclusão e exclusão dos nomes dos consumidores nos cadastros de proteção ao crédito.

Em análise à primeira base jurídica de defesa da constitucionalidade da Lei Paulista, concluímos que a matéria aqui exposta, atinente aos direitos dos consumidores, é de iniciativa concorrente entre os Estados e a União, em razão de sua natureza de direito fundamental e por expressa autorização constitucional do inciso V do artigo 24 da Carta Magna.

Se não bastasse, esclarecem os parágrafos primeiro e segundo do mesmo artigo 24 que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União se limita a estabelecer normas gerais, enquanto esta competência não exclui a competência suplementar dos Estados. Dessa forma, existente lei federal de normas gerais, poderão os Estados e o Distrito Federal, no uso da competência suplementar, preencher os vazios da lei federal de normas gerais, complementando-as a fim de aperfeiçoá-las.

No caso em análise, a Lei Paulista nº 15.659/2015 trata, em caráter de regulamentação e complementação, de um direito que já se encontra devidamente assegurado no artigo 43 do Código de Defesa do Consumidor, qual seja, de prévia comunicação escrita sobre a abertura de cadastro, ficha, registro e dados pessoais e de consumo, quando não solicitados pelo próprio consumidor.

Ainda, a Lei Paulista nº 15.659/2015, sem modificar as diretrizes gerais estabelecidas no Código de Defesa do Consumidor, complementou o quanto já previsto nos parágrafos primeiro e quarto do artigo 43, ao determinar que, para efetivar a inscrição, as empresas que mantêm os cadastros de consumidores residentes no Estado de São Paulo devem exigir dos credores os documentos que possam atestar a natureza da dívida, sua exigibilidade e também a inadimplência por parte do consumidor.

Em defesa dos interesses públicos e dos consumidores, nos termos do inciso XXXII do artigo 5º e do inciso V do artigo 170, ambos da Constituição Federal, nada mais justo que as empresas que administram os bancos de dados e de proteção ao crédito, com delicado poder, inclusive, de tornar pública a inadimplência dos consumidores, como proteção ao direito de informação, garantam todos os meios que lhes forneçam segurança ao acesso da origem e todas as minúcias da dívida cobrada.

Vale dizer, inclusive, que o direito de informação não foi inserido pela Lei Paulista nº 15.659/2015, mas já se encontrava enaltecido através do artigo 6º, inciso III, do CDC, e, mesmo que entendêssemos pela existência de uma nova garantia aos direitos dos consumidores,

tal inovação seria plenamente legal, no momento em que o próprio Código de Defesa do Consumidor traz previsão expressa no sentido de que os direitos previstos naquele código, de forma alguma, excluem outros direitos protetivos aos consumidores, decorrentes da legislação interna ordinária, conforme dispõe o artigo 7º do CDC.

Já no segundo pilar que sustenta a validade da norma paulista, conclui-se pela proteção dos direitos do consumidor, de forma que a informação negativa somente poderá ser incluída se previamente comunicada ao consumidor, concede a este o efetivo direito de contestá-la ou pagá-la antes de ser publicamente tido como inadimplente, direito este que só se prova concedido com a efetiva entrega da comunicação.

Justamente nesse ponto, importante exaltar a notável percepção do legislador paulista ao tratar sobre a dispensa da comunicação com AR nos casos de dívidas protestadas ou cobradas judicialmente, pois, se para o protesto ou para a ação judicial de cobrança da dívida se faz necessária a comprovação da entrega da intimação ou citação do devedor e a publicidade do fato só é legalmente atribuída depois de observados todos os procedimentos previstos na lei, cumulado com o fato de que o devedor não honrou seu compromisso de quitação do débito, incoerente que tal publicidade possa ser realizada nos bancos de dados de proteção ao crédito mediante simples expedição de comunicação, sem a devida prova legal de que esta foi entregue ao consumidor.

Assim, nos termos da Lei 9.492/97, todos os protestos e cancelamentos de seus registros devem ser comunicados aos SCPC's, quando solicitados por eles, proibindo expressamente aos Cadastros e Bancos de Dados dos Consumidores de procederem à prestação de informações restritivas de crédito que não sejam oriundas de protestos regularmente lavrados.

Tal medida visa assegurar, antes de mais nada, o direito dos consumidores de, antes de terem os seus dados expostos em Cadastros e Bancos de Dados de restrição ao crédito, terem tido o amplo e detalhado acesso a toda e qualquer informação atinente ao credor; a natureza da dívida; e às condições e prazo para pagamento, características estas que foram preservadas pela exigência disciplinada no artigo 1º da lei paulista em comento, não havendo assim razão para se falar em inconstitucionalidade.

Quanto à terceira base argumentativa que sustenta a constitucionalidade da Lei Paulista nº 15.659/2015, temos a inexistência de prejuízo ao consumidor no suposto aumento de

custo com a necessidade do prévio protesto do débito para que os bancos de dados estejam desonerados de encaminhar as comunicações acompanhadas dos respectivos avisos de recebimento, logo, de garantir o pleno acesso à informação pelo consumidor.

Isso porque, a Lei de Emolumentos de São Paulo nº 11.331/2002, assegura que os apresentantes ou credores diretos não tenham qualquer desembolso ou custo com o protesto devido de títulos, assegurando ainda que todos os usuários dos serviços de protesto, sejam eles apresentantes, credores diretos, devedores, magistrados, procuradores, promotores, enfim qualquer cidadão comum, também não tenham qualquer custo na obtenção das informações positivas, respectivos cartórios, ou negativas de protesto.

Ademais, em momento algum a Lei Paulista nº 15.659/2015 cria uma regra de transferência de custo ao consumidor, mas sim, lhe garante o exercício do direito de ser comunicado de toda e qualquer pendência que um terceiro tornará pública.

Importante aqui lembrar que o custo de atuação das empresas administradoras dos órgãos de proteção ao crédito, exercida antes da Lei Paulista sem qualquer garantia de informação ao consumidor, é que sempre onerou a concessão dos créditos e prejudicou, indistintamente, todos os consumidores, de modo que não se pode concluir de forma diversa a não ser que a lei paulista em nada afetará o custo da atividade de proteção do crédito ou os índices de recuperação, muito pelo contrário, diante de todo arcabouço legislativo que disciplina as atividades de protesto, que não possuem custo quando de sua apresentação, a lei somente visará precipuamente garantir que os consumidores possuam pleno acesso à informação que poderia acarretar em uma pública e tão gravosa inadimplência, por muitas vezes injustificada.

Sobre o quarto pilar de defesa da validade da lei paulista, demonstra-se não só a sua constitucionalidade, mas sua conveniência para os consumidores, cujos direitos há tempos são vilipendiados pela atuação das empresas que se dizem protetoras dos créditos.

De fato, a sociedade estava sim clamando por um melhor regramento dos serviços prestados pelos órgãos de proteção ao crédito, tanto que foi apresentado o Projeto de Lei 836/2003, justamente buscando disciplinar o funcionamento de bancos de dados e serviços de proteção ao crédito e congêneres, o qual foi aprovado pela Câmara dos Deputados por mais de 80% dos presentes, levando à análise do Senado Federal, onde lá tramita o Projeto de Lei da Câmara sob o nº 85/2009, o texto de lei federal sugerido que, nos exatos termos da lei paulista

que se questiona, determina a obrigatoriedade de comunicação dos consumidores mediante Aviso de Recebimento – AR ou serviço similar, caso não promovido o necessário e tão seguro protesto, para comprovar a efetiva informação do ato de negativação.

Diante dessas argumentações, forçoso concluir pela constitucionalidade da Lei Paulista nº 15.659/2015 e, por consequência, pela improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5224-SP, ajuizada pela Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL).

Este escritório se coloca à inteira disposição para aclarar qualquer ponto que se faça conveniente acerca da temática neste abordada.

Era o que cabia pontuar.

Celso Cordeiro & Marco Aurélio de Carvalho Advogados

5. ROL DE ANEXOS

ANEXO 1 – Pedido de ingresso como *amicus curiae* – PT/SP

ANEXO 2 – Manifestação do PT/SP

ANEXO 3 – Pedido de ingresso como *amicus curiae* – PTB-SP

ANEXO 4 – Pedido de ingresso como *amicus curiae* – PRO TESTE

ANEXO 5 – Pedido de ingresso como *amicus curiae* – PMDB/SP

ANEXO 6 – Pedido de ingresso como *amicus curiae* – SASP

ANEXO 7 – Pedido de ingresso como *amicus curiae* – CONSIF

ANEXO 8 – Informações da Assembleia Legislativa

ANEXO 9 – Informações do Governador do Estado

ANEXO 10 - Pedido de ingresso como *amicus curiae* – Estado de SP

ANEXO 11 – Manifestação AGU

ANEXO 12 - Pedido de ingresso como *amicus curiae* – CFOAB

ANEXO 13 – Manifestação complementar – PRO TESTE

ANEXO 14 – Voto Conselho Federal da OAB - Proposição n. 49.0000.2015.000549-3

ANEXO 15 – Parecer Comissão de Defesa do Consumidor da OAB - Proposição n. 49.0000.2015.000549-3

ANEXO 16 – Parecer Técnico-Jurídico Prof. José Geraldo Brito Filomeno

ANEXO 17 – Parecer Jurídico Prof. André Ramos Tavares

ANEXO 1 – Pedido de ingresso como *amicus curiae* – PT/SP

**EXCELENTÍSSIMA MINISTRA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - DOUTORA
ROSA WEBER - RELATORA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 5224-SP**

REF.: ADI 5224-SP

IMPETRANTE: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES LOJISTAS

**OBJETO: INTERVENÇÃO COMO *AMICUS CURIAE* – PARTIDO DOS TRABALHADORES – DIRETÓRIO
REGIONAL DO ESTADO DE SÃO PAULO - PT/SP**

**PARTIDO DOS TRABALHADORES – DIRETÓRIO REGIONAL DO
ESTADO DE SÃO PAULO - PT/SP**, inscrito no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas do
Ministério da Fazenda (CNPJ/MF) n. 50.866.821/0001-83, com domicílio na Rua da Abolição,
297, Bela Vista, São Paulo, CEP 01319-010, por seus advogados que ao final subscrevem, vem,
respeitosamente à presença de Vs. Excelência, com fundamento nos artigos 543-A, §6º¹ do
Código de Processo Civil e 323, §3º² do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal,
REQUERER SEU INGRESSO, NA CONDIÇÃO DE *AMICUS CURIAE*, nos autos da Ação
Direta de Inconstitucionalidade nº 5224-SP, impetrada pela **CONFEDERAÇÃO NACIONAL
DE DIRIGENTES LOJISTAS**, em face da ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE
SÃO PAULO, para questionar a constitucionalidade da **Lei Paulista n. 15.659/2015**, que
*Regulamenta o sistema de inclusão e exclusão dos nomes dos consumidores nos cadastros de
proteção ao crédito*, pelos motivos de fato e de direito que passa a expor.

¹ Art. 543-A. (...)

§6º. O Relator poderá admitir, na análise da repercussão geral, a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

² Art. 323. (,,)

§3º. Mediante decisão irrecorrível, poderá o (a) Relator (a) admitir de ofício ou a requerimento, em prazo que fixar, a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, sobre a questão da repercussão geral.

1, DO PLEITO EM DESTAQUE (QUESTÃO CONTROVERTIDA) QUE MOTIVA A PRESENTE INTERVENÇÃO

Podemos extrair das peças principais deste processo que a relevante discussão, inafastavelmente encoberta pelo manto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, cinge-se ao questionamento sobre uma suposta extrapolação aos limites da competência legislativa estadual concorrente, frente à edição de normas gerais já regulamentadas por legislação federal, bem como sobre suposta ofensa acarretada pela **Lei Paulista n. 15.659/2015** aos princípios da igualdade, da livre concorrência e da proporcionalidade, condutas estas que, segundo a Impetrante, implicam em graves danos ao interesse público, aos órgãos de proteção ao crédito e aos próprios consumidores.

Neste cenário, a Impetrante sustenta que a lei estadual objeto da presente ação viola diretamente o disposto no art. 24, §1º e §3º da Constituição Federal ao pretender estabelecer supostas normas gerais relacionadas a uma matéria que, sob o seu entendimento, já se encontra regulamentada por Legislação Federal (Lei n. 8.078/90 – CDC), postura que teria invadido o campo legislativo da União.

No tocante a suposta extrapolação aos limites de competência para legislar por parte do Estado de São Paulo, pede-se vênia para sintetizar o entendimento da Impetrante, conforme própria passagem contida em sua inicial, nos seguintes dizeres:

“(...) não há como se deixar de reconhecer a intromissão, por parte do legislador bandeirante, em área de competência do legislador federal, o que leva à visceral inconstitucionalidade da lei do Estado de São Paulo n. 15.659/2015, cuja declaração se impõe.”

Pois bem, delimitada a sustentada violação ao artigo 24 da Constituição Federal pela lei paulista, a Impetrante, em ato contínuo, defende que o Estado de São Paulo, ao conferir um regramento específico aos bancos de dados voltados à proteção ao crédito, viola as normas constitucionais federais que asseguram a isonomia e a livre concorrência, afrontando, por fim, também o princípio da proporcionalidade.

Por fim, mas não menos importante, a Impetrante expõe que o reconhecimento da constitucionalidade da lei paulista acarretará em graves danos ao interesse público, aos órgãos de proteção ao crédito e aos próprios consumidores, sustentando que as obrigações diferenciadas para comunicação dos consumidores impostas pela lei acarretará em um aumento significativo do custo da comunicação aos Órgãos de Proteção ao Crédito, bem como exigirá um constante investimento, por parte destes, em espaço físico para arquivamento dos documentos exigidos nas comunicações de inclusão de débito.

Se não bastasse, ainda no último tópico, a Impetrante agrega (ou desagrega?!) às suas alegações um possível risco de **“incremento de litigiosidade”**, na medida em que a lei gera uma situação que estimula demandas judiciais quando estabelece a inédita obrigação aos órgãos de proteção ao crédito de arquivar e analisar os documentos que atestam a natureza da dívida, sua exigibilidade e a ocorrência de inadimplência.

A indignação da Impetrante se encerra ao expor o seu temor de, diante das dificuldades impostas pela lei paulista para a inserção de débito nos bancos de dados de proteção ao crédito, tal situação prejudicar os próprios consumidores, já que *“é possível que os fornecedores passem a preferir a via do protesto para registrar eventual inadimplemento, o que acarretará ao consumidor um custo superior para quitação de suas dividas”*.

Trabalhados os fundamentos brevemente expostos supra, a Impetrante pleiteia a concessão de tutela urgência consistente na imediata suspensão da vigência da lei paulista, já que a sua manutenção *“inviabilizará a continuidade da prestação de serviços pelo SPC Brasil e outros órgãos no Estado de São Paulo”*.

Neste contexto, o ora Peticionário, ao tomar ciência dos termos expostos na ADI a que se peticiona, **registra o seu veemente repúdio às razões sustentadas pela Impetrante**, no momento em que esta, sem qualquer compromisso com a Constituição Federal, ao Código de Defesa do Consumidor, demais legislações e propriamente aos consumidores paulistas, **quer afastar o direito destes últimos de terem acesso à informação escrita sobre o motivo do indeferimento de crédito ou a negativa de aceitação de crédito, bem como afastar a certeza e a segurança de que estes serão comunicados sobre a inclusão de seus nomes em cadastros ou bancos de dados, de serviços de proteção ao crédito ou congêneres.**

Através das razões manejadas na inicial, resta demonstrado que a Impetrante possui o único intuito de, declarada inconstitucional a lei paulista, **evitar o aumento no custo que deverão suportar os órgãos de proteção ao crédito do Estado de São Paulo ao terem que cumprir com as exigências advindas da Lei em prol dos direitos dos consumidores.**

Data máxima venia, não é necessário um esforço olímpico para se perceber que tal ADI foi motivada pelos interesses dos **órgãos de proteção ao crédito do Estado de São Paulo** para, **em deletério prejuízo dos consumidores paulistas**, se resguardarem financeiramente do dispêndio de um custo decorrente de obrigações impostas por lei que visam assegurar única e exclusivamente a efetiva comunicação dos consumidores acerca dos apontamentos contra eles promovidos.

Exposta de forma sucinta a questão controvertida a que se dedica a ADI 5224, o ora Peticionário, **em proteção ao direito de seus filiados partidários que, antes de mais nada, são consumidores, bem como em proteção ao direito consumerista de toda a coletividade bandeirante, entende necessário o deferimento de seu ingresso no desenrolar processual desta Ação, na qualidade de *amicus curiae***, podendo, a partir do seu ingresso, corroborar substancialmente para o justo deslinde da controvérsia.

2. DA LEGITIMIDADE DE INGRESSO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES – DIRETÓRIO REGIONAL DO ESTADO DE SÃO PAULO - PT/SP COMO *AMICUS CURIAE*

Como sabido, o Supremo Tribunal Federal é o guardião da Constituição Federal (artigo 102, *caput*, da CF/88) e para tanto detém o grau máximo de autoridade jurídica em relação ao controle de constitucionalidade. Na forma abstrata desse controle inexistem polos subjetivos diretamente envolvidos na controvérsia sobre a higidez constitucional ou não de um ato normativo combatido – entende-se tratar de um processo objetivo.

Por conta dessa objetivação a participação do *amicus curiae* adquire notável pertinência, desde que comprovadas a **relevância da matéria e a representatividade dos postulantes.**

A relevância da matéria pode ser vista como a magnitude dos efeitos da decisão a ser proferida nos setores diretamente afetados ou, ainda, para a sociedade como um todo. Por sua vez, a questão da representatividade vem sendo entendida precipuamente como a capacidade do órgão ou entidade postulante congregar, dentre seus filiados, porção significativa (quantitativa e qualitativamente) dos membros do(s) grupo(s) social (is) afetado(s).

A propósito, são oportunas as palavras do eminente Ministro desta Corte, Gilmar Mendes, em estudo específico a respeito das leis federais nº 9.868/99 e 9.882/99, acerca da intervenção de terceiros na condição de *amicus curiae*:

“... afigura-se digno de realce o dispositivo (§ 2º do art. 6º) constante da Lei 9.882 que permite que o relator, segundo critérios seus, admita a manifestação de interessados no processo. Trata-se de figura assemelhada à contida na Lei 9.882 (art. 7º, §2º). Em ambos os casos, o que se pretendeu foi introduzir em nosso direito positivo a figura do “amicus curiae” no processo de controle de constitucionalidade. O instituto em questão, de longa tradução no direito americano, visa a um objetivo dos mais relevantes: viabilizar a participação no processo de interessados e afetados pelas decisões tomadas no âmbito do controle de constitucionalidade. Como há facilmente de se perceber, trata-se de medida concretizadora do princípio do pluralismo democrático que rege a ordem constitucional brasileira. Para além disso, o dispositivo em questão acaba por ensejar a possibilidade de o Tribunal decidir as causas com pleno conhecimento de todas as suas implicações ou repercussões” (in Controle de constitucionalidade: uma análise das leis 9.868/99 e 9.882/99, Revista Diálogo Jurídico, n. 11 – fevereiro de 2002. Disponível no endereço: www.direitopublico.com.br). (destaque nosso)

A jurisprudência deste Pretório Excelso tem também torrencialmente confirmado esse entendimento. Nesse sentido, a título meramente exemplificativo, deve ser lembrada a decisão proferida na ADIN 2.130-SC, relatada pelo Eminente Ministro Celso de Mello:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INTERVENÇÃO PROCESSUAL DO AMICUS CURIAE. POSSIBILIDADE. LEI Nº 9.868/99 (ART. 7º, § 2º). SIGNIFICADO POLÍTICO-JURÍDICO DA ADMISSÃO DO AMICUS CURIAE NO SISTEMA DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO DE ADMISSÃO DEFERIDO.

- No estatuto que rege o sistema de controle normativo abstrato de constitucionalidade, o ordenamento positivo brasileiro processualizou a figura do amicus curiae (Lei nº 9.868/99, art. 7º, § 2º), permitindo que terceiros - desde que investidos de representatividade adequada - possam ser admitidos na relação processual, para efeito de manifestação sobre a questão de direito subjacente à própria controvérsia constitucional.

*- A admissão de terceiro, na condição de amicus curiae, no processo objetivo de controle normativo abstrato, qualifica-se como fator de legitimação social das decisões da Suprema Corte, enquanto Tribunal Constitucional, pois viabiliza, em obséquio ao postulado democrático, a abertura do processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade, **em ordem a permitir que nele se realize, sempre sob uma perspectiva eminentemente pluralística, a possibilidade de participação formal de entidades e de instituições que efetivamente representem os interesses gerais da coletividade ou que expressem os valores essenciais e relevantes de grupos, classes ou estratos sociais.***

Em suma: a regra inscrita no art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/99 - que contém a base normativa legitimadora da intervenção processual do amicus curiae - tem por precípua finalidade pluralizar o debate constitucional. (ADI 2130 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 20/12/2000, publicado em DJ 02/02/2001 P - 00145)

Também são dignas de lembrança, a título de exemplificação da pacífica posição assumida por esta Corte Suprema de Justiça, as palavras do Ministro Cezar Peluso preferidas na ADin 3.474/BA (j.13.10.2005, DJ 19.10.2005):

*“A admissão legal da figura do ‘amicus curiae’, tradicional no sistema da ‘common law’, constitui evidente manifestação do impacto que o julgamento da ação de controle concentrado de constitucionalidade produz sobre a ordem jurídico-social. Com prevê-la, **abre-se um canal valioso para a participação de membros do corpo social interessados no processo de tomada de decisão da Corte, em reforço da legitimidade e do caráter plural e democrático da atividade exercida pelo julgador**”.*

Cumpra ainda ponderar que a intervenção, de acordo com a doutrina e a atual jurisprudência, não se revela em nada incompatível com a fase processual em que se encontra a ação. Como ensina Gustavo Binenbojn **“a admissão do amicus curiae no processo pode se dar a qualquer tempo, desde que ainda não iniciada a sessão de julgamento”**³.

E vem sendo este o entendimento mais recente desta Egrégia Corte Superior de Justiça ao admitir, por reiteradas vezes, o ingresso em diversas ações de interessados na condição de *amicus curiae*, mesmo após a apresentação regular das informações (v.g. ADI 1.104-9/DF, em decisão monocrática do Ministro GILMAR MENDES e a ADIN 2238, relatada pelo Ministro ILMAR GALVÃO).

Em razão do exposto, a legitimidade do ora Peticionário atende todos os requisitos exigidos para que o seu ingresso como *amicus curiae* seja deferido, já que este figura como uma associação partidária voluntária de cidadãos e cidadãs que se propõem a lutar por democracia, pluralidade, solidariedade, transformações políticas, sociais, institucionais, econômicas, jurídicas e culturais, destinadas a eliminar a exploração, a dominação, a opressão, a desigualdade, a injustiça e a miséria.

É característica marcante do Partido dos Trabalhadores, ora Peticionário, lutar contra toda e qualquer afronta perpetrada à justiça e ao ordenamento jurídico, afronta esta que percebe-se latente quando a Impetrante pleiteia o reconhecimento da inconstitucionalidade de uma legislação que visa precipuamente, de forma constitucional e legal, proteger a defesa dos consumidores paulistas, aliás, notadamente a parte mais frágil na relação de consumo.

³ Temas de Direito Administrativo e Constitucional, Renovar, 2008, p.226.

Não foi por outro motivo que o Projeto de Lei n. 1247 de 2007, que deu origem à Lei Paulista n. 15.659/2015, cuja constitucionalidade está sendo impropriamente questionada na presente ADI, é de autoria do Excelentíssimo Deputado Petista Rui Falcão que, em atendimento aos clamores da população paulista, tomou por bem em propor tal projeto para assegurar o direito à informação de todos os consumidores bandeirantes.

Excelência, **quer pela ampla representatividade do Partido dos Trabalhadores**, que neste momento não pleiteia somente a autorização para intervir no processo em defesa dos interesses dos seus filiados, mas também em defesa de toda a coletividade paulista que clamou pela promulgação da Lei como instrumento hábil de proteção de seus direitos consumeristas, quer em função da **relevância da matéria**, expressamente registrada pelo Deputado Petista Rui Falcão quando da exposição de suas justificativas para a propositura do Projeto de Lei 1247/2007 que deu origem à Lei n. 15.659/2015, inafastável a pertinência e possibilidade de se deferir o ingresso do ora Peticionário na presente ADI na condição de *amicus curiae*.

Deste modo, o Partido dos Trabalhadores – Diretório Regional do Estado de São Paulo – PT/SP espera que seja deferido seu ingresso e sua admissão no feito na condição de *amicus curiae*, de modo a fazer valer o seu mister de representar, perante as autoridades administrativas, judiciárias e os poderes públicos em geral, de qualquer instância, os interesses individuais e coletivos de seus filiados e de toda a coletividade.

Certo de que será admitido nos autos, o ora Peticionário passa a expor, ainda que de forma sucinta nesta petição, as razões pelas quais entende que a Ação Direta de Inconstitucionalidade deve ser julgada improcedente, bem como que a concessão da tutela de urgência deve ser negada, neste último caso, por não se fazerem presentes os requisitos autorizadores para suspensão da vigência da Lei do Estado de São Paulo.

3. DAS RAZÕES PELAS QUAIS ENTENDE O PETICIONÁRIO QUE O PEDIDO DA ADI E A TUTELA DE URGÊNCIA PLEITEADA NÃO MERECEM ACOLHIMENTO

Excelência, após trabalhar a argumentação sobre a suposta extrapolação aos limites da competência legislativa estadual concorrente, frente à edição de normas gerais já regulamentadas por legislação federal, bem como sobre suposta ofensa acarretada pela **Lei Paulista n. 15.659/2015** aos princípios da igualdade, da livre concorrência e da

proporcionalidade, condutas estas que, segundo a Impetrante, implicam em graves danos ao interesse público, aos órgãos de proteção ao crédito e aos próprios consumidores, quando da exposição da fundamentação para a concessão da tutela de urgência pleiteada, a Impetrante, em especial, se funda em dois pilares para justificar a presença dos requisitos autorizadores para tanto, quais sejam:

- 1) O risco de dano grave e irreparável está inegavelmente presente na medida em que a vigência da lei inviabilizará a continuidade da prestação de serviços pelo SPC Brasil e outros órgãos no Estado de São Paulo. Há risco concreto e palpável de prejuízo à ordem pública, afastando-se o sensível equilíbrio que mantém vivo e pujante o crédito e o mercado;*
- 2) (...) a suspensão da vigência da lei não gerará qualquer prejuízo aos consumidores, vez que o sistema atual referente ao envio de carta simples já é aplicado desde o início das atividades do SPC, no ano de 2000. Portanto, a suspensão da lei paulista significa manter o estado atual das coisas, até que o mérito seja julgado.*

Contudo Excelência, é de fácil percepção que razão não assiste à Impetrante, no momento em que esta, em proteção única e exclusiva aos interesses econômicos dos órgãos de proteção ao crédito do Estado de São Paulo, passa por cima dos direitos previstos em lei e consagrados pela justiça para proteção e defesa dos consumidores brasileiros, alias, repisa-se, parta mais frágil na relação de consumo. Explicamos.

Primeiramente, vale ressaltar que, ao contrário do quanto sustentado pela Impetrante, a matéria objeto da Lei Paulista n. 15.659/2015 é matéria de iniciativa concorrente entre os Estados e a União em razão de sua natureza de direito fundamental e por expressa autorização constitucional prevista no inciso V do artigo 24, cuja redação assim se expressa:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

V - produção e consumo; (...).”

Desta forma, não há que se falar em extrapolação de competência conforme defende a Impetrante.

Ademais, a Lei Paulista n. 15.659/2015 trata, em caráter de regulamentação, de um direito que se encontra devidamente assegurado no Código de Defesa do Consumidor, qual seja, de prévia comunicação escrita sobre a abertura de cadastro, ficha, registro e dados pessoais e de consumo, quando não solicitados por ele. Vejamos o quanto disposto no artigo 43, § 2º, do CDC:

“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.

(...)

*§ 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.”*
(Grifamos)

Douta Relatora, a certeza da comunicação prévia por parte dos órgãos de proteção ao crédito, consubstanciada na exigência da comprovação de sua entrega ao consumidor, visa garantir os direitos civis suspensos nos casos de inserções equivocadas ou mesmo realizadas com a finalidade de exigir do consumidor o pagamento de importâncias indevidas, que acabam acarretando, injustamente, em diversos danos ao consumidor, dentre os quais abalos creditícios, demissões no trabalho, etc, conforme muito bem apontou o Deputado Petista, autor do Projeto Lei n. 1247/2007, em suas justificativas para propositura do projeto que culminou na lei em comento.

Curiosamente, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5224) ao questionar a constitucionalidade do diploma normativo paulista, **que visa garantir a certeza e a segurança dos consumidores de serem comunicados por escrito**, com o correspondente Aviso de Recebimento (AR), sobre a inclusão de seus nomes em cadastros ou bancos de dados de consumidores, de serviços de proteção ao crédito ou congêneres, em estrita obediência ao artigo 43, § 2º, do CDC, em momento algum trata que a referida lei paulista ressalva de tal exigência as hipóteses em que a dívida foi protestada ou está sendo cobrada em juízo⁴, talvez

⁴ **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,**

para omitir o fato de que, **no protesto, é cumprida a função oficial da qualificação do débito, bem como a de enviar a intimação ao devedor comprovando-se a sua entrega mediante AR (Aviso de Recebimento) ou protocolo equivalente ou, na pior das hipóteses quando o devedor não é encontrado, mediante publicação de edital na imprensa local.**

E mais, entende-se que tal omissão propositadamente adotada pela Impetrante visa suprimir o quanto estabelecido pela Lei Federal n. 9.492/97⁵, que estabelece que todos os protestos e cancelamentos de seus registros devem ser comunicados aos SPC's, quando solicitados por eles, proibindo expressamente aos Cadastros e Bancos de Dados dos Consumidores de procederem à prestação de informações restritivas de crédito que não sejam oriundas de protestos regularmente lavrados, **medida esta que visa assegurar, antes de mais nada, o direito dos consumidores de, antes de terem os seus dados expostos em Cadastros e Bancos de Dados de restrição ao crédito, terem tido o amplo e detalhado acesso a toda e qualquer informação atinente ao credor; a natureza da dívida; e às condições e prazo para pagamento.**

deve ser-lhe previamente comunicada por escrito, e comprovada, mediante o protocolo de aviso de recebimento (AR) assinado, a sua entrega no endereço fornecido por ele. (Grifamos)

⁵ Art. 14. Protocolizado o título ou documento de dívida, o Tabelião de Protesto expedirá a intimação ao devedor, no endereço fornecido pelo apresentante do título ou documento, considerando-se cumprida quando comprovada a sua entrega no mesmo endereço.

§ 1º A remessa da intimação poderá ser feita por portador do próprio tabelião, ou por qualquer outro meio, **desde que o recebimento fique assegurado e comprovado através de protocolo, aviso de recepção (AR) ou documento equivalente.**

§ 2º A intimação deverá conter nome e endereço do devedor, elementos de identificação do título ou documento de dívida, e prazo limite para cumprimento da obrigação no Tabelionato, bem como número do protocolo e valor a ser pago.

Art. 15. A intimação será feita por edital se a pessoa indicada para aceitar ou pagar for desconhecida, sua localização incerta ou ignorada, for residente ou domiciliada fora da competência territorial do Tabelionato, ou, ainda, ninguém se dispuser a receber a intimação no endereço fornecido pelo apresentante.

§ 1º O edital será afixado no Tabelionato de Protesto e publicado pela imprensa local onde houver jornal de circulação diária.

§ 2º Aquele que fornecer endereço incorreto, agindo de má-fé, responderá por perdas e danos, sem prejuízo de outras sanções civis, administrativas ou penais.

Art. 29. Os cartórios fornecerão às entidades representativas da indústria e do comércio ou àquelas vinculadas à proteção do crédito, quando solicitada, certidão diária, em forma de relação, dos protestos tirados e dos cancelamentos efetuados, com a nota de se cuidar de informação reservada, da qual não se poderá dar publicidade pela imprensa, nem mesmo parcialmente.

§ 1º O fornecimento da certidão será suspenso caso se desatenda ao disposto no caput ou se forneçam informações de protestos cancelados.

§ 2º **Dos cadastros ou bancos de dados das entidades referidas no caput somente serão prestadas informações restritivas de crédito oriundas de títulos ou documentos de dívidas regularmente protestados cujos registros não foram cancelados.** (Grifamos)

Se não bastasse, outras graves omissões são identificadas na inicial do writ impetrado pela Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas, obviamente que propositais, visando omitir importantes disposições normativas com o objetivo de afastar o mecanismo criado pelo Estado de São Paulo para assegurar o direito de seus consumidores a terem o mais amplo e seguro acesso às informações sobre a inclusão e exclusão de seus nomes nos cadastros de proteção ao crédito, quais sejam:

- 1- Desde 30/03/2001, o protesto extrajudicial NADA CUSTA para os apresentantes ou credores, recaindo seus custos apenas e tão somente sobre aquele que dá causa ao protesto, isto é, ao devedor que não pagou o débito na data do vencimento por ocasião do pagamento em cartório ou, se protestado o título, quando requer o cancelamento de protesto; ou ainda, ao apresentante quando este desiste do protesto por envio indevido ou acordo com o devedor ou quando, por qualquer desses motivos, ele próprio requer o cancelamento do protesto; ou sobre quaisquer das partes quando consideradas sucumbente na ação judicial de sustação do protesto;
- 2- Em São Paulo, o IEPTB/SP (Instituto de Estudos de Protestos de Títulos do Brasil – São Paulo), devidamente autorizado pela Corregedoria Geral da Justiça, disponibiliza sistema GRATUITO de informações de protesto, pelo site www.protesto.com.br, para todos os comerciantes e também ao público em geral. Desta forma, é importante ressaltar que, pela Lei de emolumentos de São Paulo n. 11.331/2002, Tabela IV, Nota Explicativa itens 6 e item 10 (DOC 03), é assegurado o seguinte: 1 - os apresentantes ou credores diretos NÃO TÊM qualquer desembolso ou custo com o protesto devido de títulos; 2 - que todos usuários dos serviços de protesto, sejam eles apresentantes, credores diretos, devedores, magistrados, procuradores, promotores, enfim qualquer cidadão comum, também NÃO TÊM qualquer custo na obtenção das informações POSITIVAS, respectivos cartórios, ou NEGATIVAS de protesto;
- 3- O sistema adotado pela Lei de São Paulo, inicialmente pela n. 10.710/01 da Assembléia Legislativa, posteriormente ratificada pela Lei 11.331/02 de iniciativa do Poder Executivo, CONTRIBUEM com o fortalecimento pujante do crédito, com ganhos imensuráveis para toda a sociedade, posto que, NÃO TENDO os apresentantes e credores diretos quaisquer despesas na apresentação de títulos a protesto e com o serviço gratuito de informações de protesto, NADA podem repassar como custos dos financiamentos.

Como dito antes, as despesas são da responsabilidade exclusiva daqueles que dão causa ao protesto. Assim, para a sociedade consumidora de crédito, o é muito mais vantajoso o sistema adotado em São Paulo, posto que, pelo protesto, NÃO HÁ custos de informações e de cobrança a repassar para o sistema creditício como todo, os quais ficam restritos aos INADIMPLENTES, beneficiando-se assim no sistema a grande massa, que se consubstancia na maioria, dos ADIMPLENTES.

Em suma Excelência, os requisitos autorizadores para a concessão da tutela de urgência nem de longe se encontram presentes nos autos.

Importante ressaltar que este Peticionário não ignora a importância para o mercado dos serviços de proteção ao crédito ou congêneres, mas, ao contrário da Impetrante, **também não ignora que a informação é direito de todos, especialmente dos consumidores diante de tais serviços de restrição ao crédito, que não podem transgredir os mínimos direitos estabelecidos no Código de Defesa do Consumidor, subsistindo inquestionavelmente o dever do fornecedor de proceder a prévia comunicação por escrito, devidamente comprovada, do consumidor quando qualquer ação que resulte na inscrição de seus dados nos denominados “cadastros de restrição ao crédito”.**

A comprovação da entrega da comunicação, mediante protocolo do aviso de recebimento assinado (AR), no caso de não haver protesto ou cobrança judicial, conforme disciplinado pela Lei Paulista em questão, se consubstancia na garantia de certeza e segurança de que o consumidor foi devidamente comunicado da pendência que acarretará a inscrição de seus dados em públicos bancos e cadastros de restrição ao crédito.

Não se pode ignorar o fato de, se pelo protesto ou pela ação judicial de cobrança de título ou documento de dívida são cumpridos todos os procedimentos estabelecidos em lei, tais como a verificação da procedência da cobrança do título e sua licitude, a devida comunicação do devedor por meio de citação / intimação, inclusive por carta registrada com aviso de recebimento (AR), dentre outros procedimentos para se garantir que o devedor tome inequívoca ciência da pendência e possa tomar as medidas cabíveis em sua defesa, **inadmissível que somente para os serviços desempenhados pelos órgãos de proteção ao crédito, cuja atividade principal é o registro e a divulgação do inadimplemento, seja concedido uma benesse de não possuírem a obrigação de comprovação de que o consumidor foi devidamente e previamente**

comunicado por escrito de sua pendência, obviamente, quando ausente o protesto do título ou de ação judicial de cobrança devidamente ajuizada, hipóteses estas cuja comunicação certamente já foi procedida.

Por todas as razões aqui pinceladas, não pode esta Suprema Corte, ignorando todas as garantias colmadas na lei consumerista e demais diplomas normativos, se render ao pleito da Impetrante que visa, única e exclusivamente, **beneficiar os grupos de empresas detentoras do monopólio da exploração dos serviços de informações creditícias em nome das Instituições Financeiras e dos Serviços de Proteção ao Crédito das Associações Comerciais deste País, em claro detrimento aos direitos do consumidor.**

Portanto, é diante de toda a motivação apresentada que a tutela de urgência e, ao final, a declaração de inconstitucionalidade, pleiteadas na ADI em comento, não podem prosperar, por uma questão de escorreita justiça e proteção aos direitos do consumidor.

4. DOS REQUERIMENTOS

Por todo o exposto, requer:

- Seja deferida a juntada desta petição e documentação que a acompanha, bem como a admissão e o ingresso do ora Peticionário nos autos da ADI 5224-SP, na qualidade de *amicus curiae*;
- Que, após a admissão deste Peticionário, sejam as suas razões aqui expostas admitidas, conhecidas, processadas e consideradas para o justo deslinde deste abrangente tema;
- Que seja negada a tutela de urgência pleiteada pela Impetrante, tendo em vista a improcedência de suas razões que justificariam a medida de urgência;
- Que seja assegurado e garantido ao Peticionário o direito de apresentar razões complementares, memoriais, informações, documentos ou qualquer outro elemento importante para o bom e fiel julgamento do presente caso;
- Que assegurado e garantido ao Peticionário o direito de sustentar oralmente na sessão de julgamento, o que requer com fundamento no art. 131, §3º do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, requerendo a intimação dos subscritores para tal finalidade;

- Que após a admissão do Peticionário na qualidade de *amicus curiae*, seja deferido o seu ingresso formal nos autos, com as devidas anotações que se fizerem necessárias nos autos.

E, por fim, requer que seja a presente Ação Direita de Inconstitucionalidade julgada totalmente improcedente, pois clara está a constitucionalidade da Lei Paulista n. 15.659/2015, de acordo com todos os argumentos que confirmam o respeito aos dispositivos da Constituição Federal.

É o que, na condição de *amicus curiae*, submete o Peticionário à elevada consideração desta E. Corte Suprema de Justiça.

Nestes termos,

Pede deferimento.

Brasília/DF, 29 de janeiro de 2015.

MARCO AURÉLIO DE CARVALHO

OAB – SP 197.538

TIAGO DE LIMA ALMEIDA

OAB – SP 252.087

OAB – MG 102.524

ANEXO 2 – Manifestação do PT/SP



**EXCELENTÍSSIMA MINISTRA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - DOUTORA
ROSA WEBER - RELATORA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 5224-SP**

REF.: ADI 5224-SP

**OBJETO: MANIFESTAÇÃO COMPLEMENTAR AO PEDIDO DE INTERVENÇÃO COMO AMICUS
CURIAE – PARTIDO DOS TRABALHADORES – DIRETÓRIO REGIONAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
- PT/SP**

**PARTIDO DOS TRABALHADORES – DIRETÓRIO REGIONAL DO
ESTADO DE SÃO PAULO - PT/SP**, já devidamente qualificado nos autos da Ação Direta de
Inconstitucionalidade nº 5224-SP, impetrada pela **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE
DIRIGENTES LOJISTAS**, em face da ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE
SÃO PAULO, por seus advogados que ao final subscrevem, vem, respeitosamente à presença de
Vossa Excelência, expor e requerer o quanto segue:

Em 23 de janeiro de 2015, a Impetrante ajuizou Ação Direta de
Inconstitucionalidade, tendo por objeto refutar a constitucionalidade da **Lei Paulista nº
15.659/2015**, que *regulamenta o sistema de inclusão e exclusão dos nomes dos consumidores
nos cadastros de proteção ao crédito*, ação esta que foi distribuída à relatoria da Excelentíssima
Ministra Rosa Weber.

Conforme se depreende da peça inicial, o questionamento cinge-se na suposta extrapolação aos limites da competência legislativa estadual concorrente, frente à edição de normas gerais já regulamentadas por legislação federal, sustentando a Impetrante que a lei estadual em comento viola diretamente o disposto no art. 24, §1º e §3º da Constituição Federal.

A afronta à Constituição também estaria presente na suposta ofensa acarretada pela **Lei Paulista nº 15.659/2015** aos princípios da igualdade, da livre concorrência e da proporcionalidade, condutas estas que, segundo a Impetrante, implicam em graves danos ao interesse público e aos consumidores.

Ademais, a Impetrante exara entendimento de que o reconhecimento da constitucionalidade da lei paulista acarretará em um aumento significativo do custo da comunicação aos Órgãos de Proteção ao Crédito, bem como exigirá um constante investimento, por parte destes, em espaço físico para arquivamento dos documentos exigidos nas comunicações de inclusão de débito.

Se não bastasse, a Impetrante complementa suas alegações com um possível risco de “*incremento de litigiosidade*”, na medida em que a lei gera uma situação que estimula demandas judiciais quando estabelece a inédita obrigação aos órgãos de proteção ao crédito de arquivar e analisar os documentos que atestam a natureza da dívida, sua exigibilidade e a ocorrência de inadimplência, sustentando ainda que as dificuldades impostas pela lei paulista prejudicariam os próprios consumidores, já que “*é possível que os fornecedores passem a preferir a via do protesto para registrar eventual inadimplemento, o que acarretará ao consumidor um custo superior para quitação de suas dividas*”.

Com base nos fundamentos brevemente supraelencados, a Impetrante pleiteou a concessão de tutela de urgência, consistente na imediata suspensão da vigência da lei paulista, já que a sua manutenção “*inviabilizará a continuidade da prestação de serviços pelo SPC Brasil e outros órgãos no Estado de São Paulo*”.

Neste contexto, o ora Peticionário, ao tomar ciência dos termos expostos na presente ADI, com o objetivo de colaborar substancialmente para o justo deslinde da controvérsia e elucidar a discussão em proteção ao direito de seus filiados partidários que, antes de mais nada, são consumidores, bem como em proteção ao direito consumerista de toda a coletividade

paulista, requereu seu ingresso na condição de *amicus curiae*, pedido este que pende de aceitação.

Ato processual subsequente, a Excelentíssima Ministra Cármen Lúcia, em entendimento totalmente acertado, vale dizer, proferiu decisão reconhecendo a ausência da urgência na medida, que autorizaria a apreciação da questão no período de recesso ou férias do Supremo Tribunal Federal nos termos do artigo 13, inc. VIII, do Regimento Interno do STF.

Verificando o pedido de ingresso do Peticionário como *amicus curiae* e o despacho proferido para afastar a urgência da medida pleiteada, a Impetrante apresentou manifestação, em suma, refutando o pedido de ingresso do ora Peticionário como amigo da corte e reiterando os motivos pelo qual entende ser a lei paulista inconstitucional e, conseqüentemente, necessário o provimento de urgência para suspender sua vigência.

Alega que “é de se reconhecer que o PT/SP não poderá aqui figurar como amicus curiae, seja porque não tem representatividade em relação à matéria objeto desta ADIN, seja porque, ao que se percebe claramente do conteúdo de sua manifestação já apresentada, tal partido político não está intencionando apenas em exercer as atribuições próprias de tal interveniente processual, mas, na realidade, pretende atuar como parte ex adversa, contrapondo-se ao provimento jurisdicional buscado pela CNDL”.

Ora, Excelentíssima Ministra, como será abaixo demonstrado e reiterado, o Peticionário demonstrou, em seu pedido de ingresso como *amicus curiae*, a relevância da matéria e a sua representatividade, cumprindo assim os requisitos necessários à sua intervenção na lide para contribuir com o justo deslinde da questão controvertida.

Ademais, em momento algum pretendeu o Peticionário atuar como “*parte ex adversa*”, mas tão somente aclarar as assertivas realizadas pela Impetrante em sua peça inicial, trazendo ao conhecimento de Vossa Relatoria e dos demais Ministros deste Egrégio Tribunal, os pontos que oportunamente deixaram de ser trabalhados pela Impetrante na defesa de seu interesse em ver declarada a inconstitucionalidade da lei paulista, pontos estes que são de suma importância, não para a defesa de qualquer das partes processuais, que, repisa-se, não é o interesse do Peticionário, mas para a defesa da nossa Constituição Federal e dos direitos dos consumidores paulistas.

2. REITERAÇÃO DA LEGITIMIDADE DO PARTIDO DOS TRABALHADORES – DIRETÓRIO REGIONAL DO ESTADO DE SÃO PAULO - PT/SP PARA INGRESSO COMO AMICUS CURIAE

Excelência, como sabido, a participação do *amicus curiae* no controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal adquire notável pertinência, desde que comprovadas a **relevância da matéria e a representatividade dos postulantes**.

A relevância da matéria pode ser vista como a magnitude dos efeitos da decisão a ser proferida nos setores diretamente afetados ou, ainda, para a sociedade como um todo. Por sua vez, a questão da representatividade vem sendo entendida precipuamente como a capacidade do órgão ou entidade postulante congregar, dentre seus filiados, porção significativa (quantitativa e qualitativamente) dos membros do(s) grupo(s) social (is) afetado(s).

Nesse contexto, a representatividade do ora Peticionário atende todos os requisitos exigidos para que o seu ingresso como *amicus curiae* seja deferido, já que este figura como uma associação partidária voluntária de cidadãos e cidadãs que se propõem a lutar por democracia, pluralidade, solidariedade, transformações políticas, sociais, institucionais, econômicas, jurídicas e culturais, destinadas a eliminar a exploração, a dominação, a opressão, a desigualdade, a injustiça e a miséria.

Diferente do que pretende fazer crer a Impetrante, na condição de um partido político, o ora Peticionário não tem atuação voltada precipuamente à eleição de seus candidatos e o exercício dos respectivos mandatos.

É característica marcante do Partido dos Trabalhadores, ora Peticionário, lutar contra toda e qualquer afronta perpetrada à justiça e ao ordenamento jurídico, precipuamente, de forma constitucional e legal, visando proteger, dentre outros, a defesa dos consumidores paulistas, aliás, notadamente a parte mais frágil na relação de consumo.

Já nesse ponto, demonstra-se a tão almejada “*ligação material entre o papel desempenhado pelo postulante na sociedade e o objeto da lei impugnada*”.

Em que pese ser o ora Peticionário um partido político, e não uma associação voltada única e exclusivamente para a defesa dos interesses do consumidor, não se pode descartar novamente que seus filiados partidários são, antes de mais nada, consumidores, o que justifica a pertinência de sua intervenção, para clamar pelo justo deslinde da questão.

E diferente não poderia ser o entendimento quanto à representatividade do Peticionário para ingressar como *amicus curiae*, diante do papel institucional dos Partidos Políticos de defender a sociedade e os direitos difusos, reconhecido até mesmo pela própria Constituição Federal, que confere aos partidos a legitimidade necessária para propor ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade:

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

(...)

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

Ainda se não bastasse, oportuno trazer a jurisprudência deste Pretório Excelso, que tem torrencialmente confirmado o entendimento da validade e importância da figura do *amicus curiae* nas decisões de controle de constitucionalidade.

Nesse sentido, Vossa Excelência já se manifestou ao apreciar a condição de *amicus curiae* no MS 27571 / DF - DISTRITO FEDERAL, assim fundamentando:

“(...) Decido o pedido de interveniência. Sobre o tema, assim me manifestei no julgamento do MS 28.375/DF, Pleno, DJe de 09.5.2014: “1. Preliminarmente, aprecio o pedido de admissão como amicus curiae formulado pela ANDECC – Associação Nacional de Defesa dos Concursos para Cartórios (fls. 1.154-60).

Por amicus curiae entende-se, em geral, o sujeito que, por determinação da Corte ou por sua própria iniciativa, acolhida pela Corte, colabora com esta, aportando informações e auxiliando o Tribunal na apreciação de qualquer assunto relevante para a solução da lide (CRISCUOLI, Giovanni. Amicus Curiae, Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile, Ano XXVII, n. 1, março de 1973, p. 189).

(...)

No Brasil, a intervenção na qualidade de amicus curiae foi autorizada originalmente para entidades reguladoras e fiscalizadoras, que deveriam ser intimadas para, querendo, se manifestar nos processos judiciais relativos a matérias de sua competência.

A Lei nº 6.616/1978, que incluiu o art. 31 na Lei nº 6.385/76, consagrou-a em relação à Comissão de Valores Mobiliários - CVM, ao determinar sua intimação em processos judiciais em que objeto matéria incluída na sua competência fiscalizadora, visando a possibilitar o oferecimento de parecer ou de esclarecimentos (cfr. ATHOS GUSMÃO, Carneiro. "Da intervenção da União Federal, como amicus curiae: ilegitimidade para, nesta qualidade, requerer a suspensão dos efeitos de decisão jurisdicional; leis nº 8437/92, art. 4º e nº 9469/97, art. 5º", Revista forense, v. 98, n. 363, set./out. 2002, p. 187).

Previsão similar consta da Lei nº 8.884/94, que, em seu art. 89, determina a intimação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica CADE nos processos judiciais em que discutida a aplicação dos seus dispositivos, a fim de que possa intervir no feito na qualidade de assistente (conferir WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. "Amicus curiae - afinal quem é ele?", Revista do Instituto dos Advogados do Paraná, n. 34, dez. 2006, p. 245).

A Lei nº 9.868/99 trouxe importante inovação, estendendo a intervenção de amicus curiae aos processos de controle abstrato de constitucionalidade, com base na relevância da matéria e na representatividade dos postulantes (art. 7º, § 2º).

Ao fazê-lo, quebrou o paradigma da legitimidade exclusiva das instituições reguladoras e atribuiu ao instituto do amicus curiae relevância ímpar, até então inexistente em nosso ordenamento jurídico. Ao longo do tempo, as hipóteses de admissibilidade de amici curiae vêm sendo ampliadas. Há previsão no Código de Processo Civil, com respeito à apreciação dos chamados recursos repetitivos no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (art. 543-C, § 4º, incluído pela Lei nº 11.672/08) e até mesmo na Lei dos Juizados Especiais Federais, que autoriza a participação de eventuais interessados nos pedidos de uniformização de interpretação de lei federal (art. 14, § 7º, da Lei nº 10.259/01).

Vale destacar que a Lei nº 9.868/99, em seu art. 7º, caput, veda a intervenção de terceiros, haja vista o caráter objetivo do processo de fiscalização abstrata

de constitucionalidade, incompatível com a busca de interesses econômicos de agentes alheios à relação jurídico-processual.

E, justamente pelo caráter objetivo do controle concentrado, o § 2º do mesmo art. 7º autoriza a admissão, pelo relator, de outros órgãos ou entidades, na qualidade de amici curiae, sempre que a matéria ostente significativa relevância e os requerentes, representatividade adequada, in verbis: § 2º O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades.

A intervenção de amicus curiae no controle concentrado de atos normativos primários destina-se, em suma, a pluralizar e a legitimar social e democraticamente o debate constitucional, com o aporte de argumentos e pontos de vista diferenciados, bem como de informações fáticas e dados técnicos relevantes à solução de controvérsia jurídica e, inclusive, de novas alternativas de interpretação da Carta Constitucional, o que sobreleva diante da causa de pedir aberta das ações pertinentes. (...)”

(MS 27571, Relator(a): Min. ROSA WEBER, julgado em 27/10/2014, publicado em DJe-214 DIVULG 30/10/2014 PUBLIC 31/10/2014) (Grifamos)

Vossa Excelência entendeu, naquela oportunidade, que o caráter objetivo do controle concentrado autoriza a admissão, pelo relator, de outros órgãos ou entidades, na qualidade de *amicus curiae*, **sempre que a matéria ostente significativa relevância e os requerentes, representatividade adequada, de forma que a intervenção possa pluralizar e legitimar social e democraticamente o debate constitucional.**

Nesse sentido, deve ser lembrada a decisão proferida na ADIN 2.130-SC, relatada pelo Eminente Ministro Celso de Mello:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INTERVENÇÃO PROCESSUAL DO AMICUS CURIAE. POSSIBILIDADE. LEI Nº 9.868/99 (ART. 7º, § 2º). SIGNIFICADO POLÍTICO-JURÍDICO DA ADMISSÃO DO AMICUS CURIAE NO SISTEMA DE CONTROLE

NORMATIVO ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO DE ADMISSÃO DEFERIDO.

- No estatuto que rege o sistema de controle normativo abstrato de constitucionalidade, o ordenamento positivo brasileiro processualizou a figura do *amicus curiae* (Lei nº 9.868/99, art. 7º, § 2º), permitindo que terceiros - desde que investidos de representatividade adequada - possam ser admitidos na relação processual, para efeito de manifestação sobre a questão de direito subjacente à própria controvérsia constitucional.

- A admissão de terceiro, na condição de *amicus curiae*, no processo objetivo de controle normativo abstrato, qualifica-se como fator de legitimação social das decisões da Suprema Corte, enquanto Tribunal Constitucional, pois viabiliza, em obséquio ao postulado democrático, a abertura do processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade, **em ordem a permitir que nele se realize, sempre sob uma perspectiva eminentemente pluralística, a possibilidade de participação formal de entidades e de instituições que efetivamente representem os interesses gerais da coletividade ou que expressem os valores essenciais e relevantes de grupos, classes ou estratos sociais.**

Em suma: a regra inscrita no art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/99 - que contém a base normativa legitimadora da intervenção processual do *amicus curiae* - tem por precípua finalidade pluralizar o debate constitucional. (ADI 2130 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 20/12/2000, publicado em DJ 02/02/2001 P - 00145) (Grifamos)

Também sob a relatoria do Ministro Celso de Mello, a decisão proferida na ADI 5.022:

EMENTA: “AMICUS CURIAE”. CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO. INTERVENÇÃO DESSE “COLABORADOR DO TRIBUNAL” JUSTIFICADA PELA NECESSIDADE DE PLURALIZAR O DEBATE CONSTITUCIONAL E DE AFASTAR, COM TAL ABERTURA PROCEDIMENTAL, SEMPRE EM RESPEITO AO POSTULADO

DEMOCRÁTICO, UM INDESEJÁVEL “DEFICIT” DE LEGITIMIDADE DAS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL. AS QUESTÕES DA REPRESENTIVIDADE ADEQUADA E DA DEFINIÇÃO DOS PODERES PROCESSUAIS RECONHECIDOS AO “AMICUS CURIAE”. DOUTRINA. PRECEDENTES. ADMISSÃO, NA ESPÉCIE, DO BACEN.

(...) Não se pode perder de perspectiva que a intervenção processual do “amicus curiae” tem por objetivo essencial pluralizar o debate constitucional, permitindo que o Supremo Tribunal Federal venha a dispor de todos os elementos informativos possíveis e necessários à resolução da controvérsia, visando-se, ainda, com tal abertura procedimental, superar a grave questão pertinente à legitimidade democrática das decisões emanadas desta Corte, quando no desempenho de seu extraordinário poder de efetuar, em abstrato, o controle concentrado de constitucionalidade, tal como destacam, em pronunciamento sobre o tema, eminentes doutrinadores (GUSTAVO BINENBOJM, “A Nova Jurisdição Constitucional Brasileira”, 2ª ed., 2004, Renovar; ANDRÉ RAMOS TAVARES, “Tribunal e Jurisdição Constitucional”, p. 71/94, 1998, Celso Bastos Editor; ALEXANDRE DE MORAES, “Jurisdição Constitucional e Tribunais Constitucionais”, p. 64/81, 2000, Atlas; DAMARES MEDINA “Amicus Curiae: Amigo da Corte ou Amigo da Parte?”, 2010, Saraiva, v.g.).

Essa percepção do tema foi lucidamente exposta pelo eminente Professor INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO (“As Ideias de Peter Häberle e a Abertura da Interpretação Constitucional no Direito Brasileiro”, “in” RDA 211/125-134, 133): “Admitida, pela forma indicada, a presença do ‘amicus curiae’ no processo de controle de constitucionalidade, não apenas se reitera a impessoalidade da questão constitucional, como também se evidencia que o deslinde desse tipo de controvérsia interessa objetivamente a todos os indivíduos e grupos sociais, até porque, ao esclarecer o sentido da Carta Política, as cortes constitucionais, de certa maneira, acabam reescrevendo as constituições.” (Grifamos)

Excelência, **quer pela ampla representatividade do Partido dos Trabalhadores**, que não pleiteia somente a autorização para intervir no processo em defesa dos interesses dos seus filiados, mas também em defesa de toda a coletividade paulista que clamou pela promulgação da Lei como instrumento hábil de proteção de seus direitos consumeristas, quer em função da **relevância da matéria**, expressamente registrada e reconhecida pela própria Impetrante como bem demonstrada pelo Peticionário, ao afirmar que “*ora, com relação à presença de relevância da matéria não se tem dúvida*” (16.), inafastável a pertinência e possibilidade de se deferir o ingresso do Peticionário na presente ADI na condição de *amicus curiae*.

Aqui, cabe ainda esclarecer que, em momento algum, pretendeu o Peticionário retirar-se da esperada condição de amigo da corte para atuar como parte contrária ao pleito da Impetrante.

Muito pelo contrário! O Peticionário vem a estes autos clamar pelo justo deslinde da controvérsia, objetivando esclarecer pontos que possam contribuir para que Vossa Excelência atinja, assim como os demais Insignes Ministros deste Tribunal, exaustivo conhecimento do tema trazido à análise.

Embora possa parecer à Impetrante que o Peticionário tenta atacar diretamente suas alegações, agindo em interesse de defender a lei bandeirante que é fruto de iniciativa de seu Deputado Estadual Rui Falcão, aclara-se que nada mais fez do que trabalhar pontos que deixaram de ser trabalhados pela Impetrante.

Percebe-se que o “ataque” à Impetrante em momento algum ocorre por parte do Peticionário, muito pelo contrário, através da petição protocolada, o Peticionário se concentra única e exclusivamente na defesa dos consumidores paulistas, deixando de tratar diversos pontos que poderiam prejudicar, inclusive, o regular processamento da presente ação, tais como falhas na comprovação da representatividade da Impetrante, no momento em que esta deixa de juntar aos autos as constituições regulares, estatutárias ou assembleares, das Câmaras de Dirigentes Lojistas (CDL’s) e Federações das Câmaras de Dirigentes Lojistas (FCDL’s) dos seus filiados, para comprovar sua legitimidade e atuação junto ao Estado de São Paulo em nome destes, conforme previsto no artigo 7º do Estatuto da Impetrante, entre outros pontos que aqui não se tratará, pois que não cabem ao “Amigo da Corte”, mas sim à parte contrária.

Repisa-se, o Peticionário não espera que esta ADI seja julgada a favor ou contra uma das partes, mas sim pretende colaborar para uma decisão justa do Poder Judiciário, em defesa da Constituição Federal e dos direitos dos consumidores paulistas.

Certo de que será admitido nos autos, o ora Peticionário passa a expor, em caráter meramente informativo, com o intuito de enriquecer a discussão, alguns pontos que foram trabalhados pela Impetrante em sua manifestação, com o objetivo maior de contribuir para o justo deslinde da controvérsia.

3. ESCLARECIMENTO DE QUESTÕES COMPLEMENTARES EM CARÁTER INFORMATIVO PARA O JUSTO DESLINDE DA ADI

Excelência, a Impetrante, após defender seu entendimento acerca da falta de representatividade do ora Peticionário, salvo melhor juízo já superada, pois evidente, expõe que entende descabidos os argumentos trazidos por este, reiterando o pedido pela concessão da tutela de urgência.

Antes de mais nada, importante trazer novamente à discussão que a matéria objeto da Lei Paulista n. 15.659/2015 é matéria de iniciativa concorrente entre os Estados e a União em razão de sua natureza de direito fundamental e por expressa autorização constitucional prevista no inciso V do artigo 24, cuja redação assim se expressa:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

V - produção e consumo; (...).”

Ainda se não bastasse, esclarecem os parágrafos primeiro e segundo do mesmo artigo 24 que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União se limita a estabelecer normas gerais, enquanto esta competência não exclui a competência suplementar dos Estados.

Dessa forma, existente lei federal de normas gerais, poderão os Estados e o Distrito Federal, no uso da competência suplementar, preencher os vazios da lei federal de normas gerais, complementando-as a fim de aperfeiçoá-las.

No caso, a Lei Paulista n. 15.659/2015 trata, em caráter de regulamentação, de um direito que se encontra devidamente assegurado no Código de Defesa do Consumidor, qual seja, de prévia comunicação escrita sobre a abertura de cadastro, ficha, registro e dados pessoais e de consumo, quando não solicitados por ele. Vejamos o quanto disposto no artigo 43 do CDC:

“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. (...)*

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

A priori, não se pode deixar de trazer à análise de Vossa Excelência, o parágrafo primeiro do mesmo artigo 43, que determina que “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”.

Veja-se que tal dispositivo exige que os cadastros e dados de consumidores sejam objetivos, claros e verdadeiros, uma vez que a informação negativa poderia macular a imagem dos consumidores.

Ainda, por força do dispositivo em comento é que se pode concluir que somente as informações negativas constituídas em razão dos atos formais previstos em lei é que podem constar nos referidos cadastros e bancos de dados de proteção ao crédito, se fazendo imperioso o cumprimento de todos os procedimentos legais exigidos para constituição da inadimplência, quais sejam, a qualificação do crédito, a intimação do devedor arquivando-se a prova de que a

entrega dela foi realizada e a observância do prazo legal para o pagamento ou da medida judicial suspensiva.

O § 2º do artigo 43 do referido Código estabelece de forma expressa que, quando não solicitado pelo consumidor, a abertura de cadastros, ficha, registro e dados pessoais e de consumo deverá ser comunicada por escrito a ele. Pois bem, a comunicação escrita não se exaure com a sua simples expedição, há que se ter **prova escrita** da realização de sua entrega e exata ciência do consumidor.

Vale dizer, a comunicação escrita não se exaure com a sua simples expedição. Nesse cenário foi que entendeu por bem o Estado de São Paulo, na defesa do consumidor e fazendo uso de sua competência concorrente, ainda que em caráter supletivo, em aperfeiçoar a determinação já prevista no artigo 43 citado, para estabelecer a forma de comprovação da entrega das comunicações aos consumidores.

Neste cenário, estando implícita no referido Código a exigência da prova escrita da entrega da comunicação, é certo que o legislador Federal deixou a cargo dos Estados o mister de legislar concorrentemente, ainda que de forma supletiva, para estabelecer a forma de comprovação da entrega das comunicações aos consumidores, a qual, no Estado de São Paulo foi estabelecida mediante A.R. - Aviso de recebimento. Pelo exposto, entende-se que a Lei Paulista em momento algum está eivada de qualquer inconstitucionalidade quando estabelece essa exigência.

Lado outro, quanto ao § 4º do artigo 43, o Código de Defesa do Consumidor considera entidades de caráter público os bancos de dados e cadastros relativos a consumidores e, no momento em que o faz, os sujeitam a normas rígidas de atuação em prol, sempre, ao interesse público, no presente caso, aos consumidores, pois, se assim não fosse, os referidos serviços cadastrais teriam que ser públicos, criados e regulamentados por lei, geridos e fiscalizados pelo Poder Público, com pessoal provido por concurso público, e remunerados exclusivamente pelo Estado.

Somente através da singela análise dos artigos 24 da Constituição Federal e 43 do Código de Defesa do Consumidor se pode afirmar com total segurança que a Lei Paulista questionada é totalmente constitucional e em momento algum implica em usurpação de

competência por parte do Estado de São Paulo que observou de forma escorreita todos os ditames da Lei Maior e da legislação federal.

Superada a discussão que trata da competência, importante tratarmos da passagem trabalhada pela Impetrante sob os seguintes dizeres: *“o PT acaba por defender no curso de sua manifestação o (injustificado) aumento do custo do crédito trazido pela lei estadual em questão, assim como um incentivo à proliferação do protesto e de ações judiciais para recuperação de créditos, transferindo-se todo o custo da recuperação para o consumidor”*.

É preciso esclarecer, nesse ponto, que o atual sistema de bancos de dados e cadastros de consumidores, sob a denominação de proteção ao crédito, na verdade atua como verdadeira empresa de cobrança, servindo a seus clientes como ferramenta para enviar aos consumidores cartas de cobrança, sob a ameaça de que, se o débito não for liquidado no prazo estipulado, seus nomes serão inseridos nos cadastros e bancos de dados de proteção ao crédito.

A título de exemplo, vejamos a orientação contida no portal eletrônico da empresa Boa Vista, administradora do SCPC (Serviço Central de Proteção ao Crédito), ao explicar “como funciona o SCPC?”, esclarecendo que:

“Caso o consumidor esqueça ou não consiga pagar uma conta no prazo, ele recebe uma carta do SCPC solicitando a regularização da dívida, a pedido da empresa credora. Nesta situação, o consumidor deve entrar em contato diretamente com a empresa para resolver a questão.

Após o pagamento, a própria empresa solicitará a exclusão imediata do nome do cliente do banco de dados SCPC, que é administrado pela Boa Vista Serviços.¹”

Porém, em orientação acerca do recebimento de correspondências, o mesmo portal eletrônico direciona os consumidores a realizar uma consulta de CPF, afirmando que o sistema do SCPC permite a renegociação online da dívida:

*“O sistema informa os dados do credor, o valor da dívida e **permite uma renegociação online**”*.

¹ Fonte: <http://www.boavistaservicos.com.br/guia-scpc/como-funciona-o-scpc/>

Excelência, a forma de atuação das empresas que administram os bancos de dados e de proteção ao crédito esclarece sua intervenção direta nos meios de cobrança do consumidor, possuindo o delicado poder, inclusive, de tornar pública a inadimplência destes.

Detentoras de tão amplo poder, entende-se que aos consumidores, como proteção ao direito de informação, devem ser garantidos todos os meios que lhes forneçam segurança ao acesso da origem e todas as minúcias da dívida cobrada.

Vale lembrar, Excelência, que não são incomuns as cartas de cobrança que chegam às residências dos consumidores (quando chegam) já com data vencida para regularização da pendência, sendo que, quando os recebedores buscam as empresas de proteção ao crédito para demonstrar a quitação do débito ou para apresentar outros motivos, seu nome já está negativado.

Entende-se que a Lei do Estado de São Paulo visa conferir máxima proteção ao direito dos consumidores, ainda que tal proteção vá de encontro com o exclusivo interesse mercantilista das administradoras dos órgãos de proteção ao crédito, que figuram como empresas que, sob o disfarce de proteção ao crédito, na verdade funcionam como verdadeiras empresas de cobrança, que a serviço dos seus clientes fornecedores, enviam aos consumidores cartas simples de cobrança, com boleto bancário em anexo, com a ameaça de que, se o débito não for liquidado no prazo por elas estabelecidos, seus nomes serão inseridos nos cadastros e bancos de dados de proteção ao crédito, facilitando e servindo essa atividade a que haja intimidação, coação e até a extorsão dos consumidores em pagar importâncias indevidas para não ficarem com os seus nomes sujos, sem exercer, contudo, a mínima qualificação dos créditos.

O que pretende aqui aclarar o Peticionário, não com o intuito de tomar partido e defender uma das partes, mas com o intuito de auxiliar o justo deslinde da questão de constitucionalidade, é que a lei paulista nada mais fez do que se preocupar em refutar a prática dessas empresas, de efetuar as negativas dos consumidores depois de determinados dias da expedição das comunicações, sem qualquer qualificação dos créditos e prova de suas entregas, pelo menos, nos endereços dos seus destinatários.

Ressalta-se que a sociedade estava sim clamando por um melhor regramento dos serviços prestados pelos órgãos de proteção ao crédito, tanto que, em 24 de abril de 2003, foi apresentado o Projeto de Lei 836/2003 pelo Deputado Bernardo Ariston (PSB-

RJ), justamente buscando disciplinar o funcionamento de bancos de dados e serviços de proteção ao crédito e congêneres.

Tal Projeto de Lei foi aprovado pela Câmara dos Deputados, em Sessão Deliberativa realizada em 19 de maio de 2009, POR MAIS DE 80% DOS PRESENTES (300 votos a 32 votos, com 7 abstenções), levando à análise do Senado Federal, onde lá tramita o Projeto de Lei da Câmara sob o nº 85/2009.

O texto de Lei sugerido prevê, nos exatos termos da lei paulista que se questiona nessa ADI, a obrigatoriedade de comunicação dos consumidores mediante Aviso de Recebimento – AR ou serviço similar, caso não promovido o necessário e tão seguro protesto, para comprovar a efetiva informação do ato de negativação, senão vejamos:

Art. 6º A inclusão em banco de dados de qualquer informação de inadimplimento independe de autorização do devedor, mas, se não foi protestado, deve ser-lhe previamente comunicada por escrito, comprovando-se, por meio de postagem de Aviso de Recebimento ou de serviço similar, a sua entrega no endereço fornecido por ele.

§ 1º A comunicação deve conter as seguintes informações:

I – espécie, número e valor do título ou, na falta, do documento fiscal, contabilizado, que deu origem ao débito;

II - natureza da obrigação;

III – identificação e qualificação completa da pessoa natural ou jurídica que solicitou a inclusão, discriminando:

a) nome ou razão social, CNPJ ou CPF e, se for o caso, inscrição estadual e municipal;

b) endereço, telefone e meio eletrônico para contato;

IV – data da emissão do título ou documento fiscal;

V - data de vencimento;

VI – prazo a partir do qual a informação de inadimplimento será anotada em banco de dados;

VII - identificação dos bancos de dados em que a informação de inadimplemento será anotada, bem como o telefone e endereço do respectivo gestor; e

VIII – menção ao direito à retificação da informação, identificando os meios de contato e a forma para solicitar a retificação.

§ 2º A comunicação do débito mencionará o valor principal, as prestações vencidas e as vincendas.

§ 3º A comunicação de inadimplemento deve ser feita por escrito, comprovando-se, por meio idôneo, o seu envio ao endereço fornecido pelo cadastrado.

§ 4º Ficam a fonte ou o gestor do banco de dados, de acordo com o disposto no caput deste artigo, obrigados a manter comprovante do envio ou postagem da comunicação a que se refere o § 1º deste artigo pelo prazo de 5 (cinco) anos, a contar da data do seu envio ou postagem. (Grifamos)

Ora, representação maior da sociedade brasileira não pode ser feita se não pela Câmara dos Deputados! A aprovação do Projeto de Lei citado, com tamanha discrepância de votos contra e a favor, demonstra que a sociedade estava insatisfeita com o atual regramento acerca dos bancos de dados e cadastros de consumidores, sendo necessária a regulamentação dos dispositivos já contidos no Código de Defesa do Consumidor para proteger os direitos dos consumidores brasileiros.

Douta Relatora, a certeza da comunicação prévia por parte dos órgãos de proteção ao crédito, consubstanciada na exigência da comprovação de sua entrega ao consumidor, visa garantir os direitos civis suspensos nos casos de inserções equivocadas ou mesmo realizadas com a finalidade de exigir do consumidor o pagamento de importâncias indevidas, que acabam acarretando, injustamente, em diversos danos ao consumidor, dentre os quais abalos creditícios, demissões no trabalho, etc, conforme muito bem apontou o Deputado Petista, autor do Projeto Lei n. 1247/2007, em suas justificativas para propositura do projeto que culminou na lei em comento.

Dessa forma, o Peticionário, com o objetivo de pluralizar o debate constitucional, traz à discussão seu entendimento de que só as informações negativas, constituídas em razão dos atos formais previstos em lei, depois de regularmente praticados e observados todos os procedimentos legais, poderiam constar nos referidos cadastros e bancos de dados sem o prévio consentimento do devedor.

Ressalvadas essas hipóteses, a informação negativa somente poderá ser incluída se previamente comunicada ao consumidor, dando-lhe o efetivo direito de contestá-la ou pagá-la, direito este que só se prova concedido com a efetiva entrega da comunicação.

Essa compreensão decorre do fato de que, se para o protesto ou para a ação judicial de cobrança da dívida se faz necessária a comprovação da entrega da intimação ou citação do devedor e a publicidade do fato só é legalmente atribuída depois de observados todos os procedimentos previstos na lei, cumulado com o fato de que o devedor não honrou seu compromisso de quitação do débito, incoerente que tal publicidade possa ser realizada nos bancos de dados de proteção ao crédito mediante simples expedição de comunicação, sem a devida prova legal de que esta foi entregue ao consumidor.

Embora tal entendimento já tenha sido exposto na petição de solicitação de intervenção como *amicus curiae*, o Peticionário entende pertinente repisar o dispositivo legal da legislação que está sendo questionado por meio da presente ADI, para melhor elucidar seu apontamento.

O artigo 1º da lei paulista questionada determina:

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

Nesse ponto, vale ressaltar que a lei paulista, ao tratar da dispensa da comunicação com AR nos casos de dívidas protestadas ou cobradas judicialmente, se dedica a refletir o quanto previsto no artigo 1º da Lei 9.492/97, o qual define o protesto como o “*ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida*”.

Ora, somente ao protesto é cumprida a função oficial da qualificação do débito, bem como a de enviar a intimação ao devedor comprovando-se a sua entrega mediante AR (Aviso de Recebimento) ou protocolo equivalente ou, na pior das hipóteses quando o devedor não é encontrado, mediante publicação de edital na imprensa local.

Assim determinam os artigos 14 e 15 da Lei 9.492/97:

Art. 14. Protocolizado o título ou documento de dívida, o Tabelião de Protesto expedirá a intimação ao devedor, no endereço fornecido pelo apresentante do título ou documento, considerando-se cumprida quando comprovada a sua entrega no mesmo endereço.

§ 1º A remessa da intimação poderá ser feita por portador do próprio tabelião, ou por qualquer outro meio, desde que o recebimento fique assegurado e comprovado através de protocolo, aviso de recepção (AR) ou documento equivalente.

§ 2º A intimação deverá conter nome e endereço do devedor, elementos de identificação do título ou documento de dívida, e prazo limite para cumprimento da obrigação no Tabelionato, bem como número do protocolo e valor a ser pago.

Art. 15. A intimação será feita por edital se a pessoa indicada para aceitar ou pagar for desconhecida, sua localização incerta ou ignorada, for residente ou domiciliada fora da competência territorial do Tabelionato, ou, ainda, ninguém se dispuser a receber a intimação no endereço fornecido pelo apresentante.

§ 1º O edital será afixado no Tabelionato de Protesto e publicado pela imprensa local onde houver jornal de circulação diária.

§ 2º Aquele que fornecer endereço incorreto, agindo de má-fé, responderá por perdas e danos, sem prejuízo de outras sanções civis, administrativas ou penais.

Em complemento, o artigo 29 da mesma lei federal estabelece, em seu parágrafo segundo:

Art. 29. Os cartórios fornecerão às entidades representativas da indústria e do comércio ou àquelas vinculadas à proteção do crédito, quando solicitada, certidão diária, em forma de relação, dos protestos tirados e dos cancelamentos efetuados, com a nota de se cuidar de informação reservada, da qual não se poderá dar publicidade pela imprensa, nem mesmo parcialmente.

(...)

§ 2º Dos cadastros ou bancos de dados das entidades referidas no caput somente serão prestadas informações restritivas de crédito oriundas de títulos ou documentos de dívidas regularmente protestados cujos registros não foram cancelados.

Assim, todos os protestos e cancelamentos de seus registros devem ser comunicados aos SCPC's, quando solicitados por eles, proibindo expressamente aos Cadastros e Bancos de Dados dos Consumidores de procederem à prestação de informações restritivas de crédito que não sejam oriundas de protestos regularmente lavrados, medida esta que visa assegurar, antes de mais nada, o direito dos consumidores de, antes de terem os seus dados expostos em Cadastros e Bancos de Dados de restrição ao crédito, terem tido o amplo e detalhado acesso a toda e qualquer informação atinente ao credor; a natureza da dívida; e às condições e prazo para pagamento, características estas que foram preservadas pela exigência disciplinada no artigo 1º da lei paulista em comento.

Por outro lado, não há que se falar em “tiro no pé do consumidor e nem da sociedade” quando da defesa da constitucionalidade da Lei Paulista em questão, como sugere a Impetrante, pois que, a legislação bandeirante em momento algum cria uma regra de transferência de custo ao consumidor, mas sim, lhe garante o exercício do direito de ser comunicado de toda e qualquer pendência que um terceiro tornará pública.

É importante lembrar que o custo de atuação das empresas administradoras dos órgãos de proteção ao crédito, exercida antes da Lei Paulista sem qualquer garantia de informação ao consumidor, sempre onerou a concessão dos créditos e prejudicou, indistintamente, todos os consumidores, inclusive aqueles que sempre foram ADIMPLENTES, isto porque, todos os custos gerados com as cartas de cobrança dos INADIMPLENTES acabam sendo repassados para as taxas de financiamento.

Não se olvide Excelência que o negócio exercido pelas empresas administradoras dos órgãos de proteção ao crédito é tão lucrativo que o Serviço Central de Proteção ao Crédito da Associação Comercial de São Paulo passou a ser uma empresa de sociedade anônima...

Se fossem gratuitas para os credores as cobranças dos inadimplentes, e gratuitas as pesquisas realizadas por ocasião da concessão dos financiamentos, as taxas de financiamento seriam muito mais baixas.

Ainda, no tocante ao suposto aumento de custo que o consumidor viria a sofrer com a necessidade do prévio protesto do débito para que os bancos de dados estejam desonerados de encaminhar as comunicações acompanhadas dos respectivos avisos de recebimento, logo, de garantir o pleno acesso à informação pelo consumidor, é importante ressaltar que, pela Lei de Emolumentos de São Paulo nº 11.331/2002, Tabela IV, Nota Explicativa itens 6 e item 10, acostada à petição de *amicus curiae*, é assegurado que os apresentantes ou credores diretos NÃO TENHAM qualquer desembolso ou custo com o protesto devido de títulos e que todos os usuários dos serviços de protesto, sejam eles apresentantes, credores diretos, devedores, magistrados, procuradores, promotores, enfim qualquer cidadão comum, também NÃO TENHAM qualquer custo na obtenção das informações POSITIVAS, respectivos cartórios, ou NEGATIVAS de protesto.

Desde 30 de março de 2001, o protesto extrajudicial NADA CUSTA para os apresentantes ou credores, recaiando seus custos apenas e tão somente sobre aquele que dá causa ao protesto, isto é, ao devedor que não pagou o débito na data do vencimento por ocasião do pagamento em cartório ou, se protestado o título, quando requer o cancelamento de protesto; ou ainda, ao apresentante quando este desiste do protesto por envio indevido ou acordo com o devedor ou quando, por qualquer desses motivos, ele próprio requer o cancelamento do protesto;

ou sobre quaisquer das partes quando consideradas sucumbente na ação judicial de sustação do protesto.

Se não bastasse, no Estado de São Paulo, **ao contrário das alegações da Impetrante de que o serviço de informações gratuitas de protesto só teria a abrangência na Capital**, o IEPTB/SP (Instituto de Estudos de Protestos de Títulos do Brasil – São Paulo), devidamente autorizado pela Corregedoria Geral da Justiça, disponibiliza sistema GRATUITO de informações de protesto, pelo site www.protesto.com.br, para todos os comerciantes e também ao público em geral, **com abrangência em todo o Estado de São Paulo**, por força do Provimento CG-SP nº 38/2013, que determina que todos os tabelionatos de protesto do Estado de São Paulo alimentem a Central de Informações de Protesto (CIP), mediante envio de “arquivo diário”, consistente no documento eletrônico gerado pelos Tabeliães de Protesto de Títulos que contenha as informações relativas aos protestos lavrados a cada dia de expediente, por falta de pagamento, bem como os protestos cancelados e suspensos.

Logo, do exposto, entende-se que a exigência disciplinada pela lei paulista em nada afetará o custo da atividade de proteção do crédito ou os índices de recuperação, muito pelo contrário, diante de todo arcabouço legislativo que disciplina as atividades de protesto, que não possuem custo quando de sua apresentação, a lei somente visará precipuamente garantir que os consumidores possam pleno acesso à informação que poderia acarretar em uma pública e tão gravosa inadimplência, por muitas vezes injustificada.

Esclarecidos os pontos trazidos pela Impetrante em sua manifestação, a título meramente informativo, com o intuito de pluralizar a discussão constitucional e clamar pelo justo deslinde da questão, o Peticionário, por fim, esclarece que, em momento algum, desmerece ou despreza a importância dos serviços de proteção ao crédito e à segurança das relações comerciais.

O Peticionário apenas defende os direitos dos consumidores, que há décadas vem sendo vilipendiados pelas empresas que exploram os cadastros de proteção ao crédito, ao repassar os custos de seus serviços diretamente para as taxas de financiamento e ao efetivar negativas sem que constituídas provas da inadimplência dos consumidores ou sem que garantido o direito de resposta mediante comprovação de recebimento da comunicação,

consumidores que, antes de mais nada, deveriam ter seus direitos assegurados por aqueles que se dizem seus protetores.

Por todas as razões aqui pinceladas, o Peticionário REITERA todos os requerimentos formulados na petição de *amicus curiae*, requerendo sua admissão e o ingresso nos autos da ADI 5224-SP, na qualidade de amigo da corte, de forma que suas razões aqui expostas, bem como suas razões complementares a serem apresentadas em momento oportuno, sejam admitidas, conhecidas, processadas e consideradas para o justo deslinde deste abrangente tema.

Ainda, neste momento, que seja mantido o entendimento de inexistência da urgência da medida, sendo assim negada a tutela pleiteada pela Impetrante, diante da falta de razões que justificariam a concessão, por ser medida de direito e de justiça para com os consumidores paulistas.

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília/DF, 4 de fevereiro de 2015.

MARCO AURÉLIO DE CARVALHO

OAB – SP 197.538

TIAGO DE LIMA ALMEIDA

OAB – SP 252.087

OAB – MG 102.524

ANEXO 3 – Pedido de ingresso como *amicus curiae* – PTB-SP



**EXCELENTÍSSIMA DOUTORA MINISTRA ROSA WEBER - RELATORA DA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5224-SP - DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 5224-SP

IMPETRANTE: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES LOJISTAS

**ASSUNTO: INTERVENÇÃO COMO *AMICUS CURIAE* – PARTIDO
TRABALHISTA BRASILEIRO – DIRETÓRIO DE SÃO PAULO - PTB/SP**

**PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO – DIRETÓRIO DE SÃO
PAULO – PTB-SP**, inscrito no CNPJ/MF n. 47.828.298/0001-96, com domicílio
na Avenida 09 de julho, n. 4.079, Jardim Paulistano, São Paulo, CEP 01407-
100, por sua advogada, que firma eletronicamente a presente petição, com
arrimo no artigo 7º da Lei 9.868/99 e 323, §3º do Regimento do Supremo
Tribunal Federal, vem, mui respeitosamente, à presença da Douta Ministra,
**REQUERER O DEFERIMENTO DO SEU INGRESSO NA ADI 5224-SP, NA
POSIÇÃO DE *AMICUS CURIAE***, impetrada pela **CONFEDERAÇÃO
NACIONAL DE DIRIGENTES LOJISTAS**, de acordo com toda motivação que
passa a expor através da presente.

01 – BREVE RELATO DOS FATOS

De acordo com as públicas informações contidas no site do Supremo Tribunal Federal, bem como divulgadas pela mídia especializada, o **PTB-SP**, ora Partido Político que subscreve a presente, teve ciência sobre a impetração da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5224-SP, sob Autoria da **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES LOJISTAS (CNDL)**, cujo pleito se funda em alcançar desta Corte Suprema decisão que reconheça a inconstitucionalidade da **Lei nº 15.659/2015**, oriunda do Estado de São Paulo, promulgada para regulamentar o sistema de inclusão e exclusão dos nomes dos consumidores paulistas nos cadastros de proteção ao crédito.

Das razões trabalhadas pela Impetrante, que a partir deste momento será identificada na presente petição como **CNDL**, percebe-se que os fundamentos apresentados para se alcançar a almejada decisão, que reconheça a inconstitucionalidade da lei protetiva dos direitos dos consumidores paulistas, se funda nos seguintes argumentos:

- I) Afronta aos limites da competência legislativa estadual concorrente para tratar sobre o consumo, tendo em vista a edição de normas gerais já regulamentadas por legislação federal, momento em que a lei estadual citada violaria o disposto no art. 24, §1º e §3º da Constituição Federal;
- II) Afronta aos princípios da igualdade, da livre concorrência e da proporcionalidade, diante do tratamento diferenciado conferido pelo Estado de São Paulo aos bancos de dados voltados à proteção ao crédito;
- III) Grave prejuízo aos bancos de dados voltados à proteção ao crédito, no momento em que as obrigações diferenciadas impostas pelo Estado de São Paulo impõem novas atividades para os órgãos e geram um substancial acréscimo nos custos dos serviços de proteção ao crédito, além de alterarem a rotina de seus colaboradores;

IV) Existência dos requisitos autorizadores para concessão de liminar para imediata suspensão da vigência da Lei do Estado de São Paulo.

Pois bem, verificando os regulares andamentos da Ação Direta de Inconstitucionalidade, percebe-se que, após o ajuizamento da ADI em voga, o **Partido dos Trabalhadores (PT-SP)** ofertou petição pleiteando o seu ingresso como *Amicus Curiae*, sustentando na oportunidade a constitucionalidade da **Lei nº 15.659/2015**, bem como de que foi proferida decisão no sentido de que ausentes estariam os requisitos que habilitariam a concessão da tutela de urgência pleiteada durante o período de recesso deste Egrégio Tribunal, sendo adotado, em ato subsequente, o rito do artigo 12 da Lei nº 9.868/1999¹.

Atualmente consta dos andamentos do site deste Supremo Tribunal que foram expedidos os competentes Ofícios para manifestação do Governador e da Assembleia Legislativa, ambos do Estado de São Paulo, para que, após, sejam abertas vistas ao Advogado Geral da União e ao Procurador Geral da República.

Dos andamentos registrados nos presentes autos, constata-se que a Ação Direta de Inconstitucionalidade em comento encontra-se em fase inicial, sendo inquestionável a inexistência de decisão terminativa definitiva sobre o pleito colocado à apreciação desta Suprema Corte, de modo que entende o **PTB-SP**, ora Peticionário, que, diante da relevância da matéria, que alcança os interesses de toda coletividade consumerista do Estado de São Paulo, e de sua notória representatividade, cumprindo assim os requisitos necessários para o deferimento de sua intervenção a título de *amicus curiae*, pela fase em que o processo se encontra, pode colaborar para o justo deslinde da controvérsia e pluralizar a relevante discussão neste feito tratada.

¹ "Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação."

Realizado o breve relato dos fatos que envolvem a presente Ação Direita de Inconstitucionalidade, conveniente neste momento tratar sobre **a existência dos requisitos que habilitam o deferimento do ingresso do PTB-SP nesta Ação, na qualidade de *amicus curiae*.**

02 - DA POSSIBILIDADE DE DEFERIMENTO DO INGRESSO DO PTB-SP COMO AMICUS CURIAE NA PRESENTE AÇÃO

Por intermédio das Leis n.s 9.868/99 e 9.882/99, que tratam respectivamente sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade / Declaratória de Constitucionalidade e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, restou normativamente assegurada à democratização da jurisdição constitucional através da figura do *amicus curiae*.

A título de registro histórico, vale lembrarmos que, mesmo antes da edição das citadas leis, o instituto do *amicus curiae* já era reconhecido como juridicamente válido, conforme podemos depreender do esclarecedor voto proferido pelo Ministro Celso de Mello nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ADIn 575 e 784, cuja passagem pertinente se transcreve:

“Não se pode desconhecer, neste ponto – e nem há possibilidade de confusão conceitual com esse instituto –, que o órgão da Assembleia gaúcha claramente atuou, na espécie, como verdadeiro amicus curiae, vale dizer, produziu formalmente, sem ingresso regular na relação processual instaurada, e sem assumir a condição jurídica de sujeito do processo de controle normativo abstrato, peças documentais que, desvestidas de qualquer conteúdo jurídico, veiculam simples informações ou meros subsídios destinados a esclarecer as repercussões que, no plano social, no domínio pedagógico e na esfera do convívio familiar, tem representado, no Estado do Rio Grande do Sul, a experiência

de implantação do Calendário Rotativo Escolar. Sendo assim, com essas considerações, e tendo presente a preliminar suscitada, não conheço do agravo interposto pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul”.

Mesmo diante do reconhecimento jurisprudencial da figura do *amicus curiae*, foi através das indicadas leis de 1999 que o instituto restou normatizado, se fazendo constar nestas alguns requisitos para que sua admissibilidade fosse reconhecida.

Pela pertinência, de acordo com a Lei 9.868/99, a matéria discutida na Ação Direta de Inconstitucionalidade tem que ser relevante e os proponentes do *amicus curiae* devem possuir alguma representatividade, a ser demonstrada na ação.

Por esclarecedor, vejamos o quanto disciplinado no artigo 7º da referida lei:

“Art. 7º. Não se admitirá a intervenção de terceiros no processo de ação direta de inconstitucionalidade.

§1º (...)

*§2º O relator, considerando a **relevância da matéria e a representatividade dos postulantes**, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades.”*

A **relevância da matéria** pode ser vista como a potencialidade dos efeitos que a decisão que será proferida poderá atingir, o que, no presente caso é indiscutível e reconhecida em todas as peças juntadas nos autos, quer as ofertadas pela **CNDL**, quer as ofertadas pelo **PT**, se fazendo claro que eventual inconstitucionalidade da Lei afetará o direito de uma ampla coletividade de consumidores.

Nesta esteira, no que se refere ao primeiro requisito, qual seja, **relevância da matéria**, não parece ser este um requisito de difícil demonstração no presente caso, fato que se comprova, a começar, pela amplitude e alcance dos efeitos da **Lei nº 15.659/2015**, que atinge um número incalculável de consumidores do Estado de São Paulo, especialmente pelo notório fato desta lei regulamentar o sistema de inclusão e exclusão dos nomes dos consumidores paulistas nos cadastros de proteção ao crédito, estabelecendo diversas garantias de proteção aos direitos consumeristas.

Ademais, a discussão sobre a constitucionalidade ou não da lei do Estado de São Paulo vai muito além dos meros interesses dos bancos de dados voltados à proteção ao crédito, já que o diploma normativo em comento trata, em caráter de regulamentação, de um direito que se encontra devidamente assegurado no Código de Defesa do Consumidor, qual seja, da **prévia comunicação escrita sobre a abertura de cadastro, ficha, registro e dados pessoais e de consumo, quando não solicitados pelo consumidor**, tudo conforme disposto no artigo 43, § 2º, do CDC, tornando as fronteiras do questionamento travado na Ação Direita de Inconstitucionalidade amplíssimas, coroando de forma inafastável a **relevância da matéria** nesta ação tratada.

Douta Relatora, a certeza da **comunicação prévia por parte dos órgãos de proteção ao crédito**, consubstanciada na exigência da comprovação de sua entrega ao consumidor, imposta pela Lei cuja constitucionalidade está sendo questionada, **visa garantir os direitos devidamente elencados no Código de Defesa do Consumidor e, logo, aplicáveis a todos os consumidores.**

Estando devidamente demonstrada a relevância da matéria, que é tão notória e já foi trabalhada em longas linhas pela **CNDL** quando da inicial da ADI, e pelo próprio **PT** quando pleiteou o seu ingresso como *amicus curiae*, entende-se cumprido o primeiro e mais importante requisito que habilitaria o ingresso do **PTB-SP**, ora peticionário, como *amicus curiae*.

Quanto ao segundo requisito, qual seja, representatividade do postulante, facilmente se demonstra que o Peticionário atende tal pressuposto.

Diferente não poderia ser o entendimento quanto à representatividade do **PTB-SP** para ingressar como *amicus curiae*, diante do papel institucional dos Partidos Políticos de defender a sociedade e os direitos difusos, reconhecido até mesmo pela própria Constituição Federal, que confere aos partidos a legitimidade necessária para propor ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade.

Vejamos o quanto disciplinado pelo artigo 103 da Carta Magna:

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

(...)

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

Por força constitucional, a representatividade do ora Peticionário atende o segundo requisito exigido para que o seu ingresso como *amicus curiae* seja deferido, já que o **PTB** figura como uma associação partidária voluntária de cidadãos e cidadãs, com representação no Congresso, que se propõem a defender, dentre outros, o respeito aos direitos e garantias fundamentais; os direitos das minorias étnicas, religiosas e sociais; direito à informação, entre outros.

Excelência é importante ressaltar que os Partidos Políticos, além de defenderem os interesses sociais e os direitos e garantias fundamentais de todos os cidadãos, representam uma ampla coletividade consubstanciada em seus filiados partidários que, conforme muito bem pontuado pelo **PT** em sua manifestação nos autos, antes de mais nada, são consumidores e possuem os seus direitos protegidos pela **Lei nº 15.659/2015**, o que justifica a pertinência da intervenção de seu representante para contribuir pelo justo deslinde da questão.

Do exposto, quer em função da **relevância da matéria, quer pela ampla representatividade do PTB-SP**, inafastável a pertinência e possibilidade de se deferir o ingresso do ora Peticionário na presente ADI na condição de *amicus curiae*.

03. PRELIMINAR ENFRENTAMENTO DA MATÉRIA EM DISCUSSÃO NA ADI 5224-SP

Certo do deferimento da intervenção do **PTB-SP** na condição de *amicus curiae* nos presentes autos, já que todos os requisitos exigidos por lei foram devidamente preenchidos, importante, ainda que de forma breve, o ora Peticionário registrar alguns posicionamentos e entendimentos que poderão enriquecer a discussão, com a exclusiva finalidade de **pluralizar e legitimar social e democraticamente o debate constitucional**.

Percebe-se de pronto que a matéria tratada pela Lei Paulista n. 15.659/2015 se refere à matéria de iniciativa concorrente entre os Estados e a União, em razão de sua natureza de direito fundamental e por expressa autorização constitucional prevista no inciso V do artigo 24, cuja redação assim se expressa:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

V - produção e consumo; (...).”

Pertinente ainda tratar que, conforme estipulado nos parágrafos primeiro e segundo do artigo 24 da Constituição, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União se limita a estabelecer normas gerais, mas esta competência não exclui a competência suplementar dos Estados, razão pela qual poderão tais entes, no uso da competência suplementar, tratar de

assuntos não tratados pelas normas gerais, complementando-as com o objetivo de aperfeiçoá-las.

Aqui entende-se que o Estado de São Paulo, por meio da Lei n. 15.659/2015, em caráter de regulamentação, tratou de um direito que se encontra devidamente assegurado no Código de Defesa do Consumidor², qual seja, de prévia comunicação escrita sobre a abertura de cadastro, ficha, registro e dados pessoais e de consumo, quando não solicitados pelo consumidor.

Ora, estando prevista a exigência da prova escrita da entrega da comunicação no Código de Defesa do Consumidor, o Estado de São Paulo nada mais fez do que legislar concorrentemente, ainda que de forma supletiva, para estabelecer a forma de comprovação da entrega das comunicações aos consumidores, a qual restou estabelecida pela lei paulista ser mediante A.R. - Aviso de recebimento.

Dessa forma, o Peticionário, com o objetivo de pluralizar o debate constitucional, **traz à discussão seu entendimento de que só as informações negativas, constituídas em razão dos atos formais previstos em lei, depois de regularmente praticados e observados todos os procedimentos legais, poderiam constar publicamente dos referidos cadastros e bancos de dados sem o prévio consentimento do devedor.**

Ressalvadas essas hipóteses, a informação negativa somente poderá ser incluída se previamente comunicada ao consumidor, dando-lhe o efetivo direito de contestá-la ou pagá-la, direito concedido este que só se prova com a efetiva entrega da comunicação.

² “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. (...)”

Entende-se que a Lei questionada pela ADI, ao tratar da dispensa da comunicação com AR nos casos de dívidas protestadas ou cobradas judicialmente, em momento algum favorece uma ou outra forma de cobrança, mas tão somente confirma o quanto disposto na Lei Federal de n. 9.492/1997, já que esta, de forma rígida e exaustiva, prevê uma série de formalidades que garantem o direito de informação aos devedores, quando da realização, em seus desfavores, do protesto de títulos e documentos, direito este expressamente garantido pelo CDC.

Através do artigo 1º da Lei Federal n. 9.492/1997, resta definido o protesto como o *“ato formal e solene pelo qual se **prova a inadimplência** e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida”*.

Neste momento, pede-se vênua para transcrever os artigos 14 e 15 da mesma Lei n. 9.492/97, aptos a demonstrar todas as formalidades exigidas por lei para se garantir a devida comunicação do devedor, em relação aos seus débitos que serão protestados, por parte das serventias extrajudiciais:

“Art. 14. Protocolizado o título ou documento de dívida, o Tabelião de Protesto expedirá a intimação ao devedor, no endereço fornecido pelo apresentante do título ou documento, considerando-se cumprida quando comprovada a sua entrega no mesmo endereço.

§ 1º A remessa da intimação poderá ser feita por portador do próprio tabelião, ou por qualquer outro meio, desde que o recebimento fique assegurado e comprovado através de protocolo, aviso de recepção (AR) ou documento equivalente.

§ 2º A intimação deverá conter nome e endereço do devedor, elementos de identificação do título ou documento de dívida, e

prazo limite para cumprimento da obrigação no Tabelionato, bem como número do protocolo e valor a ser pago.

Art. 15. A intimação será feita por edital se a pessoa indicada para aceitar ou pagar for desconhecida, sua localização incerta ou ignorada, for residente ou domiciliada fora da competência territorial do Tabelionato, ou, ainda, ninguém se dispuser a receber a intimação no endereço fornecido pelo apresentante.

§ 1º O edital será afixado no Tabelionato de Protesto e publicado pela imprensa local onde houver jornal de circulação diária.

§ 2º Aquele que fornecer endereço incorreto, agindo de má-fé, responderá por perdas e danos, sem prejuízo de outras sanções civis, administrativas ou penais.

(...)

Não podemos também deixar de tratar que através da Lei Federal n. 9.492/1997, todos os protestos e cancelamentos de seus registros devem ser comunicados aos SCPC's, quando solicitados por eles, se fazendo constar expressa proibição aos bancos de dados de procederem a prestação de informações restritivas de crédito que não sejam oriundas de protestos regularmente lavrados.

Vejamos a redação do artigo 29 da aludida lei federal:

“Art. 29. Os cartórios fornecerão às entidades representativas da indústria e do comércio ou àquelas vinculadas à proteção do crédito, quando solicitada, certidão diária, em forma de relação, dos protestos tirados e dos cancelamentos efetuados, com a nota de se cuidar de informação reservada, da qual não se poderá dar publicidade pela imprensa, nem mesmo parcialmente. (...)

§ 2º Dos cadastros ou bancos de dados das entidades referidas no caput somente serão prestadas informações restritivas de crédito oriundas de títulos ou documentos de dívidas regularmente protestados cujos registros não foram cancelados.”

Entende-se de fácil percepção, Douta Ministra, que a Lei Paulista, trazendo regulamentação quanto à forma de se proceder **a inclusão do nome dos consumidores em cadastros e bancos de dados de restrição ao crédito, caso a dívida não tenha sido protestada ou estiver sendo cobrada judicialmente**, somente veio reiterar e confirmar o direito dos consumidores, já garantido pelo CDC, de terem amplo e detalhado acesso a toda e qualquer informação existente em cadastros, fichas, registros e dados pessoais e de consumo arquivados sobre ele, especialmente quando estamos a tratar de uma dívida a qual se dará uma deletéria publicidade, situação que demanda clara e precisa indicação do credor; natureza da dívida; e das condições e prazo para pagamento.

A comprovação da comunicação sobre a inclusão do nome dos consumidores em cadastros e bancos de dados de restrição ao crédito, chamadas de listas negras, visa garantir que o consumidor tenha acesso a todas as informações atinentes aos seus supostos débitos, especialmente quanto à procedência e a legitimidade do crédito cobrado, caso não haja protesto ou ação judicial, cabendo sim às administradoras dos órgãos de proteção ao crédito garantirem tal direito, legalmente assegurado aos consumidores brasileiros.

A necessidade de comprovação da comunicação por escrito, via aviso de recebimento (AR), de dívida não protestada ou ajuizada, é medida que visa garantir a certeza de que o consumidor, antes de ter os seus dados negativados, será comunicado por escrito, de modo que **a inexistência de tal comprovação certamente implicará na transigência da observância do seu direito de informação.**

Excelência, o **PTB-SP** entende que a Lei Paulista não visa beneficiar o mau pagador, permitindo que este se esquive do recebimento da comunicação, mesmo porque isso não seria possível mediante a comprovação de entrega através do aviso de recebimento, como ocorre, por exemplo, nas citações judiciais postais, mas sim evitar que o consumidor tenha que se sujeitar à informação pública de sua inadimplência antes de ter a oportunidade de quitar o débito ou corrigir eventual informação equivocada sobre a pendência financeira imputada.

Muito importante registrar que, quanto a suposta dificuldade estrutural das administradoras dos órgãos de proteção ao crédito de conseguirem se adaptar rapidamente às exigências da Lei, tal justificativa não pode relevar ou diminuir o alcance do direito assegurado aos consumidores de terem acesso, de forma ampla e irrestrita, às informações sobre os débitos contra si imputados, cuja mais devastadora publicidade será promovida por meio da **NEGATIVAÇÃO** de seus dados, **até mesmo porque os órgãos de proteção ao crédito são considerados entidades de caráter público, por força do artigo 43, § 4º do CDC³**, logo, estes devem assumir a mínima responsabilidade de arquivarem os necessários documentos que comprovem a regularidade de suas atuações, especialmente quanto a origem e legitimidade da dívida que motivou a publicidade da inadimplência dos consumidores.

Com todo o respeito às razões já trabalhadas nos autos da presente ADI, entende-se que a alta rentabilidade das empresas prestadoras de informações atinentes ao crédito, atividade concentrada praticamente nas mãos de duas Sociedades Anônimas com Capital aberto no mercado, permite que tais empresas honrem com a proteção das garantias e direitos dos consumidores de terem acesso à qualificação prévia dos seus supostos débitos, mediante a

³“Art. 43.(...)”

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

comunicação escrita, com prova de sua entrega em seus endereços, antes de procederem à DENUNCIAÇÃO PÚBLICA dos inadimplementos.

Por todo o exposto, o Peticionário entende pela constitucionalidade da Lei n. 15.659/2015 e aguarda o deferimento de sua participação como *amicus curiae*, de forma que suas razões aqui expostas, bem como suas razões complementares a serem apresentadas em momento oportuno, **possam enriquecer a discussão para o justo deslinde deste abrangente tema.**

04. REQUERIMENTOS

Face ao quanto aqui demonstrado, REQUER:

- Seja deferida a juntada desta petição e documentação que a acompanha, bem como a admissão e o ingresso do ora Peticionário nos autos da ADI 5224-SP, na qualidade de *amicus curiae*;
- **Que as razões aqui expostas sejam conhecidas e contribuam para que esta Corte Suprema reconheça a constitucionalidade da Lei Paulista Lei n. 15.659/2015, com o consequente julgamento pela improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade impetrada pela CNDL;**
- Que seja assegurado e garantido ao Peticionário o direito de apresentar razões complementares, memoriais, informações, documentos ou qualquer outro elemento importante para o bom e fiel julgamento do presente caso;

- Que assegurado e garantido ao Peticionário o direito de sustentar oralmente na sessão de julgamento, o que requer com fundamento no art. 131, §3º do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, requerendo a intimação do subscritor para tal finalidade.

É o que, na condição de *amicus curiae*, submete o Peticionário à elevada consideração desta E. Corte Suprema de Justiça.

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília/DF, 10 de fevereiro de 2015.

GABRIELA MAÍRA PATREZZI

OAB-SP sob n. 303.728

ANEXO 4 – Pedido de ingresso como *amicus curiae* – PRO TESTE

EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA ROSA WEBER DO EGRÉGIO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

D.D. Relatora da ADI nº 5224

A PRO TESTE – Associação Brasileira de Defesa do Consumidor, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público nos termos da Lei n. 9.760/99, fundada em 16 de julho de 2001, doravante PROTESTE, inscrita no CNPJ/MF sob nº 04.591.034/0001-59, com sede na Avenida Sernambetiba, n. 6420, Barra da Tijuca, RJ, CEP 22.630-013, por meio de seus advogados que esta subscrevem, dirige-se a V.Exa. para requerer a sua admissão como *amicus curiae* neste processo, pelas razões a seguir apresentadas.

I. Breve Síntese da Ação Direta de Inconstitucionalidade

Trata-se de medida impetrada pela Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas objetivando o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Paulista n. 15.659/2015.

Na qualidade de *amicus curiae*, a PROTESTE sustentará, no interesse dos consumidores, a constitucionalidade da Lei n. 15.659/2015 promulgada pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e a necessidade de ser a ADI julgada improcedente.

II. Razões que motivam o ingresso no feito

O presente requerimento é movido pelo desígnio da PROTESTE de contribuir com subsídios fáticos e jurídicos para que a decisão da Corte seja a mais acertada possível. Em sendo admitida como *amicus curiae*, pretende trazer dados que contribuam com o debate acerca da constitucionalidade da medida legislativa.

III. A representatividade e legitimidade da PROTESTE

A PROTESTE, OSCIP criada com a missão de defender os direitos do consumidor e o exercício da cidadania em diversas áreas, inclusive em Juízo, como é de conhecimento notório e está assentado em seu Estatuto, artigos 1º, 2º, 3º e 4º, requer sua admissão como *Amicus Curiae* na ADI n 5224, considerada a relevância da matéria e a representatividade da Peticionária, nos termos da Lei n. 9.868/99.

É a maior associação de consumidores da América Latina, e conta atualmente com mais de 200 mil associados.

Atua há treze anos na promoção da defesa dos consumidores e cidadãos, contribuindo para a melhoria das relações de consumo, ajudando os cidadãos a fazer valer seu poder de compra e a conhecer seus direitos, promove mobilizações para aperfeiçoar a legislação de consumo, realiza testes comparativos, estudos e pesquisas.

Edita as revistas: *ProTeste*, *ProTeste Saúde e Dinheiro & Direitos*.

Em suas ações, a PROTESTE tem sido interlocutora constante dos órgãos de defesa do consumidor e de regulação de serviços públicos e do sistema financeiro, bem como dos Poderes Executivos e Legislativos na esfera federal, estadual e municipal.

Além de divulgar os direitos do consumidor e resultados

dos testes que realiza, a entidade também dá orientação e media acordos dos associados com os fornecedores com os quais tenham problemas de consumo. A sua atuação pode ser, nos termos do Estatuto, extrajudicial, na representação do consumidor em câmaras técnicas, consultas públicas, conselhos, eventos e debates e também pode agir judicialmente para a consecução de suas finalidades.

IV. Conclusões e Pedidos

Resta patente a representatividade da PROTESTE para atuar como *amicus curiae* na presente demanda.

Em função disso e de sua longa experiência na defesa do consumidor, possui conhecimento e reflexão para contribuir para o bom deslinde da controvérsia instaurada.

Dessa forma, a PROTESTE dirige-se a Vossa Excelência para requerer que:

a) seja admitido o seu ingresso neste processo na qualidade de *amicus curiae*, em face do que dispõe o art. 7º, § 2º da Lei n. 9.868/1999, inclusive para fins de proferir sustentação oral no julgamento desta ADIN;

b) seja aberto prazo para apresentação de manifestação sobre o mérito da questão debatida nos autos.

Nesses termos, pede-se deferimento.

De São Paulo para Brasília, 11 de fevereiro de 2015.

Belisário dos Santos Jr.

OAB/SP 24.726

Guilherme Amorim Campos da Silva

OAB/SP 130.183

ANEXO 5 – Pedido de ingresso como *amicus curiae* – PMDB/SP



EXCELENTÍSSIMA SENHORA DOUTORA MINISTRA RELATORA DA ADI Nº 5224-SP DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

PROCESSO DE REFERÊNCIA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 5224-SP

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRATICO BRASILEIRO - DIRETORIO SÃO PAULO – PMDB/SP, inscrito no CNPJ/MF n. 45302874/0001-31, com domicílio na Rua Manoel de Nobrega, n. 1.486, São Paulo, através de seu patrono que subscreve a presente petição, vem à presença da Excelentíssima Ministra Relatora da ADI n. 5224-SP, cuja autoria é atribuída à **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES LOJISTAS**, com fundamento no artigo 7º, §2º da Lei 9.868/99 e no artigo 131, §3º, do RISTF, **REQUERER A SUA ADMISSÃO NO FEITO NA QUALIDADE DE AMICUS CURIAE**, pelos motivos de fato e de direito que serão através desta trabalhados.

I – DA ADMISSÃO DO POSTULANTE NA ADI 5224-SP NA QUALIDADE DE AMICUS CURIAE

1. Conforme estabelecido no artigo 7º, §2º da Lei 9.868/99, é permitida a intervenção de terceiros no processo de ação direta de inconstitucionalidade quando os postulantes gozarem de representatividade e, no tocante à matéria discutida no *Writ*, esta possuir notória relevância.

1.1. Vejamos a redação do artigo 7º, §2º da Lei 9.868/99:

“Art.7º. Não se admitirá a intervenção de terceiros no processo de ação direta de inconstitucionalidade.

§1º (...)

*§2º O relator, considerando a **relevância da matéria e a representatividade dos postulantes**, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades.”*

1.2. Pela letra do artigo transcrito no subitem precedente, pode-se afirmar que a regra é a inadmissibilidade da intervenção de terceiros no controle concentrado, entretanto, cumpridas as exigências do mandamento legal, poderá o Relator do processo admitir a participação de órgão ou entidades como *amicus curiae* na demanda.

1.3. Conforme visto, a admissão ou não do *amicus curiae* será decidida monocraticamente pelo Relator que irá verificar a presença dos requisitos e o binômio conveniência – oportunidade em sua manifestação.

2. Confirmando o mandamento legal, o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, em seu artigo 131, §3º, nos termos da Emenda Regimental nº 15/2004, passou a admitir uma declarada hipótese de intervenção de terceiros, intervenção esta que, segundo o Eminentíssimo Ministro Celso de Mello, seria uma intervenção processual (ADI 2.130) de uma parte interessada em contribuir para discussão constitucional.

2.1 Na obra de Pedro Lenza, encontra-se posição conclusiva a qual nós acolhemos, e pedimos vênias para transcrever-la, *ipsis literis*: “É claro que a sua natureza jurídica é distinta das modalidades de intervenção de terceiros previstas no CPC, até em razão da natureza do processo objetivo e abstrato do controle de constitucionalidade. Assim, por todo o exposto, parece razoável falarmos em uma modalidade *sui generis* de intervenção de terceiros, inerente ao processo objetivo de controle concentrado de constitucionalidade, com características próprias e muito bem definida¹”.

¹ LENZA, Pedro. Direito Constitucional esquematizado. 12. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

2.2. A possibilidade de intervenção de terceiros no controle abstrato de constitucionalidade, desde que presentes específicos requisitos de admissibilidade, vem indubitavelmente enaltecer o Estado Democrático de Direito e as Instituições Constitucionais, além do que, prestigia o princípio da segurança jurídica das decisões jurisdicionais, tendo em vista a ampliação do debate constitucional propiciado pela admissibilidade da figura do *amicus curiae* no processo objetivo de constitucionalidade.

3. Quanto ao requisito da representatividade do terceiro Postulante que pleiteia a intervenção no feito a título de *amicus curiae*, é de fácil percepção que o ora Postulante o possui, no momento em que este figura como Partido Político com substancial representação no Congresso Nacional, estando habilitado, inclusive, por força do artigo 103, inciso VIII, da Constituição Federal, no rol dos legitimados para propor ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade.

3.1. Oportuna a transcrição do artigo 103, inciso VIII, da Constituição Federal:

“Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

(...)

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;”

3.2. Por força constitucional e por força do Estatuto do ora Postulante (anexo), que em seu artigo 2º estabelece como missão do Partido o exercício de suas atividades políticas visando à realização dos objetivos programáticos que se destinam à construção de uma Nação soberana e à consolidação de um regime democrático, pluralista e socialmente justo, onde a riqueza criada seja instrumento de bem-estar de todos, a representatividade do PMDB atende o primeiro requisito exigido para que o seu ingresso como *amicus curiae* seja deferido.

4. Superada a demonstração da representatividade do Postulante, importante neste momento tratarmos sobre a existência da relevância da matéria, figurando tal relevância como um “termômetro” indicativo da necessidade e da conveniência de que haja um diálogo entre a norma questionada e os valores dispersos pela sociedade civil².

4.1. É através deste segundo requisito de admissibilidade que o Julgador do Processo, cujo pedido de admissão como *amicus curiae* lhe é posto sob apreciação, pode identificar o nexo de importância do assunto debatido e sua repercussão no tocante ao seu desfecho, fato inquestionavelmente presente no objeto de toda e qualquer Ação Direita de Inconstitucionalidade, ainda mais quando tal ação é impetrada para questionar a constitucionalidade de uma norma promulgada para regulamentar um direito consumerista devidamente assegurado pelo Código de Defesa do Consumidor, o que, por si só, já deixa evidente a importância da matéria.

4.2. Vejamos, a respeito, as lições de Cássio Scarpinella Bueno³:

“Levando em conta os contornos da ação direta de inconstitucionalidade e o entendimento absolutamente pacífico de que seu julgamento transforma, inequivocamente, o órgão jurisdicional em verdadeiro órgão político, não parece errôneo o entendimento de que, pelo mero ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, a matéria nela veiculada é, ipso facto, relevante inclusive para os fins de que trata o § 2º do art. 7º da Lei 9.868/99.”

4.3. Parece-nos correta a lição registrada na passagem doutrinária transcrita supra, já que, se determinado ato normativo provoca dúvidas quanto ao aspecto de sua validade, a ponto de justificar a movimentação de um seleto rol de pessoas constitucionalmente eleitas para exercer o processo de controle abstrato da norma, notória a relevância da matéria tratada no *Writ*, se fazendo não só cabível, mas extremamente prudente, a análise da matéria da forma mais exaustiva possível, de modo a se obter uma decisão a mais segura possível.

² BUENO, Cassio Scarpinella. *Amicus Curiae no Processo Civil Brasileiro - Um Terceiro Enigmático*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 140.

³ BUENO, Cássio Scarpinella. *Amicus Curiae no Processo Civil Brasileiro. Um Terceiro Enigmático*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 140

4.4. No caso da presente ADI, a relevância da matéria se mostra latente, no momento em que a Impetrante do *Writ* busca alcançar desta Corte Suprema uma decisão que reconheça a inconstitucionalidade da **Lei nº 15.659/2015**, oriunda do Estado de São Paulo, promulgada para regulamentar o sistema de inclusão e exclusão dos nomes dos consumidores paulistas nos cadastros de proteção ao crédito, cuja repercussão, no tocante ao seu desfecho, afetará uma coletividade de consumidores a qual o presente Postulante, antes de mais nada, possui o importante ônus de representa-la.

4.5. A pertinência temática, aplicável à relevância da matéria, se materializa no momento em que a discussão sobre a constitucionalidade da Lei do Estado de São Paulo vai muito além dos específicos interesses dos lojistas representados pela Impetrante CNDL, já que o diploma normativo questionado afeta uma coletividade de consumidores, a qual engloba os filiados partidários e os cidadãos paulistas eleitores deste Partido Político, quando trata de um direito que se encontra devidamente assegurado no Código de Defesa do Consumidor, qual seja, da prévia comunicação escrita sobre a abertura de cadastro, ficha, registro e dados pessoais e de consumo, quando não solicitados pelo consumidor, tudo conforme disposto no artigo 43, § 2º, do CDC, aproximando de forma inseparável os interesses dos representados do Postulante ao direito assegurado pelo diploma legal que está sendo questionado na Ação Direita de Inconstitucionalidade, restando demonstrada neste momento a presença do segundo requisito exigido para o deferimento do ingresso de um terceiro na condição de *amicus curiae*.

5. Por todo o exposto, presentes os requisitos que permitem a imediata admissão do Postulante na presente ADI, na condição de *amicus curiae*, não existindo qualquer margem para questionamento quanto a sua representatividade e presença de relevante matéria em discussão, passa-se a tratar dos pilares jurídicos que motivaram a promulgação **da Lei nº 15.659/2015 pelo Estado de São Paulo, pilares estes que vêm a confirmar a constitucionalidade do diploma questionado.**

II – DOS PILARES JURÍDICOS QUE SUSTENTAM A CONSTITUCIONALIDADE DA LEI N. 15.659/2015

6. Verifica-se ao analisar a inicial ofertada nos autos da Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 5224-SP, Impetrada pela Confederação Nacional dos Dirigentes Lojistas (CNDL), que a discussão constitucional se concentra na suposta afronta, por parte do Estado de São Paulo, dos limites da competência legislativa estadual concorrente para tratar sobre o consumo, tendo em vista a edição de normas gerais já regulamentadas por legislação federal, motivo pelo qual a lei estadual questionada violaria o disposto no art. 24, §1º e §3º da Constituição Federal, mas não somente, também violaria os princípios da igualdade, da livre concorrência e da proporcionalidade, diante do tratamento diferenciado conferido pelo Estado de São Paulo aos bancos de dados voltados à proteção ao crédito.

7. Conforme apontado pela Impetrante, estariam eivados de inconstitucionalidade os dispositivos da Lei n. 15.659/2015 que vieram a regulamentar, especificamente: **a)** o envio ao consumidor de correspondência, acompanhada de aviso de recebimento, dando-lhe pleno conhecimento do débito contra ele imputado e, cuja pendência financeira passará a ter publicidade com a inclusão de seus dados em cadastros e bancos de dados de restrição ao crédito; **b)** a obrigação das administradoras dos cadastros e bancos de dados de restrição ao crédito de manterem documentação que comprove o envio da correspondência, caso provocadas a demonstrarem o cumprimento da prévia comunicação do consumidor no tocante a pendência financeira a qual se deu publicidade; **c)** a obrigação de eliminar no prazo de 02 (dois) dias úteis eventuais informações incorretas do consumidor constantes nos cadastros e bancos de dados de restrição ao crédito; **d)** a obrigação das administradoras dos cadastros e bancos de dados de restrição ao crédito qualificarem o débito contra o consumidor imputado, com a precisa indicação na comunicação do nome ou razão social do credor e dos meios e condições do pagamento antes de se efetivar a publicidade da negativação dos dados; **e)** a obrigação das administradoras dos cadastros e bancos de dados de restrição ao crédito garantirem um prazo para que os consumidores possam quitar os seus débitos antes da efetiva inclusão dos seus dados nos cadastros de “maus pagadores”.

8. *Ab initio*, vale elucidarmos o nosso entendimento de que a matéria tratada pela Lei Paulista n. 15.659/2015 se refere à matéria de iniciativa concorrente entre os Estados e a União, em razão de sua natureza de direito fundamental e por expressa autorização constitucional prevista no inciso V do artigo 24, cuja redação assim se expressa:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

V - produção e consumo; (...).”

8.1. Pertinente também indicar o quanto estipulado nos parágrafos primeiro e segundo do artigo 24 da Constituição, onde fica registrado que no âmbito da legislação concorrente, a competência da União se limita a estabelecer normas gerais, **MAS ESTA COMPETÊNCIA NÃO EXCLUI A COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL**, razão pela qual tais entes políticos, no uso da competência suplementar, estão legitimados a tratar de assuntos não tratados pelas normas gerais, complementando-as com o objetivo de aperfeiçoá-las.

8.2. Oportuna a transcrição dos indicados parágrafos 1º e 2º do artigo 24 da Constituição Federal:

“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.”

8.3. Diante da inteligência da Lei Maior, não se vislumbra maior dificuldade para se concluir que, existente uma lei federal que trate de normas gerais atinentes ao consumo, poderão os Estados e o Distrito Federal, **NO USO DA COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR**, disciplinar sobre normas que deem maior eficácia às diretrizes contidas nas normas gerais, visando com tal sistemática integrar as normas gerais e lhes garantir a sua plena efetividade.

9. No caso, a Lei Paulista n. 15.659/2015 trata, em caráter de regulamentação, de um direito que se encontra devidamente previsto no Código de Defesa do Consumidor, qual seja, de prévia comunicação escrita sobre a abertura de cadastro, ficha, registro e dados pessoais e de consumo, quando não solicitados pelo consumidor.

9.1. Vejamos o quanto disposto no artigo 43 do CDC:

“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.** (...)”*
(Grifo nosso)

9.2. Além do artigo 43 garantir ao consumidor o direito de comunicação escrita, diversos outros artigos do CDC garantem a este o direito à informação adequada sobre os mais variados serviços prestados, de modo que a Lei n. 15.659/2015 somente veio enaltecer o princípio da vulnerabilidade do consumidor.

9.3. Em alusão meramente exemplificativa, vejamos que a Lei Paulista não se limita a proteger exclusivamente o direito à comunicação contido no artigo 43, mas também garante que o consumidor tenha acesso à plena informação dos serviços a eles concernentes, direito este enaltecido através do artigo 6º, III, do CDC:

“Art. 6º São direitos básicos do consumidor (...)

*III - a **informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços** (...).”*

10. Portanto, em caráter de regulamentação, a Lei n. 15.659/2015 muito bem tratou sobre o direito do consumidor de ser comunicado por escrito sobre toda e qualquer inserção de seus dados quando não solicitada por ele, ou seja, o Estado de São Paulo nada mais fez do que legislar concorrentemente, ainda que de forma supletiva, para estabelecer a forma de

comprovação da entrega das comunicações aos consumidores, a qual restou estabelecida pela lei paulista ser mediante A.R. - Aviso de recebimento.

10.1. A Lei Paulista ao disciplinar sobre normas atinentes ao envio ao consumidor de correspondência, acompanhada de aviso de recebimento, dando-lhe pleno conhecimento do débito contra ele imputado e sobre a obrigação das administradoras dos cadastros e bancos de dados de restrição ao crédito qualificarem o débito, contra o consumidor imputado, com a precisa indicação do nome ou razão social do credor e dos meios e condições do pagamento, nada mais fez do que conferir efetividade à norma geral elencada no CDC, que garante ao consumidor o direito de efetiva comunicação e informação nas hipóteses nele indicadas.

11. Não se faz correto sustentar, no tocante ao direito de comunicação, que a Lei Paulista afronta a competência da União por inovar sobre a matéria já disciplinada pelo CDC, muito pelo contrário, em caráter regulamentar, o legislador bandeirante somente conferiu efetividade ao direito devidamente previsto no artigo 43 do CDC, sendo salutar, inclusive, registarmos que, mesmo que entendêssemos pela existência de uma nova garantia aos direitos dos consumidores, tal inovação trazida pela Lei n. 15.659/2015 também seria plenamente legal, no momento em que o próprio CDC traz previsão expressa no sentido de que os direitos previstos naquele código de forma alguma excluem outros direitos protetivos aos consumidores decorrentes da legislação interna ordinária.

11.1. Vejamos o quanto disposto no artigo 7º do CDC:

“Art. 7º Os direitos previstos neste código não excluem outros decorrentes de tratados ou convenções internacionais de que o Brasil seja signatário, da legislação interna ordinária, de regulamentos expedidos pelas autoridades administrativas competentes, bem como dos que derivem dos princípios gerais do direito, analogia, costumes e equidade.

(...) “ (Grifo nosso)

12. A Lei bandeirante em momento algum fere o CDC, não lhe podendo ser imputada qualquer aspecto de inconstitucionalidade, já que este diploma normativo observa escorreitamente as diretrizes gerais estabelecidas pela União e, a partir delas, institui mecanismos de proteção aos princípios de proteção aos consumidores paulistas, notadamente parte vulnerável na relação de consumo.

13. A garantia insculpida na Lei n. 15.659/2015 de que a informação negativa somente poderá ser incluída se previamente comunicada ao consumidor, dando-lhe o efetivo direito de contestá-la ou pagá-la, trazendo regulamentação quanto à forma de se proceder a inclusão do nome dos consumidores em cadastros e bancos de dados de restrição ao crédito, caso a dívida não tenha sido protestada ou estiver sendo cobrada judicialmente, somente veio conferir efetividade ao direito dos consumidores, já garantido pelo CDC, de terem amplo e detalhado acesso a toda e qualquer informação existente em cadastros, fichas, registros e dados pessoais e de consumo arquivados sobre ele, especialmente quando estamos a tratar de uma dívida a qual se dará uma deletéria publicidade, situação que demanda clara e precisa indicação do credor; natureza da dívida; e das condições e prazo para pagamento.

13.1. Não se pode deixar de tratar que a obrigação de comprovação da comunicação por escrito, via aviso de recebimento (AR), de dívida, antes de se dar a devastadora publicidade da negativação dos dados do consumidor, **somente se aplica aos débitos que não tenham sido protestados ou objeto de cobrança judicial, hipóteses estas cujo direito de comunicação do devedor encontra-se rigidamente disciplinado.**

13.2. A Lei Paulista, ao tratar sobre a dispensa da comunicação com AR nos casos de dívidas protestadas ou cobradas judicialmente, o faz por reconhecer que o protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida⁴, cabendo a este a função oficial da qualificação do débito, bem como a de enviar a intimação ao devedor⁵ comprovando-se a sua entrega mediante AR

⁴ **Lei n. 9.492/97**

“Art. 1º Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida. (...)”

⁵ **Lei n. 9.492/97**

“Art. 14. Protocolizado o título ou documento de dívida, o Tabelião de Protesto expedirá a intimação ao devedor, no endereço fornecido pelo apresentante do título ou documento, considerando-se cumprida quando comprovada a sua entrega no mesmo endereço.

(Aviso de Recebimento) ou protocolo equivalente ou, na pior das hipóteses quando o devedor não é encontrado, mediante publicação de edital na imprensa local.

13.3. Ainda no que se refere às dividas protestadas, todos os protestos e cancelamentos de seus registros devem ser comunicados aos SCPC's, quando solicitados por eles, sendo proibido expressamente aos Cadastros e Bancos de Dados dos Consumidores de procederem à prestação de informações restritivas de crédito que não sejam oriundas de protestos regularmente lavrados⁶, medida esta que visa assegurar, antes de mais nada, o direito dos consumidores de, antes de terem os seus dados expostos em Cadastros e Bancos de Dados de restrição ao crédito, terem tido o amplo e detalhado acesso a toda e qualquer informação atinente ao credor; a natureza da dívida; e às condições e prazo para pagamento, características estas que foram preservadas pela exigência disciplinada na Lei bandeirante.

14. Neste momento não se pode deixar de tratar que a Lei n. 15.659/2015, ao conferir a obrigação às administradoras dos cadastros e bancos de dados de restrição ao crédito de manterem documentação que comprove o envio da correspondência aos consumidores que tiveram seus dados incluídos na lista dos “maus pagadores”, não buscou criar um artifício para que “devedores de má-fé” se eximissem de suas obrigações, mas tão somente visou proteger os

§ 1º A remessa da intimação poderá ser feita por portador do próprio tabelião, ou por qualquer outro meio, desde que o recebimento fique assegurado e comprovado através de protocolo, aviso de recepção (AR) ou documento equivalente.

§ 2º A intimação deverá conter nome e endereço do devedor, elementos de identificação do título ou documento de dívida, e prazo limite para cumprimento da obrigação no Tabelionato, bem como número do protocolo e valor a ser pago.

Art. 15. A intimação será feita por edital se a pessoa indicada para aceitar ou pagar for desconhecida, sua localização incerta ou ignorada, for residente ou domiciliada fora da competência territorial do Tabelionato, ou, ainda, ninguém se dispuser a receber a intimação no endereço fornecido pelo apresentante.

§ 1º O edital será afixado no Tabelionato de Protesto e publicado pela imprensa local onde houver jornal de circulação diária.

§ 2º Aquele que fornecer endereço incorreto, agindo de má-fé, responderá por perdas e danos, sem prejuízo de outras sanções civis, administrativas ou penais.

(...)

⁶Lei n. 9.492/97

Art. 29. Os cartórios fornecerão às entidades representativas da indústria e do comércio ou àquelas vinculadas à proteção do crédito, quando solicitada, certidão diária, em forma de relação, dos protestos tirados e dos cancelamentos efetuados, com a nota de se cuidar de informação reservada, da qual não se poderá dar publicidade pela imprensa, nem mesmo parcialmente.

(...)

§ 2º Dos cadastros ou bancos de dados das entidades referidas no caput somente serão prestadas informações restritivas de crédito oriundas de títulos ou documentos de dívidas regularmente protestados cujos registros não foram cancelados.

consumidores de boa-fé de poderem exigir a efetiva prova de que foram adotadas todas as formalidades para que a devida ciência dos débitos contra eles imputados foram procedidas, oportunizando-os de tomar as cabíveis providências para se evitar a deletéria publicidade da negatização de seus dados.

15. De igual relevância se considerar que a Lei n. 15.659/2015, ao tratar sobre a obrigação das administradoras dos cadastros e bancos de dados de, no prazo de 02 (dois) dias úteis, eliminarem eventuais informações incorretas constantes em seus registros de restrição ao crédito, nada mais fez do que disciplinar um mecanismo eficiente de proteção aos direitos dos consumidores, sendo que tal obrigação, caso não cumprida, implica, inclusive, no cometimento de crime.

15.1. Vejamos o quanto disposto nos artigos 61 e 73, ambos do CDC:

“Art. 61. Constituem crimes contra as relações de consumo previstas neste código, sem prejuízo do disposto no Código Penal e leis especiais, as condutas tipificadas nos artigos seguintes.

Art. 73. Deixar de corrigir imediatamente informação sobre consumidor constante de cadastro, banco de dados, fichas ou registros que sabe ou deveria saber ser inexata:

Pena Detenção de um a seis meses ou multa.”

16. Diante do exposto, o Postulante entende pela constitucionalidade da Lei n. 15.659/2015 e opina pela improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5224-SP.

III – REQUERIMENTOS

17. Requer que seja deferida a admissão e o ingresso do Postulante nos autos da ADI 5224-SP, na qualidade de *amicus curiae*, havendo a necessária apreciação das razões nesta petição trabalhadas, que confirmam a constitucionalidade da Lei Paulista n. 15.659/2015.

18. Requer que os argumentos aqui delineados sejam observados para, ao final, se assim entender essa Suprema Corte, ocorra o julgamento pela improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade impetrada pela CNDL.

19. Requer que seja assegurado e garantido ao Postulante o direito de apresentar razões complementares, memoriais, informações, documentos ou qualquer outro elemento importante para o bom e fiel julgamento do presente caso, lhe sendo assegurado o direito de sustentar oralmente na sessão de julgamento.

É o que, na condição de *amicus curiae*, submete o Postulante à elevada consideração desta E. Corte Suprema de Justiça.

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília/DF, 12 de fevereiro de 2015.

PEDRO JUNQUEIRA PIMENTA BARBOSA SANDRIN

OAB-SP sob n. 328.275

ANEXO 6 – Pedido de ingresso como amicus curiae – SASP

**EXCELENTÍSSIMA MINISTRA ROSA WEBER – DOUTA RELATORA DA ADI 5224-SP – DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

REF. PEDIDO DE INGRESSO NA CONDIÇÃO DE *AMICUS CURIAE*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5224-SP

SINDICATO DOS ADVOGADOS DE SÃO PAULO - SASP, inscrito no CNPJ sob nº 54.281.415/0001-00, com sede na Rua da Abolição, 167, Bairro Bela Vista, São Paulo/SP, CEP 01.319-010, por meio de seu advogado e procurador que ao final assina, vem, muito respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento na Lei 9.868/99 e no Regimento Interno do STF, **REQUERER** sua admissão na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5224-SP, ajuizada pela **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES LOJISTAS**, pelos motivos a seguir aduzidos.

1. RELEVÂNCIA DA MATÉRIA

A Ação Direta de Inconstitucionalidade em epígrafe foi ajuizada pela Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas com o intuito de obter declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 15.659/2015, promulgada pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, que *“regulamenta o sistema de inclusão e exclusão dos nomes dos consumidores nos cadastros de proteção ao crédito”*.

Tal matéria é de inegável relevância, posto que as normas consumeristas, em qualquer esfera legislativa, refletem diretamente no dia a dia do cidadão, constantemente envolvido em relações de consumo.

Ademais, o direito do consumidor, constitucionalmente garantido, tem natureza de direito fundamental, não podendo ser, em qualquer esfera, vilipendiado, cabendo aos Estados proteger os consumidores, parte hipossuficiente da relação de consumo.

Assim determinam os artigos 5º, inciso XXXII, e 170, inciso V, da Constituição Federal:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

V - defesa do consumidor;

Nesse cenário, o SASP entende pertinente seu ingresso como *amicus curiae*, para pluralizar o debate constitucional e contribuir com informações de interesse ao justo deslinde da questão, sustentando pela constitucionalidade da Lei nº 15.659/2015, promulgada pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, a qual, em respeito à Constituição Federal, protege os interesses e os direitos dos consumidores.

2. REPRESENTATIVIDADE DO SASP – LEGITIMIDADE COMO AMICUS CURIAE

O Sindicato dos Advogados de São Paulo – SASP é entidade representativa da categoria composta por profissionais autônomos e assalariados que promovem o exercício da advocacia na base territorial do Estado de São Paulo.

O SASP visa a organização da categoria, independentemente de suas convicções políticas, partidárias ou religiosas, como também a independência e a autonomia da representação sindical, com o apoio à luta geral dos trabalhadores brasileiros, tendo por perspectiva uma sociedade democrática e socialmente justa.

Segundo seu estatuto:

Art. 2º - O Sindicato tem por finalidade:

(...)

II - Defender os interesses e direitos individuais ou coletivos dos integrantes da categoria;

Ademais, é uma de suas prerrogativas:

Art. 3º - São prerrogativas do Sindicato:

I - Defesa dos direitos e interesses individuais ou coletivos de todos os representados inclusive em questões judiciais;

Excelência, antes de tudo, seus representados são consumidores, que merecem ter seus direitos preservados e garantidos pela legislação, direito este que se encontra na iminência de ser tolhido, caso declarada inconstitucional a Lei nº 15.659/2015.

Ademais, o exercício da advocacia exige dos representados do SASP a defesa da Constituição e da boa aplicação das leis, em qualquer esfera legislativa, para a defesa dos interesses dos cidadãos e, no caso, sobretudo, dos consumidores.

Sempre que uma situação está prestes a causar ofensa ao interesse público e à ordem legal e constitucional, é dever dos advogados agir para garantir a defesa dos direitos daqueles que compõe a parte mais fraca da relação jurídica, como os consumidores, que são hipossuficientes nas relações de consumo.

Se não bastasse, o artigo 2º do Estatuto da Advocacia, disposto na Lei nº 8.906/1994, determina que “o advogado é indispensável à administração da justiça”, não sendo aceitável que o SASP, na condição de representante da classe, deixe de agir para

pluralizar a discussão constitucional sobre a Lei nº 15.659/2015, promulgada pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, de forma a defender os interesses da coletividade consumidora e de seus representados, que, antes de tudo, participam das relações de consumo.

3. PEDIDOS

Diante da demonstração de relevância da matéria e DA representatividade do SASP, este REQUER:

- sua admissão na condição de *amicus curiae*, nos termos do artigo 7º, §2º da Lei nº 9.868/1999, com previsão no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, inclusive com a permissão para sustentar oralmente suas razões no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade em epígrafe;

- que seja concedido prazo para manifestação sobre a questão discutida, momento em que poderá apresentar as razões de fato e de direito pelas quais entende pela constitucionalidade da Lei nº 15.659/2015, bem como para apresentação de razões complementares, memoriais, documentos ou outras informações, requerendo, desde já, que sejam as mesmas apreciadas para, ao final, ocorrer o julgamento pela improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5224-SP;

- que seja concedido prazo de 15 dias para juntada do instrumento de procuração.

Nestes termos e na condição de *amicus curiae*, submete o SASP à elevada consideração desta E. Corte Suprema de Justiça, pedindo deferimento.

Brasília/DF, 13 de fevereiro de 2015.

FÁBIO ROBERTO GASPAR

OAB/SP nº 124.864

ANEXO 7 – Pedido de ingresso como amicus curiae – CONSIF

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA ROSA WEBER, DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL, RELATORA DA**

ADI nº 5.224/SP

Requerente: Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas

Interessado: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO SISTEMA FINANCEIRO -
CONSIF**, entidade sindical de grau superior, sediada em Brasília (DF), no SCS,
Quadra 1, Bloco H, Ed. Morro Vermelho, 14º e 15º andares, inscrita no CNPJ/MF
sob o nº 03.860.033/0001-08, por seus advogados que esta subscrevem (conforme
instrumento de mandato, cuja juntada se requer), vem, com fundamento no art. 7º, §
2º, da Lei nº 9.868, de 1999, requerer seja admitida na ação direta de
inconstitucionalidade indicada à epígrafe, na qualidade de

AMICUS CURIAE,

em vista da relevância da matéria debatida nos presentes autos, relativa à
constitucionalidade da Lei do Estado de São Paulo nº 15.659, de 9 de janeiro de 2015,
que busca regulamentar o sistema de inclusão e exclusão dos nomes dos consumidores
nos cadastros de proteção ao crédito, e da repercussão direta dessa lei nos interesses
das categorias por ela representadas, tal como a seguir passa a demonstrar.

I. DA REPRESENTATIVIDADE DA CONSIF E DA RELEVÂNCIA DA MATÉRIA

1. O § 2º do art. 7º da Lei nº 9.868, de 1999, instituiu a possibilidade de intervenção do *amicus curiae* nos chamados processos objetivos, mais especificamente na ação direta de inconstitucionalidade. Ciente da importância de pluralizar o debate constitucional, como forma de dar maior legitimação às suas decisões, esse Supremo Tribunal Federal tem prestigiado iniciativas dessa espécie ao longo dos mais de quinze anos decorridos desde o advento da Lei¹, quando evidenciada a representatividade daquele que pretende intervir e a relevância da questão constitucional posta.

2. É o que se identifica no presente caso.

3. Com efeito, a **representatividade** da CONSIF não oferece discussão, na medida em que (i) possui legitimidade para propor ações de controle concentrado de constitucionalidade (nos termos dos arts. 103, inciso IX, da Constituição e 2º da Lei nº 9.868, de 1999) e (ii) a matéria debatida nestes autos afeta diretamente o interesse das categorias econômicas que representa (instituições financeiras, em sentido amplo)².

4. Nesse particular, vale ressaltar que a Lei nº 12.063, de 2009, ao regulamentar a Ação Direta por Inconstitucionalidade por omissão, admitiu a intervenção dos legitimados listados no art. 2º da Lei nº 9.868, de 1999, nos processos objetivos, sem necessidade do preenchimento de outra condição, entendimento esse que há de ser estendido à ADI. *In verbis*:

“art. 12-E. (...)

§ 1º Os demais titulares referidos no art. 2º desta Lei poderão manifestar-se, por escrito, sobre o objeto da ação e pedir a juntada de documentos reputados úteis para o exame da matéria, no prazo das informações, bem como apresentar memoriais.”

¹ ADIN nº 2.777-8 SP, rel. Min. Celso de Mello, j. 26.11.2003.

² Entende Gustavo Binbenbojm que têm legitimidade para intervir como *amicus curiae* tanto os legitimados para a propositura de ADI, mencionados no art. 2º da Lei nº 9.868, de 1999, quanto outras entidades e órgãos que, por notória **representatividade** e tendo em vista a **relevância da matéria**, mereçam manifestar-se no processo (BINENBOJM, Gustavo. A Dimensão do Amicus Curiae no Processo Constitucional Brasileiro: Requisitos, poderes processuais e aplicabilidade no âmbito estadual. Disponível na internet: www.mundojuridico.adv.br.)

5. A CONSIF, nos termos de seu estatuto social, congrega diversas federações relativas a entidades sindicais representativas das instituições financeiras, bancárias, securitárias e de crédito³, tendo entre suas finalidades a de “*propor qualquer tipo de ação que vise defender e resguardar os direitos e interesses das categorias econômicas representadas, inclusive Ação Direta de Inconstitucionalidade, Mandado de Segurança Coletivo e outras, na forma da lei*” (art. 3º, inciso V).

6. Dentro desse contexto institucional, a CONSIF tem indiscutível interesse em manifestar-se sobre a controvérsia presente nesta ação, atinente à constitucionalidade de lei do Estado de São Paulo que, a pretexto de exercitar a competência concorrente para legislar sobre o consumo, inovou na regulamentação do sistema de inclusão e exclusão dos nomes de devedores inadimplentes nos cadastros de proteção ao crédito previstos na legislação federal, trazendo para o mercado de crédito e para os agentes que nela operam (dentre os quais as instituições financeiras) insegurança jurídica.

7. Exatamente por isso, entende a Requerente que a **relevância da matéria** também se afigura manifesta, tendo em vista que as normas impugnadas dizem respeito à regulação das relações comerciais, com impacto não apenas nas relações privadas, mas também nas relações federativas, como também se demonstrará adiante.

8. Satisfazendo essas condições e com o espírito de contribuir de forma objetiva para o debate constitucional posto, a CONSIF, além de ratificar em toda a sua extensão os termos da petição inicial da ADI que constitui os presentes autos, apresenta as considerações abaixo, que buscam trazer novo enfoque para a discussão.

³ Hoje, a CONSIF é integrada pelas seguintes federações: Federação Nacional dos Bancos – FENABAN; Federação Nacional das Empresas Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários – FENADISTRI; Federação Interestadual das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento – FINACREFI; e Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e Capitalização – FENASEG.

II. DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 15.659/2015: USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE RELAÇÕES DE CONSUMO E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO FEDERATIVO

9. A ação direta de inconstitucionalidade que constitui os presentes autos pede que seja reconhecida a inconstitucionalidade da Lei do Estado de São Paulo de nº 15.659, de 9 de Janeiro de 2015, que pretendeu regulamentar “o sistema de inclusão e exclusão dos nomes dos consumidores nos cadastros de proteção ao crédito” nos seguintes termos:

“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 inadimplimento 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 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 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.

10. Como facilmente se verifica da leitura da norma, o legislador paulista tratou de incluir condições para que se possa realizar a inscrição de devedores em cadastros de inadimplentes, quais sejam:

- a. comunicação por escrito prévia e comprovada, mediante o protocolo de aviso de recebimento (AR) assinado acerca da dívida a ser inscrita (arts. 1º e 2º);

- b. concessão do prazo mínimo de 15 (quinze) dias para quitação do débito ou apresentação de comprovante de pagamento, antes de ser efetivada a inscrição (p. único do art. 2º); e
- c. necessidade de os órgãos de cadastro de crédito (SPC, SERASA, por exemplo) manterem documentos que atestem a natureza da dívida, sua exigibilidade e a inadimplência do consumidor (art. 3º);

11. O real impacto dessas normas nas relações jurídicas apenas pode ser adequadamente compreendido quando se tem em conta que, nos termos da legislação nacional:

- a. “os bancos de dados e cadastros relativos a consumidores, os serviços de proteção ao crédito e congêneres são considerados entidades de caráter público” (art. 43, § 4º, da Lei 8.078, de 1990 (CDC));
- b. “a abertura de cadastro, ficha, registro e dados pessoais e de consumo deverá ser comunicada por escrito ao consumidor, quando não solicitada por ele” (art. 43, § 2º, da Lei 8.078, de 1990 (CDC));
- c. “é dispensável o Aviso de Recebimento (AR) na carta de comunicação ao consumidor sobre a negatificação de seu nome em bancos de dados e cadastros” (Súmula nº 404 do Superior Tribunal de Justiça, órgão judicial constitucionalmente competente para conferir interpretação uniforme da legislação federal, conforme art. 105 da Constituição);
- d. “o inadimplemento da obrigação, positiva e líquida, no seu termo, constitui de pleno direito em mora o devedor” (art. 397 do Código Civil, que consagra o princípio geral das obrigações de que “dies interpellat pro homine”).

12. Sem (ainda) emitir qualquer juízo sobre a constitucionalidade da lei estadual, é certo que ela traz as seguintes consequências jurídicas diretas para as relações comerciais, o mercado de consumo e de crédito:

- a. contempla exigência dispensada pela legislação federal (conforme assentado pelo STJ) para que se realize validamente a inscrição do devedor inadimplente em cadastro de inadimplentes: notificação prévia mediante correspondência com Aviso de Recebimento;
- b. institui “período de graça” para que se realize a inscrição do devedor inadimplente, que terá 15 dias para realizar o pagamento da dívida vencida, certa e líquida antes de que o credor possa efetivar a inscrição, mitigando, portanto, os efeitos da mora.

13. Compreendido o impacto da lei estadual no ordenamento jurídico e nas relações jurídicas (que altera de forma substancial a ordem normativa fixada pela legislação nacional), emerge, facilmente, a relevante questão constitucional posta em julgamento, relativa à inconstitucionalidade da lei estadual por ausência de competência do Estado para legislar sobre normas gerais atinentes a relações de consumo (aspecto formal) e por afronta aos princípios da igualdade, da livre concorrência e da proporcionalidade.

14. Foi o que restou sobejamente demonstrado na petição inicial da ADI.

15. Na presente manifestação, a CONSIF se permite trazer outra perspectiva de apreciação constitucional da matéria.

16. Inicialmente, ampliando o parâmetro de controle de constitucionalidade, pode-se divisar, na disposição da lei estadual que concede prazo de quinze dias para realizar o pagamento da dívida vencida, certa e líquida antes de que o credor possa efetivar a inscrição, uma indevida incursão na legislação civil (art. 2º p. único), vez que interfere no regime estabelecido no Código Civil a respeito da constituição da mora.

17. De fato, a lei estadual, em certa medida, modifica a regra geral estabelecida no Código Civil (arts. 397) segundo o qual a mora ordinariamente se constitui pelo vencimento da obrigação (mora *ex re*), na medida em que concede ao devedor prazo adicional para o pagamento da dívida líquida, certa e exigível inadimplida antes que o credor possa efetivar a inscrição em cadastro de proteção ao crédito.

18. Há, como se vê, indevida incursão do legislador estadual na competência **privativa** da União para legislar sobre direito comum (art. 22, inciso I, da Constituição).

19. Dentro dos limites das questões trazidas na ADI, há ainda outro enfoque que, no entender da CONSIF, realça a inconstitucionalidade formal e material da lei estadual e se apresenta na forma da seguinte indagação:

qual a legitimidade constitucional de um Estado-membro para legislar sobre matéria de consumo que interfere diretamente no comércio e nas relações de consumo de todo o País e afeta as relações jurídicas estabelecidas em outros Estados-membros da Federação?

20. Como a indagação já enuncia, entende a CONSIF que há uma relação direta entre o princípio federativo e a divisão constitucional da competência legislativa concorrente entre a União e os Estados-membros para tratar de consumo, relação essa identificada em outras jurisdições constitucionais que atuam em contexto federativo, como a estadunidense⁴.

⁴ É sensível, por exemplo, na jurisdição constitucional norte-americana, que também atua num contexto de uma Federação, a relação entre princípio federativo e competência do Congresso dos EUA para regular comércio. Como bem explica Jethro K. Lieberman, a Suprema Corte norte-americana, ao definir os poderes do Congresso dos EUA (em face dos Estados), tem uma leitura expansiva do poder do Congresso dos EUA (em face dos Estados) para legislar sobre comércio (*interstate commerce power*), que compreende mais do que o simples ato de comprar e vender e a maneira pela qual o comércio é feito, podendo o Congresso regular qualquer atividade comercial que afete mais de um Estado (*The evolving Constitution*, New York: Random House, 1992, pp. 268-270).

21. A partir do princípio federativo (que pode cumprir no caso a função de postulado⁵ interpretativo apto a contribuir na definição das competências legislativas), pretende-se evidenciar que não há legitimidade constitucional para o Estado-membro legislar sobre matéria que acabará por interferir no comércio interestadual e nacional, cabendo reconhecer que, na espécie, o Estado de São Paulo **usurpou a competência da União** para editar normas gerais sobre relações de consumo (art. 24, inciso V, da Constituição).

22. Como já assentou esse Supremo Tribunal Federal, “*o estatuto constitucional, em que reside a matriz do pacto federal, estabelece, entre a União e as pessoas políticas locais, uma delicada relação de equilíbrio, consolidada num sistema de discriminação de competências estatais, de que resultam – considerada a complexidade estrutural do modelo federativo – ordens jurídicas parciais e coordenadas entre si, subordinadas à comunidade total, que é o próprio Estado Federal [...]. Nesse contexto, as comunidades jurídicas parciais são responsáveis pela instauração de ordens normativas igualmente parciais, sendo algumas de natureza central, imputáveis, nessa hipótese, à União (enquanto pessoa política de caráter central) e outras de natureza regional (Estados-membros/DF) ou de caráter local (Municípios), enquanto comunidades periféricas revestidas de autonomia institucional*” (Min. Celso de Mello, ADI2995, fls. 212/213).

23. Em vista dessa necessária convivência entre os ordenamentos jurídicos parciais e a qualidade ostentada pela União como pessoa política de natureza central, a competência residual dos Estados-Membros para legislar concorrentemente sobre relações de consumo não pode representar a formulação “*de uma disciplina que acaba por afastar a aplicação das normas federais de caráter geral*” (ADI-MC 3.035/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes)

⁵ Como destaca Humberto Ávila, a mesma norma jurídica pode funcionar como regra, princípio ou postulado, considerando o plano concreto de aplicação das normas. De fato, a fim de permitir a adequada interpretação e aplicação das normas, deve-se ter em mente que o “o significado preliminar dos dispositivos pode experimentar uma dimensão imediatamente comportamental (regra), finalística (princípio) e/ou metódica (postulado).” (ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 180)

24. A lei estadual paulista, por assim dizer, representa um **problema constitucional federativo**, cuja solução passa pelo reconhecimento da sua inconstitucionalidade formal, em função da invasão de competência legislativa da União, cuja legislação deve assegurar uniformidade mínima nas relações jurídicas consumeristas estabelecidas no território nacional, de modo a resguardar a sua validade e eficácia e a preservar a segurança jurídica.

25. Isso porque a lei ora atacada tem intrínseca aptidão para espraiar seus efeitos diretos para além do Estado de São Paulo.

26. De um lado, a lei paulista cria condições para que o órgão de proteção ao crédito (por exemplo, SPC/SERASA/Boa Vista) e o credor possam proceder à inscrição de devedores inadimplentes em cadastros de proteção ao crédito e, de outro (por óbvio), estabelece direitos aos consumidores (notificação com aviso de recebimento e concessão de prazo de 15 dias para pagamento antes da efetivação da inscrição). Assim, a lei parece ter a pretensão de regular situações como:

- a. **empresa domiciliada em Belo Horizonte** que requer a inscrição do **devedor inadimplente residente em São Paulo** para a Câmara de Dirigentes Lojistas de Belo Horizonte (que opera dentro do SPC e emitirá, por Belo Horizonte, a correspondência para o consumidor);
- b. **empresa domiciliada em São Paulo** que requer a inscrição do **devedor inadimplente residente em Brasília** para o **SPC** (Serviço de Proteção ao Crédito) instalado em São Paulo;

27. Numa perspectiva ou noutra, observam-se os efeitos diretos da lei paulista em relações jurídicas que não necessariamente foram estabelecidas nos limites do Estado de São Paulo.

28. Mesmo que se assuma ter a lei estadual regulado “apenas” relações jurídicas envolvendo consumidores residentes em São Paulo, as graves interferências nas relações comerciais interestaduais e nacionais que dela decorrem são inequívocas.

29. Apenas para ilustrar, cogite-se de uma lei (claro, hipotética) do Distrito Federal que traga as mesmas disposições da lei ora impugnada. Considere-se uma compra realizada por consumidor brasileiro numa loja do Rio de Janeiro. Havendo inadimplência desse devedor brasileiro, a loja do Rio de Janeiro faz apontamento do débito inadimplido ao Serasa (situado em São Paulo) que procede à notificação do consumidor por carta simples. Sendo proposta ação judicial pelo consumidor brasileiro postulando indenização por dano moral porque não foi notificado por AR, o juiz deve considerar a lei distrital para apreciar o caso? Como um juiz do Rio de Janeiro deveria julgar essa causa? Como deveria fazer um juiz de Brasília?

30. É legítimo cogitar da aplicação da legislação distrital para regular uma relação jurídica estabelecida no Rio de Janeiro com uma empresa ali localizada e que envolverá órgão de proteção ao crédito sediado em São Paulo?

31. Do ponto de vista da “Organização do Estado” e do estabelecimento das competências legislativas, observa-se, desse modo, que há, na matéria, natural vocação da União para legislar sobre o assunto, considerando os interesses envolvidos, que afetam de forma abrangente todos os Entes da Federação, merecendo ser qualificada como norma geral.

32. É por isso que se (re)afirma que a lei ora impugnada, ao tratar das condições para a inscrição de consumidores em cadastros de proteção ao crédito, tem efeitos extraterritoriais, afeta relações jurídicas que se estabelecem no território dos demais Estados-membros da Federação e se opõe à ordem normativa hoje existente, de índole nacional (e geral), consistente na Lei nº 8.078, de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e no Código Civil de 2002.

33. Impõe-se concluir, por isso, que “*a legislação impugnada foge, e muito, do que corresponde à legislação suplementar, da qual se espera que preencha vazios ou lacunas deixados pela legislação federal, não que venha a dispor em diametral objeção a esta*” (ADI 2396, Relatora Ministra Ellen Gracie, DJ 1/8/2003).

34. Ainda mais porque não se divisa, na hipótese, a regulação de “*quaisquer ‘particularidades’ ou ‘peculiaridades locais’ que configurasse minúcias que a ‘União jamais poderia regular pela distância em que se encontra da periferia’*” (trecho do parecer da Procuradoria-Geral da República transcrito no voto do Min. Gilmar Mendes (Relator) no acórdão proferido na ADI 3.668/DF, j. 17/9/2007, fls. 61).

35. Considerando o texto constitucional, a jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal e todas essas circunstâncias aqui referidas a denotar problemas para o pacto federativo, emerge a conclusão de que a lei estadual paulista viola a competência da União para estabelecer normas gerais de direito do consumidor, em afronta ao art. 24, inciso V, da Constituição.

36. Para além disso, deve-se enfatizar o grave quadro de insegurança jurídica trazido pela norma ora impugnada, a evidenciar a urgência na obtenção de medida que suspenda imediatamente os seus efeitos.

37. A um, porque a lei estadual coloca em risco a validade de milhares de inscrições feitas em cadastros de proteção ao crédito, dando azo, por exemplo, a que se questione, em incontáveis ações judiciais, a ocorrência de dano moral pela suposta ausência de procedimento regular de notificação. A dois, e aqui talvez se revele a maior gravidade da medida, porque a lei paulista tem o condão de reduzir a confiabilidade dos cadastros de proteção ao crédito (repositório de informações de todo relevantes para o processo de concessão de crédito), na medida em que, ao tornar mais oneroso o procedimento de inscrição (como evidenciado nos autos, os custos serão aumentados em 600%), é certo que se tornará economicamente inviável realizar

milhares de inscrições relativas a débitos inadimplidos de menor monta, privando o mercado de informações de alta relevância acerca da inadimplência no País.

38. A respeito do ponto, a CONSIF pede vênia para trazer ao conhecimento de Vossa Excelência o estudo econômico anexo, subscrito pelo economista Marcos Lisboa, que traz importantes subsídios fáticos sobre os efeitos da lei ora impugnada e cujas conclusões foram assim enunciadas:

“Foram introduzidas recentemente em São Paulo (SP) e Mato Grosso (MT) novas medidas legais que entraram em vigor a partir de 10 e 20 de janeiro, respectivamente, e que obrigam a utilização de correspondência com Aviso de Recebimento (AR) para registro em cadastros negativos em caso de inadimplência. Este Parecer analisa os impactos negativos dessas medidas sobre o mercado de crédito. Medidas que prejudiquem a eficiência nos processos de concessão de crédito e a execução de dívidas resultam em maior inadimplência e taxas de juros mais elevadas, sujeitando os consumidores a um processo não padronizado, burocrático e mais oneroso. A partir da análise de alguns artigos acadêmicos recentes sobre reformas do mercado de crédito na última década no Brasil e das suas consequências, é possível evidenciar que as novas medidas legais indicam um retrocesso na legislação do mercado de crédito, com prejuízo para as famílias que essas exigências pretendiam proteger, restringindo o acesso a instrumentos de dívida necessários para viabilizar o seu maior consumo corrente.

A comparação destas exigências com as requeridas em outros países mostra que em nenhum deles existe a necessidade de avisar o devedor inadimplente através de correspondência com AR. A norma geral é de flexibilidade e mesmo nos casos em que o devedor precisa ser avisado da sua inclusão nos cadastros negativos (o que só acontece em alguns países da amostra), este comunicado pode ser via correspondência simples e até posteriormente à inclusão do devedor no cadastro negativo.

A obrigação do envio de carta com AR cria a peculiar situação em que um devedor inadimplente localizado simplesmente se recusa a assiná-la, postergando a sua inclusão nos cadastros negativos, o que vai requerer procedimentos adicionais onerosos para todas as partes envolvidas, como o protesto nos cartórios. A morosidade decorrente beneficia o devedor de má fé, porém prejudica o de boa-fé, que vai arcar com os custos decorrentes dos novos procedimentos.

Se forem mantidas as novas exigências, a evidência disponível indica que haverá uma redução na “eficiência” (que pode chegar a 60%) na inclusão de devedores inadimplentes nos cadastros negativos e também na cobrança a estes devedores, dado que uma recusa de assinatura da carta com AR vai atrasar a sua inclusão nos cadastros negativos sem qualquer penalidade por esta decisão.

Em termos práticos, os Gestores de Bancos de Dados (GBDs) vão incluir em seus cadastros um número menor de devedores e esta inclusão vai demorar um tempo muito maior para ser efetivada. A consequência é que a qualidade destas informações vai se deteriorar de forma sensível e a curto prazo, reduzindo a capacidade preditiva dos modelos de concessão de crédito utilizados pelas Instituições Financeiras (IFs). Dito de outra forma, crescerá muito a probabilidade de que seja

concedido um crédito para um cliente que já esteja em atraso mas cujo nome ainda não tenha sido incluído nos bancos de dados negativos por conta do atraso neste processo sendo. A propósito, lembre-se que um cliente negativado tem inadimplência de até 4 vezes maior do que clientes sem restrições (que são a grande maioria).

A consequência deste novo cenário é que as IFs, para se proteger, tenderão a ser mais conservadoras na concessão de crédito, elevando as exigências dos seus clientes potenciais. Com base em dados dos associados da FEBRABAN, podemos estimar que esta redução na oferta de crédito pode ficar entre 4 e 9% nas operações com PF e entre 11 e 17% no caso de PJ. Em apenas um ano, considerando dados para todo o Brasil, poderia haver uma contração do crédito de 250 a 430 bilhões de reais. Esta redução na oferta de crédito deve afetar sobretudo aos consumidores de renda mais baixa (normalmente mais vulneráveis) gerando grandes prejuízos para a agenda de inclusão financeira, uma das prioridades do Banco Central do Brasil.

Por fim, o Parecer destaca que os consumidores também serão penalizados porque passarão a arcar com custos de cartório para a “limpeza” do seu nome caso tenham seus títulos protestados. Isto porque em muitos casos, quando não houver possibilidade de comprovar a notificação via AR, não restará outra opção aos credores senão protestar o título em cartório. E o processo de retirada do nome dos cadastros negativos, que hoje é bastante simples, bastando a quitação do título, passará a depender também dos cartórios, com burocracia e custos para os consumidores, que poderão atingir o valor de R\$ 5 bi ao ano.”

39. À luz do estudo econômico, não se pode olvidar, por fim, que a medida trazida pela lei, ao instituir a obrigatoriedade da notificação por AR, afronta qualquer sentido de proporcionalidade (seja na dimensão da necessidade, seja na dimensão da adequação entre fins e meios), haja vista que são insignificantes as impugnações judiciais relativas à nulidade da inscrição por falta de prévia notificação por carta simples (as reclamações judiciais decorrentes de suposto vício de intimação representariam aproximadamente 0,001% do universo total de notificações realizadas).

40. Em sendo assim, entende a CONSIF que a Lei do Estado de São Paulo nº 15.659, de 2015, padece de inconstitucionalidade, que traz em si grave quadro de insegurança, que justifica a declaração de sua nulidade e, desde logo, a concessão da liminar pleiteada pelo requerente para suspender os seus efeitos.

III. CONCLUSÃO

41. Diante de tais elementos, e em virtude da colaboração que entende ser capaz de propiciar ao debate constitucional que aqui se põe (colaboração essa materializada nas razões apresentadas e nos estudos que acosta), requer a CONSIF que Vossa Excelência se digne de admitir sua manifestação no presente processo, na qualidade de *amicus curiae*, inclusive para a finalidade de sustentação oral na sessão de julgamento, na linha dos precedentes dessa Corte. Postula ainda que os pedidos formulados na presente ADI sejam acolhidos.

42. Por fim, requer que as intimações da CONSIF sejam feitas em nome de Luiz Carlos Sturzenegger, inscrito na OAB/DF sob o nº 1.942-A, e Fábio Lima Quintas, inscrito na OAB/DF sob o nº 17.721.

Termos em que,

pede deferimento.

Brasília, 20 de fevereiro de 2015

Luiz Carlos Sturzenegger
OAB/DF 1.942-A

Fábio Lima Quintas
OAB/DF 17.721

ANEXO 8 – Informações da Assembleia Legislativa



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Palácio 9 de Julho
PROCURADORIA



São Paulo, 20 de fevereiro de 2015.

Ofício nº 019/2015/GPCS

Senhora Ministra

Ref.: Ofício nº 5318/2015 -
ADI nº 5224

Tenho a honra de dirigir-me a Vossa Excelência para o fim de encaminhar as anexas informações, nos termos do art. 12 da Lei nº 9.868/99, a qual subscrevo, na qualidade de Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, visando instruir os autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade suprarreferida, ajuizada por CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES LOJISTAS – CNDL.

Na oportunidade, reitero a Vossa Excelência os protestos de minha elevada consideração e apreço.

CHICO SARDELLI
Presidente

Excelentíssima Senhora
Ministra ROSA WEBER
DD. Relatora da ADI nº 5224
Supremo Tribunal Federal
Brasília - DF



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Palácio 9 de Julho
PROCURADORIA

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5224

Requerente: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES LOJISTAS - CNDL

Requerida: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Informações da Requerida, Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

Eminente Relatora,
Egrégio Tribunal

A Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas – CNDL submete ao controle dessa Excelsa Corte a Lei estadual nº 15.659, de 9 de janeiro de 2015, diploma que regulamenta o sistema de inclusão e exclusão dos nomes dos consumidores nos cadastros de proteção ao crédito.

Sustenta a inicial, em síntese, que o Parlamento paulista teria, supostamente, excedido a competência legislativa suplementar do Estado em relação à matéria (art. 24, V, §§1º e 3º, da Constituição da República) e que a lei paulista mostra-se incompatível com a legislação já existente editada pela União, “in casu”, a Lei nº 8.078/1990 – Código de Proteção e Defesa do Consumidor, à medida que altera a regulamentação já prevista, impondo obrigações diversas e adicionais aos



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Palácio 9 de Julho
PROCURADORIA

órgãos responsáveis pela coleta e guarda de informações de proteção ao crédito. Outrossim, teria, o diploma impugnado, incidido em ofensa aos arts. 5º, “caput”, e 170, IV, da Carta federal.

Com base nesses argumentos, requer seja declarada a inconstitucionalidade da lei estadual em questão, em sua integralidade, requerendo a suspensão liminar dos seus efeitos até o julgamento final da ação.

O pedido de concessão de liminar, contudo, resta prejudicado, tendo em vista que a ação foi recebida pela eminente Relatora, Exma. Sra. Ministra ROSA WEBER, sob o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/1999.

De todo modo, o pedido, no mérito, caso venha a ação a ser conhecida, deverá ser julgado improcedente, conforme adiante se verá.

PRELIMINARMENTE,

Da alegação de ofensa indireta à Constituição Federal. Inadmissibilidade da ação direta de inconstitucionalidade.

É pacífico no âmbito desse Colendo Supremo Tribunal que *“não é admissível Adin quando, para o deslinde da questão, for indispensável o exame do conteúdo de outras normas infraconstitucionais ou de matéria de fato”* (RTJ 164/49, Relator: Ministro CELSO DE MELLO).

No que tange, particularmente, ao juízo de constitucionalidade no âmbito da competência legislativa concorrente, essa



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Palácio 9 de Julho
PROCURADORIA

Suprema Corte entende **incabível** a ação direta de inconstitucionalidade, se, para o *“específico efeito de examinar-se a ocorrência, ou não, de invasão de competência da União Federal, por parte de qualquer Estado-membro, torna-se necessário o confronto prévio entre diplomas normativos de caráter infraconstitucional: a legislação nacional de princípio ou de normas gerais, de um lado (CF, art. 24, § 1º), e as leis estaduais de aplicação e execução das diretrizes fixadas pela União Federal, de outro (CF, art. 24, § 2º)”* (Adin 2.344 – Questão de Ordem, j. 23-11-2000, Tribunal Pleno, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, DJU de 2 de agosto de 2002, p. 57).

No mesmo sentido, em ação direta onde se examinava a alegação de afronta aos artigos 23 e 24, da Constituição Federal, essa Excelsa Corte, por maioria, ao julgar a ADI nº 252, não conheceu da ação, acompanhando o voto de seu relator, o eminente Ministro MOREIRA ALVES, do qual se extrai a seguinte passagem (DJ de 21.02.03, Ementário nº 2099-1, p. 12):

“Há pouco, no plenário desta Corte, ao julgar a ADIN 1540, da qual é relator o eminente Ministro Maurício Corrêa, decidiu que não cabe ação direta de inconstitucionalidade para se examinar a ocorrência, ou não, de invasão de competência quando é esta concorrente entre a União Federal e os Estados-membros, porquanto, nesse caso, para a análise da inconstitucionalidade argüida, há necessidade do confronto entre leis infraconstitucionais, não se verificando assim ofensa direta à Carta Magna.

Ora, no caso, tendo em vista o maior âmbito de competência concorrente e comum que os artigos 23 e 24 da atual Constituição deram aos Estados-membros no que diz respeito ao cuidado da saúde, à proteção ao



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Palácio 9 de Julho
PROCURADORIA

meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas, às leis sobre não só produção e consumo, mas também sobre proteção e defesa da saúde, para se verificar se a Lei estadual em causa é, ou não, inconstitucional por invasão de competência da legislação federal, é mister que faça o confronto entre essas legislações infraconstitucionais, o que não dá margem ao cabimento da ação direta”.

Ora, a eventual declaração da inconstitucionalidade da Lei estadual nº 11.977/2005 só poderá ocorrer se precedida, necessariamente, da confrontação desse diploma com a legislação editada pela União, notadamente, o Código de Defesa do Consumidor. Aliás, ao longo de toda a peça inicial, atém-se a Requerente a confrontar dispositivos da lei paulista atacada com o art. 43 da Lei nº 8.078/1990.

Também se mostra de todo impertinente a alegação de que a lei paulista contraria a Súmula nº 404 do Superior Tribunal de Justiça, argumento este inaceitável em sede de controle concentrado, em que se discute perante a Corte Constitucional a compatibilidade de diploma legal editado pelo Parlamento paulista face à Constituição da República.

Destarte, conforme demonstram os precedentes mencionados, incabível a presente ação direta de inconstitucionalidade, que sequer poderá ser conhecida por essa C. Corte.

NO MÉRITO.

Na hipótese de vir a ser conhecida a presente ação, o que se admite apenas para argumentar, o pedido deverá ser, no mérito, julgado improcedente. Veja-se.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Palácio 9 de Julho
PROCURADORIA

Do processo legislativo. Breve histórico.

O diploma legal em questão originou-se do Projeto de Lei nº 1247, de autoria do ilustre Deputado Rui Falcão.

Extraem-se da justificativa do projeto os seguintes excertos:

“Tem a presente propositura a finalidade de garantir aos consumidores, além do direito à informação escrita sobre o motivo do indeferimento de crédito ou a negativa de aceitação de crédito, a certeza e segurança de que eles serão comunicados, quando do lançamento de seus nomes e de seus respectivos números de documentos de identificação nos cadastros e bancos de dados de consumidores, de serviços de proteção ao crédito ou congêneres, explorados por empresas prestadoras dos serviços de informações creditícias para as instituições financeiras, associações comerciais e clubes lojistas.

A exigência da prévia comunicação escrita é direito do consumidor, consagrado no Art. 43, §2º, da Lei nº 8.078/90, o Código do Consumidor.

A certeza da comunicação prévia, consubstanciada na exigência da comprovação de sua entrega ao consumidor,



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Palácio 9 de Julho
PROCURADORIA

por sua vez, funciona como prevenção aos direitos civis suspensos nos casos de inserções equivocadas ou mesmo realizadas com a finalidade de exigir do consumidor o pagamento de importâncias indevidas, que acabam acarretando, injustamente, abalos creditícios, e ocasionando a suspensão de uma venda parcelada, do financiamento de um bem, do cheque especial, do cancelamento do cartão de crédito, chegando às vezes a medidas extremadas como a demissão no trabalho ou como fator de impedimento da conquista de um novo emprego.

(...)

A comprovação da entrega da comunicação, mediante protocolo do aviso de recebimento assinado (AR), no caso de não haver protesto ou cobrança judicial em andamento, se consubstancia na única prova robusta que dá a certeza e a segurança de que o consumidor foi comunicado de fato, considerando-se que a postagem comprova o encaminhamento da comunicação ao correio, mas não prova que ela foi pelo menos entregue em seu endereço.

(...)

Por outro lado, a dispensa da comprovação da entrega da comunicação escrita prevista no referido Código, apenas beneficia os grupos ou empresas detentoras do monopólio da exploração dos serviços de



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Palácio 9 de Julho
PROCURADORIA

informações creditícias em nome das Instituições Financeiras e dos Serviços de Proteção ao Crédito das Associações Comerciais deste País.

(...)

*Com efeito, a presente propositura propõe o restabelecimento dos direitos previstos em lei e consagrados pela justiça, na proteção e defesa dos consumidores brasileiros, aliás, a parte mais frágil na relação de consumo, exigindo, antes de qualquer ação negativa dos serviços de proteção ao crédito, a devida **comprovação da entrega da comunicação prévia, escrita, ao consumidor, mediante protocolo de recebimento assinado (AR)**, quando não se tratar de dívida que tenha sido protestada ou que esteja sendo cobrada diretamente em juízo.*

(...)”.

Tendo o projeto seguido os regulares trâmites, foi aprovado e, mediante o Autógrafo nº 30.222/V, submetido à sanção do Exmo. Sr. Governador, que o vetou totalmente. Levado a Plenário, foi apreciado o veto apostado, que foi mantido parcialmente quanto ao art. 5º, convertendo-se o projeto, a final, na Lei nº 15.659, publicada na Imprensa Oficial em 9.1.2015.

Da compatibilidade do diploma com a legislação federal em vigor.

Não pode ser aceita a argumentação de que o Parlamento paulista excedeu a competência legislativa suplementar do Estado



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Palácio 9 de Julho
PROCURADORIA

em relação à matéria, e, tampouco, a alegação de que as normas atacadas são incompatíveis com a legislação federal existente.

Ao contrário, o texto da lei paulista, na sua integralidade, vem justamente ao encontro do estatuído na Lei nº 8.078/1990, pois trata de dar maior efetividade ao disposto no seu art. 43, notadamente, ao seu §2º, ao suprir evidente lacuna desse dispositivo e exigir que o consumidor seja **previamente** comunicado por escrito, mediante protocolo de aviso de recebimento (AR), a respeito da inclusão de seu nome nos cadastros ou bancos de dados dos serviços de proteção ao crédito ou congêneres, quando a dívida não foi protestada ou não estiver sendo cobrada diretamente em juízo.

Realmente, não há divergência entre o diploma federal e a lei estadual questionada, pois esta última se restringe a complementá-lo, consignando exigência que daquela não consta, mas que a ela não se contrapõe: a comprovação do efetivo recebimento da comunicação prévia pelo consumidor, da inclusão do seu nome em cadastros ou bancos de dados, **mediante aviso de recebimento (AR) assinado.**

É o que se infere do cotejo entre o §2º do art. 43 do Código de Defesa do Consumidor e o art. 1º da lei paulista impugnada, abaixo transcritos:

Lei nº 8.078/90

“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.

(...)

§2º A abertura de cadastro, ficha, registro e dados pessoais e de consumo deverá ser comunicada por



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Palácio 9 de Julho
PROCURADORIA

escrito ao consumidor, quando não solicitada por ele.

(...)”

Lei estadual nº 15.659/2015.

“Art. 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 comprovada, mediante o protocolo de aviso de recebimento (AR) assinado, a sua entrega no endereço fornecido por ele**” (destacou-se).

E nem poderia ser diferente, já que a matéria é de competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, de tal sorte que, havendo lei de caráter geral editada pela União - “in casu”, a Lei nº 8.078/1990 - aos Estados só restaria exercer a competência suplementar (art. 24, V, §§1º e 2º da C.F.).

Tanto é assim que, a par de, expressamente, no art. 1º, consignar a exigência de o consumidor ser previamente comunicado por escrito, **mediante protocolo de aviso de recebimento (AR)**, a respeito da inclusão de seu nome nos cadastros ou bancos de dados dos serviços de proteção ao crédito, a lei atacada cuidou de outros assuntos afetos ao tema, olvidados pelo legislador federal, sem implicar qualquer inovação ou incompatibilidade.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Palácio 9 de Julho
PROCURADORIA

Assim, exige-se, antes de se efetivar a inscrição, caso a dívida não tenha sido protestada ou não seja objeto de cobrança em juízo, que seja concedido ao consumidor **prazo mínimo de 15 dias para quitação do débito ou apresentação de comprovante do respectivo pagamento** (art.2º, “caput” e parágrafo único).

Da mesma forma, a lei paulista dispõe sobre a necessidade de a instituição de proteção ao crédito exigir dos credores documento que ateste a natureza da dívida, sua exigibilidade e a inadimplência por parte do consumidor (art. 3º), bem como manter canal direto de comunicação, indicado expressamente no aviso de inscrição, que possibilite a defesa e a apresentação de contraprova por parte do consumidor, evitando a inscrição indevida (“caput” do art.4º).

Por fim, uma vez comprovada, pelo consumidor, a existência de erro ou inexatidão acerca do débito, fica a empresa obrigada a retirar os dados cadastrais **indevidos** no prazo máximo de 2 (dois) dias úteis, independentemente da manifestação dos credores (parágrafo único do art. 4º).

Tais exigências, além de contribuir para uma efetiva **política de proteção ao consumidor** no âmbito do Estado de São Paulo, demandarão das instituições de proteção ao crédito e congêneres uma postura mais proativa no sentido da prevenção de futuras contendas judiciais, evitando, em muitos casos, o acionamento desnecessário da máquina do Poder Judiciário.

Cumprе salientar que o próprio Código de Defesa do Consumidor, no §4º do art. 43, confere aos bancos de dados e cadastros relativos a consumidores e aos serviços de proteção ao crédito e congêneres a natureza de “**entidades de caráter público**”, de tal sorte que, primordialmente, é o interesse público, e não o do mercado, que deve nortear



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Palácio 9 de Julho
PROCURADORIA

as atividades desses órgãos. É igualmente oportuno lembrar que, na relação de consumo, **o consumidor é a parte hipossuficiente e vulnerável**, e, portanto, à qual se deve maior proteção.

Na sociedade de consumo, o “nome limpo” consiste em verdadeiro patrimônio individual do consumidor; uma informação equivocada constante de um cadastro ou banco de dados pode gerar inúmeros prejuízos ao consumidor, como, por exemplo, a impossibilidade de abrir contas bancárias ou de obter crédito para aquisição de bens, além, é claro, do grave abalo moral a ele infligido.

Nesse aspecto, eventuais acréscimos aos custos operacionais desses órgãos que porventura advenham da implementação das exigências veiculadas na norma impugnada serão de pequena monta se comparados à segurança que será proporcionada aos consumidores em todo o Estado. Esse tema, todavia, foge ao objeto da presente ação de controle abstrato de constitucionalidade, pois trata-se de matéria de fato, que não pode ser apreciada nesta sede.

Consoante se vê, não há conflito e, tampouco, substituição da norma federal pela estadual, uma vez que aquela se atém à fixação de **regras gerais** sobre o tema, enquanto esta última a **aperfeiçoa**, descendo a pormenores que antes não haviam sido enfrentados, atentando às particularidades regionais e, em especial, à proteção do grande contingente de consumidores do Estado de São Paulo, que é maior do que em qualquer outro Estado da federação.

Normas gerais, como bem elucida o eminente Ministro GILMAR MENDES, em obra conjunta com os não menos eminentes INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO e PAULO GUSTAVO GONET BRANCO



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Palácio 9 de Julho
PROCURADORIA

são as “normas não exaustivas, leis-quadro, princípios amplos, que traçam um plano, sem descer a pormenores.”¹

JOSÉ AFONSO DA SILVA explica que “**a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui (na verdade pressupõe) a competência suplementar dos Estados** (e também do Distrito Federal, embora aí não se diga), e isso abrange não apenas as normas gerais referidas no § 1º desse mesmo artigo no tocante à matéria nele relacionada, mas também normas gerais indicadas em outros dispositivos constitucionais, porque justamente **a característica da legislação principiológica (normas gerais, diretrizes, bases), na repartição de competências federativas, consiste em sua correlação com competência suplementar (complementar e supletiva) dos Estados.**”² (destacou-se).

A propósito do tema, essa C. Corte, em decisão publicada em 10.10.2008, tomada por maioria, nos autos da ADI 3937, relatada pelo Exmo. Sr. Ministro MARCO AURÉLIO, **negou referendo à liminar** concedida pelo Relator e **indeferiu a medida cautelar** para suspensão da eficácia da Lei paulista nº 12.684/2007, que proíbe o uso, no Estado de São Paulo, de produtos que contenham amianto ou fibras de amianto em sua composição, ratificando uma mudança de entendimento que há algum tempo vem sendo engendrada no seio desse Tribunal, no sentido da possibilidade de a lei local, editada por ente federado no exercício da competência legislativa concorrente, mostrar-se mais protetiva que a lei federal existente.

Entendeu, naquele caso, a ilustrada maioria desse E. Tribunal que “*não há relevância em pedido de concessão de liminar, formulado em ação direta de inconstitucionalidade, visando à suspensão de lei local vedadora do comércio de certo produto, em que pese à existência de legislação federal viabilizando-o*”.

¹ Curso de Direito Constitucional, São Paulo, Saraiva, 2ª edição, 2008, p. 820.

² Curso de Direito Constitucional Positivo, São Paulo, Malheiros, 24ª ed., p. 804.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Palácio 9 de Julho
PROCURADORIA

Ademais, as exigências veiculadas na lei paulista partem do reconhecimento da **vulnerabilidade** do consumidor, premissa alçada ao nível de princípio pelo próprio Código de Defesa do Consumidor em seu art. 4º, inciso I, e se mostram em perfeita consonância com outros princípios ali encartados, em especial, o direito à informação, vazado no art.6º, III, que estatui, “verbis”:

“Art. 6º - São direitos básicos do consumidor:

(...)

III – a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços (...)”

Aliás, o artigo 7º do CDC dispõe, claramente, que os direitos nele previstos *“**não excluem** outros decorrentes de tratados ou convenções internacionais de que o Brasil seja signatário, **da legislação interna ordinária**, de regulamentos expedidos pelas autoridades administrativas competentes, bem como dos que derivem dos princípios gerais do direito, analogia, costumes e equidade”*.

Consoante já se afirmou, o legislador paulista não inovou no tema; apenas tratou de suplementar a legislação federal existente acerca da matéria (Lei federal nº 8.078/1990), sem desbordar os limites traçados pela Constituição da República (art. 24, V, §§1º e 2º) para o exercício da competência legislativa concorrente.

Da suposta afronta à Sumula nº 404 do Superior Tribunal de Justiça.

No que diz respeito à alegação de que a lei paulista teria contrariado a Súmula nº 404 do Superior Tribunal de Justiça, tal



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Palácio 9 de Julho
PROCURADORIA

argumento se afigura estranho à discussão posta perante essa Corte Constitucional, posto que o debate está adstrito à compatibilidade de diploma legal editado pelo Parlamento paulista face à Constituição da República.

O fato de o STJ ter assentado entendimento no sentido de que a legislação federal – “in casu”, o art. 43, §2 do Código de Defesa do Consumidor - dispensa o Aviso de Recebimento (AR) na carta de comunicação ao consumidor **não** pode ser invocado como empecilho a que os legislativos estaduais, a exemplo do Parlamento paulista, exerçam, em relação à matéria, a sua **atividade típica**, no caso específico, circunscrita aos limites da sua competência legislativa suplementar (art. 24, §§1º e 2º da C.F.), sob pena de ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Ademais, o fato de o STJ ter extraído a referida interpretação do art. 43, §2 do Código de Defesa do Consumidor, não só não impede o legislador paulista de exercer sua atividade legislativa, como, até mesmo, indica a necessidade de seu exercício. De fato, se o comando normativo contido na legislação bandeirante não era extraído da legislação federal, e a sua importância é incontestável, a legislação aprovada no seio desta Casa Legislativa é fundamental, no sentido da proteção ao consumidor paulista, dadas as peculiaridades e a extensão do comércio nesta unidade federada.

Da alegada violação aos arts. 5º, “caput”, e 170, IV, da C.F.

Afirma, a Requerente, que a lei em testilha incide em violação aos arts. 5º, “caput”, e 170, IV, da Carta federal, pois proporciona tratamento diferenciado aos órgãos de proteção ao crédito sediados no Estado de São Paulo, em detrimento àqueles sediados em outros Estados da federação, incorrendo em afronta aos princípios da isonomia e da



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Palácio 9 de Julho
PROCURADORIA

livre concorrência, além impor-lhes encargos desproporcionais, tendentes a inviabilizar a atividade por eles desenvolvida.

Tal argumentação também deve ser afastada.

Saliente-se, mais uma vez, que o próprio Código de Defesa do Consumidor, no §4º do art. 43, confere aos bancos de dados e cadastros relativos a consumidores e aos serviços de proteção ao crédito e congêneres a natureza de “**entidades de caráter público**”.

Destarte, é o **interesse público**, e não o do mercado, que deve nortear as atividades desses órgãos; eventuais encargos, com os consequentes ônus econômicos que porventura venham a ser gerados pela implementação das medidas veiculadas na lei impugnada – cumpre repisar - devem ser considerados irrelevantes se comparados à segurança que será proporcionada a dezenas de milhões de consumidores em todo o Estado.

Dessa forma, a regulamentação levada a efeito pela lei paulista proporciona a efetivação do **princípio da igualdade**, à medida que permite elevar o consumidor, a parte mais vulnerável na relação de consumo, ao patamar em que se encontram os fornecedores e credores, promovendo maior equilíbrio nas relações entre esses agentes.

De todo modo, a proteção do consumidor, dada a sua condição hipossuficiente, a merecer maior atenção por parte do Estado, sempre deverá prevalecer sobre os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência.

Da total compatibilidade da lei impugnada com a Carta da República.

Patente, portanto, a constitucionalidade da lei estadual que, longe de afrontar o estabelecido pela legislação federal, vem, em



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Palácio 9 de Julho
PROCURADORIA

verdade, complementar o seu conteúdo – exatamente dentro dos limites gizados pelo legislador constituinte - regulamentando o disposto no art. 43 do Código de Defesa do Consumidor.

De fato, a melhor interpretação constitucional deve procurar encontrar um sentido que reconheça a constitucionalidade da norma, pois esta, tendo sido aprovada segundo o devido processo legislativo, é dotada de presunção de constitucionalidade.

Nesse diapasão, a lição clássica e sempre atual de CARLOS MAXIMILIANO:

“Todas as presunções militam a favor da validade de um ato, legislativo ou executivo; portanto, se a incompetência, a falta de jurisdição ou a inconstitucionalidade, em geral não estão *acima de toda dúvida* razoável, interpreta-se e resolve-se pela manutenção do deliberado por qualquer dos três ramos em que se divide o Poder Público. Entre duas exegeses possíveis, prefere-se a que não infirma o ato de autoridade. *Oportet ut res plus valeat quam pereat.*”

Os tribunais só declaram a inconstitucionalidade de leis quando esta é evidente, não deixa margem a séria objeção em contrário. Portanto, se, entre duas interpretações mais ou menos defensáveis, entre suas correntes de idéias apoiadas por juristas de valor, o Congresso adotou uma, o seu ato prevalece. A bem da harmonia e do mútuo respeito que devem reinar entre os poderes federais (ou estatais), o Judiciário só faz uso da sua prerrogativa quando o Congresso viola claramente ou deixa de aplicar o estatuto básico, e não



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Palácio 9 de Julho
PROCURADORIA

quando opta apenas por determinada *interpretação* não de todo desarrazoada”.³

No entanto, a interpretação conferida pelo Requerente à norma constitucional que prevê a competência concorrente dos Estados-membros em matéria de produção e consumo (art. 24, V, combinado com os seus parágrafos) com a devida vênia, faz, da Carta da República letra morta, pois dela retira toda a sua eficácia.

Leciona INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO, em capítulo brilhantemente redigido, em obra coletiva com a participação do Ministro GILMAR MENDES e de PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, acerca do princípio da força normativa da constituição:

“Reduzindo-o à sua expressão mais simples, poder-se-ia dizer que esse cânone interpretativo consubstancia um conselho –Fredrich Müller nos fala em *apelo*— para os aplicadores da Constituição, na solução dos problemas jurídico-constitucionais, procurem dar preferência àqueles pontos de vista que, ajustando historicamente o sentido das normas, confirmam-lhe maior eficácia.

Considerando que toda norma jurídica –e não apenas as normas da Constituição—, precisa de um mínimo de eficácia, sob pena de perder ou sequer adquirir vigência de que depende a sua aplicação, impõe reconhecer que, ao menos sob esse aspecto, o princípio da *força normativa da Constituição* não encerra nenhuma peculiaridade da interpretação constitucional, em que pese

³ Hermenêutica e Aplicação do Direito, Rio de Janeiro, Forense, 18ª ed., 1998, pp. 307 e 308.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Palácio 9 de Julho
PROCURADORIA

a sua importância nesse domínio hermenêutico, um terreno onde, sabidamente, qualquer decisão, ao mesmo tempo que resolve um problema constitucional concreto, projeta-se sobre o restante do ordenamento e passa a orientar a sua interpretação”.⁴

Não haveria razão alguma, portanto, para se esvaziar por inteiro a eficácia do dispositivo constitucional, que prevê a competência suplementar estadual para minudenciar a matéria já tratada na legislação federal, de modo a amoldá-la à sua realidade e às suas peculiaridades.

Resta evidente, portanto, **a inexistência de violação à Constituição da República por parte da lei estadual em exame.**

DA CONCLUSÃO.

Em face dos argumentos acima declinados e, especialmente, pelos elevados subsídios a serem acrescidos por esse Colendo Tribunal, a presente ação direta deve ser julgada totalmente **IMPROCEDENTE**, proclamando-se a inteira constitucionalidade da Lei estadual nº 15.659, de 9 de janeiro de 2015, nos termos do artigo 24, primeira parte, da Lei nº 9.868/99.

⁴ Curso de Direito Constitucional, São Paulo, Saraiva, 2ª edição, 2008, p. 118.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Palácio 9 de Julho

PROCURADORIA

Requer, outrossim, sejam as futuras
intimações realizadas em nome dos Procuradores infrafirmados.

São Paulo, 20 de fevereiro de 2015.

CHICO SARDELLI

Presidente

CARLOS ROBERTO DE ALCKMIN DUTRA

Procurador-Chefe – OAB/SP nº 126.496

DIANA COELHO BARBOSA

Procuradora – OAB/SP nº 126.835

ANEXO 9 – Informações do Governador do Estado



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

São Paulo, 26 de fevereiro de 2015.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) nº 5.224/SP

Requerente: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES LOJISTAS

Requeridos: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA ROSA WEBER

Em atenção ao Ofício nº 5.317/2015, expedido nos autos da ação direta de inconstitucionalidade em epígrafe, ajuizada pela **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES LOJISTAS**, compareço à presença de Vossa Excelência, na qualidade de **GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO**, para, com fundamento no artigo 12 da Lei nº 9.868/99, prestar as **INFORMAÇÕES** solicitadas, nos termos a seguir expostos:

I. SÍNTESE DAS ALEGAÇÕES

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pela Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas, que visa à declaração de inconstitucionalidade da Lei estadual nº 15.659/2015, de 9 de janeiro de 2015, do Estado de São Paulo, que regulamenta o sistema de inclusão e



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

exclusão dos nomes dos consumidores nos cadastros de proteção ao crédito.

Iniciou a requerente demonstrando possuir os requisitos para o manejo desta ação, pois representa o interesse de uma única categoria econômica – a do comércio lojista -, é entidade de classe de âmbito nacional, e há pertinência temática entre os seus objetivos institucionais e a matéria objeto da norma vergastada.

No mérito, aduziu a autora que a Lei ora em exame é fruto da extrapolação dos limites da competência legislativa concorrente dos Estados, além de ofender os princípios da igualdade, da livre concorrência e da proporcionalidade. Em complemento, alerta para os graves danos gerados ao interesse público com a edição da Lei, consubstanciado no aumento da litigiosidade.

Em arremate, pugnou pela concessão de liminar visando à suspensão da eficácia da norma, em razão do risco de graves e irreparáveis danos ao sistema creditício do Estado decorrentes da desatualização do banco de dados de proteção ao crédito.

Em decisão da lavra da Ministra ROSA WEBER, foi adotado o rito previsto no artigo 12 da Lei n.º 9.868/99, e, ato contínuo, solicitaram-se as informações das autoridades das quais o ato impugnado emanou.



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

II. MÉRITO

A Lei estadual n.º 15.659/2015 originou-se do Projeto n.º 1247/2007, de origem parlamentar. Aprovado pela Assembleia Legislativa após o trâmite legal e regimental, seguiu-se o veto do Governador do Estado, e seu reenvio ao parlamento paulista. Os nobres integrantes daquela Casa apreciaram a decisão governamental e a rejeitaram, seguindo-se o iter legislativo com a promulgação pelo Presidente da Assembleia e a publicação do texto legal no Diário Oficial do Estado que circulou em 10 de janeiro de 2015.

Conforme exposto nas razões do veto do Governador, e reiteradas na petição inicial, a lei objeto desta ação está eivada de inconstitucionalidade por extrapolar os limites da competência legislativa estadual concorrente.

Com efeito, o objeto da lei em comento é o sistema de inclusão e exclusão dos nomes dos consumidores nos cadastros de proteção ao crédito, tema relativo às relações de consumo e à proteção e defesa do consumidor, que, de acordo com o artigo 24, inciso V¹, da

¹ Artigo 24 – *Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...)*

V – produção e consumo; (...)

§ 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 a competência legislativa plena, para atender às suas peculiaridades.*

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



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

Constituição Federal, é de competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal.

Conforme disciplina constitucional, a competência legislativa dos Estados e Distrito Federal na hipótese de concorrência entre eles e a União é limitada a suplementar as normas gerais editadas por esta última, possuindo competência plena apenas no caso de ausência dessas normas gerais.

Na seara da regulamentação das relações de consumo e proteção do consumidor, a União editou a Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, conhecida também como Código de Defesa do Consumidor, cujo artigo 43 contém normas acerca de bancos de dados e cadastros de consumidores. Ainda nesse domínio, a União editou, em complementação, a Lei n.º 12.414, de 9 de junho de 2014, que disciplina, entretanto, a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de histórico de crédito. Esse último diploma normativo, por se tratar de cadastro de inadimplentes, não possui pertinência com a Lei ora atacada, que disciplina cadastro de inadimplentes.

A norma geral que regulamenta os bancos de dados e cadastros de consumidores inadimplentes é, portanto, o Código de Defesa do Consumidor, que possui regras distintas e contrárias àquelas constantes na Lei estadual n.º 15.659/2015.

Em que pese a intenção do legislador estadual em tentar criar um arcabouço jurídico mais protetivo ao consumidor, o resultado que adveio ao mundo jurídico lhe é mais prejudicial do que aquele já em vigor desde 1990.



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

Com efeito, o artigo 1º da Lei estadual n.º 15.659/2015, determina que *“a inclusão do nome de consumidores em cadastros ou bancos de dados de consumidores, de serviços de proteção ao crédito e 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 comprovada, mediante o protocolo de aviso de recebimento (AR) assinado, a sua entrega no endereço fornecido por ele”*.(g.n.). Ou seja, é possível a inscrição de apontamento em nome do consumidor em cadastro de inadimplentes sem sua prévia ciência se o débito estiver sido protestado ou cobrado em juízo.

Tal regra contraria frontalmente o Código de Defesa do Consumidor, cujo artigo 43, parágrafo 2º, possui a seguinte redação: *“a abertura de cadastro, ficha, registro e dados pessoais e de consumo deverá ser comunicada por escrito ao consumidor, quando não solicitada por ele”*.

Reafirmando a eficácia desse dispositivo, o Superior Tribunal de Justiça editou a Súmula n.º 359, que preceitua: *“cabe ao órgão mantenedor do cadastro de proteção ao crédito a notificação do devedor antes de proceder à inscrição”*.

O diploma consumerista, norma de caráter geral, não apresenta exceções quanto à obrigatoriedade da prévia comunicação do devedor acerca da inclusão de apontamento negativo em seu nome. Dessa forma, não pode norma estadual, que necessariamente deve possuir caráter suplementar, inovar e criar exceções onde a regra geral não previu, sobretudo se tal inovação acarreta prejuízo ao consumidores.



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

Conforme constou nas razões do veto ao então Projeto de Lei, *“anterior protesto ou ajuizamento da dívida, que exclua a obrigatoriedade da prévia comunicação ao devedor, é condição não prevista no Código do Consumidor, e sua injunção, evidentemente, agrava, ao invés de proteger, a posição do consumidor diante dos credores e mantenedores dos cadastros de crédito e assemelhados, resultando em que o projeto, concretamente, finda por criar norma mais restritiva e rigorosa, em detrimento daquele que pretende beneficiar”*.

Ademais, o artigo 1º determina que a comunicação do débito ao devedor se dê por escrito, mediante protocolo de aviso de recebimento (AR).

Entretanto, a norma geral consumerista não exige que haja aviso de recebimento. A exegese do artigo 43 do Código de Defesa do Consumidor feita pelos tribunais pátrios confirma a desnecessidade dessa cautela extremada, como demonstra a Súmula n.º 404 do Superior Tribunal de Justiça: *“é dispensável o aviso de recebimento (AR) na carta de comunicação ao consumidor sobre a negatização de seu nome em bancos de dados e cadastros”*.

Além de consistir em extrapolação da competência legislativa, tal exigência também acaba por prejudicar, ainda que indiretamente, o consumidor.

Deveras, para atendimento da determinação legal, as empresas administradoras de banco de dados de consumidores terão que postar correspondências com aviso de recebimento, produtos esses de custo diversas vezes mais elevado. Obviamente, na busca pela redução de



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

custos, essas empresas passarão a preferir o protesto extrajudicial, que, no Estado de São Paulo, não possui custos ao credor.

A Lei estadual n.º 11.331/2002 (**DOC I**) dispõe que os emolumentos devidos pelo protesto serão pagos pelo interessado por ocasião do ato elisivo do protesto, ou seja, serão arcados pelo devedor, sem prejuízo do pagamento das despesas de tarifa postal, condução e edital, se necessários². Dessa forma, o protesto consistirá em meio menos custoso para os credores reaverem seu crédito, e continuará a ser um meio mais gravoso e de custos mais elevados ao consumidor para quitar sua dívida, pois os emolumentos no Estado de São Paulo podem atingir a cifra de R\$ 1.208,35 (um mil, duzentos e trinta e oito reais e trinta e cinco centavos) nas hipóteses em que o débito for superior a dezessete mil reais (**DOC II**), acrescidos das despesas postais, de transporte e de publicação de edital.

Assim, o artigo 1º da Lei estadual n.º 15.659/2015 é eivado de inconstitucionalidade e, por ser o principal artigo da Lei, do qual todos os outros lhe são dependentes, acaba por arrastá-los consigo, contaminados que estão pelo mesmo vício.

Todavia, ainda que não fosse por arrastamento, outros artigos do texto legal também estão maculados por consistirem em extrapolação da competência legislativa.

² Conforme item 6 das Notas Explicativas da Tabela IV – Dos Tabelionatos de Protestos de Títulos – da Lei estadual n.º 11.331/2002.



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

Os artigos 2º, 3º e 4º inovam o ordenamento jurídico, criando obrigações não previstas no Código de Defesa do Consumidor às empresas gestoras de bancos de dados de consumidores.

Ao disciplinar a forma de comunicação, além de exigir que haja aviso de recebimento, o artigo 2º do texto legal determina que a comunicação ao devedor contenha um rol de informações excessivamente minucioso, consistente no nome ou razão social do credor, natureza da dívida e meio, condições e prazo para pagamento, que não poderá ser inferior a 15 dias.

Tais exigências são desarrazoadas e desproporcionais quando em cotejamento com outros meios de cobrança à disposição do credor.

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 dicção do artigo 652 do Código de Processo Civil.

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 insculpida no artigo 12 da Lei n.º 9.492/1997³. Em acréscimo, esse diploma normativo disciplina que a intimação do devedor conterà tão somente o seu nome e endereço, elementos de identificação do título ou documento de dívida e prazo limite para cumprimento da obrigação no Tabelionato, bem como número do

³ "Artigo 12 – O protesto será registrado dentro de três dias úteis contados da protocolização do título ou documento de dívida".



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

protocolo e valor a ser pago⁴, ou seja, apenas as informações estritamente necessárias para que o devedor, se tiver interesse, possa adimplir seu débito.

Por seu turno, o artigo 3º da Lei estadual n.º 15.659/2015 também inova, e extrapola os limites da competência legislativa complementar, ao criar às empresas mantenedoras dos cadastros de consumidores o ônus de verificar a exigibilidade e a inadimplência por parte do consumidor. Tais atribuições são de responsabilidade do credor, como sujeito ativo da relação jurídica que se estabeleceu entre ele e o devedor, razão pela qual o Código de Defesa do Consumidor não impingiu a essas empresas a obrigatoriedade de verificar a exatidão das informações a ele transmitidas pelo credor.

Essa é a dicção do artigo 43, §3º do Código do Consumidor, *verbis*:

“§ 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,

⁴ “Art. 14. Protocolizado o título ou documento de dívida, o Tabelião de Protesto expedirá a intimação ao devedor, no endereço fornecido pelo apresentante do título ou documento, considerando-se cumprida quando comprovada a sua entrega no mesmo endereço.

§ 1º A remessa da intimação poderá ser feita por portador do próprio tabelião, ou por qualquer outro meio, desde que o recebimento fique assegurado e comprovado através de protocolo, aviso de recepção (AR) ou documento equivalente.

§ 2º A intimação deverá conter nome e endereço do devedor, elementos de identificação do título ou documento de dívida, e prazo limite para cumprimento da obrigação no Tabelionato, bem como número do protocolo e valor a ser pago”.



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

comunicar a alteração aos eventuais destinatários das informações incorretas”.

Pela leitura atenta do dispositivo, conclui-se que informações comunicadas pelos credores às empresas gestoras dos bancos de dados podem vir a ser errôneas e, nesse caso, direito assiste ao devedor de ver a informação falsa imediatamente corrigida. A responsabilidade pela inveracidade dos dados constantes no cadastro é, portanto, do credor que os forneceu, e não de seu detentor, como pretende a lei ora vergastada.

Por seu turno, o parágrafo único do artigo 4º do diploma ora atacado também inovou na ordem jurídica.

Deveras, a norma ali insculpida obriga a empresa administradora de banco de dados de consumidor a retirar de seus arquivos os dados cadastrais indevidos no prazo de dois dias úteis. Em cotejamento com o parágrafo 3º supra transcrito, a inconstitucionalidade pela extrapolação da competência legislativa aflora sem dificuldades. Enquanto a norma geral determina a correção imediata da informação errônea, a legislação estadual inova ao prescrever sua supressão em dois dias úteis, o que representa, ademais, um tratamento prejudicial ao consumidor, em razão da indevida e injustificada dilação do prazo.

Assim, os artigos 2º, 3º e 4º são inconstitucionais não apenas por serem dependentes lógicos do artigo 1º, de franca inconstitucionalidade, mas também por estarem de igual modo eivados autonomamente por esse vício jurídico gravidade extrema.



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, demonstrado haver vulnerações ao texto constitucional, o pedido cautelar e o pedido principal formulados devem ser julgados procedentes.

Assim, devem os artigos 1º a 4º da Lei n.º 15.659/2015 do Estado de São Paulo serem declarados inconstitucionais, arrastando consigo, em razão da dependência, o artigo 6º. Subsidiariamente, na hipótese de não acolhimento do pedido de declaração da inconstitucionalidade autônoma dos artigos 2º a 4º, pugna-se pela declaração da inconstitucionalidade de tais artigos por arrastamento, em razão da inconstitucionalidade flagrante do artigo 1º do qual são dependentes.

Sendo o que me competia informar, aproveito o ensejo para renovar a Vossa Excelência os protestos de elevada estima e consideração.


GERALDO ALCKMIN
GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

À Excelentíssima Ministra do Supremo Tribunal Federal

Senhora ROSA WEBER

DD. Relatora da Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.224

Supremo Tribunal Federal

ANEXO 10 – Pedido de ingresso como amicus curiae – Estado de SP



GABINETE DO PROCURADOR GERAL DO ESTADO

RUA PAMPLONA, Nº 227, 17º ANDAR – JARDIM PAULISTA – CEP 01405-902 – SÃO PAULO/SP

EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA ROSA WEBER DO COLENDO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – D. RELATORA DA ADI Nº. 5.224/SP,

Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº. 5.224/SP

Requerente: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES LOJISTAS

Requeridos: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

○ **ESTADO DE SÃO PAULO**, pessoa jurídica de direito público interno, representado neste ato pelo **Procurador Geral do Estado**, que esta subscreve, comparece, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, para, com fundamento no § 2º do artigo 7º da lei nº 9.868/1999, requerer o seu ingresso, como **AMICUS CURIAE**, no presente processo de controle abstrato de constitucionalidade em razão dos fundamentos que passa a expor:

I– BREVE SÍNTESE

A **Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas** ajuizou esta Ação Direta de Inconstitucionalidade objetivando que o Colendo Tribunal declare a **inconstitucionalidade** da Lei estadual nº 15.659, de 9 de janeiro de 2015, do Estado de São Paulo, que regulamenta o



GABINETE DO PROCURADOR GERAL DO ESTADO

RUA PAMPLONA, Nº 227, 17º ANDAR – JARDIM PAULISTA – CEP 01405-902 – SÃO PAULO/SP

sistema de inclusão e exclusão dos nomes dos consumidores nos cadastros de proteção ao crédito.

Em seu pedido dirigido a esse Excelso Tribunal, a Requerente explica que a Lei em comento, além de extrapolar os limites da competência legislativa concorrente dos Estados, também ofende os princípios da igualdade, da livre concorrência e da proporcionalidade.

Destaca, ainda, que da lei ora vergastada poderão emanar graves danos ao interesse público resultantes do notável incremento litigiosidade.

Por derradeiro, a Confederação Autora formulou pedido de concessão de liminar para a **suspensão da eficácia da norma**, em razão do risco de graves e irreparáveis danos ao sistema creditício do Estado decorrentes da desatualização do banco de dados de proteção ao crédito.

Vossa Excelência, Excelentíssima Ministra ROSA WEBER, ordenou que fosse adotado o rito previsto no artigo 12 da Lei n.º 9.868/99, solicitando-se as informações das autoridades competentes.

II – Do Interesse do Estado de São Paulo como *Amicus Curiae*

Excelentíssima Relatora, o ESTADO DE SÃO PAULO, na esteira dos argumentos deduzidos articuladamente e com razoabilidade pela Autora, está convicto que os artigos 1º a 4º e, por arrastamento, o artigo 6º, todos da Lei n.º 15.659, de 9 de janeiro de 2015, **devem ser declarados inconstitucionais**, razão pela qual postula, com fundamento no artigo 7º, §2º, da Lei n.º 9.868/99, a sua admissão neste feito, na qualidade de ***amicus curiae***,



GABINETE DO PROCURADOR GERAL DO ESTADO

RUA PAMPLONA, Nº 227, 17º ANDAR – JARDIM PAULISTA – CEP 01405-902 – SÃO PAULO/SP

com o objetivo de contribuir para a pluralização do debate constitucional subjacente ao tema a ser apreciado por este Colendo Tribunal.

Com efeito, ressalte-se que o pedido de ingresso do Requerente na condição de ***amicus curiae*** justifica-se em razão da **relevância da matéria** controvertida, porquanto envolve nítida agressão legal à **relação consumerista** em âmbito estadual, decorrente de legislação concorrente à Lei Federal nº. 8.078, de 11 de setembro de 1990.

Também é bastante evidente a **representatividade** do postulante Estado de São Paulo, que é a pessoa jurídica de direito público interno cuja população será a destinatária final da legislação que desafia a legislação federal consumerista prevalescente.

Deveras, o Código de Defesa do Consumidor já contempla em seu **artigo 43** as normas relativas a bancos de dados e cadastros de consumidores. Portanto, é indene de dúvida que **já existe** regra legal federal que disciplina amplamente a matéria objeto da lei estadual ora vergastada que, a rigor, e em cotejo com a legislação federal específica, pode ser considerada **muito mais gravosa e prejudicial ao consumidor paulista e, grosso modo, de acordo com a decisão final, aos nacionais também.**

Note, apenas como ligeiro exemplo, que o artigo 1º da lei em comento possibilita a inscrição de apontamento do nome do consumidor em cadastro de inadimplentes **sem sua prévia ciência** se o débito tiver sido objeto de protesto ou cobrança judicial.

Por essa razão, a Lei Estadual nº. 15.659, de 9 de janeiro de 2015 **foi corretamente vetada integralmente** pelo Senhor



GABINETE DO PROCURADOR GERAL DO ESTADO

RUA PAMPLONA, Nº 227, 17º ANDAR – JARDIM PAULISTA – CEP 01405-902 – SÃO PAULO/SP

Governador, sendo de rigor, diante da **relevância da matéria** e da **representatividade** do postulante, o ingresso do Estado de São Paulo nos autos desta ação como amigo da Corte, pois há efetivo interesse em afastar as inconstitucionalidades aventadas na Ação Direta de Inconstitucionalidade em destaque.

Ademais, por “relevância da matéria” também deve ser entendida a necessidade concreta sentida pelo relator de que outros elementos sejam trazidos aos autos para fins de formação de seu convencimento. O que é importante para seu preenchimento é que a “relevância” seja indicativa da necessidade ou, quando menos, da conveniência de um diálogo entre a norma questionada e os valores dispersos pela sociedade civil ou, até mesmo, com outros entes governamentais.¹

Diante disto, o Estado de São Paulo entende que pode contribuir para a relevante discussão constitucional a ser travada nestes autos, cujo resultado judicial - se negativo - implicará em consequências gravosas para o consumidor em geral, por força da eficácia vinculativa da decisão desse Excelso Tribunal.

III – Do Mérito da Ação

Como visto na petição inicial e nas Informações do Exceletíssimo Governador do Estado de São Paulo, a Lei estadual n.º 15.659/2015 originou-se do Projeto n.º 1247/2007, de origem parlamentar.

Não obstante o veto governamental, a Assembleia Legislativa restou por promulgar e publicar o texto legal.

¹ *Amicus Curiae* no Processo Civil Brasileiro – Um Terceiro Enigmático – Cassio Scarpinela Bueno – 2ª Ed. – Editora Saraiva – p.140



GABINETE DO PROCURADOR GERAL DO ESTADO

RUA PAMPLONA, Nº 227, 17º ANDAR – JARDIM PAULISTA – CEP 01405-902 – SÃO PAULO/SP

Como sobejamente relatado na petição inicial, a lei objeto desta ação está eivada de inconstitucionalidade por extrapolar os limites da competência legislativa estadual concorrente.

Com efeito, o objeto da lei em comento é o sistema de **inclusão e exclusão dos nomes dos consumidores nos cadastros de proteção ao crédito**, tema relativo às relações de consumo e à proteção e defesa do consumidor, que, de acordo com o artigo 24, inciso V, da Constituição Federal, é de competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal.

Com o escopo de regulamentar as relações de consumo e proteção do consumidor, a União editou a Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, conhecida também como **Código de Defesa do Consumidor**, cujo **artigo 43** contém normas acerca de bancos de dados e cadastros de consumidores.

A União Federal também editou a Lei n.º 12.414, de 9 de junho de 2014, que disciplina a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de histórico de crédito.

Resta claro, portanto, que a **norma geral que regulamenta os bancos de dados e cadastros de consumidores inadimplentes é o Código de Defesa do Consumidor**, que possui regras distintas e contrárias àquelas constantes na Lei estadual n.º 15.659/2015.

Com efeito, o artigo 1º da Lei estadual n.º 15.659/2015, determina que *“a inclusão do nome de consumidores em cadastros ou bancos de dados de consumidores, de serviços de proteção ao crédito e 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*



GABINETE DO PROCURADOR GERAL DO ESTADO

RUA PAMPLONA, Nº 227, 17º ANDAR – JARDIM PAULISTA – CEP 01405-902 – SÃO PAULO/SP

comprovada, mediante o protocolo de aviso de recebimento (AR) assinado, a sua entrega no endereço fornecido por ele”.(g.n.). Ou seja, é possível a inscrição de apontamento em nome do consumidor em cadastro de inadimplentes sem sua prévia ciência se o débito estiver sido protestado ou cobrado em juízo.

Tal regra contraria frontalmente o Código de Defesa do Consumidor, cujo artigo 43, parágrafo 2º, possui a seguinte redação: “*a abertura de cadastro, ficha, registro e dados pessoais e de consumo deverá ser comunicada por escrito ao consumidor, quando não solicitada por ele*”.

Reafirmando a eficácia desse dispositivo, o Superior Tribunal de Justiça editou a Súmula n.º 359, que preceitua: “*cabe ao órgão mantenedor do cadastro de proteção ao crédito a notificação do devedor antes de proceder à inscrição*”.

Assim, a legislação estadual, que deve ser meramente complementar, não poderia fazer tábula rasa da legislação consumerista geral, inovando para prejudicar o consumidor. Ou seja, não é possível olvidar da obrigatoriedade de prévia notificação do devedor antes da negativação de seu nome.

No texto do Veto à legislação em comento lê-se que: “*anterior protesto ou ajuizamento da dívida, que exclua a obrigatoriedade da prévia comunicação ao devedor, é condição não prevista no Código do Consumidor, e sua injunção, evidentemente, agrava, ao invés de proteger, a posição do consumidor diante dos credores e mantenedores dos cadastros de crédito e assemelhados, resultando em que o projeto, concretamente, finda por criar norma mais restritiva e rigorosa, em detrimento daquele que pretende beneficiar*”.



GABINETE DO PROCURADOR GERAL DO ESTADO

RUA PAMPLONA, Nº 227, 17º ANDAR – JARDIM PAULISTA – CEP 01405-902 – SÃO PAULO/SP

Ademais, o artigo 1º determina que a comunicação do débito ao devedor se dê por escrito, mediante protocolo de aviso de recebimento (AR).

Entretanto, a norma geral consumerista não exige que haja aviso de recebimento. A exegese do artigo 43 do Código de Defesa do Consumidor feita pelos tribunais pátrios confirma a desnecessidade dessa cautela extremada, como demonstra a Súmula n.º 404 do Superior Tribunal de Justiça: *“é dispensável o aviso de recebimento (AR) na carta de comunicação ao consumidor sobre a negatização de seu nome em bancos de dados e cadastros”*.

É evidente que a legislação ora em exame, ao exigir envio de correspondência, acarretará aumento de custos, ensejando que as empresas prefiram o protesto extrajudicial, que, no Estado de São Paulo, não possui custos ao credor conforme minuciosamente demonstrado nas **Informações** prestadas pelo Senhor Governador a este Culto Juízo.

Destarte, temos que o artigo 1º da Lei estadual n.º 5.659/2015, **por ser o principal artigo da Lei**, do qual todos os outros são dependentes, está contaminado de vício constitucional insanável.

Os artigos 2º, 3º e 4º também inovam o ordenamento jurídico, **criando obrigações não previstas no Código de Defesa do Consumidor às empresas gestoras de bancos de dados de consumidores**.

Por seu turno, o artigo 3º da Lei estadual n.º 5.659/2015 também inova, e **extrapola os limites da competência legislativa complementar**, ao criar às empresas mantenedoras dos cadastros de consumidores o ônus de verificar a exigibilidade e a inadimplência por parte do consumidor. Tais atribuições são de responsabilidade do credor, como sujeito ativo da relação jurídica que se estabeleceu entre ele e o devedor, razão pela



GABINETE DO PROCURADOR GERAL DO ESTADO

RUA PAMPLONA, Nº 227, 17º ANDAR – JARDIM PAULISTA – CEP 01405-902 – SÃO PAULO/SP

qual o Código de Defesa do Consumidor não impingiu a essas empresas a obrigatoriedade de verificar a exatidão das informações a ele transmitidas pelo credor.

Essa é a dicção do artigo 43, §3º do Código do Consumidor, *verbis*

“§ 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”.

Pela leitura atenta do dispositivo, conclui-se que informações comunicadas pelos credores às empresas gestoras dos bancos de dados podem vir a ser errôneas e, nesse caso, direito assiste ao devedor de ver a informação falsa imediatamente corrigida. A responsabilidade pela não veracidade dos dados constantes no cadastro é, portanto, do credor que os forneceu, e não de seu detentor, como pretende a lei ora vergastada.

Por seu turno, o parágrafo único do artigo 4º do diploma ora atacado também inovou na ordem jurídica.

Deveras, a norma ali insculpida obriga a empresa administradora de banco de dados de consumidor a retirar de seus arquivos os dados cadastrais indevidos no prazo de dois dias úteis. Em cotejamento com o parágrafo 3º do art.43 do Código do Consumidor, a inconstitucionalidade pela extrapolação da competência legislativa aflora sem dificuldades. Enquanto a norma geral determina a correção imediata da informação errônea, a legislação estadual inova ao prescrever sua supressão em dois dias úteis, o que representa, ademais, um tratamento prejudicial ao consumidor, em razão da indevida e injustificada dilação do prazo.



GABINETE DO PROCURADOR GERAL DO ESTADO

RUA PAMPLONA, Nº 227, 17º ANDAR – JARDIM PAULISTA – CEP 01405-902 – SÃO PAULO/SP

Assim, os artigos 2º, 3º e 4º são inconstitucionais não apenas por serem dependentes lógicos do artigo 1º, de franca inconstitucionalidade, mas também por estarem de igual modo eivados autonomamente por esse vício jurídico de gravidade extrema.

IV. DO PEDIDO

Ante todo o exposto, por entender que a Lei nº. 15.659, de 9 de janeiro de 2015, em cotejo com a legislação federal consumerista que deve prevalecer, está efetivamente eivada de inconstitucionalidade, causando notável prejuízo ao consumidor, e sendo absolutamente razoáveis os argumentos brandidos na ação, postula-se, nos termos do art.7º , § 2º da Lei n. 9.868/99, a admissão do Estado de São Paulo no feito como ***amicus curiae***, protestando ainda pela ulterior prática de atos processuais e pela realização de sustentação oral, a teor da disciplina contida no § 3º do artigo 131 do Regimento Interno deste Supremo Tribunal Federal.

Termos em que

Pede Deferimento

São Paulo, 09 de março de 2015

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

ANEXO 11 – Manifestação AGU



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5224

Requerente: Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas

Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

Relatora: Ministra Rosa Weber

Consumidor. Lei nº 15.659/2015, do Estado de São Paulo, que regulamenta o sistema de inclusão e exclusão de nomes dos consumidores nos cadastros de proteção ao crédito. Preliminar. Ilegitimidade ativa. Mérito. Competência da União para editar normas gerais sobre consumo. Código de Defesa do Consumidor. Competência concorrente dos Estados para legislar sobre a matéria, nos termos do artigo 24, inciso V, da Constituição da República. A legislação estadual impugnada disciplina procedimento prévio à inclusão de dados nos cadastros de proteção ao crédito, em complementação às normas gerais editadas pela União sobre cadastros e bancos de dados relativos a consumidores. Não evidenciada a suposta invasão da competência da União para estabelecer normas gerais sobre o assunto. Não caracterizada a suposta ocorrência de afronta aos princípios da isonomia e da livre concorrência. Precedentes dessa Suprema Corte. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido formulado pela requerente.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868/99, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, proposta pela Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas, tendo por objeto a Lei estadual nº 15.659, de 09 de janeiro de 2015, que regulamenta “o sistema de inclusão e exclusão dos nomes dos consumidores nos cadastros de proteção ao crédito”. Eis o teor do diploma legal impugnado:

“LEI Nº 15.659, DE 09 DE JANEIRO DE 2015

Regulamenta o sistema de inclusão e exclusão dos nomes dos consumidores nos cadastros de proteção ao crédito

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 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 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.”

Alega a requerente, em síntese, que o diploma legal impugnado regulamentaria disposições referentes à inscrição em cadastros de consumidores inadimplentes de forma conflitante com as normas previstas no Código de Defesa do Consumidor. Assim, afirma que a lei estadual impugnada ofenderia a competência da União para estabelecer normas gerais sobre as relações de consumo, nos termos do artigo 24, *caput*, inciso V e §§ 1º, 2º, e 3º, da Constituição Federal¹.

Ressalta que o diploma normativo estadual sob investida fixaria obrigações não previstas na Lei nº 8.078/90, em especial em seu artigo 43², ao

¹ “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

V - produção e consumo;

(...)

§ 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 a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.”

² “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.

§ 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”.

tratar dos cadastros de consumidores, bem como estabeleceria procedimento e prazo diversos para as hipóteses de incorreções ou inexatidões de dados lançados nos registros constantes dos bancos de proteção ao crédito³.

Nessa linha, a autora esclarece que *“isso tudo demonstra que, extrapolando os limites de sua competência, a legislação estadual pretendeu não apenas complementar a regulação da matéria, mas substituir a disciplina conferida à questão pelo Código de Defesa do Consumidor, trazendo normas gerais acerca da matéria e conflitantes com aquelas corretamente estabelecidas em âmbito federal”* (fl. 16 da petição inicial), concluindo pela inconstitucionalidade da legislação estadual por violação à competência da União para fixar normas gerais sobre direito do consumidor.

A autora sustenta, outrossim, que a lei impugnada violaria o disposto nos artigos 5º (princípio da isonomia) e 170, inciso IV (princípio da livre concorrência), da Carta Maior⁴, na medida em que *“os órgãos paulistas são submetidos a tratamento diferenciado e mais oneroso do que aqueles sediados em outros Estados”* (fl. 20 da petição inicial).

³ *“a lei do Estado de São Paulo impõe obrigações (aos órgãos de proteção ao crédito) não previstas no Código de Defesa do Consumidor: e que com elas conflitam. Ilustram a asserção: (i) exigir e arquivar ‘documento que ateste a natureza da dívida, sua exigibilidade e a inadimplência por parte do consumidor’ (artigo 3º), (ii) indicar, na comunicação de registro de débito, ‘o nome ou razão social do credor, natureza da dívida e meio, condições e prazo para pagamento, antes de efetivar a inscrição’ (artigo 2º, caput), e (iii) conceder ‘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’”* (trecho extraído da petição inicial, fl. 16).

⁴ *“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

(...)

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

V - defesa do consumidor.”

Em outra vertente, a autora aduz que a fixação do prazo de 15 (quinze) dias para o pagamento do débito pelo consumidor, conforme previsto no artigo 2º, parágrafo único, da lei estadual impugnada, poderia vir a “*ser interpretado como prazo suplementar – e não pactuado entre as partes – para pagamento do débito, interferindo-se indevidamente nas relações privadas estabelecidas entre fornecedor e consumidor e desrespeitando-se o pacta sunt servanda*”. Sob esse ângulo, afirma que “*Direito Civil também é de competência privativa da União.*” (fl. 24 da petição inicial).

Com esteio nos argumentos expostos, a autora requer a concessão de medida cautelar para suspender a aplicação da Lei estadual nº 15.659/2015 e, no mérito, a declaração da inconstitucionalidade do referido ato normativo.

O processo foi despachado pela Ministra Relatora Rosa Weber, que, nos termos do rito previsto pelo artigo 12 da Lei nº 9.868/99, solicitou informações às autoridades requeridas, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo defendeu a constitucionalidade da Lei nº 15.659/2015, argumentando, preliminarmente, a ausência de ofensa direta à Constituição da República, tendo em vista a necessidade de cotejo entre o referido diploma normativo estadual e a Lei federal nº 8.078/1990.

No mérito, afirmou que “*não há divergência entre o diploma federal e a lei estadual questionada, pois esta última se restringe a complementá-lo, consignando exigência que daquela não consta, mas que a ela não se contrapõe: a comprovação do efetivo recebimento da comunicação prévia pelo consumidor, da inclusão do seu nome em cadastros ou bancos de dados, mediante aviso de*

recebimento (AR) assinado” (fl. 9 das informações da requerida). Sustentou, ainda, que os novos procedimentos instituídos pela lei estadual objetivam “*contribuir para uma efetiva política de proteção ao consumidor no âmbito do Estado de São Paulo*” (fl. 11 das informações da requerida; grifos constantes do original) e visam a dar concretude ao princípio da especial proteção ao consumidor, estabelecido na própria lei federal.

Concluiu a requerida que, não havendo conflito e tampouco substituição de normas, a lei estadual foi promulgada em atenção à competência suplementar do Estados em matéria de consumo, não sendo possível evidenciar violação à competência da União estabelecida no artigo 24, inciso V, e §§ 1º e 2º, da Constituição Federal.

Por fim, sustentou a ausência de afronta aos princípios da isonomia e da livre concorrência, pois sendo os cadastros e bancos de dados entidades de caráter público, nos termos do artigo 43, § 4º, da Lei nº 8.078/1990, “*é o interesse público, e não o do mercado, que deve nortear as atividades desses órgãos*” (fl. 16 das informações da requerida). Destacou, ademais, que “*a proteção do consumidor, dada a sua condição hipossuficiente, a merecer maior atenção por parte do Estado, sempre deverá prevalecer sobre os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência*” (fl. 16 das informações da requerida).

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

II – PRELIMINAR: DA ILEGITIMIDADE ATIVA DA REQUERENTE

Inicialmente, cumpre registrar que a requerente não logrou demonstrar sua legitimidade para o ajuizamento da presente ação direta.

De feito, a legitimidade das confederações para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade, como assevera Luís Roberto Barroso⁵, restringe-se às confederações sindicais que se constituam de um mínimo de três federações, nos termos da legislação ordinária.

A autora, porém, não demonstrou que preenche tais requisitos, bem como não comprovou possuir registro perante o Ministério do Trabalho e Emprego. Seu ato constitutivo, no ponto relativo à denominação e natureza jurídica (artigo 1º), refere-se, apenas, à personalidade jurídica de direito privado e à finalidade institucional; os demais documentos anexados à petição inicial não se reportam, sequer, à natureza jurídica da entidade.

Tem-se, destarte, que a requerente não comprovou sua legitimidade para provocar o processo objetivo de fiscalização normativa, circunstância que impõe o não conhecimento da ação direta, na linha da jurisprudência dessa Suprema Corte. Veja-se:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Legitimação para propô-la. - Já firmou esta Corte o entendimento de que, das entidades sindicais, apenas as Confederações sindicais (art. 103, IX, da Constituição Federal) têm legitimação para propor ação direta de inconstitucionalidade. Por outro lado, foi recebido pela Carta Magna vigente o artigo 535 da C.L.T. que dispõe sobre a estrutura das Confederações sindicais, exigindo, inclusive, que se organizem com um mínimo de três federações. Ação direta de inconstitucionalidade que não se conhece por faltar a autora legitimação para propô-la.”

(ADI nº 505, Relator: Ministro Moreira Alves, Tribunal Pleno, Julgamento: 20/06/1991, Publicação: 02/08/1991).

Ressalte-se que, em recente julgamento, o Plenário dessa Suprema Corte reconheceu a ilegitimidade ativa da requerente, consoante se verifica do

⁵ BARROSO, Luís Roberto. **Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 159/160.

acórdão proferido nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4422, assim sumariado:

“CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO – AUTORA QUE SE QUALIFICA COMO ‘ENTIDADE SINDICAL DE GRAU MÁXIMO’ – INEXISTÊNCIA, CONTUDO, QUANTO A ELA, DE REGISTRO SINDICAL EM ÓRGÃO ESTATAL COMPETENTE – A QUESTÃO DO DUPLO REGISTRO: O REGISTRO CIVIL E O REGISTRO SINDICAL – DOUTRINA – PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (RTJ 159/413-414, v.g.) – CADASTRO NACIONAL DE ENTIDADES SINDICAIS MANTIDO PELO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO: COMPATIBILIDADE DESSE REGISTRO ESTATAL COM O POSTULADO DA LIBERDADE SINDICAL (SÚMULA 677/STF) – AUSÊNCIA DO NECESSÁRIO REGISTRO SINDICAL COMO FATOR DE DESCARACTERIZAÇÃO DA QUALIDADE PARA AGIR EM SEDE DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA – CONTROLE PRÉVIO DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PELO RELATOR DA CAUSA – LEGITIMIDADE DO EXERCÍCIO DESSE PODER MONOCRÁTICO (RTJ 139/67, v.g.) – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.”

(ADI nº 4422 AgR/DF, Relator: Ministro Celso de Mello, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 06/11/2014, Publicação em 19/02/2015).

Naquela oportunidade, o Ministro Relator Celso de Mello, em voto condutor do acórdão, externou os seguintes fundamentos acerca da ilegitimidade ativa da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas, *in verbis*:

“O exame dessa questão prévia leva-me a reconhecer a presença de obstáculo cuja existência implica a impossibilidade de reconhecimento da legitimidade ativa da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas para o processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade.

Refiro-me à circunstância de que a Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas não demonstrou qualificar-se como entidade sindical de grau superior, não obstante se haja atribuído essa especial condição jurídica, como se verifica do exame de sua própria petição inicial.”

Ademais, ainda que se admita a qualidade de entidade de classe de âmbito nacional alegada pela requerente na petição inicial, não se mostra possível

considerá-la como parte legítima ao ajuizamento da ação direta em exame, com fundamento no inciso IX do artigo 103 da Constituição da República.

Isso porque a autora não satisfaz os requisitos necessários para que seja identificada como entidade de classe, natureza que a jurisprudência dessa Corte Suprema apenas atribui às entidades cuja composição seja homogênea. Confira-se, a propósito, o seguinte precedente:

*“AGRAVO REGIMENTAL – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE CIDADANIA (ASPIM) – ILEGITIMIDADE ATIVA – ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL – NÃO CARACTERIZAÇÃO. 1. Mantida a decisão de reconhecimento da inaptidão da agravante para instaurar controle abstrato de normas, uma vez não se amoldar à hipótese de legitimação prevista no art. 103, IX, ‘parte final’, da Constituição Federal. 2. **Não se considera entidade de classe a associação que, a pretexto de efetuar a defesa de toda a sociedade, patrocina interesses de diversas categorias profissionais e/ou econômicas não homogêneas.** 3. Ausente a comprovação do caráter nacional da entidade, consistente na existência de membros ou associados em pelo menos nove estados da federação, não bastando para esse fim a mera declaração formal do qualificativo nos seus estatutos sociais. Precedente. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.”*

(ADI nº 4230 AgR, Relator: Ministro Dias Toffoli, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 01/08/2011, Publicação em 14/09/2011; grifou-se);

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 1º DA RESOLUÇÃO N. 51/98/CONTRAN. 1. Ilegitimidade ativa da autora, entidade que não reúne a qualificação constitucional prevista no art. 103, inc. IX, da Constituição da República. 2. **A heterogeneidade da composição da Autora, conforme expressa disposição estatutária, descaracteriza a condição de representatividade de classe de âmbito nacional: Precedentes do Supremo Tribunal Federal.** 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida.”*

(ADI nº 3381, Relatora: Ministra Cármen Lúcia, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 06/06/2007, Publicação em 29/06/2007; grifou-se);

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONFEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES COMERCIAIS DO BRASIL.

ILEGITIMIDADE. CF/88, art. 103. IX. Falta de legitimação da requerente, que não é entidade de classe com habilitação constitucional para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade, por não representar associados de uma mesma categoria, e sim entidades de natureza heterogênea. Ação direta de inconstitucionalidade de que não se conhece.”

(ADI nº 57/DF, Relator: Ministro Ilmar Galvão, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 31/10/1991, Publicação em 13/12/1991; grifou-se).

Os precedentes transcritos deixam claro, portanto, que a representatividade de uma entidade está vinculada à homogeneidade de interesses existentes entre seus membros associados. Todavia, na espécie, a requerente congrega empresas de segmentos variados (artigo 3º do Estatuto da autora) e representa, por conseguinte, interesses de pessoas jurídicas pertencentes a categorias econômicas nitidamente distintas, que se destinam a explorar atividades submetidas a regimes jurídicos também diferentes. Merece especial relevo a inclusão indiscriminada de microempresas ou empresas de pequeno porte dentre os seus possíveis associados, a propiciar associações à requerente de entidades vinculadas às mais diversas atividades econômicas.

Nesse sentido, não se pode reconhecer a homogeneidade necessária à autora para que se caracterize como entidade representativa de uma categoria específica, notadamente para fins de legitimação para a jurisdição concentrada de constitucionalidade.

Ante o exposto, a presente ação direta não merece ser conhecida, em face da apontada ausência de legitimidade ativa da requerente.

III – DO MÉRITO

Conforme relatado, a requerente alega que o diploma legal sob invectiva, por estabelecer exigências para a inclusão e exclusão dos nomes dos

consumidores nos cadastros de proteção ao crédito, ofenderia o disposto nos artigos 5º; 24, *caput*, inciso V e §§ 1º, 2º, e 3º; e 170, inciso IV; da Constituição Federal.

A autora alega, inicialmente, que o Estado de São Paulo teria invadido a esfera de competência da União para estabelecer normas gerais sobre consumo, em especial no que concerne ao procedimento de inserção de dados de consumidores em cadastros de proteção ao crédito.

A esse respeito, cumpre ressaltar que o direito consumerista é o ramo do direito voltado, precipuamente, à proteção do consumidor, partindo-se de sua reconhecida vulnerabilidade nas relações de tal natureza. Conforme salienta Arruda Alvim⁶, presume-se a existência de substancial desequilíbrio de forças entre os sujeitos envolvidos nas relações de consumo. Veja-se:

“(...) é justamente a incontestável vulnerabilidade do consumidor que enseja nas sociedades de consumo um movimento de política jurídica colimando correção jurídica que minimize a disparidade evidenciada no grosso das relações de consumo”.

Sobre o tema, extrai-se da sistemática instituída pelo artigo 24 da Constituição Federal que, tratando-se de competência concorrente, a primazia para a elaboração das normas gerais foi atribuída à União, que legisla no interesse nacional, estabelecendo diretrizes que devem ser observadas pelos demais entes federados.

Por sua vez, aos Estados e ao Distrito Federal cabe suplementar a legislação nacional, o que significa, nas palavras de José Afonso da Silva, “*o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas*

⁶ALVIM, Arruda Eduardo et. al. **Código do consumidor comentado**. 2ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 44.

gerais ou que supram a ausência ou omissão destas”⁷. A propósito, confira-se o teor do artigo constitucional referido, *in verbis*:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

V - produção e consumo;

(...)

§ 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 a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.”

Acerca do que sejam normas gerais, Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁸ ressalta que o estabelecimento de diretrizes nacionais cabe à norma geral, restando aos Estados-membros editar normas particularizantes que permitam a aplicação daquelas em seus respectivos âmbitos políticos. Confira-se:

“Normas gerais são declarações principiológicas que cabem à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-Membros na feitura de suas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas, direta e imediatamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos.”

Referido doutrinador aduz, outrossim, que as normas gerais caracterizam-se por serem nacionais, sobretudo em uma Federação, pois têm por

⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 30ª ed. Malheiros: São Paulo, 2008, p. 481.

⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Competência concorrente limitada**. *O problema da conceituação das normas gerais*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 25, nº 100, out./dez. 1988, p. 159.

finalidade “a preservação daquilo que a Constituição quer que seja nacional”, ou seja, “seu fim é a uniformização do essencial sem cercear o accidental, peculiar das unidades federadas”, o que “se justifica na medida em que a excessiva diversificação normativa prejudique o conjunto do país”⁹.

No caso de inexistência de lei federal sobre normas gerais, os Estados podem exercer a competência legislativa plena, restando-lhes, nas demais hipóteses, a atribuição de suplementar a legislação editada pela União, em especial no tocante às peculiaridades de cada ente estatal, sem, no entanto, esvaziar ou substituir as normas gerais previstas na legislação federal.

Na espécie, observa-se que o diploma estadual impugnado, ao regulamentar “o sistema de inclusão e exclusão dos nomes dos consumidores nos cadastros de proteção ao crédito”, estabelece um procedimento prévio à própria abertura do cadastro. Trata-se, portanto, de tema pertinente ao direito do consumidor, cuja disciplina submete-se ao disposto no artigo 24, inciso V e §§ 1º a 4º, da Constituição.

De fato, a lei estadual sob investida impõe aos órgãos responsáveis pelos cadastros referidos os seguintes deveres: (i) comunicar ao consumidor, por escrito e previamente à sua inclusão em cadastro ou banco de dados de proteção ao crédito, a existência de dívida que não foi protestada ou não esteja sendo cobrada judicialmente; (ii) conceder-lhe, antes mesmo de efetuada a inscrição, “prazo mínimo de 15 (quinze) dias para quitação do débito ou apresentação de comprovante de pagamento”; (iii) “exigir dos credores documento que ateste a natureza da dívida, sua exigibilidade e a inadimplência por parte do consumidor” como condição para que a inscrição seja realizada; e (iv) “manter canal direto de

⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Competência concorrente limitada. O problema da conceituação das normas gerais.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 25, nº 100, out./dez. 1988, p. 159/160.

comunicação, indicado expressamente no aviso de inscrição, que possibilite a defesa e a apresentação de contraprova por parte do consumidor, evitando a inscrição indevida” (artigos 1º; 2º, parágrafo único; 3º e 4º da lei hostilizada).

Por sua vez, o Código de Defesa do Consumidor não impõe, de modo expresso, a realização de procedimento anterior à inscrição do consumidor no cadastro de inadimplentes. Confira-se, a propósito, o teor do 43 da Lei nº 8.078/90:

Lei nº 8.078/90.

“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.

§ 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.”

A ausência de semelhante previsão explícita na Lei nº 8.078/90 foi objeto de debate em diversas ações judiciais, cujas decisões culminaram na edição do Enunciado nº 359 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

“Cabe ao órgão mantenedor do Cadastro de Proteção ao Crédito a notificação do devedor antes de proceder à inscrição”.

Desse modo, a partir da edição desse enunciado pelo Superior Tribunal de Justiça, órgão responsável pela interpretação das leis federais, restou reconhecida a necessidade de prévia notificação do devedor, sem que houvesse, no entanto, disciplina específica acerca do procedimento para a realização de tal ato no texto do Código de Defesa do Consumidor.

Assim, no exercício da competência concorrente para dispor sobre consumo, o Estado de São Paulo editou a Lei nº 15.659/2015, que dispõe sobre o procedimento a ser observado pelos órgãos responsáveis por cadastros ou bancos de dados de consumidores

Deve-se destacar que a lei atacada não contempla qualquer dispositivo que se contraponha às diretrizes gerais traçadas pelo artigo 43 do Código de Defesa do Consumidor. De modo diverso, o diploma legal paulista, ao disciplinar o procedimento prévio a ser observado como condição para a efetiva inscrição do consumidor em cadastro de inadimplentes, limita-se a conferir aplicabilidade à garantia de especial proteção ao consumidor constante da Lei nº 8.078/90, bem como aos princípios constitucionais que asseguram o contraditório e a ampla defesa.

Sobre o tema, essa Suprema Corte reconhece a validade de normas estaduais que, em consonância com as diretrizes gerais estabelecidas pela União, disciplinam aspectos dos direitos e garantias assegurados ao consumidor. Confira-se:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 4.353, de 1º de julho de 2009, do Distrito Federal, que admite o comércio de artigos de conveniência em farmácias e drogarias. Preliminar. Ausência de

ofensa reflexa à Constituição. Mérito. Ausência de usurpação da competência da União e de afronta ao direito à saúde. Improcedência da ação.

1. A possível invasão da competência legislativa da União envolve, diretamente, a confrontação da lei atacada com a Carta Republicana (art. 24, incisos V e XII, da Constituição Federal), não havendo que se falar nessas hipóteses em ofensa reflexa à Constituição.

2. A edição da Lei Distrital nº 4.353/2009 não implicou usurpação da competência privativa da União para legislar sobre proteção e defesa da saúde, ou sobre produção e consumo (art. 24, inciso XII, §§ 1º e 2º, CF/88). Primeiramente, porque os dispositivos do diploma em referência evidentemente não se enquadram na noção de normas gerais, as quais se caracterizam por definirem diretrizes e princípios amplos sobre dado tema. Ademais, nota-se que a Lei Distrital nº 4.353/2009 não contraria ou transgride nenhuma norma geral federal relativamente ao tema de que trata.

3. A norma questionada também não viola o direito à saúde (art. 6º, caput, e 196, CF/88). Consoante consignou o Ministro Marco Aurélio, Relator da ADI nº 4.954, obstar a venda de produtos de conveniência em farmácias e drogarias seria, em última análise, impor restrição ao livre exercício da atividade comercial, a qual violaria o princípio da proporcionalidade, por não ser adequada, necessária ou proporcional ao fim almejado, qual seja, a proteção e a defesa da saúde.

4. Ação direta julgada improcedente."

(ADI nº 4423, Relator: Ministro Dias Toffoli, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 24/09/2014, Publicação em 17/11/2014; grifou-se);

"DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ADI CONTRA LEI PARANAENSE 13.519, DE 8 DE ABRIL DE 2002. QUE ESTABELECE OBRIGATORIEDADE DE INFORMAÇÃO, CONFORME ESPECIFICA, NOS RÓTULOS DE EMBALAGENS DE CAFÉ COMERCIALIZADO NO PARANÁ. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 22, I e VIII, 170, CAPUT, IV, E PARÁGRAFO ÚNICO, E 174 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR. OFENSA INDIRETA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

I - Não há usurpação de competência da União para legislar sobre direito comercial e comércio interestadual porque o ato normativo impugnado buscou, tão-somente, assegurar a proteção ao consumidor.

II - Precedente deste Tribunal (ADI 1.980, Rel. Min. Sydney Sanches) no sentido de que não invade esfera de competência da União, para legislar sobre normas gerais, lei paranaense que assegura ao consumidor o direito de obter informações sobre produtos combustíveis.

III - Afronta ao texto constitucional indireta na medida em que se mostra indispensável o exame de conteúdo de outras normas infraconstitucionais, no caso, o Código do Consumidor.

IV - Incorre delegação de poder de fiscalização a particulares quando se verifica que a norma impugnada estabelece que os selos de qualidade serão emitidos por entidades vinculadas à Administração Pública estadual.

V - Ação julgada parcialmente procedente apenas no ponto em que a lei impugnada estende os seus efeitos a outras unidades da Federação.” (ADI nº 2832, Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 07/05/2008, Publicação em 20/06/08).

Ademais, a autora aduz que a lei sob investida conferiria tratamento diferenciado aos órgãos mantenedores de cadastros de proteção ao crédito localizados no Estado de São Paulo, assim como ampliaria excessivamente os custos da mencionada comunicação prévia ao exigir sua efetivação por meio de aviso de recebimento, o que implicaria violação aos princípios da isonomia e da livre concorrência.

A esse respeito, note-se que, nos termos do artigo 43, § 4º, do Código de Defesa do Consumidor, “*os bancos de dados e cadastros relativos a consumidores, os serviços de proteção ao crédito e congêneres são considerados entidades de caráter público*”. Sendo assim, o princípio da livre concorrência, previsto no artigo 170, inciso IV, da Constituição Federal, não incide sobre as atividades desempenhadas pelos órgãos referidos. Isso porque tais cadastros destinam-se a consolidar informações referentes à inadimplência dos consumidores, de modo que a sua gestão e manutenção correspondem ao exercício de uma função de caráter público, a qual não deve ser confundida com o desempenho de atividade econômica, objeto do dispositivo constitucional mencionado.

De modo semelhante, é insubsistente a alegação de afronta ao postulado da isonomia. Conforme ressaltado pela Assembleia Legislativa do

Estado de São Paulo, “*a extensão do comércio nesta unidade federada*”¹⁰ impõe o reconhecimento de peculiaridades que justificam a adoção de procedimento mais criterioso de inclusão de consumidores em cadastros de proteção ao crédito, de modo a evitar a desnecessária judicialização das relações de consumo desenvolvidas no âmbito dessa unidade federativa.

Assim, as previsões contidas na lei estadual em exame tratam de ampliar a rede de defesa do consumidor, o que está em sintonia com o princípio da ordem econômica insculpido no inciso V do artigo 170 da Constituição da República¹¹, que insere a defesa do consumidor dentre seus fundamentos.

Nesses termos, constata-se a compatibilidade da lei estadual impugnada com os dispositivos constitucionais suscitados pela requerente como parâmetros de controle.

IV – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido veiculado pela requerente, devendo ser declarada a constitucionalidade da Lei nº 15.659, de 09 de janeiro de 2015, do Estado de São Paulo.

¹⁰ A propósito, deve-se observar que a população do Estado de São Paulo representa 22% (vinte e dois por cento) da população brasileira, o que faz de tal ente o Estado-membro mais populoso do País.

¹¹ “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)
I - defesa do consumidor;”

São essas, Excelentíssima Senhora Relatora, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, 28 de março de 2015.



LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS
Advogado-Geral da União



GRACE MARIA FERNANDES MENDONÇA
Secretária-Geral de Contencioso



p/ ANDREA DE QUADROS DANTAS ECHEVERRIA
Advogada da União

Henrique Augusto Figueiredo Figueiredo
Advogado da União
Mat. SIAPE nº 1553678

ANEXO 12 - Pedido de ingresso como *amicus curiae* – CFOAB



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA ROSA WEBER

**DIGNÍSSIMA RELATORA DA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5224**

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

**CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS
ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB**, serviço público independente,
dotado de personalidade jurídica e forma Federativa, conforme Lei nº
8.906/94, inscrito no CNPJ sob o n. 33.205.451/0001-14, representado neste
ato por seu **Presidente, Marcus Vinicius Furtado Coêlho**, por intermédio de
seus advogados infra-assinados, com instrumento procuratório incluso e
endereço para comunicações na SAUS, Quadra 5, Lote 1, Bloco M,
Brasília/DF, CEP 70070-939, **vem**, mui respeitosamente, à presença de Vossa
Excelência, **requerer sua admissão no feito na condição *amicus curiae***, nos
termos do art. 7º, § 2º, da Lei n. 9.868/1999, apresentando, desde logo, as
seguintes razões:

**I – DA DELIMITAÇÃO DO PROCESSO E DO INGRESSO DO CFOAB
NO FEITO:**

Com efeito, a decisão que venha a ser tomada neste feito
repercutirá, doravante, em toda a sistemática que envolve a aplicação do
Código de Proteção e Defesa do Consumidor, Lei Federal nº 8.078/90,
especialmente no que tange ao ‘... *sistema de inclusão e exclusão dos nomes
dos consumidores nos cadastros de proteção ao crédito.*’, objeto de
regulamentação do Estado de São Paulo por meio da Lei nº 15.659/2015.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

Segundo o autor, a lei estadual impugnada '*... esta eivada de inconstitucionalidade, além de trazer graves danos ao interesse público, aos órgãos de proteção ao crédito e aos próprios consumidores,...*', daí porque entende este Conselho Federal da OAB - CFOAB que a matéria ora discutida tem extraordinária relevância e impacto na cidadania.

Como se sabe, as normas consumeristas, em qualquer esfera legislativa, têm a característica de matéria de ordem pública e são extremamente sensíveis ao dia a dia do cidadão.

Tão importante é tal assunto que na estrutura deste Conselho Federal da OAB e de todas as Seccionais da OAB existem comissões especializadas no estudo das relações de consumo, as quais têm atuado ativamente sempre que alguma matéria relevante, como a que ora se apresenta, vem à lume.

Tudo isso justifica a admissão da Entidade no feito, notadamente em decorrência de sua representatividade e finalidade institucional, conforme prevê a Lei n. 8.906/94, a saber:

Art. 44 – A Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, serviço público dotado de personalidade jurídica e forma federativa, tem por finalidade:

I – Defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social, e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas.

II - promover, com exclusividade, a representação, a defesa, a seleção e a disciplina dos advogados em toda a República Federativa do Brasil.

(...)

Como se vê, a **Ordem dos Advogados do Brasil possui tradição na defesa da Constituição, dos direitos humanos, da justiça social, da esmerada aplicação das leis e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas. Aliás, trata-se de uma competência legal** (Art. 44, I da Lei n. 8.906/94 – Estatuto da OAB, acima mencionado).

Sua legitimação para atuar em defesa da Constituição decorre dela mesma (Art. 103, inciso VII), já tendo esse e. Supremo Tribunal Federal,



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

por reiteradas vezes, reconhecido o caráter universal dessa legitimação, ou seja, não se lhe exigindo qualquer demonstração de pertinência temática.

Desse modo, entende o ora peticionante que pode agregar valor à discussão aqui travada, da maior importância para o Estado Brasileiro, daí porque comparece para solicitar seu ingresso, na condição de *amicus curiae*, e por entender preenchidos os requisitos autorizadores, isto é, representatividade e interesse no resultado do julgamento que repercutirá ossatura da OAB.

II – IMPROCEDÊNCIA - CONSTITUCIONALIDADE DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS:

Não obstante o entendimento da Confederação autora, no sentido de que a lei estadual impugnada viola os §§ 1º e 3º do art. 24 da Carta Maior ao pretensamente estabelecer novas normas gerais já regulamentadas no Código de Proteção e Defesa do Consumidor - CDC (Lei Federal nº 8.078/90), *data máxima venia*, encontra-se equivocado tal entendimento.

É que, com todo respeito, a lei impugnada **não** impõe obrigações diversas e adicionais aos órgãos responsáveis pela coleta e guarda de informações de proteção ao crédito, especialmente quando:

- (i) estabelece o envio de correspondência acompanhada de Aviso de Recebimento – AR ao devedor, cuja pendência é registrada em tais bancos;
- (ii) prevê a guarda física de documentos relacionados a tais pendências;
- (iii) determina a eliminação de informações incorretas constantes de bancos de dados no prazo de 2 (dois) dias úteis;
- (iv) exige a indicação do ‘nome ou razão social do credor, da natureza da dívida e meio, condições e prazo para pagamento, antes de efetivar a inscrição, mesmo antes da comunicação de registro de débito; e
- (v) concede prazo suplementar de 15 (quinze) dias para a quitação do débito antes de sua inclusão nos bancos de dados.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

Ao contrário do entendimento da vestibular, **a lei impugnada não contraria o CDC, mas tão somente empresta maior eficácia e efetividade ao Sistema de Proteção ao Consumidor e preserva, a rigor, o direito à ampla e clara informação**, já previsto no art. 6º da Lei Federal nº 8.078/90¹.

Tanto isso é verdade que o Constituinte estabeleceu competência concorrente na temática exatamente para deixar certo campo de conformação jurídica aos Estados e Distrito Federal, daí a constitucionalidade do diploma impugnado em relação ao art. 24 da Carta Maior.

Ora, o § 1º do referido dispositivo constitucional é cristalino ao estabelecer a competência da União para edição de ‘... *normas gerais* ...’, enquanto seu § 2º prescreve a competência suplementar dos Estados.

Segundo a melhor doutrina, quando se trata de competência concorrente entre entes federados não se pode pensar em normas hierarquicamente inferiores ou superiores, mas apenas de diplomas que se complementam diante da possibilidade de disciplinamento comum de determinadas matérias.

Mesmo diante da atribuição da União de apenas estabelecer normas gerais, *data venia*, errada é a ideia de que a competência dos Estados e do DF tenha natureza meramente regulamentar.

¹Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

I - a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos;

II - a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações;

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem; [Redação dada pela Lei nº 12.741, de 2012](#) [Vigência](#)

IV - a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços;

V - a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas;

VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;

VII - o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados;

VIII - a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências;

IX - [\(Vetado\)](#);

X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

No particular, calha apresentar a V. Exa. excerto do Parecer do Prof. José Geraldo Brito Filomeno (anexo):

“(…)

7.2 Ao comentar tais dispositivos o eminente constitucionalista Professor JOSÉ AFONSO DA SILVA² pondera que:

“1. REFERÊNCIAS CONTEXTUAIS – A legislação concorrente da União sobre as matérias indicadas supra se limitará a estabelecer normas gerais. Nisso a Constituição foi, às vezes, redundante. Por exemplo, no art. 22, XXIV, dá como privativo da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, enquanto no art. 24, IX, c/c o § 1º, declara caber-lhe legislar sobre normas gerais da educação. Não há nisso incoerência, como pode parecer. Legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional e legislar sobre normas gerais da educação somam, no fundo, a mesma coisa. A tradição arrastou os educadores da Constituinte a manter a regra que vem de 1946, que dava competência à União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional; mas também não poderiam deixar de incluir na competência concorrente legislar sobre educação, situação em que a União só tem poderes para fixar normas gerais. Tudo somado, dá na mesma, com um dispositivo a mais, sem necessidade. Por outro lado, foi omissa quando deu à União competência privativa para legislar sobre normas gerais (a) de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros (art. 22, XXI); (b) de licitação e contratação, em todas as modalidades estatais (art. 22, XXVII), mas não inseriu a matéria no art. 24, para indicar que Estados podem legislar também sobre essas matérias como fez, por exemplo, relativamente à Polícia Civil. Não é, porém, porque não consta da competência comum que Estados e Distrito Federal (este não sobre Polícia Militar, que não é dele) não podem legislar suplementarmente sobre esses assuntos”.

² In Comentário Contextual à Constituição, Ed. Malheiros, S.P., 7ª edição, 2010, págs. 280-281.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

E ressalta³:

“Podem, e é de sua competência fazê-lo, pois que, nos termos do § 2º do art. 24, a competência da União para legislador sobre normas gerais não exclui (na verdade, até pressupõe) a competência suplementar dos Estados (e também do Distrito Federal, embora não se diga aí), e isso abrange não apenas as normas gerais referidas no § 1º desse mesmo artigo no tocante à matéria neste relacionada, mas também as normas gerais indicadas em outros dispositivos constitucionais, porque justamente a característica da legislação principiológica (normas gerais, diretrizes, bases), na repartição de competências federativas, consiste em sua correlação com competência suplementar (complementar e supletiva) dos Estados. Tanto isso é uma técnica de repartição de competência federativa que os §§ 3º e 4º complementam sua normatividade, estabelecendo, em primeiro lugar, que ‘inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades’, e, em segundo lugar, que ‘a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário’. Note-se bem, o constituinte foi técnico: a lei federal superveniente não revoga a lei estadual nem a derroga no aspecto contraditório; esta apenas perde sua aplicabilidade, porque fica com sua eficácia suspensa. Quer dizer, também: sendo revogada a lei federal pura e simplesmente, a lei estadual recobra sua eficácia e passa outra vez a incidir”⁴.

E mais adiante, no tocante aos dispositivos que cuidam da produção e do consumo, bem como de danos ao consumidor, acentua:

“2.5 Produção e consumo. São fatos econômicos sujeitos a disciplina jurídica. Quer dizer, Estados e

³ Op. cit., págs. 282-283.

⁴ Nossos destaques no corpo da citação em negrito e grifos.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

Distrito Federal podem legislar sobre tais fatos, desde que obedeçam às normas gerais estabelecidas pela União.

(...)

2.8 Responsabilidade por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Essa competência, tendo em vista os parágrafos desse artigo, supõe o estabelecimento de normas gerais pela União e suplementares pelos Estados e Distrito Federal. Encontramos aí, como já disséramos de outra feita, uma disposição de difícil interpretação. **Manoel Gonçalves Ferreira Filho acha que o preceito oferece grandes dificuldades de interpretação, para concluir que a responsabilidade aí referida não pode ser nem a criminal, nem a civil, porque sobre tais matérias a CF, no art. 22, I, deu competência legislativa exclusiva à União; daí que, em sua opinião, a única responsabilidade ali prevista é a de caráter administrativa.** A interpretação não pode esvaziar o preceito. Algum sentido há que sobressair do texto em função de sua inserção no conjunto de regra sobre a competência legislativa concorrente. Uma das consequências dessa inserção pode ser mesmo a de abrir uma exceção à competência exclusiva da União para legislar sobre responsabilidade civil e criminal, de sorte que, tratando-se de dano a bens de valor artístico, estético, histórico e paisagístico, aos Estados e aos Distrito Federal também foi facultado fazê-lo. Mas a natureza da competência concorrente condiciona duplamente essa faculdade. No âmbito dessa competência, A União estabelece normas gerais e os Estados estabelecem normas suplementar, isso quer dizer que, em matéria de responsabilidade por danos a bens e valores culturais, a União tem competência para estabelecer normas gerais, deixando para os Estados e Distrito Federal as providências suplementares. A lei federal não incidirá em inconstitucionalidade se, nesse assunto, determinar aos Estados que, por lei própria, definam a responsabilidade do causador do dano nas



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

situações a eles peculiares, como também não se reputará inconstitucional a lei estadual que, na inexistência de lei federal, suprir a carência, com base nos §§ do art. 24 da CF. **Importante consequência do inciso constitucional é que a responsabilidade administrativa na matéria fica sujeita à correlação norma geral federal/norma suplementar estadual. Assim, se uma lei de norma geral federal estabelecer sanções administrativas genéricas para infrações à cultura, poderão estas ser aplicadas por Estados e Municípios ainda no silêncio das respectivas legislações – o que não seria possível sem questionado dispositivo. Tenha-se ainda em mente o disposto no art. 216, § 4º, segundo o qual ‘os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei’ -- que, assim, pode até ser lei estadual”⁵.**

7.3 Da mesma forma, ao cuidar dos mencionados dispositivos, o Professor KILDARE GONÇALVES CARVALHO⁶, pondera que:

“Competência legislativa supletiva, é a que permite que os entes políticos próprios supram a legislação federal não exercida, quando a União deixa de regular determinada matéria. A Constituição, no artigo 24, § 3º, diz que, inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. Mas a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art. 24, § 4º).

Competência legislativa complementar é a que os Estados-Membros, respeitadas as normas gerais ou os princípios emanados da União, exercem para complementar a legislação federal, a fim de atender as peculiaridades locais. É importante acentuar que, no âmbito da legislação concorrente, cabe à União legislar sobre normas gerais (art. 24, § 1º), sendo que os Estados

⁵ Aqui, destaques, *idem*.

⁶ In *Direito Constitucional: teoria do estado e da constituição, direito constitucional positivo*, Ed. Del Rey, B.H., 10ª edição, 2004, págs. 501-503.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

federados irão completar a legislação federal, detalhando-a segundo suas peculiaridades, mas respeitando sempre os limites da lei federal”.

E destaca na sequência das ponderações retro citadas:

“Não é fácil a formulação de um conceito de normas gerais, notadamente pelo ângulo positivo; pelo ângulo negativo a dificuldade é menor. Assim, pelo enfoque positivo, tem-se entendido que normas gerais são princípios, bases, diretrizes, que sustentam um sistema jurídico. Na concepção de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, ‘normas gerais são declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitadas, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitados pelos Estados-Membros na feitura das suas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas. Direta e indiretamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos. A dificuldade reside, contudo, em saber até onde a norma será geral, e a partir de onde haverá particularização. Pelo enfoque negativo, as normas que não complementem, particularizem ou especifiquem são gerais. Apesar de todas essas dificuldades na sua identificação, as normas gerais se justificam pela necessidade de uniformização de determinadas matérias, a fim de se evitar que a excessiva diversificação normativa dos Estados-Membros comprometa o conjunto. A Constituição dispõe ainda sobre competência comum, que é uma competência concorrente administrativa, deferida à União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23)”.

(...)”

Na verdade, as normas de competência concorrente estão dentro de uma sistemática integrativa de ordens normativas, onde devem ser permitidas disposições específicas em respeito às peculiares regionais e interesses locais. Decerto, as normas no âmbito estadual devem seguir



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

diretrizes estabelecidas nas normas gerais, cuja competência legislativa pertence à União.

Não foi o que ocorreu, *data venia*, com a edição da lei ora em análise, que tão somente estabeleceu obrigações aos órgãos de consumo dentro das diretrizes estabelecidas no Código de Proteção e Defesa do Consumidor – CDC.

Observe-se que o próprio CDC, ao prever em seu art. 7º⁷ a possibilidade de estabelecimento de novos direitos em razão da legislação ordinária superveniente, deixa aberta a necessidade integrativa a ser desempenhada por outras ordens normativas.

Do princípio da vulnerabilidade do consumidor, consagrado no art. 4º, I⁸, do CDC, já se extrai a indispensabilidade de legislação específica para atender às peculiaridades locais e interesses regionais.

O mesmo diploma, em seu art. 43, § 2º, estabelece também como norma geral a obrigação de cientificar o consumidor acerca da abertura do cadastro, ficha, registro e dados pessoais e de consumo.

Da mesma forma o direito à informação está previsto em outras passagens do CDC (art. 6º, III).

Já o não atendimento da obrigação de retificação de informações inexatas pelos órgãos de crédito é --- inclusive --- tipificado como crime no CDC, a exemplo do previsto nos artigos 61 e 73⁹.

É evidente, portanto, que **a lei estadual impugnada em absoluto invade a competência da União**, já exercida quando da edição do

⁷ Art. 7º Os direitos previstos neste código não excluem outros decorrentes de tratados ou convenções internacionais de que o Brasil seja signatário, da legislação interna ordinária, de regulamentos expedidos pelas autoridades administrativas competentes, bem como dos que derivem dos princípios gerais do direito, analogia, costumes e equidade.

Parágrafo único. Tendo mais de um autor a ofensa, todos responderão solidariamente pela reparação dos danos previstos nas normas de consumo.

⁸ Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: [\(Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995\)](#)

I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;

⁹ Art. 73. Deixar de corrigir imediatamente informação sobre consumidor constante de cadastro, banco de dados, fichas ou registros que sabe ou deveria saber ser inexata:

Pena Detenção de um a seis meses ou multa.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

CDC, tampouco inova o ordenamento jurídico em disposição de caráter geral, mas sim específica, em âmbito regional e conforme interesse local, seu campo de incidência.

Significa dizer, em outras palavras, que a lei impugnada não incorre em qualquer inconstitucionalidade, exatamente porque não modifica as diretrizes gerais estabelecidas no CDC. Ao contrário, confere maior eficácia aos princípios de proteção ao consumidor, por natureza vulnerável, previstos na Lei Federal nº 8.078/90.

Por outro lado, a lei impugnada dá maior segurança a ambas as partes envolvidas na relação de consumo, na medida que estabelece a obrigação do envio de carta com aviso de recebimento, evitando-se, assim, a ‘negativação’ indevida do consumidor.

E, no particular, essa disciplina normativa não inova o que já está explícito no § 2º do art. 43, do CDC, pois esse comando normativo é clarividente ao prever que a inclusão de informações em banco de dados e cadastros de informações e restrições deve ser comunicada por escrito ao consumidor.

Perguntar-se-ia, então, se essa comunicação deve ser prévia?

E se há necessidade de que essa comunicação seja pessoal, mediante AR?

A interpretação lógico-sistemática do ordenamento jurídico permite sejam os questionamentos respondidos de forma afirmativa.

É importante ter-se em conta que a própria existência de um “*Código de Proteção e Defesa do Consumidor*” é decorrente de comando constitucional explícito, qual seja, o do Art. 5º, inciso XXXII: “***O Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor***”.

Trata-se, portanto, de garantia constitucional fundamental, que parte do óbvio pressuposto de que, nas relações econômicas, o consumidor é o lado mais fraco, a merecer tratamento jurídico diferenciado, capaz de dotá-lo de mecanismos com que resistir aos abusos do poder econômico traduzidos em práticas abusivas de fornecedores de produtos ou serviços.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

Não é por outra razão que a **defesa do consumidor** é tratada pela Constituição como **princípio da atividade econômica** (Art. 170, inciso V).

De logo se conclui, portanto, que toda a legislação consumeirista, para ser interpretada em conformidade com a Constituição, deve ser interpretada favoravelmente ao consumidor, daí porque o próprio Código estabelece, em seu Art. 47, que ***“as cláusulas contratuais serão interpretadas de maneira mais favorável ao consumidor”***.

Essa deve ser, portanto, a premissa interpretativa do dispositivo do §2º do Art. 43, posto que a norma possui uma **finalidade evidente**: proporcionar ao consumidor, transparentemente, informações claras, precisas e objetivas quanto a eventuais restrições que possam existir, com relação a sua pessoa, no âmbito do comércio ou das atividades econômicas em geral.

Tudo isso se destina a um objeto principal: para que o consumidor possa, a um só tempo, adotar as medidas necessárias para quitar eventuais débitos que possua, bem como evitar a submissão a situações eventualmente vexatórias e constrangedoras.

Guardadas as devidas cautelas, o mesmo se aplica à hipótese de erros ou incorreções efetuadas no registro, pois permite que o consumidor possa indicar as necessárias correções das informações cadastradas.

Daqui se extrai outra importante conclusão, ou seja, essa comunicação deve ser efetuada a fim de permitir ao consumidor, no seu sentido lato, o exercício da garantia constitucional do **contraditório e da ampla defesa (Art. 5º, inciso LIV)**.

Suponha-se equívoco nas informações cadastradas: para que essa comunicação possa surtir o efeito de possibilitar ao consumidor que aponte as correções devidas, é preciso que essa comunicação seja pessoal e prévia.

Pessoal, mediante correspondência com AR, sob pena de não se ter a certeza de que o consumidor foi efetivamente cientificado de tão grave registro de informação atinente a sua pessoa, e que tantos constrangimentos e prejuízos pode lhe causar indevidamente.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

Prévia porque, do contrário, o dano já terá sido gerado e ainda demorará um pouco (com as informações incorretas já constantes do cadastro e livremente acessadas) para que o banco de dados promova a sua correção ou simples retirada.

Noutras palavras: se a comunicação a que alude o § 2º do Art. 43 do Código de Proteção e Defesa do Consumidor não for pessoal, mediante AR, e prévia, não restará atendidas as suas finalidades essenciais, o que na prática desequilibra ainda mais a relação de consumo e descaracteriza o fiel objetivo do legislador.

É dizer, inverte-se toda a lógica constitucional e legislativa sobre o tema e transforma a norma de proteção dos fornecedores e prestadores de bens ou serviços.

Novamente, pelo brilho com que foi enfrentada a questão, calha colacionar excerto do Parecer do Prof. José Geral Brito Filomeno:

“(…)

9.2 Normas complementares e de caráter administrativo – Da mesma forma tratada noutro passo deste parecer, ficou evidenciado que as unidades federadas têm o poder de complementar **NORMAS GERAIS ditadas pela União**, principalmente, as de caráter administrativo.

Ou nem isso: no sentido de aclarar a norma geral emanada do ente federado.

Desta forma, fica claríssimo que **DIZER QUE O CONSUMIDOR DEVE SER COMUNICADO DE QUE SEU NOME PODE SER NEGATIVADO (I.E., INSERIDO EM CADASTRO DE DEVEDORES), É BASTANTE GENÉRICO.**

O CÓDIGO DO CONSUMIDOR, NESSE SENTIDO – LEI DE CARÁTER GERAL E, SOBRETUDO, PRINCIPIOLÓGICA –, NÃO ENTROU EM PORMENORES PARA DIZER DE QUE FORMA ESSA COMUNICAÇÃO SE DARÁ.

A LEI ESTADUAL, POR CONSEQUENTE, NADA MAIS FEZ DO QUE COMPLEMENTAR ESSA NORMA GERAL,



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

ESTABELECENDO QUE ISSO SE DEVE DAR DE MANEIRA ESCRITA, E COM CORRESPONDÊNCIA COM A.R. (I.E., AVISO DE RECEBIMENTO).

O que há de inconstitucional nisso, data vênua?

Conforme asseveramos noutra passo e em outras oportunidades, os bancos de dados e cadastros de consumidores tornaram-se **verdadeiros cartórios de protesto oficiosos**. E não obstante isso, **não querem se submeter ao mínimo de rigor deles exigido**, consoante estabelecido pela Lei nº 9.492/1997.

9.3 Sanções administrativas – O que apenas se lamenta é que, cuidando a lei estadual em discussão basicamente de obrigações que devem ser observadas pelos bancos de dados e cadastros de consumidores e, portanto, que se não acatadas podem dar ensejo a **sanções administrativas**, isto não tenha sido previsto pela mesma.

10. O art. 1º da Constituição do Estado de São Paulo

A alegação de inconstitucionalidade da lei sob exame à luz da Constituição Paulista é até desconcertante, além do que, de forma alguma se cuida de **lei de caráter civil ou comercial**, e sim **de caráter consumerista**. Se não, vejamos.

Com efeito, dispõe esse dispositivo, apenas e tão-somente que: **“O Estado de São Paulo, integrante da República Federativa do Brasil, exerce as competências que não lhe são vedadas pela Constituição Federal”**.

Ora, conforme exaustivamente procuramos demonstrar, o art. 24 da Constituição de República, que cuida da competência concorrente entre a União Federal, de um lado, e as Unidades Federadas de outro (Estados e Distrito Federal, mas não os Municípios), diz claramente que **isto se dá em de matéria de produção e consumo**.

Cabe a União, com efeito, legislar sobre os **aspectos gerais** de determinada matéria a respeito desses dois fatores além de outros lá previstos, e aos Estados e Distrito Federal sobre



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

seus aspectos específicos, em complementando ou suplementando a lei federal, caso exista. E essa lei, por óbvio, é a Lei nº 8.078, de 11-9-1990 mas que, a disciplinar os bancos de dados e cadastros de consumidores deixou em aberto alguns aspectos específicos, como o de que ora se cuida. Ou seja, a questão do prazo e forma de notificação quando o nome de algum devedor inadimplente *está prestes a ser negativedo.*

E mais: caso inexistisse lei federal, seria possível aos Estados e a Distrito Federal, por exemplo, legislarem sobre matéria com relação à qual a União se tenha quedado inerte, de forma soberana e genérica.

Apenas na hipótese de superveniência de lei federal, tornaria sem efeito essas leis de origem estadual ou distrital federal.

Ora, na hipótese em pauta, lei federal em sentido geral existe; o que o Estado de S. Paulo fez foi apenas complementá-la, na forma já exhaustivamente exposta, nada havendo de inconstitucional.
(...)”

Esses elementos, com todo respeito, demonstram o equivoco perpetrado pelo e. Superior Tribunal de Justiça – STJ ao fixar o entendimento sobre a desnecessidade de comunicação por meio de AR, conforme **RESP REPETITIVO nº 1.083.291, e Súmula 404.**

Afirma-se o equivoco do e. STJ porque o entendimento fixado no representativo da controvérsia fere, *data venia*, o princípio da boa-fé objetiva que, como se sabe, é norteador do direito do consumidor.

Por fim, com o devido respeito, não há falar em ofensa à isonomia (artigo 5º) e à livre concorrência (art. 170, IV). A lei impugnada não usurpa competência da União e não inova o ordenamento jurídico e as disposições já tratadas no CDC, e dela não resulta nenhum tipo de tratamento distinto dos órgãos de proteção ao crédito no Estado de São Paulo e em outras unidades da Federação.

Essas as razões, ao tempo em que requer seu ingresso na condição de *amicus curiae*, este Conselho Federal da OAB se manifesta pela



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

improcedência dos pedidos, afirmando-se, assim, a constitucionalidade dos dispositivos impugnados.

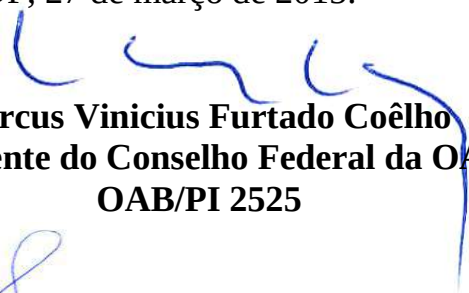
III – CONCLUSÃO:

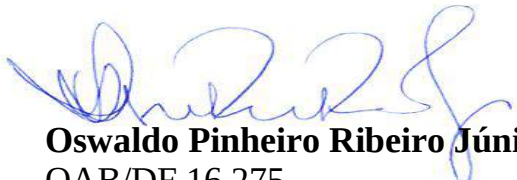
Por todo o exposto, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB **requer sua admissão no feito na condição de amicus curiae**, bem como a garantia de manifestação oportuna ao longo do transcurso do feito, incluída sustentação oral¹⁰, como já assegurado no Regimento Interno da Corte (Art. 131, § 3º).

Outrossim, e com o intuito de colaborar e enriquecer os debates a serem travados, **se manifesta pela improcedência da Ação Direta.**

Nesses termos, pede deferimento.

Brasília/DF, 27 de março de 2015.


Marcus Vinicius Furtado Coêlho
Presidente do Conselho Federal da OAB
OAB/PI 2525


Oswaldo Pinheiro Ribeiro Júnior
OAB/DF 16.275

Rafael Barbosa de Castilho
OAB/DF 19.979

¹⁰ ADPF 187, Rel. Min. CELSO DE MELLO: ‘(...) Daí, segundo entendo, a necessidade de assegurar, ao ‘amicus curiae’, mais do que o simples ingresso formal no processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade, a possibilidade de exercer o direito de fazer sustentações orais perante esta Suprema Corte, além de dispor da faculdade de submeter, ao Relator da causa, propostas de requisição de informações adicionais, de designação de perito ou comissão de peritos, para que emita parecer sobre questões decorrentes do litígio, de convocação de audiências públicas e, até mesmo, a prerrogativa de recorrer da decisão que tenha denegado o seu pedido de admissão no processo de controle normativo abstrato, como esta Corte tem reiteradamente reconhecido. (...)’

ANEXO 13 – Manifestação complementar – PRO TESTE

EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA DOUTORA ROSA WEBER DO
EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

D.D. Relatora da ADI nº 5224

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DEFESA DO CONSUMIDOR - PROTESTE, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade em epígrafe, promovida pela **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES LOJISTAS**, vem respeitosamente à presença de V. Exa., na condição de *amicus curiae*, apresentar os seus argumentos em defesa da constitucionalidade da Lei Paulista n. 15.659/2015.

1. Síntese dos Argumentos da PROTESTE

A **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DEFESA DO CONSUMIDOR**, doravante apenas designada por **PROTESTE**, apresentou-se nos autos deste processo com o objetivo de sustentar a constitucionalidade da Lei n. 15.659/2015 promulgada pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e, via de consequência, reafirmar a necessidade de que a ADI seja julgada improcedente.

Ao longo desta petição, se demonstrará que a Lei Paulista 15.659/2015, além de constitucional, cumpre o objetivo de equacionar um problema de inquestionável relevância social e econômica.

Dados da PROTESTE e do Sistema Nacional de Proteção ao Consumidor revelam que uma das maiores fontes de reclamações em órgãos de defesa do consumidor refere-se à *negativação* de consumidores: aproximadamente 20% das 28.300 reclamações recebidas em 2014 pela PROTESTE são relativas a essa questão^{1,2}. As queixas vão de lançamentos indevidos em cadastros ou em bancos de dados privados a consumidores que afirmam não terem recebido informação alguma de que iriam para a lista.

O procedimento hoje usado para a *negativação* não tem controle de legalidade. Os eventuais credores dos consumidores, munidos de um “login” e de uma senha, simplesmente acessam os bancos de dados de que são associados ou clientes e “clacam”³ a inserção do consumidor a ser negativado! Essa insegurança termina com a edição da Lei paulista.

O legislador paulista foi sensível a esta realidade e buscou aperfeiçoar o sistema existente pela exigência de um nível de certeza inquestionável para a ciência da comunicação escrita (exigência de AR) e da própria existência da dívida (exigência de documento que prove a natureza da dívida, sua exigibilidade e a inadimplência do devedor antes da inscrição no cadastro negativo).

E a lei paulista assim procedeu de forma constitucional, no plexo exercício da competência concorrente dos Estados (art. 24 da Constituição Federal) para regular matéria de direito do consumidor e de direito econômico,

¹ Cf. entrevista de Maria Inês Dolci, coordenadora de Relações Institucionais da PROTESTE, ao Valor Econômico, de 13.02.2015, p. C20;

² O dado constante dessa matéria do Valor Econômico reflete os números de atendimentos e que nesse universo encontram-se as orientações que são fornecidas aos associados que entram em contato com a PROTESTE e também as reclamações, ou seja, referem-se a dados gerais dos atendimentos relacionados ao tema (consultas, orientações fornecidas e reclamações de associados).

³ Apenas para exemplo, a nota de esclarecimento da Associação Comercial e Empresarial de Guaratinguetá (anexa), em que se lamenta, com a edição da lei estadual, o fim dos procedimentos *tradicionais* utilizados para negativação, entre eles a “inclusão online, onde cada empresa associada possui código e senha para realizar o procedimento (*leia-se a negativação*) de forma rápida e prática”...

sem estabelecer qualquer conflito com a legislação federal, v.g. com o Código de Defesa do Consumidor, o qual meramente suplementa. A nova norma desce a minúcias próprias da competência estadual, uma vez que a lei federal reservou-se para a edição de normas gerais. Este é um caso absolutamente exemplar de cumprimento da essência do federalismo brasileiro.

A lei dota de maior transparência a inscrição no cadastro, mantendo a desnecessidade de autorização do devedor, mas não mais permitindo a sua efetivação mediante ato unilateral e imotivado do credor, associado dos bancos ou cadastros de dados. Desta forma, cumpriu-se igualmente o artigo 170 da Constituição Federal, que vincula a atividade econômica e seus instrumentos aos ditames da justiça social e ao cumprimento de vários princípios, entre eles o da defesa do consumidor.

Com as exigências da lei, concretizaram-se os direitos constitucionais do consumidor, com possibilidade aumentada de redução da inadimplência e ganho de eficiência na proteção do crédito, pela maior confiabilidade dos dados constantes dos cadastros ou banco de dados.

2. O Sistema Constitucional Brasileiro de Defesa do Consumidor

A defesa do consumidor é um direito humano fundamental, consagrado no Texto Constitucional, ensejando ao constituinte a criação de um sistema de promoção e tutela desse direito.

Nesta direção, constata-se que a Constituição Federal previu, em seu artigo 5º, Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, a tutela do consumidor como obrigação estatal e um dos princípios gerais da atividade econômica, insculpido no artigo 170, V da Carta.

Especificamente, no inciso XXXII estabeleceu que *o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor.*

Para que o Estado se desincumba desta obrigação, necessário dotar seu aparato de instrumentos *normativos* e *executivos* que tenham o condão de *efetivar* a tutela prenunciada no comando constitucional.

Daí porque, consentânea com a ideia de hipossuficiência do consumidor perante o poder econômico, o legislador constituinte entendeu por bem definir a *competência legislativa* para a matéria como *competência concorrente*.

Ambos os preceitos citados fornecem suporte normativo para a tutela desejada do consumidor e, mais do que isto, constituem o que se denomina as bases do Sistema Constitucional Brasileiro de Defesa do Consumidor.

As relações constitucionais parecem consignar, assim, o *indivíduo* como o objeto central da tutela consumerista, na perspectiva em que integra um plano mais amplo, da ordem econômica, esta também fundada na valorização do trabalho humano, na livre iniciativa, em que o Estado atua como agente regulador tendo como objetivo assegurar a existência digna de todos e o desenvolvimento nacional.

Como destaca José Afonso da Silva, a Constituição erige

os consumidores à categoria de titulares de direitos constitucionais. Conjugue-se isso com a consideração do art. 170, V, que eleva a *defesa do consumidor* à condição de princípio da ordem econômica. Tudo somado, tem-se o relevante efeito de legitimar todas as medidas de intervenção estatal necessárias a assegurar a proteção prevista. Isso naturalmente abre larga brecha na economia de mercado, que se esteia, em boa parte, na liberdade de consumo, que é a outra face da liberdade do tráfico mercantil fundada na pretensa lei da oferta e da procura. A defesa dos consumidores “responde a um duplo tipo de razões: em primeiro lugar, razões econômicas, derivadas das formas segundo as quais se desenvolve, em grande parte, o atual tráfico mercantil; e, em segundo lugar, critérios que emanam da adaptação da técnica constitucional ao estado de coisas que hoje vivemos”, imersos que estamos na chamada sociedade de consumo, em que o

“ter” mais do que o “ser” é a ambição de uma grande maioria das pessoas, que se satisfaz mediante o consumo.”⁴

Daí a identificação de um Sistema Brasileiro de Defesa do Consumidor, que busca conjugar a proteção ao consumidor hipossuficiente em face do poder econômico, considerando, ainda, a livre iniciativa como *princípio geral da atividade econômica*, sujeita aos limites constitucionais que lhe são impostos.

Os poderes constituídos da República e os órgãos incumbidos de concretizarem os conteúdos normativos e operativos das normas constitucionais estão imbricados em um conjunto que pressupõe a atuação harmonizada na promoção e defesa do consumidor.

Aqui já se começa a verificar a absoluta constitucionalidade da lei paulista, por duas simples razões:

(i) Foi editada em consonância FORMAL com a Constituição Federal, tendo em vista que produzida nos estritos limites da competência federativa concorrente, como se demonstrará adiante;

(ii) Realiza, por meio de seu conteúdo jurídico MATERIAL exatamente a proteção constitucional que o TEXTO MAIOR busca propugnar, protegendo o indivíduo, realizando os preceitos de mercado, equilibrando a desigual relação econômica e promovendo as bases para um crescimento econômico condigno, como adiante se demonstrará.

⁴ Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 34ª edição, revista e atualizada. 2010. pp. 262-263

3. A atuação dos serviços de proteção de crédito segundo parâmetros constitucionais

O artigo 170 da Constituição Federal estabelece que é livre o exercício de qualquer atividade econômica, subordinando a ação estatal e privada aos ditames do *desenvolvimento nacional* e da *justiça social* perseguidos nos artigos 3º e parágrafo único do artigo 170 do Texto Constitucional.

A tensão entre direitos é própria da coexistência de direitos e deveres na nossa sociedade democrática.

Decorrem deste pressuposto as premissas com as quais o parecer do Prof. Dr. André Ramos Tavares, doravante PARECER, que ora se oferta a essa E. Corte, trabalha com a questão da justificativa constitucional para a edição da Lei Paulista: a defesa da esfera individual de informações da pessoa que integra os cadastros ou banco de dados.

Trata-se de opor a *possibilidade legal de limitações da vida econômica dos interessados* com a inequívoca ciência dessas informações à *pessoa do interessado*, perspectiva que integra o denominado regime de proteção das liberdades fundamentais da pessoa humana.

Nessa direção, observa o PARECER que:

Os direitos são, como se sabe, passíveis de limitações. E nesse sentido são várias as normas constitucionais que admitem expressamente esse postulado, ao incluir a figura jurídica que a teoria dos direitos fundamentais analisa como reserva legal. O art. 170, parágrafo único da Constituição do Brasil, estabelece que o livre exercício de qualquer atividade econômica pode ser submetido à necessidade de autorização, e, em decorrência lógica, a variadas limitações e condições se houver previsão legal nesse sentido. Em paralelo, ao tratar da liberdade profissional em sentido amplo, o art. 5º, inciso XIII prevê que o exercício da liberdade profissional pode ser submetido ao requisito de atendimento das qualificações profissionais que a lei estabelecer. (PARECER, fls. 8)

O PARECER confirma uma certa postura *híbrida* do legislador constituinte que, se de um lado consagra a *livre iniciativa* e o *capitalismo* como

regime de mercado no caso brasileiro, de outro, busca subordiná-los a posturas *intervencionistas*, numa espécie de *paralelismo de princípios*, na feliz expressão de Uadi Lammêgo Bulos.

Evidente que esta ambivalência poderia levar a um paradoxo ou uma contradição aparente, se tomada de forma isolada, como quer levar crer a petição da requerente, em exame que despreza o *federalismo cooperativo e a sensibilidade do legislador constituinte ao alcinhar este tema como competência concorrente*.

Todavia, não é o que ocorre se examinarmos a legislação paulista na perspectiva da sua interpretação *principiologicamente conforme ao texto constitucional*.

Isto porque, praticar de forma autônoma a livre iniciativa, como quer o artigo 170 do Texto não pode significar o exercício **unilateral das próprias razões, que é exatamente o que acontece quando os indivíduos são negativados em cadastros ou banco de dados do comércio por se tornarem inadimplentes. Com um “clique”, como se viu.**⁵

O que a legislação paulista fez foi tutelar esta relação, evitando o abuso cometido por uma das partes, justamente a mais forte, alinhando-se assim com a exegese da norma constitucional.

Como veremos no tópico a seguir, aliás, a sistemática criada pela legislação paulista confere o necessário *due process* a um *procedimento privado que tem caráter público* conforme destacado pelo próprio Parecerista, colaborando, inclusive, para fortalecer, como um todo, o Serviço de Proteção ao Crédito, na medida em que lhe empresta maior consistência, previsibilidade e segurança jurídica.

Falece razão ao argumento e raciocínios da requerente quando acusa a norma estadual de ser inconstitucional. Em realidade, a norma é

⁵ Vide nota anterior.

constitucional exatamente porque o Estado veio agir onde a Constituição e a lei ordinária – o Código de Defesa do Consumidor - permitiram: em uma minúcia, para fazer cessar a recorrência de um abuso que, somente no Estado de São Paulo, é responsável pela metade de todas as denúncias verificadas de abusos no país, relativas à inscrição de consumidores em bancos ou cadastros de créditos sem comprovação prévia de sua comunicação por Aviso de Recebimento e sem cautelas que permitam aferir a pertinência da cobrança.

É dizer: sem uma medida protetiva que assegure a efetivação de um direito humano fundamental tutelado pela Constituição Federal.

Disto que trata, fundamentalmente, o conjunto normativo que está sob exame de constitucionalidade perante esta E. Corte.

Reitere-se que praticar livremente o exercício de uma atividade empresarial não significa anular direitos de pessoas físicas ou jurídicas, que sofrem consequências e repercussões jurídicas e econômicas seríssimas em suas esferas individuais a partir do momento em que o particular é autorizado pelo sistema atual a, **UNILATERALMENTE e DE FORMA DESPROVIDA DE MAIORES SOLENIDADES**, incluir alguém, considerado pela Constituição como hipossuficiente, em cadastro de inadimplentes.

A violação que se permite, até hoje, a inúmeras normas constitucionais é gritante, repercutindo e restringindo a eficácia de dispositivos caros à cidadania e a defesa e promoção de direitos humanos fundamentais.

Exatamente o que a legislação paulista veio reparar, harmonizando o sistema, equilibrando os valores e princípios sistematizados na Carta, preservando e ampliando os seus efeitos, razão pela qual, como se continuará demonstrando, deverá a ADI ser julgada improcedente e confirmada a constitucionalidade da legislação paulista, em sua inteireza.

4. Competência Concorrente: Limites do seu exercício; mérito das disposições.

O artigo 24, V da Constituição Federal estabelece que compete concorrentemente à União, Estados e ao Distrito Federal legislar sobre direito do consumidor.

Isso significa que a esses entes federativos incumbe tratar conjuntamente dos temas afetos ao direito do consumidor. Mais especificamente, responder às peculiaridades e às necessidades regionais, sem descuidar do delineamento mais geral trazido pela esfera federal. Esse o sentido do §1º do art. 24 da Constituição Federal, ao dispor que, *no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.*

Nas palavras de Gilberto Bercovici⁶:

Dentre as complexas relações de interdependência entre a União e os entes federados, no federalismo cooperativo, devemos distinguir a coordenação da cooperação propriamente dita. A coordenação é, na realidade, um modo de atribuição e exercício conjunto de competências no qual os vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação. A vontade das partes é livre e igual, com a manutenção integral de suas competências: os entes federados sempre podem atuar de maneira isolada ou autônoma. A coordenação é um procedimento que busca um resultado comum e do interesse de todos. A decisão comum, tomada em escala federal, é adaptada e executada autonomamente por cada ente federado, adaptando-a às suas peculiaridades e necessidades.

A materialização da coordenação na repartição de poderes são as competências concorrentes. A União e os entes federados concorrem em uma mesma função, mas com âmbito e intensidade distintos. Cada parte decide, dentro de sua esfera de poderes, de maneira separada e independente, com a ressalva da prevalência do direito federal. Este tipo de repartição é o previsto pelo artigo 24 da Constituição de 1988.

É evidente que as condutas impostas pela Legislação Paulista em análise extrapolam o âmbito típico das normas gerais. Elas vêm para atender a necessidades identificadas no Estado de São Paulo, onde centenas de pessoas

⁶ O *Federalismo Cooperativo nos Estados Unidos e no Brasil*, pág. 22. In Revista da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre - CEDIM, ano 2002, n. 16.

sofrem as graves consequências de ver seus nomes inscritos em cadastros de devedores de maneira açodada, inclusive sem qualquer cautela que permita aferir a pertinência da cobrança.

Reitere-se. É assustador o número de reclamações que chegam ao conhecimento da Peticionária, relacionadas à *negativação*. Em grande parte dos casos, a queixa refere-se justamente à ausência de comunicação por notificação prévia, que permitiria o esclarecimento de dúvidas, a negociação e até mesmo o pronto pagamento, que atenderia de maneira mais efetiva ao interesse de todos os envolvidos.

Um olhar mais atento para essas reclamações revela que os prejuízos decorrentes da indevida ou precipitada *negativação* extrapolam a vida comercial do indivíduo, para atingir a sua honra, a sua imagem e, em alguns casos, até o exercício da sua profissão.

Nesse sentido, pode-se mesmo afirmar que o conjunto de medidas previstas na Lei Paulista contribui para a promoção da dignidade, elevando o tema ao espectro de direitos fundamentais.

De qualquer forma, o que importa enfatizar, neste ponto, é que as condutas previstas na Lei Paulista em análise devem ser consideradas numa perspectiva de regulamentação e de aplicação das normas gerais de maneira compatibilizada e harmônica com as necessidades e os desafios do Estado de São Paulo.

Essa a perspectiva que o Supremo Tribunal Federal prestigia em outras decisões. Todas elas dizem respeito a um ângulo protetivo das relações consumeristas vistas pelo lado do hipossuficiente: este o **conteúdo jurídico material da norma constitucional que determina a proteção do consumidor**.

A **constitucionalidade da norma** e seu **caráter suplementar** ressaltam na **exata medida** em que **não restringem quaisquer direitos do consumidor; antes o ampliam**.

De igual forma, raciocínio que vale a pena ser desenvolvido diz respeito à ausência de imposição de sanção àquele que detém o poder econômico, **mas obrigação decorrente de direito assegurado constitucionalmente e previsto previamente em lei estadual.**

Esse Supremo Tribunal Federal por vezes já enfrentou a questão relativa à competência concorrente, e, especificamente no que concerne ao direito do consumidor e reconheceu a competência dos Estados para atender as realidades regionais:

"Lei 12.385/2002, do Estado de Santa Catarina que cria o programa de assistência às pessoas portadoras da doença celíaca e altera as atribuições de secretarias estaduais. (...) A natureza das disposições concernentes a incentivos fiscais e determinação para que os supermercados e hipermercados concentrem em um mesmo local ou gôndola todos os produtos alimentícios elaborados sem a utilização de glúten não interferem na função administrativa do Poder Executivo local. A forma de apresentação dos produtos elaborados sem a utilização de glúten está relacionada com a competência concorrente do Estado para legislar sobre consumo, proteção e defesa da saúde. Art. 24, V e XII, da CF. Precedentes." (ADI 2.730, Rel. Cármen Lúcia, julgamento em 5-5-2010, Plenário, DJE de 28-5-2010.)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 5.652, do Estado do Espírito Santo. Comercialização de produtos por meio de vasilhames, recipientes ou embalagens reutilizáveis. Gás liquefeito de petróleo engarrafado (GLP). Diretrizes relativas à requalificação dos botijões. (...) O texto normativo questionado contém diretrizes relativamente ao consumo de produtos acondicionados em recipientes reutilizáveis – matéria em relação à qual o Estado-membro detém competência legislativa (art. 24, V, da Constituição do Brasil). Quanto ao gás liquefeito de petróleo (GLP), a lei impugnada determina que o titular da marca estampada em vasilhame, embalagem ou recipiente reutilizável não obstrua a livre circulação do continente (art. 1º, *caput*). Estabelece que a empresa que reutilizar o vasilhame efetue sua devida identificação através de marca, logotipo, caractere ou símbolo, de forma a esclarecer o consumidor (art. 2º). A compra de gás da distribuidora ou de seu revendedor é operada concomitantemente à realização de uma troca, operada entre o consumidor e o vendedor de gás. Trocam-se botijões, independentemente de qual seja a marca neles forjada. Dinamismo do mercado do abastecimento de gás liquefeito de petróleo. A lei hostilizada limita-se a promover a defesa do consumidor, dando concreção ao disposto no art. 170, V, da Constituição do Brasil. O texto normativo estadual dispõe sobre matéria da competência concorrente entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal." (ADI 2.359, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 27-9-2006, Plenário, DJ de 7-12-2006.)

Assim é que o Estado de São Paulo, ao editar a Lei 15.659/2015, não extrapolou os limites de sua competência legislativa e tampouco avançou para o espaço de atuação da União. As medidas previstas no referido diploma legal, em especial a obrigatoriedade de encaminhar notificações com aviso de recebimento antes de efetivar qualquer *negativação* e ainda de certificar-se da efetiva presença de indícios mínimos de pertinência da cobrança, não contrariam de nenhuma maneira a lei federal que rege a matéria, senão meramente a suplementam, em pleno exercício de competência que é a substância do federalismo entre nós.

5. Aspectos federativos: a questão da Súmula 404 do Superior Tribunal de Justiça e a disposição da Lei Estadual.

A petição inicial pretende caracterizar a inconstitucionalidade da legislação estadual opondo seus termos à interpretação dispensada à legislação federal pela Súmula 404 do Superior Tribunal de Justiça, que está assim redigida:

“É dispensável o Aviso de Recebimento (AR) na carta de comunicação ao consumidor sobre a negativação de seu nome em banco de dados e cadastros”.

Essa Súmula só pode ser aplicada num exercício de interpretação da legislação federal, exercício esse que reflete justamente a missão do Superior Tribunal de Justiça. Mas obviamente isso não significa que o legislador estadual, no exercício de competência concorrente constitucionalmente assegurada, não possa dispor de maneira diferente, de modo a ampliar a proteção ao consumidor.

A *normatização* levada a efeito pela legislação confrontada *amplia* a eficácia de *dispositivo* constitucional, a saber, na espécie, a **proteção constitucional ao consumidor e a competência constitucional concorrente**. A **Súmula 404 do STJ não constitui óbice a isso e nem poderia.**

Em outras palavras, o fato da Súmula 404 estabelecer que é dispensável o Aviso de Recebimento considerada a norma então vigente (e ainda não

suplementada) não autoriza afirmar que é proibido e nem tampouco que, em termos **federativos, no âmbito da legislação concorrente, está vedado. Até porque é próprio desta competência este tipo de minúcia, sobretudo se atendido o critério da ampliação da proteção ao consumidor em face do poder econômico.**

Vale aqui repetir que a questão federativa está amplamente contemplada, na medida em que a proteção ao consumidor é aperfeiçoada por detalhes em que as normas gerais contempladas na Lei 8078/90, de caráter nacional, a toda evidência, não avançaram.

Com a devida licença, as evidências acerca da constitucionalidade da Lei Paulista devem ser apresentadas a esse E. Supremo Tribunal Federal numa abordagem constitucional e não infraconstitucional, estranha à matéria. Não existe outra maneira de se proceder ao controle concentrado de constitucionalidade.

Com muito esforço, pode-se até aventar a possibilidade de que, em algum outro local, por circunstâncias muito específicas, admita-se a negatização do nome de consumidores em bancos de dados e cadastros sem a necessidade de Aviso de Recebimento da carta de comunicação. Mas o fato é que, no Estado de São Paulo, dada a proporção tomada pelos cadastros impróprios e abusivos, essa dispensa já não é possível.

Isso pode decorrer de diversos fatores, como a intensidade da vida econômica, a complexidade e o dinamismo das relações sociais ou até mesmo as frequentes mudanças de endereço, ou do incremento de fraudes eletrônicas, ou da indevida e crescente oferta de serviços que não foram requisitados pelos consumidores. Circunstâncias como essas, muito típicas do Estado de São Paulo, certamente não se encontram ponderadas na Súmula 404 do STJ.

Não se pretende, com isso, questionar a validade da Súmula 404 do STJ, até porque não seria esta a via adequada para isso. O que se quer demonstrar é que a aplicação da Súmula deve ter os seus efeitos restritos aos fins que levaram à sua edição, qual seja: a correta interpretação **da legislação federal.**

E isso não está em discussão. O Código de Defesa do Consumidor efetivamente não exige, ao menos de maneira explícita, o Aviso de Recebimento. A formulação mais objetiva dessa exigência e do modo pelo qual deveria ser cumprida ficou a cargo do legislador estadual. Daí a edição da Lei 15.659/2015, que cuidou de complementar o sistema de proteção ao consumidor, no âmbito de São Paulo, à luz da realidade própria desse Estado.

6. O paradoxo da infringência - inerente à pretensão inicial - a normas constitucionais incidentes ao presente controle abstrato: artigo 5º, *caput*, II, XIV, XXXII, LXXII; 170, V

Ao admitirmos, por hipótese, a procedência das alegações da petição inicial, o paradoxo que se estabelece é o de se permitir a inconstitucionalidade e a restrição da eficácia a normas constitucionais vigentes.

A questão ganha contornos mais graves quando este *amicus curiae* constata que a proteção ao consumidor dispensada pela legislação paulista, em especial os artigos 1º a 4º está em consonância com a Constituição Federal, que estabelece norma expressa no sentido de buscar o equilíbrio das *relações econômicas e jurídicas com o consumidor*, considerado hipossuficiente.

Acresça-se a isto, ainda, a sistemática da ordem econômica, destacada no Parecer do Prof. Dr. André Ramos Tavares no sentido de romper com o formalismo linear e propor uma visão jurídica menos cartesiana e mais abrangente, que deveria abarcar a proteção e promoção do *sistema econômico aliado aos valores da pessoa humana em uma sociedade complexa*, ofertando solução compatível com a Constituição que demonstra a constitucionalidade da lei paulista.

Vejamos os comandos estabelecidos pela Lei n. 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 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 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.

a) Rodrigo del Nero - Secretário Geral Parlamentar

(os grifos são nossos)

A primeira inversão de valores a que a procedência da ação levaria, diz respeito à infringência ao artigo 5º do Texto Maior, na medida em que a *negativação* sem regras sujeita indivíduos, consumidores, ao jugo de constrangimentos com repercussões na coletividade, de caráter econômico, social e jurídico, de forma unilateral, sem lei prévia que autorize, numa relação desequilibrada e de total insegurança, pouco transparente.

O consumidor é compelido no mais das vezes a quitar obrigações de caráter duvidoso para fazer cessar o constrangimento; tudo isso de forma ainda a vulnerar mais sua condição hipossuficiente, restringindo, portanto, mais ainda o alcance da igualdade prolatada e buscada pelo conteúdo jurídico do artigo 5º, *caput* e inciso II da Constituição.

Somente esta abordagem seria suficiente para caracterizar o minudente procedimento criado a título suplementar pelo legislador paulista, em espaço próprio deixado pelo legislador federal, no âmbito da competência concorrente, equilibrando a proteção ao consumidor, protegendo a relação em face da possibilidade de proteção ao crédito, no âmbito da autonomia também outorgada como valor ao empresário nacional.

Este o sentido jurídico normativo do conteúdo que informa a norma do artigo 5º, inciso XIV e LXXII ao dispor ser assegurado a todos o acesso à informação e a possibilidade de obtenção de dados sobre a pessoa do impetrante em bancos de dados de caráter público, por exemplo.

A eficácia da norma, aliada à necessidade de proteção a direito fundamental do hipossuficiente, se coaduna com o procedimento criado na Lei Paulista, em especial quando possibilita ao devedor, antes da pretensa inscrição de sua dívida, a verificação de informações essenciais e relevantes quanto a sua procedência, natureza, acerto, com prazo até para que ele possa quitá-la ou corrigir dados essenciais, inclusive quanto a informações que constam do cadastro.

Novamente, é de se indagar, em que medida a procedência da ação colabora para resgatar a amplitude da eficácia da norma constitucional? Em nada. Na verdade colabora para uma situação oposta, aumentando o amparo ao poder econômico, às custas da manutenção da insegurança jurídica do mercado e do crédito e do exercício unilateral das próprias razões do credor.

A infringência ao inciso XXXII deve ser reafirmada na exata medida e compreensão em que a Lei Paulista foi editada, como se verá no tópico seguinte, para atender situação de vulnerabilidade de milhares de consumidores

paulistas e no âmbito do exercício de competência concorrente outorgada pelo Texto Constitucional e nos exatos e estreitos limites assim prolatados.

É de se sublinhar, ainda, que os interesses econômicos aliam-se aos dos consumidores no âmbito da própria Constituição Federal e estão subordinados a um sistema cuja eficácia, reafirma-se, está observada, mantida e amplamente assegurada pela sistemática adotada pela legislação paulista, ao contrário do que vem acontecendo pela forma unilateral com a qual os consumidores vêm sendo inscritos em cadastros e banco de dados que repercutem negativamente perante a sociedade, a economia, crédito pessoal e outros consectários apontados ao longo desta peça.

Portanto, deve ser afastado o argumento trazido pelo impetrante no sentido de que a livre iniciativa e a livre concorrência como princípios constitucionais estão sendo violados. Os argumentos pela improcedência da ação não infringem o princípio da livre concorrência, mas sim trazem o evitar malferir direitos da cidadania, cujos fundamentos são alicerces do Estado de Direito, da ordem econômica, da busca para a construção de uma sociedade justa.

Inegável, portanto, a necessidade de interpretar os valores constitucionais de forma a harmonizar estes princípios e não excluí-los.

7. Da Legística: o processo de formação da Lei Paulista

Como afirma Jean-Daniel Delley, a problemática da legística nos remete a uma reflexão que pode ser resumida a três pontos:

- (i) a identificação de um problema social que esteja a merecer uma tutela legislativa, passível, portanto, de uma proteção normativa. Delley qualifica, assim, um método científico que aproxima o processo de criação de leis de algo mais conectado

com a realidade e que busca servir mais a cidadania de seus reais interesses.

(ii) A verificação de que a norma protegeu o bem que necessitava garantia. Aqui resta examinar o discurso adotado pela lei, a partir do debate político. Ou seja, a decisão normativa, o texto da lei, aquilo que acaba por ser prescrito como conduta normativa, o bem da vida tutelado, a norma de *per si*. É dizer: qual o objeto tutelado? Qual o bem protegido? Qual conduta proibida ou quais os efeitos que quero atingir com esta norma? Delley sugere algo extremamente inovador. Uma espécie de acompanhamento, um *accountability*, que na cultura brasileira, estamos muito pouco acostumados a fazer.

(iii) A questão da eficácia da lei. Imaginar quais os efeitos reais produzidos pela aplicação desta norma. Casos há em que a lei produziu mudanças de posturas gerais da população como um todo, como nos exemplos do cinto de segurança ou da proibição de fumar em recintos fechados. A lei, como posta nas ruas colaborará na solução do problema detectado?

Esta ótica é bem própria para o estudo da lei paulista. E esta responde as questões postas de forma extremamente positiva, o que milita em favor de sua manutenção.

No caso de controle abstrato a PROTESTE age na qualidade de *amicus curiae*, sendo seu dever informar e trazer para exame de V. Exas. dados que foram considerados pelo legislador paulista como **relevantes** do ponto de vista do fato social, a ponto de ensejar a proteção da tutela normativa.

Neste sentido, propedêuticamente, espera-se que a vigência da norma possa ter como efeito corrigir grave distorção, que malfeire a vigência das normas constitucionais acima declinadas, turvando sua eficácia.

Efetivamente, percorrer publicações de entidades oficiais como o Procon/SP, ou sítios eletrônicos que abrigam reclamações conduz à conclusão que o problema é antigo, não reside apenas em São Paulo e se arrasta até os dias de hoje. É comum encontrar nessa busca consumidores e mais consumidores queixando-se de falta de comunicação a que se referia o Código de Defesa do Consumidor e mesmo insurgindo-se contra a falta de informações sobre as razões que conduziram à *negativação*.

A Revista do Procon/SP desde 2008 (que acompanha esta petição) já advertia que o crescimento das fraudes eletrônicas, a multiplicação de roubos e furtos de documentos, o descuido com a segurança de empresas como, v.g., as de telefonia para fornecimento de linhas, de empresas de saúde, de instituições de crédito, entre outras razões expostas na documentação anexa, criaram um ambiente de incerteza e insegurança a exigir as providências tornadas necessárias pela lei estadual.

De todo o Brasil, chegam à PROTESTE notícias de problemas com a *negativação* não comunicada ou indevida. Em anexo, uma relação dos casos mais recentes e de casos mais simbólicos.⁷

⁷ Confirmam-se alguns relatos à PROTESTE: E.B.C, inscrito no CPF/MF sob o nº **911.866.926-34**, domiciliado em **VESPASIANO/MG** - "Eu tinha um debito junto a empresa de telefonia OI, por esse motivo meu nome estava no SPC/SERASA eu paguei no dia 26/02/2014 e até hoje 25/04/2014 a empresa ainda regularizou a minha situação. Isso está me impedindo de obter credito de financiamento habitacional. Gostaria de saber como proceder. Aguardo uma resposta". E.C.S., inscrito no CPF/MF sob o nº **975.984.705-10**, domiciliado em **MUTUIPE/BA**, - "*Bom dia, estou escrevendo por que já não sei mais o que fazer, pois fui ao banco do brasil solicitar um talão de cheque, e pasmem o meu nome esta com restrição com uma divida de R60,00 reais, cobrada pela caixa economica federal. Fui a mesma para regularizar a minha situação mas ao chegar no setor onde me enviaram me disseram que não havia nenhuma divida. Então perguntei como não se o meu nome esta com restrição e passando constrangimento por está impossibilitado de compra no comércio. pois me deram um numero do 0800, mas liguei e a atendente disse que não existia nenhuma cobrança mas como não se até hoje não consigo fazer nada. por favor me ajude .grato..*" W.C.L., inscrito no CPF/MF sob o nº **375.904.647-91**, domiciliado em **SÃO GONÇALO/RJ**, - "*Informando que foi feito um plano de saúde por adesão, que teria como contratante a ACCESS/(Qualicorp)/CLUBE MUNICIPAL e UNIMED - RIO, passando a ter vigência a partir de 01 janeiro de 2009 deu-se o início da vigência do contrato com essa empresa e UNIMED RIO. Como o Governo do Estado do Rio de Janeiro firmou um Termo de Acordo com a Aliança Administradora de Benefícios de Saúde para oferecer mais opções de planos de saúde aos seus servidores ativos, inativos e pensionistas. Agora você tem liberdade para escolher um plano de saúde entre as maiores operadoras do País, a Unimed-Rio, Amil e Assim Saúde. Com sou funcionário público Estadual, e após realizar uma consulta de valores, percebi que pelo plano oferecido pelo Governo do Estado e Aliança, eu pagaria menos do que venho pagando na Qualicorp. Dessa forma, optei em fazer a adesão pela Aliança Administradora, no dia 11 de março de 2014. E no dia 12 março de 2014, solicitei o cancelamento do meu contrato com a Qualicorp Soluções em Saúde, cujo protocolo nº 1000.934-23, atendente Marly., depois tornei a ligar para esclarecimento e fui atendido pela funcionária Luciana, protocolo nº 1000.934-31, sendo informado que a Qualicorp que teria que pagar ainda esse mês o valor da*

Seguramente, essa a situação de fato foi a origem da reflexão que conduziu à elaboração da lei, sua promulgação com o afastamento do veto e servirá como uma advertência da realidade concreta contra a aventura que é esta ação.

8. A concretização da norma constitucional mediante a obrigação de notificar previamente o devedor por AR

A proteção ao crédito é uma atividade voltada para a redução de inadimplemento e esse é o efeito esperado da própria comunicação preliminar. Torná-la mais segura, com a exigência de comprovação de entrega com Aviso de Recebimento e com a adoção das demais cautelas preconizadas pela Lei Paulista, contribui para aprimorar ainda mais os seus efeitos socioeconômicos benéficos.

prestação que é debitado em minha conta no débito automático até o dia 10 de abril 2014. (caso o pagamento não fosse efetuado meu nome seria inserido no Serasa). Esclarecendo ainda que o último pagamento foi feito no dia 10 de março de 2014. Quando eu fiz a adesão o pagamento foi feito adiantado, portanto esse pagamento que eles querem que eu pague no próximo vencimento em abril é ilegal. Pois já está tudo pago. Segue anexo os documentos enviados e exigidos pela empresa, bem como a minha carta de solicitação de cancelamento.” N.A.S., inscrito no CPF/MF sob o nº 080.158.098-60, domiciliado em SÃO PAULO/SP, - “Em maio de 2013, fiz uma contratação com a VIVO do serviço de Internet móvel 2 Gb no valor de R\$ 32,45 (trinta e dois reais e quarenta e cinco centavos). Passado o primeiro período recebi a fatura no valor de R\$ 54,90 com o desconto de R\$ 10,00. Fui à loja da VIVO para reclamar do valor e informei que o meu contrato teria um desconto de 50%. O atendente informou quer eu não teria o direito ao desconto dos 50% e somente de R\$ 10,00 porque não era titular do telefone fixo da VIVO. O titular seria a minha esposa. Pedi para transferir o contrato para o nome de minha esposa, mas o valor não seria o mesmo, que esse pacote de 2 Gb não teria mais, somente superior a esse. Não aceitei a nova proposta e solicitei o cancelamento do contrato em 03/08/2013 no protocolo nº 20131746051500. Neste pedido foi cancelada também a conta com vencimento em 21/07/2013 no valor de R\$ 54,90 e que não haveria mais nenhuma cobrança. Em 30/10/2013 recebi um comunicado da SERASA informando a negativação do meu CPF da VIVO no valor de R\$ 115,61 justamente os valores de R\$ 54,90 e da fatura do mês de agosto 2013 no valor de R\$ 60,71. Hoje, dia 07/11/2013, liguei para a VIVO (protocolo nº 20131978662860) para solucionar o problema, de nada adiantou, mesmo tendo cópia do contrato constando o desconto de 50%. Peço a intermediação de vocês com a VIVO para solucionarmos esse problema, não acho justo ter feito uma contratação no valor de R\$ 32,45 e eles quererem cobrar o valor de R\$ 60,71 mesmo depois de ter solicitado o cancelamento.”

Como bem apontou o Prof. Dr. André Ramos Tavares, no PARECER, não se pode confundir a *proteção do mercado* com a *proteção do interesse individual de agentes que atuam no mercado*.

Sustentar a inconstitucionalidade da Lei Paulista 15.659/2015 significa atuar no sentido de facilitar a *negativação*, em defesa dos *interesses individuais* de entidades que buscam apenas otimizar seus lucros e de seus associados, sem maior compromisso com os direitos do consumidor. Essa é uma realidade no Estado de São Paulo e, se necessidade houve de regulamentar procedimentos, isso ocorreu em benefício do consumidor e, em última análise, do próprio mercado.

É imperioso, no marco do constitucionalismo, buscar o aprimoramento do Banco de Dados de maneira a torná-lo mais adaptado ao interesse da coletividade, aos direitos fundamentais que são envolvidos necessariamente no momento da inserção de dados no cadastro e na própria legitimidade da existência desses cadastros em geral.

Dessa forma, as medidas e condutas previstas na Lei Paulista 15.659/2015 devem ser interpretadas como mecanismos de concretização de direitos fundamentais e de garantia de devido processo legal⁸. Não há, entre essas medidas e condutas, nada que possa ser considerado norma geral e nem que contrarie a legislação federal a respeito do tema.

Como destaca o Prof. Dr. André Ramos Tavares

Dito de outra forma, reconhecido, como foi efetivamente demonstrado que há impacto a direitos constitucionais, porque Cadastros como os aqui analisados não visam a certificar o débito original mas sim a conferir-lhe publicidade para outros fins, o modelo de inclusão de nomes em cadastros públicos só pode existir legitimamente se operar dentro de limites constitucionais.

⁸ Várias leis brasileiras se detêm na necessidade da prova para constituição da mora. A lei paulista adotou uma das formas possíveis de comprovação da comunicação ao devedor.

Entendo que o caráter público desses Bancos de Dados demanda o respeito ao devido processo legal. Não por outro motivo a Lei estadual contempla, inclusive, prazo para a defesa (quitação ou apresentação de comprovante de pagamento). Se se considera ser lícita a divulgação dessas listas de devedores, quando se desvenda sua diferença quanto ao problema financeiro original, então é impositivo respeitar o devido processo legal em seu sentido procedimental.

A exigência do devido processo em relações privadas já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, em situação que já envolvia, como aqui, entidade que, apesar de privada, apresentava posição pública inequívoca. Assim, assentou o STF, em caso de vanguarda, envolvendo a UBC, que integra a estrutura do escritório ECAD" (fls. 28-29 parecer).

A análise da constitucionalidade dessa lei, portanto, não pode estar norteadada por interesses individuais de agentes que se beneficiam da informalidade e da facilidade da *negativação*, mas sim pela busca por um sistema mais justo, que reúna todos os mecanismos necessários à efetiva proteção do consumidor e, por consequência, que melhore a qualidade da informação trasladada para o cadastro.

9. Conclusão e Pedidos

Em vista de tudo o quanto exposto, restou evidenciada a constitucionalidade da Lei Paulista 15.659/2015, que ampliou o grau de proteção ao consumidor, nos limites inquestionavelmente autorizados.

Diante disto, requer o *amicus curiae* seja a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade JULGADA TOTALMENTE IMPROCEDENTE.

Requer, também, seja deferida oportunidade para realização de sustentação oral, por ocasião do julgamento da presente demanda, de conformidade com a legislação de regência e Regimento dessa E. Corte.

Requer, ainda, seja deferida a juntada dos documentos anexados, em especial o parecer do Prof. Dr. André Ramos Tavares que oferta a essa Suprema Corte.

Termos em que,
Pede deferimento.

São Paulo para Brasília, 30 de março de 2015.

Belisario dos Santos Jr.
OAB/SP 24.726

Guilherme Amorim Campos da Silva
OAB/130.183

Daniela D'Ambrosio
OAB/SP 155.883

Documento assinado digitalmente

SUMÁRIO DE DOCUMENTOS

Doc. 1 – Parecer Prof. Dr. André Ramos Tavares

Doc. 2 – Nota de Esclarecimento Associação Comercial e Empresarial de Guaratinguetá

Doc. 3 – Revista PROCON

Doc. 4 – Relatos de Casos Simbólicos

Doc. 5 – Relatos de casos registrados na Proteste

ANEXO 14 – Voto Conselho Federal da OAB - Proposição n.
49.0000.2015.000549-3



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

Proposição n. 49.0000.2015.000549-3/COP

Origem: Presidência do Conselho Federal da OAB.

Assunto: Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5224 STF. Direito do Consumidor. Lei n. 15659/2015, do Estado de São Paulo. Banco de dados. Inscrição de Inadimplentes. Proteção de crédito. Intervenção da OAB.

Relator: Conselheiro Federal Leonardo Accioly da Silva (PE).

RELATÓRIO

Trata o presente feito de expediente encaminhado pela Presidência deste Egrégio Conselho Federal da OAB, na qual solicita posicionamento do da ADI ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal pela Confederação Nacional de Dirigentes Logistas, em face da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, que teve por objeto a Lei Estadual nº 15.659/2015, que aborda o sistema de inclusão e exclusão dos nomes dos consumidores nos cadastros de proteção ao crédito no estado de São Paulo.

Narra a Confederação em sua exordial que a referida Lei, após aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, sofreu veto total por parte do chefe do executivo por inconstitucionalidade (art 28 § 1º, da Constituição do Estado de São Paulo). Não obstante, a Assembleia Legislativa rejeitou o veto e promulgou a Lei, que foi publicada no dia 9 de janeiro de 2015.

Segundo a Autora da ADI a Lei Estadual objeto da ação viola diretamente o disposto no art. 24, §§ 1º e 3º, da Constituição Federal ao pretensamente pretender estabelecer novas normas gerais já regulamentadas pelo Código de Defesa do Consumidor, invadindo assim o campo legislativo da União.

Tal inconstitucionalidade teria como objeto os dispositivos da Lei que impõem obrigações diversas e adicionais aos órgãos responsáveis pela coleta e guarda de informações de proteção ao crédito, tais quais: 1) O envio de Correspondência acompanhada de aviso de recebimento ao devedor, cuja pendência é registrada em tais bancos; 2) A guarda física de documentos relacionados a tais pendências; 3) A eliminação de informações incorretas constantes de bancos de dados no prazo de 2 (dois) dias úteis; 4) A indicação do “ nome ou razão social do credor da dívida e meio e condições e prazo para pagamento antes de efetivar a inscrição, antes da comunicação de registro de débito; 5) Concessão de prazo suplementar de 15 dias para a quitação do débito antes de sua inclusão nos bancos de dados.

Invoca o proponente que, além de invadir a esfera legislativa da União, tais medidas propostas na lei teriam o condão de afetar o direito à livre concorrência, além de gerar graves prejuízos ao interesse público, na medida que aumentaria os custos do serviço prestado pelos serviços de proteção ao crédito e aumentaria a litigiosidade entre as empresas e os consumidores.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

Chegou ainda a este relator parecer exarado pelo Presidente da Comissão Nacional das Relações de Consumo, ODON BEZERRA SOBRINHO, que opinou pela constitucionalidade da Lei, entendendo que a norma em questão não implicou em contrariedade ao CDC, mas tão somente emprestou maior eficácia e efetividade ao sistema de Proteção ao Consumidor, invocando o direito á ampla e clara informação prevista no art 6º do referido diploma.

Concluso, o processo veio a este relator por distribuição automática.

É o sintético relatório.

VOTO

Passo ao voto.

1. DA ANÁLISE PRELIMINAR DA PERTINÊNCIA, CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DA APRECIÇÃO DESTA MATÉRIA POR ESTE CONSELHO FEDERAL.

As normas consumeristas, em qualquer esfera legislativa, têm a característica de matéria de ordem pública e que são extremamente sensíveis ao dia a dia do cidadão.

A OAB, na qualidade de entidade que tem como objetivos, dentre outros, a defesa da Constituição e da boa aplicação das leis, deve estar atenta às mudanças legislativas e medidas judiciais tendentes a restringir ou ampliar direitos desta ordem, devendo intervir sempre que verifica ofensa ao interesse público e à ordem legal e constitucional.

Tão importante é tal temática que na estrutura do Conselho Federal e de todas as Seccionais existem comissões especializadas no estudo das relações de consumo, que tem atuado ativamente sempre que alguma matéria relevante, como a que ora se apresenta, vem à lume.

O caso em questão trata de pretensão de declaração de inconstitucionalidade de Lei Estadual do Estado de São Paulo, que trouxe novas garantias aos consumidores, criando exigências que ampliaram a segurança e transparência na relação entre consumidores e empresas.

Diante de tais considerações entendo pela pertinência, conveniência e oportunidade na apreciação da matéria por este Conselho Federal.

2. DA ANÁLISE A RESPEITO DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL Nº 15.659/2015



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

O cerne da questão que ora se analisa diz respeito à possibilidade de disciplinamento por parte de Lei Estadual de matéria relativa ao direito do consumidor, estabelecendo obrigações aos órgãos de controle e restrição de crédito.

Eis o texto de lei objeto da pretensão de declaração de inconstitucionalidade:

“LEI Nº 15.659, DE 09 DE JANEIRO DE 2015

Regulamenta o sistema de inclusão e exclusão dos nomes dos consumidores nos cadastros de proteção ao crédito

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 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 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.”*

Imperioso, de início, analisar o disposto no art. 24 da Constituição Federal, que trata das matérias cuja competência para legislar pertence concorrentemente à União, Estados e Distrito Federal e prevê o regime jurídico das atribuições de competência:



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

V - produção e **consumo**;

(...) “§ 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 a 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.”

Segundo a melhor doutrina, quando se trata de competência concorrente entre entes federativos, não se pode pensar em normas hierarquicamente inferiores ou superiores, mas apenas de diplomas que se complementam diante da possibilidade de disciplinamento comum de determinadas matérias.

Mesmo diante da atribuição da União de apenas estabelecer normas gerais, errada é a ideia de que a competência dos Estados e Distrito Federal tenha natureza meramente regulamentar. Na verdade, as normas de competência concorrente estão dentro de uma sistemática integrativa de ordens normativas, onde devem ser permitidas disposições específicas em respeito à peculiaridades regionais e interesses locais.

Decerto, as normas no âmbito estadual devem seguir as diretrizes estabelecidas nas normas gerais, cuja competência legislativa pertence a União. Não foi o que ocorreu, *data venia*, com edição da Lei ora em análise, que tão somente estabeleceu obrigações aos órgãos de consumo dentro das diretrizes estabelecidas pela Lei Nacional cuja competência legislativa recai sobre a União.

Deve-se atentar que o próprio CDC, ao prever em seu artigo 7º a possibilidade de estabelecimento nos novos direitos em razão de legislação ordinária superveniente, deixa em aberto a necessidade integrativa a ser desempenhada por outras ordens normativas.

Como muito bem destacou o Presidente da Comissão Nacional das Relações de Consumo, está consagrada como norma geral no CDC o princípio da vulnerabilidade do consumidor (inciso I do art 4º).

O mesmo diploma legal em seu artigo 43 § 2º estabelece também como norma geral a obrigação de cientificar o consumidor acerca da abertura de cadastro, ficha, registro e dados



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

pessoais e de consumo. Da mesma forma o direito à informação está previsto em outras passagens da norma consumerista, como, por exemplo, no art. 6º, III.

Já o não atendimento da obrigação retificação de informações inexatas pelos órgãos de crédito é inclusive tipificado como crime pelo CDC, nos termos dos arts. 61 e 73:

“(…) Art. 61. Constituem crimes contra as relações de consumo previstas neste código, sem prejuízo do disposto no Código Penal e leis especiais, as condutas tipificadas nos artigos seguintes.

Art. 73. Deixar de corrigir imediatamente informação sobre consumidor constante de cadastro, banco de dados, fichas ou registros que sabe ou deveria saber ser inexata:”.

Fica evidente, portanto, que a Lei Estadual impugnada em absoluto fere o CDC, não incorrendo em qualquer inconstitucionalidade, eis que não modifica as diretrizes gerais estabelecidas no mesmo diploma, nem tampouco invade a competência legislativa da União, mas, ao contrário, vem conferir maior eficácia aos princípios de proteção ao consumidor, por natureza vulnerável, previstos na Lei Federal.

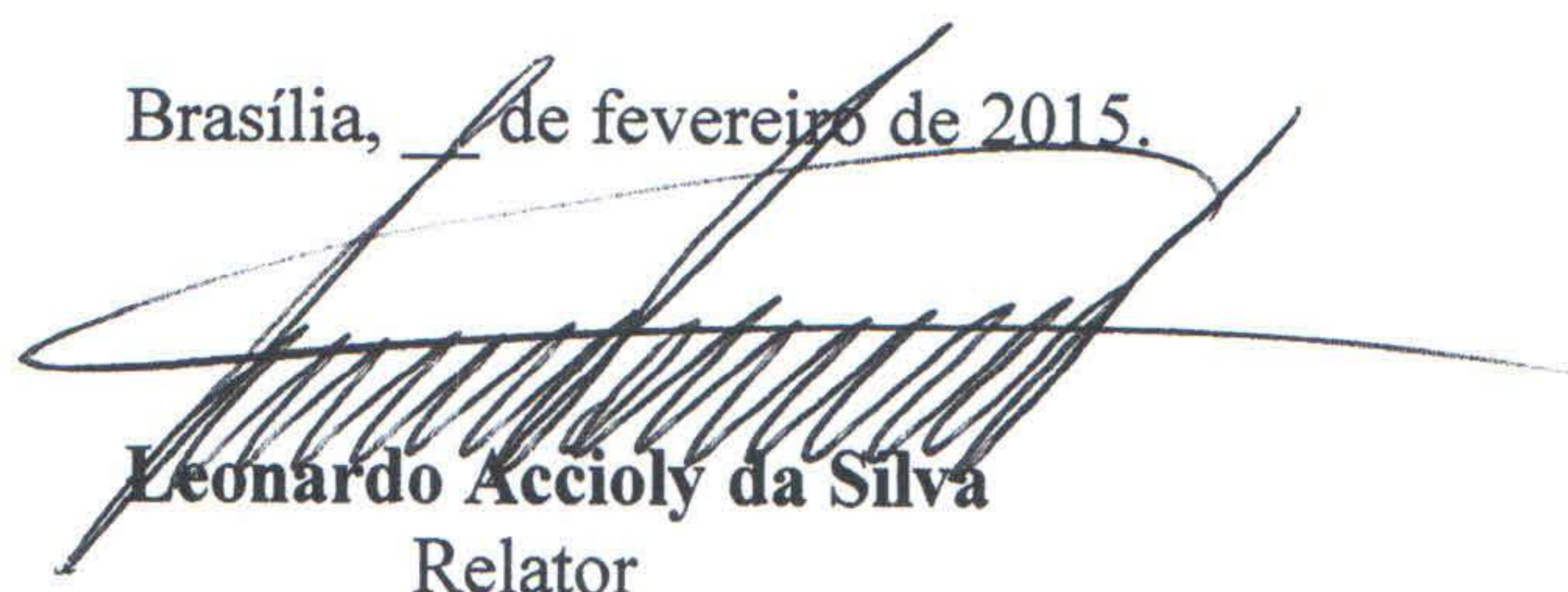
Por outro lado dá maior segurança a ambas as partes envolvidas na relação de consumo, na medida que estabelece a obrigação do envio de carta com aviso de recebimento, evitando assim a negatização indevida do consumidor.

Por fim, diante da obrigação do Estado em proteger o consumidor prevista nos arts. 5º, XXXII, e 170, V, da Constituição Federal, entendo que a Lei Estadual guerreada pela Confederação Nacional de Diretores Lojistas não só é constitucional como profundamente feliz e oportuna diante dos conhecidos abusos cometidos pelos órgãos controladores de cadastros de inadimplentes.

Diante do exposto, opino pelo ingresso do Conselho Federal da OAB, como *amicus curiae*, nos autos da ADI 5225 do Supremo Tribunal Federal, a fim de que opine no sentido de defender a constitucionalidade da Lei estadual n. 15.659/2015.

É como voto.

Brasília, 1 de fevereiro de 2015.


Leonardo Accioly da Silva
Relator

**ANEXO 15 – Parecer Comissão de Defesa do Consumidor da
OAB - Proposição n. 49.0000.2015.000549-3**



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

Memorando n.º 001/2015-GAC/CEDC

Brasília, 29 de janeiro de 2015.

OAB - CF 30/01/2015 10:57:00 BRT



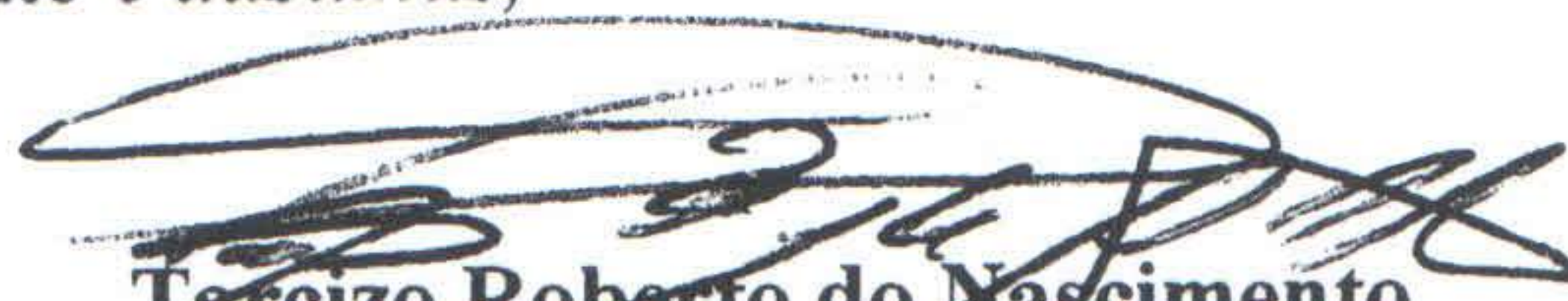
49.0000.2015.000598-0

De: Gerência de Assessoramento às Comissões
Para: Conselho Pleno do CFOAB
Assunto: Proposição n. 49.0000.2015.000549-3/COP.

Senhor Gerente.

Por determinação do Presidente da Comissão Especial de Defesa do Consumidor, Dr. Odon Bezerra Cavalcanti Sobrinho, encaminho parecer referente à proposição n. 49.0000.2015.000549-3/COP, para conhecimento, análise e demais providências cabíveis.

Atenciosamente e *adsumus*,


Tarcizo Roberto do Nascimento
Gerente/GAC



PARECER 001/2015

ORIGEM – COMISSÃO NACIONAL DAS RELAÇÕES DE CONSUMO – CFOAB
INTERESSADO - **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES LOJISTAS**

ADI- 5224

PARECER

O presente feito versa sobre a Constitucionalidade da Lei 15.659, de 09 de Janeiro do Fluyente ano, oriunda do estado de São Paulo, que aprovada pela Assembleia Legislativa daquele Estado e, vetado integralmente pelo Sr. Governador do Estado, sob o palio de ser matéria exclusiva da União, por estar incerta na lei Federal 8.078/90, Código de Proteção e Defesa do Consumidor, sendo derrubado tal veto pela augusta Casa Legislativa do Estado, promulgada pelo Sr. Presidente e publicada no Diário Oficial do dia 10 de janeiro do ano em curso.

Busca agora, a Confederação Nacional de Dirigentes Lojista, a Declaração pelo Egrégio STF, a declaração de inconstitucionalidade, em uma petição extensa e argumentativa.

Eis, pois, uma apertada síntese do que interessa.

Em principio, busquemos fazer um breve estudo do que seja competências legislativas e materiais em um estado federado e a sua distribuição do poder de gerar leis, delimitando o espaço pertencente a cada um.

Em trabalho disposto no site direitoconstitucionalpositivo.blogspot.com.br/2010/10/, o Dr. José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior, citando Fernando Dias Menezes de Almeida, assim dispõe:

“Como já se frisou, o problema nuclear da repartição de competências na Federação reside na partilha da competência legislativa, pois é através dela que se expressa o poder político, cerne da autonomia das unidades federativas. De fato, é na capacidade de estabelecer as leis que vão reger as suas próprias atividades, sem subordinação hierárquica e sem a intromissão das demais esferas de poder, que se traduz fundamentalmente a autonomia de cada uma dessas esferas. Autogovernar-se não significa outra coisa senão ditar-se as próprias regras. (...) Assim, guardada a subordinação apenas ao poder soberano – no caso o poder constituinte, manifestado através de sua obra, a Constituição -, cada centro de poder autônomo na Federação deverá necessariamente ser dotado da competência de criar o direito aplicável à respectiva órbita. E 2 porque é a



Constituição que faz a partilha, tem-se como consequência lógica que a invasão – não importa por qual das entidades federadas – do campo da competência legislativa de outra resultará sempre na inconstitucionalidade da lei editada pela autoridade incompetente. Isto tanto no caso de usurpação de competência legislativa privativa, como no caso de inobservância dos limites constitucionais postos à atuação de cada entidade no campo da competência legislativa concorrente.” (Competências na Constituição de 1988. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2.000, p. 97).

Em princípio é de se enaltecer que o Governador do Estado de São Paulo, em Parecer fundamentado, vetou por completo o Projeto de Lei, citando inclusive sumulas do STJ, de números 359 e 404.

Aliás, a sumula mais recente, recebe inúmeras críticas, pois fere o princípio da boa-fé objetiva, princípio esse, norteador do direito do consumidor.

Com efeito, no inciso I do art. 4º do CDC, vamos encontrar o princípio da Vulnerabilidade do consumidor, frente ao mercado de consumo, significando ser ele, consumidor, o elo mais fraco na cadeia, devendo ser tratado de forma diferenciada.

Ora, a redação encontrada no §2º do Art. 43, deixa bem claro o atendimento deste princípio, impondo ao Fornecedor a obrigação de cientificar o consumidor que estará procedendo a abertura de um cadastro senão vejamos como se encontra redigida “ **a abertura de cadastros, ficha, registro e dados pessoais e de consumo deverá ser comunicada por escrito ao consumidor, quando não solicitada por ele**”.

Em outro ponto, a norma consumerista entende que o dever de informar é bem largo, para tanto insculpiu como direito básico, delineado em art. 6º-III.

Art. 6º - São direito básicos do consumidor

(...)

III – a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços...

Feitas tais considerações e, de volta ao tema, não vejo como a norma emanada do Poder Legislativo do Estado de São Paulo, tenha ferido o CDC. Muito pelo contrário, dá uma maior segurança para ambas as partes, pois oferece toda transparência possível, notadamente de comunicação. Ela faz referencia as dividas protestadas e cobradas em juízo. Por meridiano entendimento, em ambas as hipóteses o consumidor foi cientificado, uma pelo cartório, com o aviso inequívoco do protesto e outra pela citação válida.

Desta feita, não há contrariedade ao texto federal, por emprestar maior eficácia e eficiência ao sistema de Proteção ao Consumidor, haverá sem dúvidas um maior ônus financeiro.

Sob a interpretação se há violação a constituição, sigo no mesmo caminho, e o faço com suporte no inciso V do Art. 24 da CF, notadamente quando confere à União, aos Estados e ao Distrito Federal o poder de legislar concorrentemente sobre as normas de produção e consumo, não fosse assim, haveria descompasso do exposto no art. 55 do código de Proteção e Defesa do Consumidor.

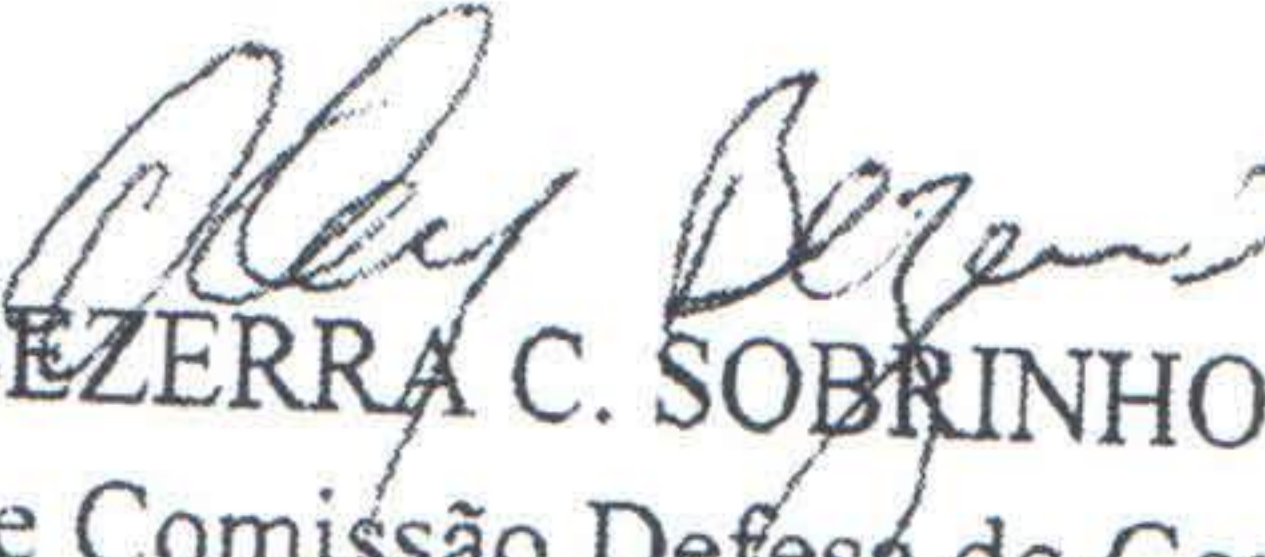
Por outra banda, o CDC, com arrimo no art. 7º, cria em seu contexto um microssistema próprio, sendo cláusula aberta deste sistema, tudo sob o comando dos Arts. 5º XXXII e 170-V, da Constituição Federal.

Por tais razões, SMJ, entendo ser a norma emanada do Poder Legislativo Paulista, como CONSTITUCIONAL, não havendo violação ou mesmo usurpação a lei Federal.

Desta feita, opino que o Conselho Federal da OAB, habilite-se no feito, defendendo a CONSTITUCIONALIDADE da lei, como asseverado, mais favorável ao Consumidor, nos exatos termos do Art. 7º do CDC, por ser um microssistema próprio.

É o meu PARECER.

Brasília, 28.01.2015.


ODON BEZERRA C. SOBRINHO
Presidente Comissão Defesa do Consumidor
CFOAB.

ANEXO 16 – Parecer Técnico-Jurídico Prof. José Geraldo Brito Filomeno

Ref.: **PARECER TÉCNICO-JURÍDICO**

Prof. **JOSÉ GERALDO BRITO FILOMENO**

Advogado, consultor jurídico, professor especialista em Direito do Consumidor por notório saber pela Faculdade de Direito da U.S.P., membro da Academia Paulista de Direito, da Comissão Geral de Ética Pública do Governo do Estado de S. Paulo e da Congregação da Escola Superior do Ministério Público. Foi Procurador-Geral de Justiça do Estado, o primeiro Promotor de Justiça a exercer as funções de Promotoria de Justiça do Consumidor do país, instituidor das Promotorias de Justiça do Consumidor, seu coordenador por treze anos, e vice-presidente da comissão especial que elaborou o anteprojeto do vigente Código de Defesa do Consumidor.

Interessado: **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS
DO BRASIL**

Assunto: **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5224-SP em
face da Lei Estadual nº 15.659, de 2015**

São Paulo, fevereiro de 2015

C O N S U L T A

Trata-se de consulta que nos foi formulada pelo **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL**, entidade de ampla representatividade social e jurídica em nosso país, à vista da propositura da ADIN nº 5224/SP – Ação Direta de Inconstitucionalidade em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal.

Ajuizada pela CNDL – Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas em face da Augusta Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, tem por objeto-alvo a Lei Paulista nº 15.659/15, e cuja alegação principal é a de que referida Lei, ao estabelecer a exigência de prévia comunicação escrita com Aviso de Recebimento sobre a iminente *negativação* de consumidores inadimplentes, estaria inviabilizando e causando enorme prejuízo para os Serviços de Proteção ao Crédito.

Até porque, em apertada síntese, o art. 43 do Código de Defesa do Consumidor – *lei de caráter geral* –, não necessitaria de qualquer suplementação ou complementação, a teor do que preceitua o art. 24 da Constituição Federal.

Destarte, cuidando a lei do Estado de São Paulo de matéria já inteiramente regulada por lei da União, ou seja, pelo *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor* (Lei Federal nº 8.078, de 11-9-1990), revela-se aquela manifestamente inconstitucional, e assim deverá ser declarada.

Referida entidade interveniente, com efeito, na qualidade de *amicus curiae* em face da relevância da matéria em testilha, bem como se tendo em vista o interesse de milhões de consumidores de todo o país cuja economia pessoal vem sendo afetada pelas atividades dos chamados *bancos de*

dados e cadastros de consumidores, vem de nos formular os quesitos adiante declinados.

Q U E S I T O S

1º) Qual é a natureza do Código de Defesa do Consumidor? Trata-se de uma lei que traça normas gerais das relações de consumo?

2º) Admite-se que os Estados-membros da Federação possam legislar sobre relações de consumo? Quais os seus limites?

3º) Em matéria de proteção do consumidor frente aos chamados *bancos de dados e cadastro de consumidores*, o art. 43 do referido Código do Consumidor é suficientemente claro a respeito das cautelas que devam ser adotadas?

4º) A Lei Estadual de São Paulo nº 15.659/15 dispôs que, em matéria de comunicação ao consumidor de que seu nome poderá ser negativado, deverá o aviso se dar por escrito, e mediante correspondência com A.R. (Aviso de Recebimento). Assim dispondo, a referida lei estadual incidiu em inconstitucionalidade, na medida em que o art. 43 do Código do Consumidor já fala dessa comunicação?

5º) Solicita-se ao parecerista que teça outras considerações que entenda úteis e cabíveis à questão ora suscitada.

ENFOQUE CENTRAL DA QUESTÃO

Apesar de tornarmos a esse enfoque central passos adiante, é mister desde logo salientar que, embora os chamados *bancos de dados e cadastros dos consumidores* tenham caráter público, e sujeitos até mesmo a *habeas data* no sentido dos prejudicados poderem fazer valer seus direitos e interesses, **têm-se travestido de verdadeiros cartórios de protestos, sem, contudo, o ônus e a estrita conformação desses a rigoroso regramento legal.**

Neste sentido, e ainda à guisa de introdução ao presente parecer, enquanto que naqueles cartórios, por exemplo, um título somente é protestado após rigorosa triagem, prenotação e notificação do devedor, **os bancos de dados**, como SERASA, SPC e outros, apenas recebem os dados dos comerciantes e outros agentes econômicos e sem maiores formalidades ou cautelas, inserem o apontado devedor em cadastros desabonadores, encaminhando-o uma singela carta de comunicação de *iminente negativação*.

Com isso, o que se constata é que inexiste no Brasil um órgão sequer de *Proteção ao Crédito* propriamente dito. O que se conhece, sim, são entidades que, sob o disfarce de proteção ao crédito, funcionam como verdadeiras empresas de cobrança. E a insurgência contra a lei estadual objeto da ADIN 5224 bem evidencia tal fato.

Tais empresas, a serviço dos seus clientes (fornecedores de diversos matizes - *i.e.*, lojas, fábricas, bancos, prestadores e serviços em geral etc.), e sem exercerem a mínima qualificação dos créditos, enviam aos consumidores cartas simples de cobrança, muitas vezes com boletos bancários já anexados, sob a ameaça de que, se o débito não for liquidado no prazo por elas estabelecidos, seus nomes serão inseridos nos cadastros e bancos de dados de proteção ao crédito.

Esta prática, indubitavelmente, serve de intimidação e coação aos consumidores para pagarem importâncias indevidas para que não fiquem com os seus *nomes sujos*.

E, ao contrário do que fora defendido por aludidas instituições, a lei paulista em vigor não cria qualquer malefício ao consumidor e a sociedade, mesmo porque a forma de atuação dessas empresas é que, em última análise, acaba onerando a concessão dos créditos e, conseqüentemente, prejudicando, indistintamente, todos os consumidores, inclusive aqueles que sempre foram ADIMPLENTES.

Ora, todos os custos gerados com as cartas de cobrança dos INADIMPLENTES, acabam sendo repassados para as taxas de financiamento. Da mesma forma em que são repassados para os consumidores todos os custos dos fornecedores com as consultas aos bancos de dados dessas empresas, realizadas a cada solicitação de financiamento, remuneradas por consulta ou pacote de consultas, mesmo dos consumidores que sempre foram inadimplentes.

Se fossem gratuitas para os credores as cobranças dos inadimplentes e gratuitas as pesquisas realizadas por ocasião da concessão dos financiamentos, as taxas de financiamento seriam muito mais baixas.

Todavia, a Autora da ADIN em voga desvirtua os verdadeiros motivos que ensejaram a edição da irretocável nova Lei Paulista.

Sabe-se que a prática dessas empresas era a de efetuar as negativas dos consumidores depois de determinados dias da expedição da comunicação, sem qualquer qualificação dos créditos e prova de entrega da missiva no endereço de seu destinatário. Com isso, atendem aos interesses de seus clientes, servindo como instrumento de cobrança, sob a ameaça de inserção dos consumidores em seus bancos de dados como inadimplentes.

Pois bem. Se os cadastros e bancos de dados de consumidores só podem conter informações claras e verdadeiras (cf. o art. 43 do CDC), a constituição da informação negativa, prevista no mesmo dispositivo legal, apenas se consubstancia com a qualificação do crédito, isto é, com a verificação quanto a veracidade daquilo que está sendo cobrado e com a devida comprovação da ciência do consumidor, tal como indicado na nova legislação paulista.

Daí a compreensão do fato do legislador paulista ter ressalvado, para as negativas sem a comunicação com A.R., as dívidas que tenham sido protestadas ou que já estejam sendo cobradas em juízo. Isto porque, para o prosseguimento do protesto ou da ação judicial de cobrança, é requisito essencial a prova da realização da intimação ou citação, conforme o caso, do devedor.

Desta forma, também não há que se falar em aumento de protesto ou de ações judiciais de cobrança, apenas porque a Lei Paulista estabeleceu a garantia do consumidor ser comunicado, diante da exigência da prova da realização da entrega da comunicação.

Aliás, muito pelo contrário: justamente a enorme quantidade de abusos cometidos por esses bancos de dados é que certamente vem, em muito, contribuindo para o aumento cada vez maior de demandas, notadamente nos Juizados Especiais Cíveis. Estes, a seu turno, acabaram por se transformar, por isso mesmo, em verdadeiros juízos ordinários e não especiais, que se caracterizam pela oralidade e, sobretudo, agilidade.

Dito isto e superado este necessário parêntese inicial, vale insistir: de forma alguma, a indigitada Lei Estadual-SP Nº 15.659, do corrente ano de 2015 (Anexo I), contém qualquer inconstitucionalidade.

Com efeito, o que o Código de Defesa do Consumidor fez foi, simplesmente disciplinar – lei fundamentalmente principiológica que é – dentre outras matérias relevantes em termos de relações de consumo, a coibição de eventuais abusos praticados pelos mencionados *bancos de*

dados e cadastros de consumidores, por razões mais do que evidentes. E isto não apenas no plano administrativo, como também civil e penal.

Desta forma, assim como os bancos se debateram – e ainda se debatem –, apesar da fragorosa derrota que lhes impôs o Supremo Tribunal Federal na ADIN Nº 2491, para não serem abrangidos pela lei consumerista, igualmente os citados bancos de dados de há muito tempo têm manifestado seu inconformismo ante qualquer tipo de regramento mais cuidadoso de suas atividades **potencialmente lesivas aos direitos dos consumidores**. Vejamos.

1. TENTATIVAS PARA COIBIR OS ABUSOS PRATICADOS POR FORNECEDORES E BANCOS DE DADOS DE DEVEDORES: NOTIFICAÇÃO DO DEVEDOR MEDIANTE CARTA COM A.R.: UMA QUESTÃO DEBATIDA, REBATIDA E ORA REVISITADA

1.1 Ação civil pública paradigmática. Em sede de ação civil pública ajuizada pelo ilustrado Ministério Público Federal perante o Juízo da 20ª Vara Cível Federal de S. Paulo em face da SERASA - Centralização de Serviços dos Bancos S.A., que mantém o mais organizado e temido banco de dados do país e do Banco Central do Brasil (Processo Nº 2001.61.00.032263-0), foi proferida decisão, em 23 de abril de 2002, à guisa de tutela antecipada, nos seguintes termos:

a) “a Ré SERASA seja obrigada a exigir dos seus clientes, antes de qualquer ação, documento formal que ateste a existência aparente da dívida ou informação positiva a ser divulgada através do CRÉDIT BUREAU SERASA, ou banco cadastral de mesma natureza, ainda que com outro nome;

b) os consumidores passem a ser informados pela SERASA, através de carta registrada de mão própria com aviso de recebimento, aguardando-se o prazo mínimo de 15 (quinze) dias, após a

notificação, para que o eventual lançamento naquele cadastro seja realizado¹;

c) seja inserida, no conteúdo da carta registrada, esclarecimento sobre a possibilidade de o consumidor entrar em contato diretamente com a SERASA de modo a comprovar a existência de erro ou inexatidão na informação;

d) a Ré SERASA seja compelida a remeter carta registrada de mão própria com aviso de recebimento a todos os consumidores cujos nomes encontram-se de modo ilegal no banco de dados CREDIT BUREAU SERASA e CREDIT BUREAU SCORING, ou outro banco de dados da mesma natureza, dando ciência sobre a forma e o conteúdo das anotações ali existentes, bem como quanto à possibilidade de suspensão do lançamento mediante comunicação, à SERASA, da existência de erro ou inexatidão na informação;

e) em havendo comprovação do consumidor, diretamente à SERASA, da existência de erro ou inexatidão sobre o fato informado, seja a Ré obrigada a retirar, independentemente de manifestação dos credores ou informantes, os dados cadastrais indevidos. Considerando que a SERASA tem sede em São Paulo – Capital, mas oferece os seus serviços em todo o País, impõe-se a aplicação da presente decisão em todo território nacional, não obstante a regra contida no artigo 16 da Lei nº 7.347/85, com as alterações ocorridas posteriormente.”

Em sua decisão, a digna Juíza de Direito Federal, Dra. Giselle de Amaro e França, assevera que **embora caibam às chamadas INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES** do sistema de informações cadastrais **responsabilidade pela veracidade das mesmas** acerca dos consumidores, **bem como a obrigação de obter autorização destes para**

¹ Destaques nossos.

que se proceda a tal envio, não seria crível que, como órgão responsável pelo cadastro das informações financeiras dos consumidores, a SERASA não tenha conhecimento sobre a veracidade das informações que abriga e ainda procure se eximir de qualquer responsabilidade em relação a elas.

E acentua: ***“Como cumprir a regra inscrita no § 1º do artigo 43² do Código de Defesa do Consumidor, que exige que os cadastros e dados devem ser objetivos, claros, verdadeiros e em linguagem de fácil compreensão, se as informações ali inscritas não são previamente checadas? Sim, é certo que existem regras na legislação que permitem a punição das instituições participantes que enviarem dados incorretos ao cadastro. Inclusive, o próprio contrato firmado entre as partes exige a SERASA de qualquer responsabilidade. Mas não se pode concluir, daí, que a SERASA não tem qualquer responsabilidade. A uma porque, nos termos do § 4º do artigo 43 da Lei nº 8.078/90, é considerada entidade de caráter público, sujeita, pois, à regra inscrita no artigo 37, § 6º da***

² “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**”. Também de interesse: “§ 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. § 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.”

*Constituição Federal*³, sendo responsável, assim, pelo serviço prestado, vale dizer, se permitir a veiculação de informação falsa, pode ser acionada. A duas porque, não obstante o contrato firmado entre as partes estipule, expressamente, que compete à instituição participante obter autorização expressa, por escrito, do consumidor, para o repasse de dados à SERASA, quando as informações são enviadas, não é exigida, ao que consta, qualquer comprovação de que dita autorização foi efetivamente dada. E não basta, para tanto, que as instituições participantes forneçam à SERASA a autorização. É que, na maior parte das vezes, senão em sua totalidade, as autorizações são assinadas pelos consumidores sem que eles tenham conhecimento do seu significado.⁴ Elas são incluídas entre as inúmeras demais cláusulas e acompanham o ‘pacote’ oferecido. Vislumbro, neste ponto, violação a direito básico do consumidor, que é o direito à informação clara sobre o serviço prestado e à proibição de cláusulas abusivas impostas no fornecimento de produtos e serviços (Lei nº 8.078/90, artigo 6º, III e IV). Poder-se-ia alegar que algumas empresas esclarecem os consumidores do seu conteúdo, mas deve imperar, aqui, a regra inscrita no inciso VIII do artigo 6º da Lei nº 8.078, sendo facilitada a defesa dos seus direitos, face à

³ Art. 37 – (...) § 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

⁴ Confirmam-se, ainda, de interesse, os seguintes dispositivos da Constituição Federal: Art. 5º (...) V – é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem; (...) X – são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; LXXII – conceder-se-á *habeas data*: para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo.

6 Aliás, anotamos que, a teor da Portaria nº 03, de 15-3-2001, da Secretaria de Direito Econômico, é considerada cláusula abusiva e, portanto, nula de pleno direito, em complementação ao rol enumerativo do art. 51 do Código de Defesa do Consumidor, aquela que: “7. Autorize o envio do nome do consumidor e/ou seus garantes a cadastros de consumidores (SPC, SERASA etc.), enquanto houver discussão em juízo relativa à relação de consumo”.

hipossuficiência. Entendo, ainda que o fato de a SERASA possibilitar, gratuitamente, que as pessoas compareçam aos seus postos e solicitem baixa ou retificação de informação, não afasta as ilegalidades verificadas⁶. E que o que se pretende, aqui, é que o consumidor tenha conhecimento prévio e claro acerca das informações positivas que serão enviadas à SERASA e que tenha possibilidade, por qualquer que seja o motivo, de manifestar a sua discordância, em momento diverso ao da compra. Ora, se o consumidor, ao adquirir um produto ou serviço, insurgir-se contra o envio de dados, acerca daquela operação, à SERASA, possivelmente será visto de forma 'suspeita', sendo até impossibilitado de efetivar a compra, pois pode haver a presunção de que há alguma coisa a temer. Importante, então, que a autorização seja confirmada pela SERASA."

E destacamos da referida decisão, ainda, o seguinte: ***"Por fim, em que pese a Lei nº 8.078/90 não exigir, de forma expressa, a forma a ser utilizada para a comunicação, ao consumidor, da abertura de cadastro, ficha, registro e dados pessoais e de consumo, tenho que a forma sugerida pelo MPF – envio de carta registrada de mão própria com aviso de recebimento – atende aos reclamos do legislador e merece acolhida"***.

1.2 Ação coletiva. Referida demanda, todavia, não encerra novidade: **questão analisada e resolvida há quase 20 anos pelo Ministério Público de S. Paulo mediante Ação Civil Pública.**

Com efeito, a douta Promotoria de Justiça do Consumidor de São Paulo, Capital, nos idos de 1996, já intentara feito semelhante ao ora noticiado (**Processo nº 2.472/96 – 2ª Vara Cível do Foro Central da Comarca da Capital**), cujo desfecho, em primeira instância, foi o seguinte (fls. 436/456 dos respectivos autos):

"Em harmonia com o exposto, e considerando o mais que dos autos consta, JULGO PROCEDENTE EM PARTE a ação, para condenar a ré ao cumprimento de obrigação de fazer consistente em comunicar, por escrito, aos consumidores a abertura de

cadastros, fichas, registros e dados pessoais e de consumo em nome deles, inclusive aos que já constam de seus bancos de dados, como exige o artigo 43, § 2º, da Lei 8078/90, bem ainda que se abstenha de divulgar a quaisquer interessados os registros desses consumidores até a concretização da pré-citada comunicação, por carta, fax telegrama, ou edital, ou pessoalmente, sob pena do pagamento de multa de R\$ 5.000,00, para cada comunicação escrita que não for realizada ou para cada divulgação efetuada sem comunicação escrita ao consumidor, sendo ainda cumulativamente condenada ao cumprimento de obrigação de fazer consistente em excluir dos seus bancos de dados ou cadastros de quaisquer espécies os nomes de consumidores cujos endereços sejam desconhecidos, e a obrigação de não fazer consistente em se abster de inserir desses mesmos cadastros e registros os nomes de consumidores cujos endereços ela não retém, também sob pena de pagamento de multa de R\$ 5.000,00, para cada nome que deixar de ser excluído ou for incluído nos arquivos de consumo da ré em descumprimento às obrigações a que se refere o presente pedido, tudo no prazo de 30 dias, que reputo adequado para a implementação de técnicas administrativas que possibilitem o cumprimento desse comando. As eventuais multas a serem arrecadadas em caso de descumprimento dessa ordem reverterão para o fundo de reparação de interesses difusos lesados, abrindo-se conta bancária para tanto, oportunamente. A ré arcará ainda com as custas e despesas pelo processo. O cumprimento desta decisão será fiscalizada por Oficiais de Justiça e auxiliares técnicos a serem indicados e nomeados por este Juízo, na fase de execução de sentença. P.R.I., São Paulo, 3 de março de 1997 – Ass. FERNANDO SEBASTIÃO GOMES – Juiz de Direito” (Doc. Nº 4).

1.3 Termo de compromisso de ajustamento de conduta. Ainda no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, em **10 de abril de 1997**, a digna Promotoria de Justiça do Consumidor da Capital **firmou termo de compromisso de ajustamento com a Associação Comercial de São Paulo**, mantenedora do **S.P.C.**, mediante o qual essa entidade, em última análise, **obrigou-se a comunicar a existência de apontamentos de inadimplência aos interessados, apenas não se tendo exigido que referida comunicação se faça mediante carta com aviso de recebimento, mas simplesmente mediante carta, a saber:**

(Ficha R nº 147/97 – CENACON)⁵

Procedimento nº 148/96 – PJC da Capital

TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO Nº 009/97

Aos 10 de abril de 1997, às 15:00 horas, na sede da Promotoria de Justiça do Consumidor, onde se achava a representante do Ministério Público Dr^a. Parisina Lopes Zeigler, compareceu **ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DE SÃO PAULO**, sociedade civil com sede nesta Capital, na Rua Boa Vista, 51, inscrita no CGC/MF sob o nº 60.524.550/0001-31, ora representada por Dr. José Carlos Pinto dos Santos, qualificado no instrumento de procuração de fls. 48 dos autos do Procedimento nº 148/96, assistido pelo advogado Dr. João Baptista Morello Netto, conforme instrumento de mandato de fls. 11, tendo em vista os fatos tratados nos autos antes referidos, nos termos do art. 5º, § 6º, da Lei Federal 7.347, de 24 de julho de 1985, **assumindo, mediante compromisso de ajustamento à lei, as seguintes obrigações:**

1. obriga-se a comunicar ao consumidor, previamente, por via postal, a partir do dia 05 de agosto de 1997, a inclusão de seu nome no Banco de Dados do Serviço Central de Proteção ao Crédito – SCPC, consoante previsto no art. 43, parágrafo 2º, da Lei nº 8.078/90;

⁵ Texto obtido pela *internet*, no *site* do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça do Consumidor do Estado de S. Paulo.

2. no período compreendido entre o dia 05 de maio de 1997 e a data estipulada no item “1” supra, obriga-se a exigir de suas associadas declaração no sentido de que as mesmas realizaram a comunicação prévia prevista no dispositivo legal supramencionado e no art. 11, parágrafo 2º, do Regulamento Nacional dos Serviços de Proteção ao Crédito, sob pena de não ser atendido o pedido de inscrição, no SCPC, do nome do responsável por débitos em atraso;

3. obriga-se, ainda, a suspender o registro do débito sempre que houver dúvida ou reclamação do consumidor, até que seja realizada a verificação das informações constantes do banco de Dados do Serviço Central de proteção ao Crédito – SCPC;

4. a partir de 05 de agosto de 1997, obriga-se a não divulgar, a qualquer interessado, o nome do consumidor registrado no banco de Dados do SCPC, enquanto não for feita a comunicação objeto do item “1” supra;

5. a compromissária incidirá no pagamento de multa no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais) para cada infração às obrigações assumidas nos itens “1”, “2”, “3” e “4” supra;

6. a multa referida no item “5” supra será monetariamente corrigida até a data de seu efetivo recolhimento, de acordo com o índice utilizado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo para correção dos débitos judiciais;

7. a multa fixada no item “5” supra reverterá ao Fundo de Despesa e Reparação dos Interesses Difusos Lesados, previsto no art. 13 da Lei Federal 7.347/85;

8. o presente acordo produzirá efeitos legais depois de homologação pelo E. Conselho Superior do Ministério Público, nos termos do art. 112, parágrafo único, da Lei Complementar 734, de 26 de novembro de 1993.

Em seguida, pela Drª. PARISINA LOPES ZEIGLER foi determinado que, devidamente consertados, tornassem os autos conclusos para ulteriores deliberações. NADA MAIS. Lido e achado conforme, vai o presente termo de compromisso assinado pela Drª. Promotora de Justiça, pelo representante da compromissária, pelas testemunhas Maria Carla Mejuto, RG nº 19.864.965 e Lucília Alves Leão,

RG. nº 16.194.354-8) – (seguem as assinaturas dos participantes e testemunhas do ato)

2. CONTINUIDADE DOS ABUSOS

2.1 Implicações de ordem criminal. Apesar dessas meritórias e oportunas medidas adotadas, o fato é que estas ainda não foram capazes de deter abusos, como o adiante relatado, no âmbito penal, e outros já apreciados pelos Tribunais Estaduais e Superiores, no que tange a indenizações por danos morais aos consumidores em geral, cujos nomes foram “negativados” pela ora representada e outros bancos de dados privados.

Com efeito, apenas à guisa de exemplificação, dispõe o art. 71 do Código de Defesa do Consumidor, constituir crime contra as relações de consumo: ***“Utilizar, na cobrança de dívidas, de ameaça, coação, constrangimento físico ou moral, afirmações falsas, incorretas ou enganosas ou de qualquer outro procedimento que exponha o consumidor, injustificadamente, a ridículo ou interfira com seu trabalho, descanso ou lazer: Pena – Detenção de três meses a um ano e multa”***.

CASO CONCRETO: Na Apelação Criminal nº 984.621/5, originária da Comarca de Iguape, S.P., a 6ª Câmara do extinto Tribunal de Alçada Criminal do Estado de São Paulo manteve condenação de um corretor de imóveis e dois diretores do Serviço de Proteção ao Crédito (SPC), que negativaram o nome de uma senhora viúva, porque teria ficado a dever a comissão pela venda de uma casa, procedimento de que resultou o cancelamento de contas bancárias e outras dificuldades na obtenção de crédito.

TRECHO RELEVANTE DO ACÓRDÃO: ***“A conduta do réu A configurou modalidade clara de cobrança indevida e tendente a produzir contrariedade e constrangimento moral na suposta devedora. Pretendendo-se com direito a dela receber comissão pela***



intermediação promovida em transação imobiliária e vendo sua pretensão resistida pela suposta vendedora, deveria fazer como se faz em toda e qualquer nação civilizada do mundo: recorrer ao Judiciário para se ver ressarcido. Ao invés de fazer isso, limitou-se a fazer uma notificação extrajudicial e, sem dúvida prevalecendo-se da sua condição de membro da Associação Comercial, da qual acabou por ser eleito presidente durante o desenrolar dos fatos, tentou receber o seu crédito constrangendo T com a ameaça de incluir seu nome no SPC. Observe-se que já na notificação de fls. 108 A ameaçava T de, não sendo pago, promover a inscrição de seu nome no Serviço de Proteção ao Crédito. Ora, se o tal crédito decorria de serviços de corretagem negados pelas partes envolvidas na transação (comprador e vendedora negaram a intermediação, como se pode ver a fls. 96 e 97) não se poderia pura e simplesmente exigir seu pagamento através de ameaça de, não pagando, ter seu crédito cortado em todo o país, por intermédio do SPC local. Não se pode equiparar coisas e situações diferentes. Nenhum dano, nenhum constrangimento pratica o credor que, exibindo um documento hábil, requer o registro do não pagamento no SPC. Trata-se aí de um puro e simples exercício regular de direito. Coisa muito diferente é aquela situação, semelhante à dos autos, em que o crédito é questionável ou até mesmo negado pelo suposto devedor e em que a inscrição no SPC passa a ser brandida como uma arma contra o devedor, para obriga-lo a pagar dívida que não reconhece (...) Não se pode tratar da honra e dignidade alheias com tanta superficialidade como se sustenta nas razões de recurso, onde se afirma que basta uma simples ficha, desacompanhada de qualquer documento, para que seja incluído o nome ali indicado no cadastro de maus pagadores. Não se pode tratar e, segundo a leitura daquele documento demonstra, não se trata. A 'negativação', segundo se observa a fls. 81/87 é precedida de cuidados que deixem indubitosa a existência do crédito e da inadimplência, havendo inclusive a previsão de que possa o funcionário requisitar outros elementos de prova se houver dúvida a respeito da obrigação inadimplida. Ora, no caso, A e N desprezaram todo e qualquer cuidado e trataram de ir logo incluindo o nome de T no cadastro de inadimplentes, com o escopo único de atender à solicitação de A, que usava o SPC como instrumento de cobrança. Não pode haver dúvida de que o requerimento deva ser acompanhado de documento hábil e se o SPC vem fazendo inscrições desacompanhadas de tais

documentos, sem dúvida concorre para que credores usem o serviço para cobrança irregular de suas obrigações, numa clara afronta e num profundo desprezo pelas modernas relações com o consumidor, de que é exemplo profícuo o Código de Defesa do Consumidor ora em questão⁶.

2.2 Decisões de tribunais estaduais e do STJ. Acórdãos mais antigos do Superior Tribunal de Justiça, como os dos Recursos Especiais nºs. 313.586-RJ, 296.555-PB, 404.778, 285.401-SP e 22.337-8-RS, por exemplo, igualmente dão conta dos abusos que têm sido praticados por bancos de dados privados, como a SERASA, causando prejuízos irreparáveis aos cidadãos-consumidores em geral, por exemplo, e *ad argumentandum*:

- a) “CIVIL E PROCESSUAL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. CANCELAMENTO TEMPORÁRIO DE CARTÃO DE CRÉDITO. INSCRIÇÃO NO SERASA. DANO MORAL. FIXAÇÃO. ACÓRDÃO QUE MANTÉM A SENTENÇA, AFIRMANDO, CONCOMITANTEMENTE, A INEXISTÊNCIA DE INTERESSE RECURSAL. IMPROPREIDADE QUE NÃO COMPROMETEU O EXAME DO MÉRITO OU A VALIDADE DO JULGAMENTO” (Relator Ministro ALDIR PASSARINHO JR., j. de 12.3.2002, 4ª Turma, DJU de 20.5.2002, pg. 148);
- b) “CIVIL E PROCESSUAL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. DEVOLUÇÃO INDEVIDA DE CHEQUES. INSCRIÇÃO EM CADASTROS DE CRÉDITO. DANO MORAL. PROVA DO PREJUÍZO. DESNECESSIDADE. APELAÇÃO. PROVIMENTO PARCIAL. JULGAMENTO *EXTRA PETITA*. NÃO CONFIGURADO. VALOR DO RESSARCIMENTO. FIXAÇÃO” (Relator Ministro ALDIR PASSARINHO JR., j. de 20.5.2002, 4ª Turma, DJU de 20.5.2002, pág. 147).
- c) “RESPONSABILIDADE CIVIL. DANO MORAL. SPC. CPF. DOCUMENTO FALSO. ESTELIONATO. A EMPRESA VENDEDORA (PF) QUE LEVOU AO SPC O NÚMERO DO AUTOR, USADO PELO

⁶ Cf. nosso *Manual de Direitos do Consumidor*, Ed. Atlas, SP, 12ª edição, 2014, págs. 384-385.

ESTELIONATÁRIO NO DOCUMENTO FALSO COM QUE OBTIVE FINANCIAMENTO CONCEDIDO PELA VENDEDORA, DEVE INDENIZAR O DANO MORAL QUE DECORRE DO REGISTRO” (Recurso Especial nº 404.778, STJ – extraído do *site* do Centro de Apoio das Promotorias Cíveis do Estado de S. Paulo).

- d) “A EXISTÊNCIA DO PROTESTO É UM FATO ATRIBUÍVEL A QUEM LEVOU O TÍTULO AO CARTÓRIO. A IRREGULARIDADE DO SEU LANÇAMENTO DEVE SER ATRIBUÍDA AO OFICIAL. A CRIAÇÃO DO TÍTULO SEM CAUSA, AO SEU EMITENTE. MAS A RESPONSABILIDADE PELA INSCRIÇÃO DESSE FATO NO CADASTRO DE TRATAMENTO DE DADOS É DO CADASTRADOR. NO CASO, DA SERASA, QUE DEIXOU DE FAZER A COMUNICAÇÃO QUE A LEI DETERMINA (ART. 43 do CDC). Referido acórdão teve como relator o Ministro RUY ROSADO DE AGUIAR, tendo sido seu voto no seguinte sentido:

O MINISTRO RUY ROSADO DE AGUIAR (RELATOR)

O recurso versa sobre o procedimento a ser adotado por banco de dados quando da inscrição do nome do devedor. No caso dos autos, o protesto de uma duplicata na praça do Rio de Janeiro foi inscrito nos arquivos da SERASA, sem a comunicação do registro. A autora tinha o direito de ser informada da inscrição da entidade administradora do cadastro, pois, desconhecendo a existência do registro negativo, a pessoa sequer tem condições de defender-se contra os males, inúmeros e graves, que daí decorrem, e de pedir seu cancelamento ou retificação. A existência do protesto é um fato atribuível a quem levou o título ao cartório; a irregularidade do seu lançamento deve ser atribuída ao Oficial; a criação do título sem causa, ao seu emitente; mas a responsabilidade pela inscrição desse fato no cadastro de tratamento de dados é do cadastrador. No caso, da SERASA, que deixou de fazer a comunicação que a lei determina (art. 43 do CDC). É certo que todo o registro efetuado por informação de terceiro acarreta também a responsabilidade deste pela inscrição indevida (credor, cobrador etc.), mas isso não afasta nem diminui a obrigação do cadastrador pelo que foi indevidamente registrado, nem o exime do dever de informar a pessoa de que se trata, preferentemente antes da prática do seu ato, mas sempre antes de qualquer efeito danoso ao titular dos dados. Se a

informação é recolhida de publicação oficial, por iniciativa do administrador do banco de dados, mais se acentua a sua obrigação de comunicação. Esta Turma já examinou situações assemelhadas, cujos precedentes podem ser lembrados: *‘A comunicação do registro ao devedor é obrigação também do SPC, ainda que os seus estatutos imponham tal providência ao lojista. Recurso Especial. Inexistência de seus pressupostos. Recursos não conhecidos (Resp. nº 273.250-CE, 4ª Turma, de minha relatoria’.* *‘De acordo com o artigo 43, § 2º, do Código de Defesa do Consumidor, e com a doutrina, obrigatória é a comunicação ao consumidor de sua inscrição no cadastro de proteção de crédito, sendo, na sua ausência dessa comunicação, reparável o dano oriundo da inclusão indevida. É de todo recomendável, aliás, que a comunicação seja realizada antes mesmo da inscrição do consumidor no cadastro de inadimplentes, a fim de evitar possíveis erros, como o ocorrido no caso. Assim agindo, estará a empresa tomando as precauções para escapar de futura responsabilidade’ (Resp nº 165.727-DF, 4ª Turma, relator o eminente Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, DJ 21.09.1998)’.* O r. acórdão ponderou que o endereço constante do título não era o da autora, pelo que de qualquer forma não surtiria efeito a providência. Ocorre que a Serasa obteve informação sobre a pessoa jurídica cujo nome estava registrando, tanto que informou a data de sua fundação, dado que não constava da cambial. Logo, se teve condições de conhecer tal detalhe, poderia também saber para onde endereçar a correspondência, que de qualquer forma, não enviou. O dano moral decorre da existência do registro negativo, e pode atingir também a pessoa jurídica. Considerando as circunstâncias da causa, a falta de comprovação de maiores dificuldades além das normais que decorrem do lançamento sem a comunicação devida, fixo a indenização em valor equivalente a 20 salários mínimos, isto é, R\$ 4.000,00. Não aprecio a questão relacionada com a regularidade do protesto, por já cancelado, o que também implica a eliminação do registro nos arquivos da demandada. A ação cautelar era procedente, pois havia razão para deferir desde logo a suspensão dos efeitos do registro no cadastro da ré. Posto isso, conheço do recurso e lhe dou provimento para julgar procedentes as ações, manter em definitivo a liminar concedida na cautelar e condenar a ré a pagar à autora a quantia de R\$ 4.000,00, a título de indenização por dano moral. Custas pela ré, que pagará honorários de 15% ao patrono da autora. É o voto”.

- e) “SERVIÇO DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO. CANCELAMENTO DO REGISTRO. PRAZO (CINCO ANOS). O REGISTRO DE DADOS PESSOAIS NO SPC DEVE SER CANCELADO APÓS CINCO ANOS. ART. 43, § 1º, do CDC (LEI Nº 8.078/90)” – 4ª Turma do STJ, *RSTJ* 77/205. Também do voto do Ministro Ruy Rosado de Aguiar extraímos o seguinte: “O Sr. Ministro Ruy Rosado de Aguiar (relator). 1. A inserção de dados pessoais do cidadão em bancos de informações tem se constituído em uma das preocupações do Estado moderno, onde o uso da informática e a possibilidade de controle unificado das diversas atividades da pessoa, nas múltiplas situações de vida, permite o conhecimento de sua conduta pública e privada, até nos mínimos detalhes, podendo chegar à devassa de atos pessoais, invadindo área que deveria ficar restrita à sua intimidade; ao mesmo tempo, o cidadão objeto dessa indiscriminada colheita de informações, muitas vezes, sequer sabe da existência de tal atividade, ou não dispõe de eficazes meios para conhecer o seu resultado, retificá-lo ou cancelá-lo. E assim como o conjunto dessas informações pode ser usado para fins lícitos, públicos ou privados, na preservação ou repressão de delitos, ou habilitando o particular a celebrar contratos com pleno conhecimento de causa, também pode servir, ao Estado ou ao particular, para alcançar fins contrários à moral ou ao Direito, como instrumento de perseguição política ou opressão econômica. A importância do tema cresce de ponto quando se observa o número imenso da vida humana praticados através da mídia eletrônica ou registrados nos disquetes de computador. Nos países mais adiantados, algumas providências já foram adotadas. Na Alemanha, por exemplo, a questão está posta no nível das garantias fundamentais, com o direito de autodeterminação informacional (o cidadão tem o direito de saber quem sabe o que sobre ele), além da instituição de órgãos independentes, à semelhança do *ombudsman*, com poderes para fiscalizar o registro de dados informatizados, pelos órgãos públicos e privados, para garantia dos limites permitidos na legislação (*in* Hassemer, *Proteção de Dados*, palestra proferida na Faculdade de Direito da UFRGS, 22.11.93). No Brasil, a regra do art. 5º, X, da Constituição de 1988 é um avanço significativo: *‘São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação’*. 2. O Serviço de Proteção ao Crédito (SPC), instituído em diversas cidades pelas entidades de classe de comerciantes e lojistas, tem a finalidade de

informar seus associados sobre a existência de débitos pendentes por comprador que pretenda obter novo financiamento. É evidente o benefício que dele decorre em favor da agilidade e da segurança das operações comerciais, assim como não se pode negar ao vendedor o direito de informar-se sobre o crédito do seu cliente na praça, e de repartir com os demais os dados que sobre ele dispõe. Essa atividade, porém, em razão da sua própria importância social e dos graves efeitos dela decorrentes – pois até para inscrição em concurso público tem sido exigida certidão negativa no SPC – deve ser exercida dentro dos limites que, permitindo a realização de sua finalidade, não se transforme em causa e ocasião de dano social maior do que o bem visado. Em primeiro lugar, é preciso admitir que tal registro somente deve ser feito com o prévio conhecimento do interessado, a fim de habilitá-lo a tomar as medidas cabíveis, fundadas na defesa que tiver, inclusive de inexistência do débito. Depois, impende considerar que tal registro não pode ser perpétuo. O nosso sistema jurídico não autoriza a indefinida permanência dos registros negativos nem para as sentenças criminais condenatórias, cujos efeitos desaparecem pelo simples efeito do tempo, daí a razão pela qual a Lei nº 8.078, de 11.9.90 (CDC), no seu art. 43, § 1º, veio dispor: *‘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 5 (cinco) anos’*. E já antes dele, a Súmula 11 do TJRS dispunha: *‘A inscrição do nome do devedor no SPC pode ser cancelada após o decurso do prazo de 3 (três) anos’*, a qual veio depois a ser alterada, estendendo o prazo para cinco anos. O registro do SPC, inscrito por iniciativa do credor que não exerce seu direito de crédito e se omite nas medidas judiciais cabíveis, força o devedor a saldar seu débito no balcão, onde lhe são comumente exigidas taxas e comissões abusivas, sem qualquer controle judicial, passando o banco de dados a servir como instrumento de cobrança, opressivo e não institucionalizado, com desvio de finalidade. O cancelamento do registro, decorrido o prazo de cinco anos, não afeta o direito de crédito do vendedor, que pode exercê-lo em juízo de acordo com a lei, ao mesmo tempo em que impede ao SPC (cuja ressonância ultrapassa a simples relação de créditos inadimplidos para se transformar em fato marcante na vida social) de desviar-se do fim a que está apostado. 3. No caso dos autos, o cancelamento dos registros feitos há mais de cinco anos, como ficou reconhecido no acórdão, está de acordo com a regra

do art. 43, § 1º, do CDC. Tal decisão não fere o disposto no art. 177 do CC porque não atinge o direito material de ação do credor, que ele pode dispor na forma permitida pela legislação processual civil. Também não causa gravame ao enunciado no § 5º do art. 43 do CDC, pois essa norma deve ser interpretada em harmonia com o disposto no § 1º do mesmo artigo. Neste, específico para o caso e por isso prevalente, está previsto o cancelamento do registro negativo em banco de dados após o decurso de cinco anos e foi o que aconteceu;

Também o extinto 1º Tribunal de Alçada Civil do Estado de São Paulo, pela sua 5ª Câmara de Férias, em julgamento 27 de janeiro de 1999, na Apelação Cível nº 752.531-7, de Ribeirão Preto, tendo por relator o Juiz Joaquim Garcia, assim decidiu:

“DA AÇÃO DECLARATÓRIA OBJETIVANDO A EXCLUSÃO DO NOME DO BANCO DE DADOS DO SERASA – Decisão fundada na validade de sua inclusão nos cadastros face à existência de execução e de cautelar pendentes. Restrição financeira decorrente da emissão de cheques sem fundos. Desrespeito ao art. 43, § 2º, do CDC, que exige a prévia notificação antes do lançamento no cadastro. Viabilidade somente após a apreciação do Poder Judiciário transitada em julgado. Instrumento de coação ao pagamento e inegável dano acarretado à imagem do cadastro. Recurso provido, invertidos os ônus da sucumbência”.

Veja-se, ainda, decisão da 22ª Vara Cível da Comarca do Rio de Janeiro, no Processo nº 2001.001.134.095-3, em sede de Medida Cautelar de Defesa do Consumidor:

“Como se trata de pretensão liminar para exclusão do nome de cadastros restritivos de crédito enquanto na ação principal a ser proposta, justifica-se o pedido a anteceder a discussão sobre o alegado débito e nenhum prejuízo de ordem processual ou material

acarretará à parte contrária que, ainda que seja afastada judicialmente a alegada inexigibilidade do débito (parte), preservará o direito de cobrança frente ao devedor. Assim sendo DEFIRO a liminar para exclusão do nome e CPF do requerente dos cadastros restritivos (SPC e SERASA) incluídos por ato do requerido pela alegada inadimplência de cartão de crédito. Oficie-se. Intime-se. Aguarde-se a propositura da ação principal no prazo legal”.

Do site do jornal “O Estado de São Paulo” de 18 de junho de 2007, igualmente, consta a notícia de que **“Banco indenizará por registro indevido no Serasa”**.

E do teor da mesma depreende-se o seguinte:

”Se houver registro indevido no cadastro de inadimplentes, o responsável deverá indenizar o consumidor, mesmo havendo outras inscrições em seu nome. Essa foi a decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que condenou o Banco do Estado de Santa Catarina a ressarcir o engenheiro agrônomo Leopoldo Loeff Júnior por ter lançado seu nome na lista de inadimplentes após o pagamento da dívida que tinha com a instituição financeira. O STJ reformou uma decisão anterior do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJ-SC), que negava ao engenheiro o direito à indenização pelo envio indevido de seu nome ao Serasa, uma vez que ele possuía um longo histórico de outros registros de inadimplência. Agora, o processo será encaminhado ao TJ-SC para que o valor da indenização seja fixado. O engenheiro mantinha conta no Banco do Estado de Santa Catarina e utilizava o limite do cheque especial. Acumulou uma dívida por ter ultrapassado o limite de sua conta e, em junho de 1997, vendeu um imóvel rural de sua propriedade para pagá-la. O depósito no valor de R\$ 6,5 mil quitou seus

débitos junto ao banco e a conta foi encerrada. Em julho de 1998, ao tentar abrir uma conta no Banco Real, foi avisado de que seu nome constava do cadastro de inadimplentes. Ou seja, mesmo depois da quitação do débito, o banco não retirou seu nome do Serasa, o que lhe causou constrangimento. Decidiu recorrer à Justiça. O STJ reconheceu o direito do engenheiro, uma vez que o registro de outros débitos no Serasa não descaracteriza seu direito à indenização, como defendia o TJ-SC”.

2.3 A Súmula nº 359 do STJ e decisões controvertidas. A Súmula nº 359 do STJ entende que **“cabe ao órgão mantenedor do cadastro de proteção ao crédito a notificação do devedor antes de proceder à inscrição”**, fazendo referência a diversos acórdãos proferidos por suas turmas⁷.

Não obstante seu enunciado, as decisões tanto do próprio STJ como dos tribunais estaduais, têm sido controversas. Vejam-se alguns exemplos a seguir.

2.3.1 Ap. Cível nº 507.324-4/0-00 - TJSP – Relator Desembargador PAULO GRAVA BRAZIL

“Ação declaratória de inexistência de relação jurídica cumulada com reparação de danos com pedido de tutela antecipada – Procedência – Inconformismo – Acolhimento em parte – Apelantes que alegam ter adotado as providências e cautelas de praxe agindo em exercício regular de direito ao apontar débito nos cadastros de inadimplentes. – Admissão do apelado, em manifestação e acolhimento de excludente de ilicitude que

⁷ Referências: MC 5.999/SP, AgRg no Ag 661.983/MG, Resp 648.916/RS, AgRg no Resp 617.801/RS, Resp 285401/SP, Resp 442.483/RS, Resp 595.170/SC, Resp 746.755/MG, Resp 849.223/MT.

afastam o dever de indenizar – Declaração de inexistência de relação com relação às apelantes – Recurso provido em parte”

Comentário: decisão a nosso ver equivocada. No momento em que o suposto devedor chama a atenção do alegado credor sobre a inexistência de débito – fato, aliás, bastante comum em *clonagem de cartões bancários e de crédito*, por negligência do próprio credor que não quer ou não tem condições de opor óbices a tais fraudes – não se pode aceitar a inclusão do suposto devedor em banco de dados de inadimplentes, fato que por si só lhe acarreta injustos prejuízos materiais (*i.e.*, impossibilidade de obter créditos ou mesmo emitir cheques), além de danos notoriamente morais (*i.e.*, ofensa à sua honra objetiva e subjetiva – pecha de *mau pagador*, aborrecimento e abatimento psicológico, além do ônus de ter de se defender em juízo).

2.3.2 Ap. Cível nº 713.774.05-00 - TJSP – Relator GRACIELLA SALZMAN

“Inexistência de débito cumulada com danos morais – Inscrição indevida do nome do cônjuge falecido no cadastro de proteção ao crédito – Inadmissibilidade – Cartão clonado – Falha do banco – Responsabilidade objetiva – Exercício regular de direito – Danos morais – Nexo de causalidade entre a conduta ilícita da apelada e resultado danoso configurado – Recurso provido”.

Comentário: decisão que nos parece escoreita, exatamente pelos fundamentos acima expostos.

2.3.3 Ap. Cível nº 129.411.600-00 – TJSP 24ª Câmara de Direito Privado – Relator ROBERTO MAC CRACKEN

INDENIZAÇÃO – DANO MORAL – CARTÃO DE CRÉDITO CLONADO – INDEVIDA INSCRIÇÃO EM ÓRGÃO DE

PROTEÇÃO AO CRÉDITO - DANO 'IN RE IPSA' QUE NÃO NECESSITA DE PROVAS DA SUA OCORRÊNCIA - VALOR DA CONDENAÇÃO - MAJORAÇÃO - A ocorrência de clonagem de cartão de crédito, com a consequente inclusão do nome da consumidora em órgão de proteção ao crédito de forma indevida, configura o dano”.

2.3.4 Ap. Cível nº 717.598.410-0 – TJSP - 19ª Câmara de Dir. Privado – Relator PAULO HATANAKA

“... de 2006, através de evidente e notória clonagem dos cartões de crédito/débito, ocorrendo o saque de valores em saldo de conta corrente dos autores – Má prestação dos serviços bancários – Inteligência do disposto no artigo 14 caput, do CDC – O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeito (...)

Comentário: esta decisão também atendeu aos princípios do CDC.

2.3.5 Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 2006/0064580-0 – STJ – Relator Ministro FERNANDO GONÇALVES – 4ª Turma

“CIVIL. INSCRIÇÃO. SERASA. TUTELA ANTECIPADA. SÚMULA 7/STJ.

1. A inscrição de nome de devedores em cadastro da SERASA e afins não se erige como automático direito, puro e simples, da instituição financeira, mas se submete a requisitos, conforme pacificado pela 2ª Seção desta Corte.

2. Tutela antecipada e seus requisitos são imunes ao crivo do especial, ut súmula 7/STJ.

3. *Agravo regimental não provido*”.

Comentários: essa decisão é fiel à Súmula 359 e de acordo com o nosso entendimento.

2.3.6 Em sentido contrário, entretanto, veja-se acórdão proferido há pouco tempo no âmbito da 4ª Turma do STJ, tendo por relator o Ministro LUÍS FELIPE SALOMÃO, cuja ementa segue abaixo:

“AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO REVISIONAL. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. EXCLUSÃO DO NOME DO DEVEDOR DOS CADASTROS DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO. REQUISITOS NÃO PREENCHIDOS. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ.

1. A conclusão a que chegou o Tribunal de origem, acerca da ausência dos requisitos autorizadores para concessão da antecipação da tutela, decorreu de convicção formada em face dos elementos fáticos existentes nos autos. Rever os fundamentos do acórdão recorrido importaria necessariamente no reexame de provas, o que é defeso nesta fase recursal (Súmula 7/STJ).

2. Pacífico o entendimento desta Corte no sentido de que a simples discussão judicial da dívida não é suficiente para obstaculizar ou remover a negativação do devedor nos bancos de dados, a qual depende da presença concomitante dos seguintes requisitos: a) ação proposta pelo devedor contestando a existência integral ou parcial do débito; b) efetiva demonstração de que a pretensão se funda na aparência do bom direito e em jurisprudência consolidada no STF ou do STJ e c) depósito da parcela incontroversa ou prestação de caução idônea. (Resp n. 1.061.530, Segunda Seção, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 22/10/2008). Na espécie, tais requisitos não foram atendidos. Incidência da Súmula 83/STJ.

3. *Agravo regimental não provido, com aplicação de multa*.⁸

2.3.7 Mais recentemente, ainda, outra decisão contrária ao entendimento aqui esposado sobreveio tendo como relator o mesmo Ministro LUÍS FELIPE SALOMÃO, na qual, após tratarem da legitimidade do órgão especial do Ministério Público promovente de ação civil pública que tratou exatamente da negativação precoce e sem maiores cuidados dos nomes de devedores junto a bancos de dados, decidiu pela desnecessidade dessas mesmas formalidades contrariando, inclusive, a própria Súmula 359 do referido Superior Tribunal de Justiça, bem como termos de compromisso de ajustamento de conduta firmados por alguns bancos de dados e a ação civil pública citada no início deste trabalho.

Referida Súmula nº 359 foi, na verdade, implicitamente revogada pela de nº 404, cujo teor é o seguinte, contrariando, repita-se, por força de argumentação, todas as conquistas até então obtidas pelos consumidores junto aos diversos órgãos do judiciário ***“É dispensável o aviso de recebimento (AR) na carta de comunicação ao consumidor sobre a negativação de seu nome em bancos de dados e cadastros”***. Vejamos jurisprudência que trata do tema:

“PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. BANCO DE DADOS DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO. CONSUMIDOR. INSCRIÇÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA. INTERESSE PROCESSUAL. PRINCÍPIO DA INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS. DESNECESSIDADE DE DOCUMENTO FORMAL PARA ATESTAR A DÍVIDA A SER INSCRITA NOS BANCOS DE DADOS DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO. AVISO DE RECEBIMENTO DISPENSADO. DESPICIENDA A NOTIFICAÇÃO RELATIVA A INFORMAÇÕES CONSTANTES EM BANCOS DE DADOS PÚBLICOS. NECESSÁRIA A INFORMAÇÕES CONSTANTES EM BANCOS DE DADOS PÚBLICOS. NECESSÁRIA A NOTIFICAÇÃO DE

⁸ AgRg no AREsp. 384.109-MS, julgamento de 8-10-2013.

NEGATIVAÇÃO DERIVADA DE INFORMAÇÕES
CONSTANTES DO CCF.

1. *A multa prevista no artigo 538, parágrafo único, do Código de Processo Civil exige, para sua imposição, que os embargos de declaração tenham caráter manifestamente protelatórios, o que não o caso em julgamento. Incidência da Súmula 98 do STJ.*
2. *O Ministério Público tem legitimidade para promover ação civil pública visando à defesa de direitos individuais homogêneos, ainda que disponíveis e divisíveis, quando na presença de relevância social objetiva do bem jurídico tutelado.*
3. *O interesse de agir do Ministério Público é presumido pela própria norma que lhe impõe a atribuição. Quando a lei lhe confere legitimidade para acionar ou intervir, é porque lhe presume o interesse (MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo. 24 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011, p. 391).*
4. *Em respeito ao princípio da instrumentalidade das formas, não tendo a parte contrária vislumbrado prejuízo na falta de sua intimação, e, tendo o Tribunal de Justiça de origem concluído de forma fundamentada que os documentos acostados não foram decisivos para o julgamento da ação, não há falar em nulidade.*
5. ***Aos bancos de dados e cadastros de inadimplentes cabem apenas as anotações das informações passadas pelos credores, não sendo de suas alçadas a confirmação por meio de documento formal dos dados fornecedores.***
6. ***A Segunda Seção deste Tribunal, no julgamento do REsp. 1.083.291-RS, representativo de controvérsia repetitiva (art. 543-C do CPC), consolidou o entendimento de que para a notificação ao consumidor da inscrição de seu nome em cadastro restritivo de crédito basta o envio de correspondência dirigida ao***

endereço do devedor, sendo desnecessário aviso de recebimento. Incidência da Súmula 404 do STJ.

- 7. Restrições ao crédito derivadas de informações constantes em bancos de dados públicos, como os pertencentes a cartórios de protesto de títulos e de distribuição judicial, por serem de notoriedade pública, afastam o dever de notificação por parte do órgão de proteção ao crédito.*
- 8. O cadastro de emitentes de cheques sem fundo mantido pelo Banco Central é de consulta restrita, não podendo ser equiparado a dados públicos, remanescendo o dever de notificação por parte da Serasa em caso de negativação derivada de tais informações.*
- 9. A simples discussão judicial da dívida não é suficiente para obstaculizar ou remover a negativação do devedor dos bancos de dados, a qual depende da presença concomitante dos seguintes requisitos: a) ação proposta pelo devedor contestando a existência integral ou parcial do débito; b) efetiva demonstração de que a pretensão funda-se na aparência do bom direito; e c) depósito ou prestação de caução idônea do valor referente à parcela incontroversa para o caso de a contestação ser apenas de parte do débito (REsp. 114.8179-MG, rela. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 26/02/2013, DJe 05/03/2013).*
- 10. Esta Corte vem exercendo o controle das astreintes quando exorbitam os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Assim, embora se reconheça as obrigações de fazer e não fazer aqui mantidas, a imposição de multa diária por qualquer descumprimento deve ser fixada ao prudente e razoável arbítrio do juiz da execução. Vencido o relator neste ponto.*

11. Recurso especial a que se dá parcial provimento”.⁹¹⁰

**3. DAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS E LEGISLATIVAS ADOTADAS
NO PASSADO E RECENTEMENTE NO ÂMBITO DOS PROTESTOS
DE TÍTULOS**

3.1 Provimento nº 01/73 da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de S. Paulo. Conforme nos dá conta o Provimento nº 01/73¹¹ da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, passou-se a proibir, a partir de sua edição, **a publicação dos protestos de títulos e outros documentos em jornais, o que era até então permitido.** Em compensação, entretanto, permitiu que **os Cartórios de Protesto, em procedimento sigiloso, repassassem a efetivação dos protestos às entidades privadas que mantêm cadastros próprios.**

Com efeito:

“O Desembargador José Carlos Ferreira de Oliveira, Corregedor Geral da Justiça do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais,

Considerando a necessidade de melhor disciplinar o fornecimento de relações diárias dos títulos protestados a terceiros interessados e à publicação das mesmas pela imprensa, bem como o decidido no Processo C.G. nº 37.717-7,

Resolve:

Artigo 1º - Somente depois de efetivado o protesto e em cada caso, poderão ser fornecidas certidões ou informações a terceiros estranhos aos títulos levados aos Cartórios de Protestos de Títulos.

⁹⁹ REsp. 1.033.274-MS, 4ª Turma do STJ, relator ministro LUÍS FELIPE SALOMÃO, j. de 6-8-2013, in DJe. De 27-9-2013.

¹⁰ Nossos destaques em negrito em face da controvérsia ora discutida.

¹¹ Publicado no Diário Oficial do Estado de São Paulo, 25 de janeiro de 1973, pág. 04.

Artigo 2º - Tratando-se de solicitação da Associação Comercial ou da Associação dos Bancos do Estado os Cartórios continuarão a lhes fornecer uma relação diária dos protestos já tirados com a nota de se cuidar de informação reservada, vedada sua publicação pela imprensa, mesmo parcialmente.¹²

Parágrafo 1º - A obrigação prevista neste artigo será suspensa se o seu caráter sigiloso for desatendido.

Parágrafo 2º - Da referida relação constarão as declarações eventualmente prestadas no Cartório pelos interessados, desde que sejam diretamente vinculados nos títulos levados a protestos.

Artigo 3º - Revogam-se as disposições em contrário, continuando em vigor o mais que se contém no Provimento nº 10-70. Publiquem-se, registre-se e cumpra-se. São Paulo, 18 de janeiro de 1973. José Carlos Ferreira de Oliveira – Corregedor Geral da Justiça”.

3.2 Procedimento das entidades de “proteção ao crédito”. As referidas entidades, embora continuem a obter os dados dos Cartórios de Protestos de Títulos e Documentos, **continuaram também com seu cadastro próprio, a partir de informes encaminhados por seus filiados.**

Não se pode negar nem a existência legítima dessas entidades, nem sua utilidade para a efetividade e segurança dos negócios efetuados por seus filiados. Referidos serviços, outrossim, têm sido bastante ampliados e sofisticados, mediante uma formidável rede de inteligência eletrônica, viabilizando consultas e informações de cunho eminentemente comercial e em fração de segundos, inclusive o acompanhamento de todas as ações de cobrança e execuções.

¹² Com destaques nossos.

4. DA LEGITIMIDADE DOS BANCOS DE DADOS

4.1 Origens. Ao discorrer sobre a evolução histórica e organização dos bancos de dados brasileiros, ANTÔNIO HERMEN DE VASCONCELLOS E BENJAMIN¹³ assinala que:

“No Brasil, os arquivos de consumo, embora fenômeno recente, evoluíram e cresceram rapidamente. Não faz muito tempo que o Brasil entrou, de modo massificado (o que não inclui a anotação na velha ‘caderneta’), na fase das vendas a prazo. Nos primórdios da popularização dos negócios de consumo e crédito – década de 50 e primeira metade da de 60 – não era nada simples, para o fornecedor e para o consumidor, o generalizado parcelamento do preço de produtos e serviços de consumo. Ao contrário, o procedimento mostrava-se demorado, oneroso e de difícil manuseio, como narra Bertram Antônio Stürmer, em detalhado estudo sobre o tema e as experiências pioneiras de crediário na cidade de Porto Alegre, nomeadamente da Casa Masson e das Lojas Renner. A embrionária técnica mercadológica do pagamento parcelado exigia de cada empresa a organização e manutenção de toda uma estrutura própria destinada a viabilizar o financiamento em condições mínimas de segurança para o credor. O candidato ao crédito precisava preencher minucioso cadastro, não só com seus dados pessoais, mas indicando ainda os locais onde habitualmente adquiria produtos e serviços, como o armazém, a alfaiataria e, em especial, outros estabelecimentos onde já comprara a prazo. Crucial em especial, outros estabelecimentos onde já comprara a prazo. Crucial nesse modelo primitivo de concessão massificada de crédito era a contratação pelas empresas de funcionários especializados, chamados

¹³ Código Brasileiro de Defesa do Consumidor Comentado pelos Autores do Anteprojeto, Editora Forense Universitária, Rio, 7ª edição, págs. 353-354.

informantes, com a exclusiva função de verificar, diária e pessoalmente, as referências que o candidato ao crédito apresentar (...) Ainda segundo Stürmer, foi em Porto Alegre que surgiu o primeiro SPC do Brasil, desdobramento natural da larga aceitação popular do emergente crediário, assim como das dificuldades de operação e insegurança das informações arquivadas, de forma isolada, por cada empresa que operasse com crediário. Assim, nos anos 50, 27 empresários da cidade, em reunião realizada na Associação Comercial, fundaram, como associação civil sem fins lucrativos, o Serviço de Proteção ao Crédito – SPC, com ata de criação lavrada no dia 22 de julho de 1955. Logo em seguida, São Paulo criava o segundo SPC do País e já em 1962 era realizado em Belo Horizonte o 1º Seminário Nacional de SPCs.”

4.2. Configuração constitucional. A própria Constituição Federal, não obstante tenha, como já visto linhas atrás, previsto dentre os direitos e garantias fundamentais (art. 5º), o direito de resposta, proporcional ao agravo, além de indenização por dano material, moral ou à imagem (inc. V do mencionado art. 5º), a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra, e da imagem das pessoas, assegurando até mesmo o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação (inc. X do referido dispositivo), ou então assegurando a todos o acesso à informação e resguardando o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional (inc. XIV do mesmo art. 5º), **acabou por institucionalizar os referidos bancos de dados** os quais, como visto, não passavam, alguns anos atrás, de meros auxiliares dos comerciantes no lido com sua clientela e fornecedores.

Assim, consta do mesmo disposto constitucional retro invocado, mais particularmente, em seu inciso LXXII, a criação da garantia denominada ***habeas data*** que, ao lado do mandado de segurança, do *habeas corpus*, individual e coletivo, além do mandado de injunção, serve para tornar efetivo os direitos individuais e coletivos materialmente previstos.

Ora, ao disciplinar esse novo remédio constitucional, ou *writ*, na nomenclatura anglo-americana, dispôs o inc. LXXII, com efeito, que ele é cabível: **a) “para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais OU DE CARÁTER PÚBLICO.”**¹⁴ E na alínea “b”, dispôs que *“para retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo”*.

Desta forma, não se pode negar que referidos bancos, ainda que não pertencentes a órgãos governamentais, como, por exemplo, os que exercem o poder de tributação de empresas e cidadãos, **existem, de direito, embora de cunho privado, mas assemelhados aos de natureza pública, porquanto sua atividade é reconhecida como tendo caráter público.**

4.3 Fluxo de informações fornecedores ⇔ bancos de dados. Hoje, como já visto em tópico anterior, tal é o poderio de tais bancos de dados, que qualquer informação a eles repassada por um seu afiliado, como por exemplo, um simples atraso por dias no pagamento de uma prestação ou parcela de financiamento, faz surgir o risco e a ameaça – muitas vezes explícita – da chamada “negativação” do nome do devedor, trazendo-lhe transtornos e evidentes prejuízos, consistentes na impossibilidade de qualquer concessão de crédito.

Ou, em poucas palavras, com a devida vênia uma vez mais, **transformaram-se os bancos de dados, como a SERASA e o S.P.C., em VERDADEIROS CARTÓRIOS DE PROTESTOS PARALELOS E NÃO OFICIAIS, e sem as formalidades a eles impostas por lei.** Se não, vejamos.

4.4 A lei nº 9.429/1997. Consoante dispõe o art. 1º da **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997** a qual, como se sabe, **define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros**

¹⁴ Destaques nossos.

documentos de dívida e dá outras providências¹⁵: ***“Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida”.***

E seu art. 3º assevera que: ***“Compete privativamente ao Tabelião de Protesto de Títulos, na tutela dos interesses públicos e privados, a protocolização, a intimação, o acolhimento da devolução ou do aceite, o recebimento do pagamento, do título e de outros documentos de dívida, bem como lavrar e registrar o protesto ou acatar a desistência do credor em relação ao mesmo, proceder às averbações, prestar informações e fornecer certidões relativas a todos os atos praticados na forma desta lei.”***

Ora, no que concerne ao fornecimento de informações às referidas entidades privadas, e delas para terceiros interessados, destacamos o art. 29 e parágrafos da referida Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, que, como se pode verificar, contém determinações bastante rígidas quanto ao fornecimento das mesmas informações, o que reforça a temeridade quanto à sua divulgação de maneira corriqueira, informal.

Com efeito.

Art. 29 – Os cartórios fornecerão às entidades representativas da indústria e do comércio ou àquelas vinculadas à proteção do crédito, quando solicitada, certidão diária, em forma de relação, dos protestos tirados e dos cancelamentos efetuados, com a nota de se cuidar de informação reservada, da qual não se poderá dar publicidade pela imprensa, nem mesmo parcialmente.

¹⁵ O Provimento nº 10, de 19 de dezembro de 1997, da Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo regulamentou o serviço dos Tabelionatos de Protestos.

§ 1º - O fornecimento da certidão será suspenso caso se desatenda ao disposto no *caput* ou se forneçam informações de protestos cancelados”.

De singular relevo, outrossim, a seguinte determinação:

§ 2º - Dos cadastros ou bancos de dados das entidades referidas no caput somente serão prestadas informações restritivas de crédito oriundas de títulos ou documentos de dívidas regularmente protestados cujos registros não foram cancelados.

4.5 Exigências descumpridas. Ora, isto quer dizer, em suma e em última análise, que, embora seja lícito aos bancos de dados ou de cadastros privados, a manutenção de informações que lhes interessem, e sobretudo aos seus filiados, quer obtidas de fontes próprias, quer de Cartórios de Protestos, FICA EVIDENTE QUE DESSES CADASTROS SOMENTE PODERÃO SAIR INFORMAÇÕES NEGATIVAS CONTRA CONSUMIDORES, PRINCIPALMENTE QUANDO TAIS INFORMAÇÕES SEJAM RESTRITIVAS DE CRÉDITO, QUANDO HOUVER PROTESTO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS.

Conforme já anotamos passos atrás, aliás, a teor da **Portaria Nº 3, de 15 de março de 2001, da Secretaria de Direito Econômico**, é considerada cláusula abusiva e, portanto, nula de pleno direito, em complementação ao rol enumerativo do art. 51 do Código de Defesa do Consumidor, aquela que: ***“7. autorize o envio do nome do consumidor e/ou seus garantes a cadastros de consumidores (SPC, SERASA, etc.), enquanto houver discussão em juízo relativa à relação de consumo.”***

5. REQUISITOS FUNDAMENTAIS PARA HAVER A “NEGATIVAÇÃO”

5.1 Requisitos legais expressos. Ora, se é *conditio sine qua non* o protesto formal de título ou documento para que os bancos de dados forneçam informações negativas restritivas de crédito, como se pode admitir que o façam **ainda que permaneçam dúvidas em relação ao débito denunciado?**

Desta forma, embora as medidas levadas a efeito tanto pelo Ministério Público Federal como pelo Ministério Público do Estado de São Paulo atenham-se ao que determina o § 1º do art. 43 do Código de Defesa do Consumidor, é mister reconhecer-se que a cautela de comunicação de que algo consta contra o consumidor nos bancos de dados privados é **muito pouco, permissa vênia, ou insuficiente para que se evitem abusos contra os mesmos, já que a lei, que é bem posterior ao Código de Defesa do Consumidor, e trata, especificamente do protesto de títulos e documentos, exige, expressamente em seu artigo 29, que *SOMENTE SERÃO PRESTADAS INFORMAÇÕES RESTRITIVAS DE CRÉDITO ORIUNDAS DE TÍTULOS OU DOCUMENTOS DE DÍVIDAS REGULARMENTE PROTESTADOS CUJOS REGISTROS NÃO FORAM CANCELADOS.***

Ou seja, depois que os Cartórios de Protesto cumpriram todo o rito estabelecido pela referida lei.

Ora, isto quer dizer que mesmo comunicando aos eventuais *negativandos*, os bancos de dados privados não poderão fornecer informações a respeito dos mesmos antes do título representativo da dívida estar regularmente protestado e cujo registro não tenha sido cancelado. Mais claro, impossível.

É inegável, por fim, que o § 2º do Art. 29 da Lei nº 9.492/97, ***acabou por impor vedação aos bancos de dados mantidos por entidades representativas da indústria e do comércio, ou vinculadas à proteção do crédito em geral, na medida em que somente poderão refletir protestos efetivamente tirados, e não simples apontamentos ou assentos, como ora fazem, ainda que comunicando previamente aos***

interessados a possibilidade de sua inclusão nos mesmos bancos de dados.

5.2 Direitos básicos do consumidor. Ora, dentre os **direitos básicos do consumidor**, compilados pelo artigo 6º da Lei nº 8.078/90, está exatamente o da **“efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos”**.

A atitude das empresas que atualmente mantém “bancos de dados”, em substituir-se a um verdadeiro tabelionato de protestos de títulos e documentos, ou então, em face da simples notícia de um de seus afiliados, negativar o nome de uma pessoa, torna-se ameaça constante exatamente ao patrimônio material **e moral** dessas mesmas pessoas, revelando-se imperiosa a adoção de medidas antes preventivas, até, do que repressivas para que se evitem os danos de que fala o dispositivo em pauta do Código de Defesa do Consumidor.

Referido Código, por conseguinte, ao conferir ao consumidor, de modo geral, o direito da defesa preventiva de seus direitos e interesses, abre-lhe a possibilidade da chamada **tutela coletiva e difusa**, como é o caso de que ora se cuida. Isto é, **todos os consumidores que poderão se valer da obtenção de crédito para a aquisição de bens ou contratação de serviços, a prevalecer a atitude da representada, poderão estar sujeitos às represálias já referidas linhas atrás.**

5.3 Providências efetivas. Daí se entender, com o devido respeito, não serem suficientes as medidas adotadas quer pelo Ministério Público Federal, quer pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, já que a ameaça ao patrimônio material e moral de potenciais consumidores do sistema de crédito continua, por desvirtuamento das atividades dos bancos de dados privados, como se fossem verdadeiros cartórios de protesto, em absoluta subversão à ordem legal estabelecida, inclusive pela lei específica que cuida da matéria, **e bem posterior ao Código de Defesa do Consumidor e, nesse aspecto, bem mais restritiva do que o seu art. 43.**

Aliás, analisados o *caput* e seus parágrafos desse último dispositivo do Código de Defesa do Consumidor, em conjunto e harmonização com o art. 29 da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, observa-se claramente que o que se permite é, se o consumidor consentir, como já acentuado, que se abram fichas e cadastros a seu respeito.

Com relação a informes negativos, porém, **que impliquem restrição a crédito e outros negócios de seu interesse**, não se pode admitir que sejam pura e simplesmente divulgados, obstando-se com isso todos os atos da vida do consumidor, privando-o completamente do acesso a produtos e serviços. Ainda que se cuide, como visto, de uma simples rescisão contratual com retenção de cheques em garantia, ou então atraso de pagamento de uma prestação.

Não se prega com isso, à evidência, a pura e simples desídia do consumidor e a complacência de seus credores. O que se pretende, isto sim, é que se tomem os cuidados necessários para que toda a sua vida não se transforme em verdadeiro martírio, *data vênia*.

6. CONCLUSÕES QUANTO ÀS ATIVIDADES DOS BANCOS DE DADOS

Conclui-se, portanto que:

6.1 A Lei nº 9.492/97, deveria prevalecer sobre, inclusive, o próprio de defesa do consumidor, mas particularmente o § 2º de seu artigo 43, que se contenta com a simples comunicação ao consumidor da abertura de cadastro em seu nome, e, conseqüentemente, que o mesmo está prestes a ser negativado;

6.2 Resulta daí, portanto, uma vez que referido Código diz respeito especificamente a relações de consumo e não negociais em geral, QUE É PERFEITAMENTE PLAUSÍVEL QUE A LEI ESTADUAL SUPLENTE/COMPLEMENTE O CITADO § 2º DE SEU ART. 43,

EXATAMENTE NO SENTIDO DE DETERMINAR QUE AS NOTIFICAÇÕES SE FAÇAM POR CORRESPONDÊNCIA MAIS CUIDADOSA, TENDO O LEGISLADOR PAULISTA OPTADO POR CORRESPONDÊNCIA COM A.R. – AVISO DE RECEBIMENTO. Essa suplementação/complementação, aliás, está em perfeita sintonia com os parâmetros fixados pela Constituição Federal, no que concerne à chamada COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE, conforme se verá nos tópicos seguintes;

6.2 Informações negativas restritivas de crédito oriundas de títulos ou documentos de dívidas, constantes de seus registros, e independentemente de sua fonte, *somente deveriam ser fornecidas aos interessados (credores), depois de regularmente protestadas, e cujos registros não foram cancelados;*

6.3 Isto seria possível mediante o ajuizamento de ação civil pública pelos legitimados do art. 82 do Código de Defesa do Consumidor, formulando-se o pedido retro proposto e mediante a cominação de multa por hipótese revelada de descumprimento da decisão;

6.4 Desta forma, estar-se-ia cumprindo, de modo efetivo e cabal, o que determinam, a rigor, e em interpretação mais restrita, o art. 43 e parágrafos do Código de Defesa do Consumidor, bem como o art. 29 da Lei Federal nº 9.492, de 10 de setembro de 1997;

6.5 Com efeito, segundo taxativamente exige o art. 29 da referida Lei Federal nº 9.492/1997:

Art. 29 – Os cartórios fornecerão às entidades representativas da indústria e do comércio ou àquelas vinculadas à proteção do crédito, quando solicitada, certidão diária, em forma de relação, dos protestos tirados e dos cancelamentos efetuados, com a nota de se cuidar de informação reservada, da

qual não se poderá dar publicidade pela imprensa, nem mesmo parcialmente.

§ 1º - O fornecimento da certidão será suspenso caso se desatenda ao disposto no *caput* ou se forneçam informações de protestos cancelados”.

De singular relevo, outrossim, a seguinte determinação:

§ 2º - Dos cadastros ou bancos de dados das entidades referidas no caput somente serão prestadas informações restritivas de crédito oriundas de títulos ou documentos de dívidas regularmente protestados cujos registros não foram cancelados.

Ora, o *decisum* do STJ contido no Recurso Especial nº 1.033.274-MS, em sede de ação civil pública ajuizada pelo órgão competente do Ministério Público local, segundo o qual, em suma, as *negativações baseadas em informações prestadas pelos cartórios de protestos e de distribuições de feitos judiciais não demandam notificações pelos bancos receptores, porquanto dessas os devedores já tomaram conhecimento é absurdo, à vista do que se lê do parágrafo único do art. 29 da mencionada “lei dos protestos”*. Até porque entre a informação prestada ao banco de dados e a ciência do devedor, a dívida pode ter sido liquidada. Além do mais, e o que é mais grave, a lei, em momento algum, fala em qualquer outro tipo de informação repassada pelos cartórios de protestos, a não ser destes, efetivamente registrados e não cancelados, não havendo qualquer menção a informes sobre ações em andamento. Quiçá em face de eventuais feitos ajuizados pelos devedores, exatamente para excutirem as dívidas reclamadas. Uma questão, antes de mais nada, de bom senso, diga-se de passagem.

6.6 A medida certamente beneficiaria um número indeterminado de interessados, potencialmente ou já afetados pela prática que se pretende

coibir, e, portanto, de forma difusa, a teor do que dispõe o inciso I do parágrafo único do art. 81 do Código de Defesa do Consumidor.

7. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE

Questões Principiológicas e Administrativas

7.1 Dispõe o artigo 24, incisos V e VIII, além de seus quatro parágrafos, que:

“Art. 24 – Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

V – produção e consumo;

(...) responsabilidade por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

(...)

§ 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 a 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”.

7.2 Ao comentar tais dispositivos o eminente constitucionalista Professor JOSÉ AFONSO DA SILVA¹⁶ pondera que:

“1. REFERÊNCIAS CONTEXTUAIS – A legislação concorrente da União sobre as matérias indicadas supra se limitará a estabelecer normas gerais. Nisso a Constituição foi, às vezes, redundante. Por exemplo, no art. 22, XXIV, dá como privativo da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, enquanto no art. 24, IX, c/c o § 1º, declara caber-lhe legislar sobre normas gerais da educação. Não há nisso incoerência, como pode parecer. Legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional e legislar sobre normas gerais da educação somam, no fundo, a mesma coisa. A tradição arrastou os educadores da Constituinte a manter a regra que vem de 1946, que dava competência à União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional; mas também não poderiam deixar de incluir na competência concorrente legislar sobre educação, situação em que a União só tem poderes para fixar normas gerais. Tudo somado, dá na mesma, com um dispositivo a mais, sem necessidade. Por outro lado, foi omissa quando deu à União competência privativa para legislar sobre normas gerais (a) de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros (art. 22, XXI); (b) de licitação e contratação, em todas as modalidades estatais (art. 22, XXVII).mas não inseriu a matéria no art. 24, para

¹⁶ In *Comentário Contextual à Constituição*, Ed. Malheiros, S.P., 7ª edição, 2010, págs. 280-281.

indicar que Estados podem legislar também sobre essas matérias como fez, por exemplo, relativamente à Polícia Civil, Não é, porém, porque não consta da competência comum que Estados e Distrito Federal (este não sobre Polícia Militar, que não é dele) não podem legislar suplementarmente sobre esses assuntos”.

E ressalta¹⁷:

“Podem, e é de sua competência fazê-lo, pois que, nos termos do § 2º do art. 24, a competência da União para legislador sobre normas gerais não exclui (na verdade, até pressupõe) a competência suplementar dos Estados (e também do Distrito Federal, embora não se diga aí), e isso abrange não apenas as normas gerais referidas no § 1º desse mesmo artigo no tocante à matéria neste relacionada, mas também as normas gerais indicadas em outros dispositivos constitucionais, porque justamente a característica da legislação principiológica (normas gerais, diretrizes, bases), na repartição de competências federativas, consiste em sua correlação com competência suplementar (complementar e supletiva) dos Estados. Tanto isso é uma técnica de repartição de competência federativa que os §§ 3º e 4º complementam sua normatividade, estabelecendo, em primeiro lugar, que ‘inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades’, e, em segundo lugar, que ‘a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário’. Note-se bem, o constituinte foi técnico: a lei federal superveniente não revoga a lei estadual nem a derroga no aspecto contraditório; esta apenas perde sua aplicabilidade, porque fica com sua eficácia suspensa. Quer dizer, também: sendo revogada a lei federal pura e

¹⁷ *Op. cit.*, págs. 282-283.

simplesmente, a lei estadual recobra sua eficácia e passa outra vez a incidir¹⁸.

E mais adiante, no tocante aos dispositivos que cuidam da *produção e do consumo*, bem como de *danos ao consumidor*, acentua:

“2.5 Produção e consumo. São fatos econômicos sujeitos a disciplina jurídica. Quer dizer, Estados e Distrito Federal podem legislar sobre tais fatos, desde que obedeçam às normas gerais estabelecidas pela União.

(...)

2.8 Responsabilidade por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Essa competência, tendo em vista os parágrafos desse artigo, supõe o estabelecimento de normas gerais pela União e suplementares pelos Estados e Distrito Federal. Encontramos aí, como já disséramos de outra feita, uma disposição de difícil interpretação. Manoel Gonçalves Ferreira Filho acha que o preceito oferece grandes dificuldades de interpretação, para concluir que a responsabilidade aí referida não pode ser nem a criminal, nem a civil, porque sobre tais matérias a CF, no art. 22, I, deu competência legislativa exclusiva à União; daí que, em sua opinião, a única responsabilidade ali prevista é a de caráter administrativa. A interpretação não pode esvaziar o preceito. Algum sentido há que sobressair do texto em função de sua inserção no conjunto de regra sobre a competência legislativa concorrente. Uma das consequências dessa inserção pode ser mesmo a de abrir uma exceção à competência exclusiva da União para legislar sobre responsabilidade civil e criminal, de sorte que, tratando-se de dano a bens de valor artístico, estético, histórico e

¹⁸ Nossos destaques no corpo da citação em negrito e grifos.

*paisagístico, aos Estados e aos Distrito Federal também foi facultado fazê-lo. Mas a natureza da competência concorrente condiciona duplamente essa faculdade. No âmbito dessa competência, A União estabelece normas gerais e os Estados estabelecem normas suplementar, isso quer dizer que, em matéria de responsabilidade por danos a bens e valores culturais, a União tem competência para estabelecer normas gerais, deixando para os Estados e Distrito Federal as providências suplementares. A lei federal não incidirá em inconstitucionalidade se, nesse assunto, determinar aos Estados que, por lei própria, definam a responsabilidade do causador do dano nas situações a eles peculiares, como também não se reputará inconstitucional a lei estadual que, na inexistência de lei federal, suprir a carência, com base nos §§ do art. 24 da CF. **Importante consequência do inciso constitucional é que a responsabilidade administrativa na matéria fica sujeita à correlação norma geral federal/norma suplementar estadual. Assim, se uma lei de norma geral federal estabelecer sanções administrativas genéricas para infrações à cultura, poderão estas ser aplicadas por Estados e Municípios ainda no silêncio das respectivas legislações – o que não seria possível sem questionado dispositivo. Tenha-se ainda em mente o disposto no art. 216, § 4º, segundo o qual ‘os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei’ -- que, assim, pode até ser lei estadual***¹⁹.

7.3 Da mesma forma, ao cuidar dos mencionados dispositivos, o Professor KILDARE GONÇALVES CARVALHO²⁰, pondera que:

“Competência legislativa supletiva, é a que permite que os entes políticos próprios supram a legislação federal não exercida, quando a União deixa de regular determinada matéria. A Constituição, no artigo 24, § 3º, diz que, inexistindo

¹⁹ Aqui, destaques, *idem*.

²⁰ *In Direito Constitucional: teoria do estado e da constituição, direito constitucional positivo*, Ed. Del Rey, B.H., 10ª edição, 2004, págs. 501-503.

lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. Mas a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art. 24, § 4º).

Competência legislativa complementar é a que os Estados-Membros, respeitadas as normas gerais ou os princípios emanados da União, exercem para complementar a legislação federal, a fim de atender as peculiaridades locais. É importante acentuar que, no âmbito da legislação concorrente, cabe à União legislar sobre normas gerais (art. 24, § 1º), sendo que os Estados federados irão completar a legislação federal, detalhando-a segundo suas peculiaridades, mas respeitando sempre os limites da lei federal”.

E destaca na sequência das ponderações retro citadas:

*“Não é fácil a formulação de um conceito de normas gerais, notadamente pelo ângulo positivo; pelo ângulo negativo a dificuldade é menor. **Assim, pelo enfoque positivo, tem-se entendido que normas gerais são princípios, bases, diretrizes, que sustentam um sistema jurídico. Na concepção de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, ‘normas gerais são declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitadas, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitados pelos Estados-Membros na feitura das suas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas. Direta e indiretamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos.** A dificuldade reside, contudo, em saber até onde a norma será geral, e a partir de onde haverá particularização. Pelo enfoque negativo, as normas que não complementem, particularizem ou especifiquem são gerais. Apesar de todas essas*

dificuldades na sua identificação, as normas gerais se justificam pela necessidade de uniformização de determinadas matérias, a fim de se evitar que a excessiva diversificação normativa dos Estados-Membros comprometa o conjunto. A Constituição dispõe ainda sobre competência comum, que é uma competência concorrente administrativa, deferida à União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23)”.

7.4 De maneira assaz didática, o Professor ALEXANDRE DE MORAES²¹ também se manifesta quanto aos limites e extensão do art. 24 da Constituição Federal em matéria de competência legislativa concorrente. Vejamos:

“No âmbito da legislação concorrente, a doutrina tradicionalmente classifica-a em cumulativa sempre que inexistirem limites prévios para o exercício da competência, por parte de um ente, seja a União, seja o Estado-membro, e em não cumulativa, que propriamente estabelece a chamada repartição vertical, pois, dentro de um mesmo campo material (concorrência material de competência), reserva-se um nível superior ao ente federativo União, que fixa os princípios e normas gerais, deixando-se ao Estado-membro a complementação. A Constituição brasileira adotou a competência concorrente não-cumulativa ou vertical, de forma que a competência da União está adstrita ao estabelecimento de normas gerais, devendo os Estados e o Distrito Federal especificá-las, através de suas respectivas leis. É a chamada competência suplementar dos Estados-membros e Distrito Federal (CF, art. 24, § 2º). Essa orientação, derivada da Constituição de Weimar (art. 10), consiste em permitir ao governo federal a fixação das normas gerais, sem descer a pormenores, cabendo aos Estados-membros a adequação da legislação às peculiaridades locais. Note-se que, doutrinariamente, podemos dividir a competência suplementar dos Estados-membros e do Distrito Federal em duas espécies: competência complementar e competência supletiva. A

²¹ In *Direito Constitucional*, Ed. Atlas, S.P., 20ª edição, 2006, págs. 287-289.

primeira dependerá de prévia existência de lei federal a ser especificada pelos Estados-membros e Distrito Federal. Por sua vez, a segunda aparecerá em virtude da inércia da União em editar a lei federal, quando então os Estados e o Distrito Federal, temporariamente, adquirirão competência plena tanto para edição das normas de caráter geral, quanto para normas específicas (CF, art. 24, §§ 3º d 4º).

Sobre o tema, indispensável a lição de Raul Machado Horta:

‘As Constituições federais passaram a explorar, com maior amplitude, a *repartição vertical de competência*, que realiza a distribuição de idêntica matéria legislativa entre a União Federal e os Estados-membros, estabelecendo verdadeiro condomínio legislativo, consoante regras constitucionais de convivência. **A repartição vertical de competências conduziu à técnica da *legislação federal fundamental*, de *normas gerais* e de *diretrizes essenciais*, que recai sobre determinada matéria legislativa de eleição do constituinte federal. A legislação federal é reveladora das linhas essenciais, enquanto a legislação local buscará preencher o claro que lhe ficou, afeiçoando a matéria revelada na legislação de normas gerais às peculiaridades e à exigências estaduais. A Lei Fundamental ou de princípios servirá de molde à legislação local, É a *Rahmengesetz*, dos alemães; a *Legge-cornice*, dos italianos; a *Loi de cadre*, dos franceses; são as *normas gerais* do Direito Constitucional Brasileiro²².**

Dessa forma é possível o estabelecimento de algumas regras definidoras da competência legislativa concorrente:

- *A competência da União é direcionada somente às normas gerais, sendo de flagrante inconstitucionalidade aquilo que delas extrapolar;*
- *A competência do Estado-membro ou do Distrito Federal refere-se às normas específicas, detalhes, minúcias (competência suplementar). Assim, uma vez editadas as normas gerais pela União, as normas estaduais deverão ser particularizantes, no sentido de*

²² Destaques nossos em negritos e grifo.

- adaptação de princípios, bases, diretrizes e peculiaridades regionais (competência complementar);*
- *Não haverá possibilidade de delegação por parte da União, aos Estados-membros e Distrito Federal das matérias elencadas no art. 24 da Constituição;*
 - *O rol dos incisos destinados à competência concorrente é taxativo, portanto não haverá essa possibilidade em matéria destinada a lei complementar, por ausência de previsão do art. 24 da CF;*
 - *A inércia da União em regulamentar as matérias constantes do art. 24 da Constituição Federal não impedirá ao Estado-membro ou ao Distrito Federal a regulamentação da disciplina constitucional (competência supletiva). Note-se que, em virtude da ausência de Lei Federal, o Estado-membro ou o Distrito Federal adquirirão competência plena para a edição tanto de normas de caráter geral, quanto específico. Em relação à inércia legislativa da União, em sede de competência concorrente, decidiu o STF que, enquanto não sobrevier a legislação de caráter nacional, é de admitir a existência de um espaço aberto à livre atuação normativa do Estado-membro, do que decorre a legitimidade do exercício, por essa unidade federada, da faculdade jurídica que lhe outorga o art. 24, § 3º, da Carta Política;*
 - *A competência plena adquirida pelos Estados ou Distrito Federal é temporária, uma vez que, a qualquer tempo, poderá a União exercer sua competência editando lei federal sobre as normas gerais;*
 - *A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário”.*

8. NATUREZA DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR: uma lei eminentemente principiológica

8.1 Quando a comissão elaboradora do anteprojeto do vigente Código de Defesa do Consumidor, a qual honrosamente integramos, em junho de 1988, se pôs à sua redação, a primeira questão que se colocou foi a pré-existência de um sem número de normas que, ainda que de forma indireta, já tutelavam os chamados *direitos e interesses consumeristas*.

Tanto assim que o então secretário executivo do extinto Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, Professor LUIZ AMARAL com uma equipe de alunos da Universidade de Brasília, compilou, desde a Constituição Federal então vigente (Emenda Constitucional nº 1, de 1969), até portarias e outras disposições de repartições da mais variada gama, quase 400 (quatrocentos) diplomas legais diferentes, tão-somente no plano federal, os quais foram publicados em nada menos que 4 (quatro) volumes com 1.250 páginas cada um, pela Fundação “Petrônio Portella”, no âmbito do Ministério da Justiça.

Donde se pode constatar que na verdade, **não existe um direito do consumidor apenas, mas vários direitos**, constantes, ou não, do Código de Defesa do Consumidor que, todavia, **é a lei principiológica das relações de consumo e, por conseguinte, generalista em muitos pontos que devem ser melhor esclarecidos, complementados e suplementados – inclusive pela legislação estadual e do Distrito Federal.**

8.2 A segunda constatação da referida comissão foi no sentido de que diversos outros países já contavam com leis ou códigos de defesa do consumidor, tais como: na América Latina, Venezuela (1974) e México (1975); na Europa, Suécia (1973), Espanha (1982), Portugal (1984); na América do Norte, a Província de Quebec (1977), além de projetos, como a *Loi de la consommation*, na França, ainda em tramitação na Assembleia Nacional além de diversas outras normas espalhadas pelos Estados Unidos da América, e, sobretudo, a chamada *Lei Tipo*, elaborada pela então IOCU – Internacional Organization of Consumer’s Unions (hoje C.I. – Consumer’s Internacional), a pedido da ONU – Organização das Nações Unidas,

durante a II Conferência Latino-Americana e do Caribe realizada em Montevideu, em fevereiro de 1987²³.

Todas elas estabeleciam normas específicas de proteção e defesa do consumidor mas, ao mesmo tempo, **princípios basilares e fundamentais**, consistentes na **vulnerabilidade** desse personagem, e a **destinação final** dos produtos e serviços colocados à sua disposição no mercado de consumo.

No caso específico da *Lei Tipo*, aliás, maneira pela qual a ONU passou a orientar os países membros no sentido de adotarem leis de proteção e defesa do consumidor, a principiologia é ainda mais evidente, calcada, aliás, na Resolução ONU 39/248, de maio de 1985²⁴.

9. QUADRO COMPARATIVO ENTRE O ART. 43 DO CÓDIGO DO CONSUMIDOR – A LEI PAULISTA nº 15.659, DE 9-1-2015 – E SUA ANTECESSORA LEI PAULISTA Nº 10.337, DE 30-6-1999

Muito antes da edição da lei ora impugnada, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo elaborou a Lei nº 10.337, de 1999, já revelando sua preocupação com a temática ora revisitada. Só que de forma bastante tímida e inócua, já que não dotada de sanções em face do seu descumprimento. Se não, vejamos no quadro comparativo entre as referidas leis estaduais e o art. 43 do estatuto consumerista.

Art. 43 do CDC	Lei 15.659/15	Lei 10.337/1999
Art. 43 <i>caput</i> – O consumidor, sem prejuízo do disposto no art. 86, terá acesso às informações existentes em cadastros, fichas,	Não tem dispositivo correspondente	Não tem dispositivo correspondente

²³ Cf. nosso *Manual de Direitos do Consumidor*, Ed. Atlas, S.P., 12ª edição, págs. 782-786.____.

²⁴ *Idem*, págs. 777-781.



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.	Não tem dispositivo correspondente	Não tem dispositivo correspondente
§ 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. Em parte Correspondente => COMPLEMENTAÇÃO=> (em negrito)	Art. 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 inadimplimento 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 comprovada, mediante o protocolo	Art. 1º - Ficam os responsáveis por bancos de dados e cadastros de consumidores, bem como serviços de proteção ao crédito e congêneres, que atuem no Estado, obrigados a comunicar, imediatamente e por escrito, ao consumidor, quando da abertura de qualquer cadastro, ficha ou registro de dados pessoais e de consumo, que envolvam seu nome ou número de inscrição no



	de aviso de recebimento (AR) assinado, a sua entrega no endereço fornecido por ele.	Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda – CPF/MF.
§ 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.	Não tem dispositivo correspondente	Não tem dispositivo correspondente
§ 4º. Os bancos de dados e cadastros relativos a consumidores, os serviços de proteção ao crédito e congêneres são considerados entidades de caráter público	Não tem dispositivo correspondente	Não tem dispositivo correspondente
Não tem dispositivo correspondente COMPLEMENTAÇÃO	Art. 2º - A comunicação deve indicar o nome ou razão social do credor, natureza da dívida e meio, com	Não tem dispositivo correspondente

DA LEI ESTADUAL=> Não tem dispositivo correspondente COMPLEMENTAÇÃO DA LEI ESTADUAL=> (em negrito)	condições e prazos para paramento, antes de efetivar a inscrição. Par. Único. Deverá ser concedido o prazo mínimo de 15 (quinze) dias para quitação do débito ou a apresentação de comprovante de pagamento, antes de ser efetivada a inscrição do nome do consumidor nos cadastros de proteção ao crédito.	Não tem dispositivo correspondente
COMPLEMENTAÇÃO DA LEI ESTADUAL=> (em negrito) Não tem dispositivo correspondente	Art. 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	Não tem dispositivo correspondente

Não tem dispositivo correspondente	Art. 4º - As empresas deverão manter canal direto de comunicação, indicado expressamente no aviso de inscrição, que possibilite a defesa e a apresentação de contraprova por parte do consumidor, evitando a inscrição indevida.	Não tem dispositivo correspondente
COMPLEMENTAÇÃO DA LEI ESTADUAL=> (em negrito)		
COMPLEMENTAÇÃO DA LEI ESTADUAL=> (em negrito)	Par. 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.	Não tem dispositivo correspondente
Não tem dispositivo		



correspondente		
§ 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. Semelhança verificada com o § 5º <i>supra</i>	<= Disposições semelhantes => Complementação verificada	Par. Único (art. 1º). Os responsáveis referidos no <i>caput</i>, obrigam-se a expurgar de seus sistemas de armazenamento informações sobre pessoas físicas e jurídicas, que tenham quitado seus débitos, ou que, por decisão judicial, tiveram julgadas como extintas eventuais demandas causadoras de restrições creditórias. Art. 2º - A exclusão de que trata esta lei far-se-á da mesma forma como os bancos de dados e cadastros obtêm as informações cartorárias iniciais, dos distribuidores judiciais e extrajudiciais, por sua conta e risco.

9.1 Simples complementação ou suplementação – Ora, pelo que se asseverou noutro passo quanto à *competência legislativa concorrente entre União*, de um lado, e *Estados e o Distrito Federal de outro*, prevista

pelo art. 24, V, da Constituição Federal, isto ocorre, sem sombra de dúvidas, em matéria de **produção e consumo**.

E certamente ninguém irá negar que a questão da **constitucionalidade** ou não da **Lei Estadual** sob exame, **interessa diretamente aos milhões de consumidores brasileiros, em tese sujeitos à negatização de seus nomes pelos bancos de dados e de cadastramento.**

Desta forma, cuidando-se de questão intimamente afeita às **relações de consumo**, compete à **unidades federadas** legislar sobre essa matéria, **concorrentemente**.

Concorrentemente, no sentido previsto pelos §§ 1º e 2º do mesmo art. 24 da Constituição Federal, ou seja, e *in verbis*:

“§ 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.”

9.2 Normas complementares e de caráter administrativo – Da mesma forma tratada noutro passo deste parecer, ficou evidenciado que as unidades federadas têm o poder de **complementar NORMAS GERAIS ditadas pela União**, principalmente, as de caráter **administrativo**.

Ou nem isso: **no sentido de aclarar a norma geral emanada do ente federado.**

Desta forma, fica claríssimo que **DIZER QUE O CONSUMIDOR DEVE SER COMUNICADO DE QUE SEU NOME PODE SER NEGATIVADO (I.E., INSERIDO EM CADASTRO DE DEVEDORES), É BASTANTE GENÉRICO.**

O CÓDIGO DO CONSUMIDOR, NESSE SENTIDO – LEI DE CARÁTER GERAL E, SOBRETUDO, PRINCIPIOLÓGICA –, NÃO ENTROU EM PORMENORES PARA DIZER DE QUE FORMA ESSA COMUNICAÇÃO SE DARÁ.

A LEI ESTADUAL, POR CONSEQUENTE, NADA MAIS FEZ DO QUE COMPLEMENTAR ESSA NORMA GERAL, ESTABELECENDO QUE ISSO SE DEVE DAR DE MANEIRA ESCRITA, E COM CORRESPONDÊNCIA COM A.R. (I.E., AVISO DE RECEBIMENTO).

O que há de inconstitucional nisso, data vênua?

Conforme asseveramos noutro passo e em outras oportunidades, os *bancos de dados e cadastros de consumidores* tornaram-se **verdadeiros cartórios de protesto oficiosos**. E não obstante isso, **não querem se submeter ao mínimo de rigor deles exigido**, consoante estabelecido pela Lei nº 9.492/1997.

9.3 Sanções administrativas – O que apenas se lamenta é que, cuidando a lei estadual em discussão basicamente de obrigações que devem ser observadas pelos *bancos de dados e cadastros de consumidores* e, portanto, que se não acatadas podem dar ensejo a **sanções administrativas**, isto não tenha sido previsto pela mesma.

RESPOSTA AOS QUESITOS

1º) Qual é a natureza do Código de Defesa do Consumidor? Trata-se de uma lei que traça normas gerais das relações de consumo?

Resposta: *O Código de Defesa do Consumidor, consubstanciado na Lei Federal Ordinária nº 8.078, de 11-9-1990, conforme assinalado expressamente em sua introdução, é uma lei de cunho geral, eis que “dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências”. A par disso, contudo, cuida-se de uma lei eminentemente principiológica, principalmente no artigo 4º, ao traçar as diretrizes da chamada “política nacional das relações de consumo”, e seus fundamentos. E, como consectário lógico dessa ordem de ideias, no artigo 5º enuncia os chamados “instrumentos” da referida política nacional das relações de consumo, e, em seguida, os direitos básicos ali envolvidos. Portanto, sim, o Código do Consumidor é uma lei que traça normas gerais dessa tutela.*

2º) Admite-se que os Estados-membros da Federação possam legislar sobre relações de consumo? Quais os seus limites?

Resposta: *A competência legislativa para disciplinar “produção” e “consumo”, a teor do disposto no art. 24, inciso V, da Constituição Federal é concorrente, nos limites impostos pelos seus parágrafos, designadamente os parágrafos 1º a 3º. Ou seja: “no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á*

a estabelecer normas gerais (§ 1º); “a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados (§ 2º); e “inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades § 3º).

3º) Em matéria de proteção do consumidor frente aos chamados *bancos de dados e cadastro de consumidores*, o art. 43 do referido Código do Consumidor é suficientemente claro a respeito das cautelas que devam ser adotadas?

Resposta: Não. Ao disciplinar as atividades dos chamados “bancos de dados e cadastros de consumidores”, o Código de Defesa do Consumidor fê-lo de forma geral, ou seja, destacou as obrigações dos mesmos bancos de dados, mas não entrou em detalhes de como devam operar. Assim, por exemplo, embora o § 2º do citado art. 43 do estatuto consumerista diga que “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”; e que, em seu § 2º estabeleça que “a abertura de cadastro, ficha, registro e dados pessoais e de consumo deverá ser comunicada por escrito ao consumidor, quando não solicitada por ele”, NÃO ENTRA EM DETALHES RELEVANTES COMO, POR EXEMPLO, DE COMO, DE QUE FORMA ESSA

COMUNICAÇÃO SERÁ FEITA. ATÉ PORQUE ESSA COMUNICAÇÃO É VITAL PARA QUE O CONSUMIDOR, QUE ESTÁ PARA TER SEU NOME “NEGATIVADO” E, PORTANTO, IMPEDIDO DE ADQUIR PRODUTOS OU CONTRATAR SERVIÇOS A CRÉDITO, ATÉ QUE SALDE A DÍVIDA QUE CONTRAIU E NÃO PAGOU A TEMPO, TENHA A OPORTUNIDADE DE FAZÊ-LO, OU, ENTÃO, CONTESTÁ-LA. Os Cartórios de Protesto, com efeito, disciplinados por rígida legislação, são obrigados a, antes da lavratura de protesto, comunicar o devedor de maneira cabal e inequívoca. Ora, se os bancos de dados e cadastros de consumidores, conforme estatuído pelo § 4º do mencionado art. 43 do Código de Defesa do Consumidor, “têm caráter público”, esses cuidados devem ser semelhantes àqueles dos cartórios de protesto, por exemplo, e para a segurança dos consumidores.

Saliente-se, ainda nesse aspecto, e respaldado nos ilustres doutrinadores constitucionais, que a “suplementação” ou, mais corretamente, a “complementação” de uma norma de caráter geral por uma lei mais específica, tem, sobretudo, finalidades administrativas. E, nesse aspecto, convém salientar que a regulamentação do Código de Defesa do Consumidor, por norma federal, qual seja o Decreto nº 2.181, de 1997 (i.e., art. XIII de seu art. 13), encara o descumprimento do estatuído pelo art. 43 do mesmo código como “prática abusiva” e, como tal, sujeita a sanções. Assim como o referido art. 43, todavia, o dispositivo não trata da forma pela qual a

comunicação deva ser feita, donde se extrai a salutar complementaridade proporcionada pela lei paulista ora impugnada.

4º) A Lei Estadual de São Paulo nº 15.659/15 dispôs que, em matéria de comunicação ao consumidor de que seu nome poderá ser negativado, ela deverá se dar por escrito, e mediante correspondência com A.R. (Aviso de Recebimento). Assim dispondo, a referida lei estadual incidiu em inconstitucionalidade, na medida em que o art. 43 do Código do Consumidor já fala dessa comunicação?

Resposta: *Tratando o Código de Defesa do Consumidor da disciplina geral dos bancos de dados e cadastros de consumidores, a Lei Paulista nº 15.659/2015 nada mais fez do que simplesmente disciplinar, complementar ou supletivamente, o § 2º do art. 43 do estatuto consumerista, para dizer que, a comunicação de inserção do nome do devedor de forma negativa, DEVE SER FEITA POR ESCRITO, SIM, MAS MEDIANTE CORRESPÊNCIA COM A.R. – AVISO DE RECEBIMENTO. Assim dispondo, a lei estadual em nada ultrapassou os limites impostos pelos parágrafos do art. 24 da Constituição Federal, que disciplina a competência legislativa concorrente da União, de lado, e dos Estados e do Distrito Federal, de outro. Observe-se, aliás, que a lei paulista de forma alguma modificou o disposto pelo Código de Defesa do Consumidor. Apenas*

complementou o “como”, “de que forma”, se daria a comunicação de que o nome do consumidor está para “ser negativado”, e a fim de que, querendo, adote as medidas necessárias para evitá-la. Nada além disso.

5º) Solicita-se ao parecerista que teça outras considerações que entenda úteis e cabíveis à questão ora suscitada.

Resposta: *Conforme fizemos questão de deixar demonstrado ao longo de todo o presente estudo, diversos têm sido os esforços da parte dos órgãos e entidades de defesa e proteção do consumidor no sentido de impedir ou diminuir os abusos cometidos pelos bancos de dados e cadastros de consumidores. Com efeito, ao contrário do que ocorre com os cartórios de protesto de títulos, esses bancos, pura e simplesmente, inserem o nome dos consumidores inadimplentes em seus registros, impedindo-os a partir daí que possam adquirir produtos e serviços, sobretudo, mediante obtenção de crédito, com a simples comunicação de que isso pode ocorrer. Para tanto baseiam-se, única e exclusivamente, nos informes que lhes são repassados por fornecedores em geral (i.e., bancos, lojas, prestadores de serviços em geral, indústrias etc.). E isto tudo, ainda que esteja o consumidor, por exemplo, a litigar sobre a própria legitimidade ou não das cobranças feitas sob a ameaça de “negativação”. Ações civis públicas foram ajuizadas pelos Ministérios Públicos, notadamente pelo do Estado de São Paulo e o da*

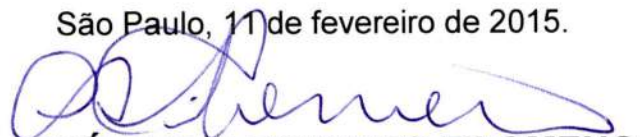


União, tendo o primeiro obtido, ao menos com relação ao S.P.C. – Serviço de Proteção ao Crédito da Associação Comercial de São Paulo, um compromisso formal de que as notificações seriam feitas mediante carta com A.R. – Aviso de Recebimento. A alegação da promovente da Ação Direta de Inconstitucionalidade, no sentido de que isso, se generalizado, lhes causará um “prejuízo” correspondente a 6 (seis) vezes o valor de uma correspondência comum, é uma falácia. Com efeito, resta evidenciado que para manter os bancos de dados, as empresas que a tanto se dedicam mantêm contratos remunerados com os diversos agentes econômicos, de modo que, em última análise, o próprio consumidor é quem acaba arcando com essas despesas, certamente diluídas para componentes dos preços finais das mercadorias e serviços. Ou se acha que esses serviços dos bancos de dados e cadastros de consumidores sejam gratuitos? Certamente que não.

Em conclusão final, por conseguinte, a ADIN intentada constitui-se em mais uma tentativa das empresas que mantêm os bancos de dados e cadastros de consumidores, de se isentarem das graves obrigações a que estão sujeitas no sentido da preservação do direito dos consumidores, personagens tidos e havidos como **vulneráveis**, à vista do disposto pelo art. 4º, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor. Nada mais!

Era o que tínhamos a ponderar ao ensejo.

São Paulo, 11 de fevereiro de 2015.


JOSÉ GERALDO BRITO FILOMENO
OAB-SP nº 25.227

ANEXO 17 – Parecer Jurídico Prof. André Ramos Tavares



ANDRÉ RAMOS TAVARES

Professor da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco USP e da PUC/SP, foi Professor do Doutorado em Direito Público da *Università di Bari* – Itália e Professor Visitante da *Università di Bologna* – Itália, da Universidade de São Petersburgo – Rússia, da Universidade de Breslávia - Polônia, da *Cardozo School of Law* e *Fordham University* – EUA.

PARECER JURÍDICO

SUMÁRIO:

CONSULTA. PARECER: SUMÁRIO: 1. SÍNTESE DA PROBLEMÁTICA SUSCITADA NO PRESENTE ESTUDO. 2. CARACTERIZAÇÃO DOS CADASTROS E BANCOS DE DADOS PERANTE A CONSTITUIÇÃO DO BRASIL; 2.1. Formas de aferição da constitucionalidade de normas legislativas e práticas que limitam direitos fundamentais por meio de Cadastros ou Bancos de Dados; 3. CONCRETIZAÇÃO CONSTITUCIONAL MEDIANTE A OBRIGAÇÃO DE NOTIFICAR PREVIAMENTE O DEVEDOR POR AR; 3.1. Ordem Econômica e implicação para o tema; 3.2. O aprimoramento da comunicação prévia no âmbito dos direitos constitucionais fundamentais; 3.3. A exigência de comprovação do recebimento decorre da própria necessidade de comunicação efetiva: o devido processo legal; 4. A LEI ESTADUAL EM QUESTÃO DIANTE DOS LIMITES DA COMPETÊNCIA DO ESTADO-MEMBRO; 4.1. Incidência no campo de competência legislativa concorrente; 4.2. Desnecessidade de tratamento federativo uniforme; 4.3. Competências legislativas atribuídas à União e ao Estado de São Paulo no âmbito da notificação de devedores preliminarmente ao cadastramento de inadimplentes; 5. CONCLUSÕES GERAIS.



ANDRÉ RAMOS TAVARES

Professor da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco USP e da PUC/SP, foi Professor do Doutorado em Direito Público da *Università di Bari* – Itália e Professor Visitante da *Università di Bologna* – Itália, da Universidade de São Petersburgo – Rússia, da Universidade de Breslávia - Polônia, da *Cardozo School of Law* e *Fordham University* – EUA.

SÍNTESE DAS CONCLUSÕES OBTIDAS:

I. Caracterizar uma pessoa como inadimplente por meio de um sistema de listas (Banco de Dados ou Cadastro) acarreta consequências que extravasam a mera questão financeira originária. Diante da seriedade das consequências de uma inscrição em Bancos de Dados de inadimplentes, bens constitucionalmente protegidos, como a vida econômica, a honra e a imagem são necessariamente afetados. Portanto, é preciso avaliar a legitimidade desse impacto com extrema cautela.

II. No exercício de sua função econômica, a atuação dos serviços de proteção ao crédito deve contribuir para assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, nos termos do artigo 170 da CB, em benefício não somente dos agentes econômicos privados, mas sobretudo do *mercado interno* pela redução da inadimplência, função precípua desses serviços que não podem fugir aos parâmetros da condição de existência e função constitucional de toda a atividade econômica.

III. A proteção ao crédito é uma atividade voltada para a redução do inadimplemento e esse é o efeito esperado da notificação preliminar. Torná-la mais segura com a exigência de comprovação por AR só contribui para aprimorar ainda mais seus efeitos socioeconômicos benéficos. Estamos, aqui, ademais, no plano da concretização dos ditames constitucionais.

IV. O dever imposto pela Lei estadual de certificação da comunicação via AR, concretiza direitos constitucionais, pois, ao garantir que a comunicação seja *efetivamente* recebida, habilita o destinatário a uma reação, como eventual adimplemento ou simplesmente vedação à inserção, quando essa se revelar equivocada.

V. A Lei estadual ora analisada envolve tanto Direito do consumidor quanto Direito econômico. Ambas Disciplinas são de competência legislativa *concorrente* entre União, Estados e Distrito Federal, incidindo no âmbito do que restou identificado como *condomínio legislativo*. Nesses casos, havendo lei geral da União, caberá às normas estaduais e distritais a competência legislativa “suplementar”.

VI. A Lei do Estado de São Paulo limitou-se a normatizar aspectos mais específicos desse tema e o CDC, Lei nacional incidente na matéria, conteve-se em uma normatização necessariamente mais genérica, não minudente. Assim, verifica-se que, como cada uma dessas normas permaneceu no seu campo próprio de competências, constitucionalmente delimitado, não há qualquer invasão de competências ou contradição entre as normas.



ANDRÉ RAMOS TAVARES

Professor da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco USP e da PUC/SP, foi Professor do Doutorado em Direito Público da *Università di Bari* – Itália e Professor Visitante da *Università di Bologna* – Itália, da Universidade de São Petersburgo – Rússia, da Universidade de Breslávia - Polônia, da *Cardozo School of Law* e *Fordham University* – EUA.

DA CONSULTA

Em muito me honra a Associação Brasileira de Defesa do Consumidor - PROTESTE, com Consulta jurídica a respeito da obrigatoriedade em proceder à devida certificação no recebimento de notificação pelo consumidor¹. O procedimento reporta-se às notificações enviadas aos consumidores para fins de lançamento de seus nomes em lista pública de inadimplentes. Nesse contexto, o presente parecer assumirá como central a discussão sobre a constitucionalidade da exigência de AR (Aviso de Recebimento), estabelecida pela Lei do Estado de São Paulo n. 15.659/2015 e, mais do que isso, sobre a concretização constitucional que esta Lei acaba por operar no Ordenamento pátrio.

Ao longo do presente parecer o tema será desenvolvido especialmente no ponto ora destacado, avaliando-se de forma articulada os aspectos constitucionais da Legislação de regência. Para tanto, o presente parecer escrutinará a temática suscitada sob um enfoque constitucional integrado com as questões econômicas e sociais imbricadas no tema (geralmente apresentadas sob a forma imprecisa da generalização pelo epíteto “interesse público”).

¹ Notificação e comunicação para efeitos do presente parecer são tratadas como sinônimos.



ANDRÉ RAMOS TAVARES

Professor da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco USP e da PUC/SP, foi Professor do Doutorado em Direito Público da *Università di Bari* – Itália e Professor Visitante da *Università di Bologna* – Itália, da Universidade de São Petersburgo – Rússia, da Universidade de Breslávia - Polônia, da *Cardozo School of Law* e *Fordham University* – EUA.

As conclusões serão válidas particularmente para o âmbito da hipótese apresentada, com as peculiaridades da situação em apreço, considerando a avaliação constitucional (compatibilidade constitucional e concretização constitucional) dos elementos que se destacam na Lei Estadual em estudo. As razões e o enquadramento apresentados adiante, porém, permitem uma rápida compreensão e imediata solução de outras dificuldades criadas em torno da Legislação.

Considera-se, conceitualmente falando, que são os aspectos do concreto, como se poderá perceber, que sustentam em boa medida as conclusões jurídicas finais, a partir de uma leitura emancipatória, livre de um positivismo formalista descolado das relações fáticas humanas, supostamente atemporal e neutro mas, em realidade, finalisticamente engajado com proposições cujo conteúdo muitas vezes representa apenas a vitória da força e do poder econômico.

Em vista das conclusões, das normas e dos argumentos jurídicos empregados para nelas chegar, aplica-se o postulado jushermenêutico de sua *correção, objetividade, verificabilidade e adequação* nos termos já formulados: “Doutrinariamente, é possível oferecer a construção operativa *adequada* a cada caso concreto, oferecer o caminho que tem de ser trilhado, explicitando o processo de concretização do Direito segundo um modelo racional de correção (e que incluía a possibilidade de sua verificação) das soluções alcançadas” (ANDRÉ RAMOS TAVARES. *Direito constitucional brasileiro concretizado*. São Paulo: Método, 2006, p. 48).



ANDRÉ RAMOS TAVARES

Professor da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco USP e da PUC/SP, foi Professor do Doutorado em Direito Público da *Università di Bari* – Itália e Professor Visitante da *Università di Bologna* – Itália, da Universidade de São Petersburgo – Rússia, da Universidade de Breslávia - Polônia, da *Cardozo School of Law* e *Fordham University* – EUA.

DO PARECER

1. SÍNTESE DA PROBLEMÁTICA SUSCITADA NO PRESENTE ESTUDO

A Lei paulista n. 15.659/2015 exige, dentre outros comandos, uma forma específica de comprovação. E o faz quanto à notificação do consumidor previamente a sua inscrição em Cadastros ou Bancos de Dados relativos ao consumo, impondo que esta ocorra por meio de AR (Aviso de Recebimento).

Cadastros de consumo são aqueles em que o próprio consumidor fornece seus dados para estabelecimentos com a finalidade, por exemplo, de receber informações sobre produtos e promoções. Os Cadastros, portanto, são utilizados em benefício do estabelecimento privado e seus parceiros, e são geridos exclusivamente pela respectiva empresa.

Já nos Bancos de Dados a informação é fornecida pelas empresas para diversas finalidades, dentre as quais está a proteção ao crédito. Esse é o modelo de central de dados administrada, *v.g.*, pelo SERASA e SPC Brasil. Os Bancos de Dados, que não são arquitetados



ANDRÉ RAMOS TAVARES

Professor da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco USP e da PUC/SP, foi Professor do Doutorado em Direito Público da *Università di Bari* – Itália e Professor Visitante da *Università di Bologna* – Itália, da Universidade de São Petersburgo – Rússia, da Universidade de Breslávia - Polônia, da *Cardozo School of Law* e *Fordham University* – EUA.

para uma finalidade específica, assumem a função de indicar consumidores supostamente adequados no que concerne à concessão de crédito.

Para fins deste parecer, utilizarei ambas expressões indistintamente, com preferência para a primeira, porque os raciocínios, normas e deveres envolvidos no tema são comuns a ambas modalidades de cadastros referidos na Legislação. As informações relativas ao inadimplemento de consumidores, sejam aquelas constantes em Cadastros ou Bancos de Dados, podem gerar danos e prejuízos a esse conjunto de pessoas, ainda que em diferentes níveis, razão pela qual não convém tratar estes dois mecanismos separadamente. Essa é, inclusive, a opção da Lei n. 15.659/2015 de que ora se trata.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.224/SP impugna a aludida Lei do Estado de São Paulo e apresenta como um de seus eixos centrais a suposta extrapolação de competências do Estado-membro, olvidando-se de apresentar os aspectos constitucionais e econômicos que moldam esses Cadastros. O presente estudo avaliará a constitucionalidade da Lei, nesse aspecto específico da competência federativa.

Porém, antecipo desde logo que o comando tutelar encartado na Lei estadual é concretização constitucional de diversas normas constitucionais, especialmente da proteção do mercado e dos interesses da sociedade. Seria, pois, muito equivocado situar o tema no âmbito estrito da atividade econômica privada de administrar Banco de



ANDRÉ RAMOS TAVARES

Professor da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco USP e da PUC/SP, foi Professor do Doutorado em Direito Público da *Università di Bari* – Itália e Professor Visitante da *Università di Bologna* – Itália, da Universidade de São Petersburgo – Rússia, da Universidade de Breslávia - Polônia, da *Cardozo School of Law* e *Fordham University* – EUA.

Dados de inadimplentes, pois esta atividade tem como escopo reduzir os riscos nos negócios realizados, externamente, por seus usuários.

Por mais que a questão esteja imbricada por diversos temas constitucionais, é certo que a Ordem Econômica exerce forte incidência no caso. E, nesse tema, a Constituição de 1988 não pode ser vista como um nicho normativo isolado das demais disposições. Qualquer interpretação das normas constitucionais não é imune às influências dos dispositivos que concernem à Ordem Econômica. Direitos e Garantias Fundamentais e preceitos da ordem econômica, áreas envolvidas diretamente na questão posta neste estudo, não são compartimentos estanques cuja leitura possa ser efetuada, impunemente, de forma autônoma, desatenta à totalidade constitucional. Como já assentei em outra oportunidade, a “Constituição econômica é afetada pelas demais normas constitucionais e também as afeta, de certa maneira.” (ANDRÉ RAMOS TAVARES. *Direito Constitucional Econômico*. 3ª ed. São Paulo: Método, 2011. p. 81).

Assim, o presente estudo há de caminhar, necessariamente, por uma análise sob a ótica da Constituição econômica, a principiar pela tutela do mercado interno.



2. CARACTERIZAÇÃO DOS CADASTROS E BANCOS DE DADOS PERANTE A CONSTITUIÇÃO DO BRASIL

Os direitos são, como se sabe, passíveis de limitações. E nesse sentido são várias as normas constitucionais que admitem expressamente esse postulado, ao incluir a figura jurídica que a teoria dos direitos fundamentais analisa como *reserva legal*. O art. 170, parágrafo único da Constituição do Brasil, estabelece que o livre exercício de qualquer atividade econômica, pode ser submetido à necessidade de autorização, e, em decorrência lógica, a variadas *limitações e condições* se houver *previsão legal* nesse sentido. Em paralelo, ao tratar da liberdade profissional em sentido amplo, o art. 5º, inciso XIII prevê que o exercício da liberdade profissional pode ser submetido ao requisito de atendimento das qualificações profissionais que a lei estabelecer.

Bancos de Dados ou cadastros de consumidores, mantidos por empresas², exercem atividade econômica *lato sensu* que está sujeita a esses postulados, ou seja, é legítimo que essas operações sejam disciplinadas por Leis e que estas estabeleçam condicionamentos, gerais ou específicos, para o exercício válido dessa atividade cadastral.

Proponho, porém, para fins de análise, uma inversão da incisiva linearidade dessa leitura, ou seja, vou avançar para além da casuística das limitações ou exigências que a Lei possa endereçar a

² E também por demais entidades privadas não empresariais, pois para o raciocínio o que importa é o tipo da atividade desenvolvida.



Bancos de Dados e Cadastros em geral, cuja constitucionalidade é, *prima facie*, amplamente reconhecida. E o faço para principiar pela análise da posição ocupada por esses Cadastros, igualmente em face dos direitos constitucionais. Essa averiguação será crucial para o deslinde das problemáticas suscitadas e para o adequado tratamento do tema.

Será possível, assim, vislumbrar se esses Bancos de Dados operam limitações a direitos como característica inerente ao seu propósito e, em caso positivo, avaliar as *razões* e limites constitucionais pelos quais limitações podem ser impostas legitimamente ao conjunto da sociedade. Dito de outra maneira, se os Bancos de Dados limitam direitos é imperioso conhecer os chamados “limites dos limites”.

Pressuposta ou satisfeita a exigência e garantia de *existência de lei formal*, é o campo material de incidência de limitações o âmbito central de nossas atenções³. Há, por exemplo, *limitações consideradas quantitativas*, por estabelecerem restrições parciais ou temporárias, como tipicamente ocorre com normas trabalhistas que determinam o horário de trabalho e os dias de descanso. Enquadram-se exatamente nesse tipo de restrições a direitos a existência (e os efeitos) de ***Cadastro Informativo ou Banco de Dados de consumidores inadimplentes***.

³ Em um segundo momento neste parecer analisarei a competência para editar essa Lei.



ANDRÉ RAMOS TAVARES

Professor da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco USP e da PUC/SP, foi Professor do Doutorado em Direito Público da *Università di Bari* – Itália e Professor Visitante da *Università di Bologna* – Itália, da Universidade de São Petersburgo – Rússia, da Universidade de Breslávia - Polônia, da *Cardozo School of Law* e *Fordham University* – EUA.

As pessoas que tenham seu nome incluído, por qualquer razão, de maneira justificada ou não, em referido Cadastro, ficam automaticamente prejudicados na sua atuação econômica.

Em superficial abordagem com exclusiva utilização da interpretação literal ou gramatical, a inclusão no Cadastro ou Banco de Dados não acarreta sanções normativas limitadoras da liberdade econômica dos cadastrados. Não havendo previsão de sanção poder-se-ia supor que a referida inclusão é inócua. Contudo, para abordar de maneira ampla essa problemática, é preciso pressupor que três são as possíveis interpretações contextualizadas e concretizadoras do significado desse Cadastro de Consumidores, para fins de detalhadamente avaliar cada uma delas.

Primeiro, poder-se-ia sustentar a irrelevância da inclusão de nomes, não sofrendo o interessado nenhuma consequência jurídica negativa. Essa interpretação, contudo, não pode convencer. Fosse efetivamente o referido Banco de Dados uma ocorrência neutra, um “irrelevante jurídico”, então seria correto concluir que não possuiria utilidade prática, sendo notória a falácia dessa argumentação.

Segundo, poderia haver interpretação simetricamente oposta à primeira, afirmando que a inclusão de nomes acarreta a imediata e automática sanção econômica de exclusão em relações de interesse econômico. Tal posicionamento apresenta rigor sancionatório que não se justifica salvo por Legislação que especificamente



apresente essa consequência. Por essa razão deve ser de pronto rechaçado este posicionamento.

Rejeitadas as duas propostas interpretativas extremadas desponha como plausível e corriqueira uma terceira, que considera a consulta informativa como ***possível razão para excluir*** a pessoa de algum relacionamento econômico em razão de sua posição negativa no Cadastro. Isso pode ocorrer tanto de acordo ***com juízo tópico e discricionário de quem*** realiza a consulta, ***como mediante edital do Poder Público*** ou outro ato normativo infralegal, que pode indicar a posição negativa como razão de eventual exclusão em certames públicos ou celebração dos atos estatais.

Decorre da nossa compreensão que **a previsão de inclusão no Banco de Dados está causalmente** (ainda que não automaticamente) **relacionada com a possibilidade legal de limitações da vida econômica dos interessados**. Por essa razão, o modelo de Cadastro aqui sob estudo configura mecanismo de relevante restrição dos direitos fundamentais da liberdade econômica, de profissão e de livre iniciativa garantidos pela Constituição, dentre outras restrições a direitos que estão ainda ausentes das análises da literatura.

Assim, em breve síntese, perante a Constituição os Cadastros de consumidores promovem, inequivocamente, limitações de direitos e qualquer limitação ao exercício de direitos deve ser examinada **à luz de sua justificativa constitucional**.



2.1. Formas de aferição da constitucionalidade de normas legislativas e práticas que limitam direitos fundamentais por meio de Cadastros ou Bancos de Dados

Em tipologia não exaustiva pode-se indicar como primeiro conjunto normativo de limitações a direitos justificadas, quer dizer, constitucionais, exatamente aquelas limitações que operam por outros direitos fundamentais que, *in casu*, podem ser tutelados somente mediante restrição da liberdade econômica (limitam-se alguns direitos para tutelar outros). Um segundo grupo limitações está justificada pelo papel do Estado em atuar na ordem econômica, conforme o regime criado pela Constituição do Brasil. Em vista do interesse geral ou de outro bem constitucionalmente relevante, o Estado exerce atividades regulamentadoras e fiscalizadoras limitando a liberdade dos particulares.

A simples previsão de Bancos de Dados de inadimplentes em Lei que regulamente o sistema de inclusão dos nomes e dados, como ocorre com a Lei n. 15.659/15 do Estado de São Paulo, inexoravelmente, é Lei que admite sua existência válida e suas consequências. Mas exatamente suas consequências de preterição econômica constituem *típica limitação*; aliás, os Cadastros abertamente acenam com essa finalidade. Não há dúvida, pois, de que neste estudo estaremos lidando com um mecanismo restritivo de direitos, operado por particulares. Este pressuposto, comumente olvidado nas análises da



ANDRÉ RAMOS TAVARES

Professor da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco USP e da PUC/SP, foi Professor do Doutorado em Direito Público da *Università di Bari* – Itália e Professor Visitante da *Università di Bologna* – Itália, da Universidade de São Petersburgo – Rússia, da Universidade de Breslávia - Polônia, da *Cardozo School of Law* e *Fordham University* – EUA.

literatura, é extremamente relevante e deve ser o pressuposto de toda e qualquer análise que se venha a promover. A circunstância de nele haver utilidade pública ou eventualmente promover interesse alinhado ao interesse da coletividade não lhe retira essa característica restritiva quanto aos direitos os envolvidos (cadastrados) nem o libera de responder a limites constitucionais.

Portanto, as previsões legais e as formas de atuação de um Cadastro Público (seus limites) devem ser conhecidas, medidas e avaliadas não somente à luz de seu eventual amparo legal ou regulamentar. Hão de ser verificadas sobretudo e primariamente à luz da Constituição, em obediência ao pressuposto sistêmico da supremacia constitucional no Estado democrático de direito, regido por Constituição rígida e escrita.

Na consolidação do Estado Constitucional de Direito assistiu-se à consagração do primado da Constituição sobre os “poderes”, sobre o conjunto normativo do Estado, dirigido à sociedade. Em seu primeiro significado, o Estado Constitucional de Direito remete à *supremacia da Constituição*, reconhecida como a diretriz da constitucionalidade do Estado ocidental contemporâneo (cf. ANDRÉ RAMOS TAVARES. *Curso de Direito Constitucional*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 30-69).

Esse Estado Constitucional de Direito é um Estado normativo, cuja base (em sentido figurado) é a Constituição



ANDRÉ RAMOS TAVARES

Professor da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco USP e da PUC/SP, foi Professor do Doutorado em Direito Público da *Università di Bari* – Itália e Professor Visitante da *Università di Bologna* – Itália, da Universidade de São Petersburgo – Rússia, da Universidade de Breslávia - Polônia, da *Cardozo School of Law* e *Fordham University* – EUA.

(verdadeiro vértice de referibilidade de toda a cadeia de atuação normativa).

Embora a supremacia constitucional, em sua significação mínima, exigisse – e continue a exigir – a compatibilidade da atuação do Estado aos parâmetros e limites expostos na Constituição, é possível afirmar validamente que se verifica um avanço sensível na compreensão desse fenômeno. A partir de certo “refinamento” da concepção original, passou-se ao estágio de “constitucionalização” do Direito, sempre dentro do raio de alcance e de seu sentido, do mencionado postulado da constitucionalidade do Estado.

Portanto, a supremacia da Constituição que determina e opera a constitucionalização do Direito, impõe normativamente:

i) a conformação da atividade estatal (inclusive a Lei e, por vezes, os particulares) aos parâmetros, limites e espaços constitucionalmente definidos;

ii) a leitura interpretativa de atos normativos (leis) de maneira a melhor aproximá-los do desiderato constitucional, no sentido de melhor desenvoltura do sistema em geral.

Assim, naquilo que interessa mais de perto apresentar em virtude do problema aqui analisado, é preciso sublinhar que não basta verificar a compatibilidade dos atos estatais com a Constituição. É



ANDRÉ RAMOS TAVARES

Professor da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco USP e da PUC/SP, foi Professor do Doutorado em Direito Público da *Università di Bari* – Itália e Professor Visitante da *Università di Bologna* – Itália, da Universidade de São Petersburgo – Rússia, da Universidade de Breslávia - Polônia, da *Cardozo School of Law* e *Fordham University* – EUA.

dizer, não basta atestar a não inconstitucionalidade da Lei. No caso, além da constitucionalidade da Lei estadual já mencionada, por todos os motivos que serão aqui detalhadamente apresentados, gostaria de avançar nesse marco, a partir destes postulados mais recentes, para afirmar outra necessidade. ***É preciso, ainda, que a prática seja aprofundada pelos padrões e preceitos insculpidos na Constituição.*** A elaboração e interpretação de textos normativos há de ser constitucionalmente engajada, de maneira a permitir a realização constitucional em sua plenitude, e não apenas em parte ou com uma percepção constitucional seletiva e fraudatória.

Não é suficiente, portanto, que uma lei ou outra espécie normativa, seja constitucional. É preciso que *sua concretização e posterior aplicação, pelos operadores autorizados (especialmente pela Administração Pública, mas não apenas por esta), esteja imbuída dos “valores” constitucionalmente consagrados, e não de qualquer outro valor ou posicionamento. A leitura da legislação deve ser constitucionalmente conforme, de maneira a atender ao marco constitucional em vigor. Nesse sentido é que emerge a importância de conhecer e bem situar o enquadramento constitucional de Bancos de Dados de consumidores. Sua finalidade reconhecidamente restritiva deve ser moldada pelos limites constitucionais bem conhecidos sobre as limitações de direitos.*

Um elemento fundamental da aferição de tal concordância prática é a **perspectiva dos resultados. Se determinada prática de aplicação** de normas ou, no caso concreto, de um instituto como



o Banco Público de dados, **tem como resultado a impossibilidade de exercício ou a restrição indevida de direitos fundamentais, o resultado concreto constitui sinal indelével da mácula da inconstitucionalidade**, sendo necessário o afastamento da base normativa que leve a tal resultado ou a modificação da própria prática.

É oportuno apresentar, para fins de comparação, um exemplo que pode melhor ilustrar os sentido do que se está expondo aqui. Imaginemos que as autoridades fiscalizadoras de uma cidade recebam a informação de que mercadorias *em situação irregular* estejam sendo transportadas em caminhões. Em razão disso, fiscais realizam todos os dias e por várias semanas exaustivos controles das mercadorias em todos os caminhões que entram ou saem das dependências de grande transportadora da cidade, a única especializada no transporte de produtos perecíveis para distribuição no varejo. O resultado são demoras consideráveis na execução do serviço que podem levar à inutilização dos produtos e potencialmente à perda dos contratos em razão da não execução do serviço de transporte nos prazos acordados.

Em tal situação hipotética, um teste adequado de validade demandaria um duplo controle da legalidade da atuação das autoridades fiscalizadoras. Isso porque examinado isoladamente cada ato de fiscalização, poder-se-ia chegar à conclusão insofismável, porém ingênua e incompleta, de que as autoridades estariam agindo estritamente dentro do âmbito da legalidade. Realizando-se, contudo, o mesmo exame, mas de maneira global, quer dizer, considerando



a frequência das fiscalizações, suas consequências imediatas (danos nos produtos perecíveis, atrasos) e suas consequências mais remotas e aleatórias (cancelamento de alguns contratos) poderíamos afirmar, ***na perspectiva dos resultados***, que a prática de fiscalização nas circunstâncias dadas ***teve como resultado a impossibilidade de exercício de atividades econômicas tuteladas por direitos fundamentais***, podendo, assim, caracterizar-se uma intervenção absolutamente indevida e insustentável. Essa verificação global, portanto, pode revelar a ilegalidade e/ou inconstitucionalidade da forma de atuação estatal ou de práticas cotidianas entre particulares. O modelo de Cadastros aqui em análise promovem exatamente uma “mera” inclusão de nomes já em débito, portanto, supostamente sem qualquer margem para contestações ou para embargo dessa atividade. Porém, essa análise pontual atomizada desconhece parâmetros constitucionais e, sobretudo, pretende ignorar a real posição ocupada por esses mecanismos cadastrais, que é a restrição de direitos para além da relação original que deu origem ao inadimplemento.

É necessário insistir, por fim, no *factum iuris* que essa verificação da atividade, em todas as suas etapas e facetas, incumbe a qualquer magistrado (em nosso país, como reiteradamente tenho advertido, todo juiz é juiz constitucional, compondo, assim, a denominada Justiça Constitucional), como dever funcional (cf. ANDRÉ RAMOS TAVARES. *Paradigmas do Judicialismo Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012). Vejamos seus parâmetros pontualmente.



3. CONCRETIZAÇÃO CONSTITUCIONAL MEDIANTE A OBRIGAÇÃO DE NOTIFICAR PREVIAMENTE O DEVEDOR POR AR

3.1. Ordem Econômica e implicações para o tema

Ultrapassados os paradigmas ultraliberais do século XIX, não mais se sustenta que a livre iniciativa seja um terreno para exploração incondicional pelo particular de sua atividade econômica, dentro do contexto do que seria um mercado livre e absolutamente soberano em suas decisões (privadas), imune às interferências supostamente “anti-naturais” do Estado. Tornou-se anacrônica a posição de que o pressuposto do direito à atividade econômica é a simples satisfação de desejos egoísticos dos agentes econômicos privados. Apesar do truísmo dessas afirmações, é necessário, ainda nos dias de hoje, enunciá-las expressamente quando se analisa um mecanismo cadastral como aquele que aqui está sob escrutínio, voltado, sobretudo, aos interesses privados daqueles que operam no mercado mediante alguma forma de concessão de crédito nas operações mercantis.

A livre iniciativa, pois, só existe atrelada ao seu fim socialmente útil, como um dos mecanismos para atingir os fins coletivos da Ordem Econômica, promover o desenvolvimento nacional e o bem-estar geral. A livre iniciativa admite traços individualistas, mas não se admite que a eles se restrinja em seu significado jurídico e econômico atual.

Nessa linha de considerações, é amplamente reconhecido que uma das injustiças históricas que a Constituição do Brasil



ANDRÉ RAMOS TAVARES

Professor da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco USP e da PUC/SP, foi Professor do Doutorado em Direito Público da *Università di Bari* – Itália e Professor Visitante da *Università di Bologna* – Itália, da Universidade de São Petersburgo – Rússia, da Universidade de Breslávia - Polônia, da *Cardozo School of Law* e *Fordham University* – EUA.

veio corrigir foi o maltratado direito do consumidor, contra o qual operou a política pública na época da ditadura militar. Naquele momento em que se falava de uma "Belíndia", na expressão cunhada por EDMAR BACHA para chamar a atenção principalmente à gritante desigualdade promovida pelo Regime Militar, à maior parte dos trabalhadores não era reconhecida qualquer relevância como consumidor, já que não contavam com as condições para adquirir o produto símbolo da era do (suposto) *milagre econômico*, o automóvel.

Classes econômicas dominantes cujos interesses privados eram atendidos como interesse de Estado criaram as condições, espúrias, para produzir e se reproduzir o paradigma ultraliberal em nosso país. Resquício desse momento crítico, para dizer o menos, está na mínima atenção que ainda se dedica à tutela do consumidor neste país. Não se trata de enaltecer o consumidor como a razão central de nossa Constituição, mas apenas de a ele efetivamente reconhecer, na prática dos institutos, direitos que foram e estão reconhecidos nessa Constituição.

Essa massa de cidadãos convivia, naquele regime espúrio, com um mercado não competitivo, preços cada vez mais altos e ausência total de acesso ao crédito e aos direitos do consumidor, ficando privada até mesmo de condições adequadas para defender seus direitos contra fornecedores no âmbito judicial ou administrativo.

Após a consolidação da redemocratização, permaneceram resquícios, pois, desse período histórico que desconhecida



ANDRÉ RAMOS TAVARES

Professor da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco USP e da PUC/SP, foi Professor do Doutorado em Direito Público da *Università di Bari* – Itália e Professor Visitante da *Università di Bologna* – Itália, da Universidade de São Petersburgo – Rússia, da Universidade de Breslávia - Polônia, da *Cardozo School of Law* e *Fordham University* – EUA.

direitos em geral. Mas nos anos noventa assistiu-se à explosão do consumo com a estabilização da moeda, fenômeno que impulsionou a economia, apesar de continuarmos com alguma mentalidade própria do período de redução de direitos.

Essa nova democracia econômica trouxe atrelado, a ela, o problema social do superendividamento, ao mesmo tempo em que finalmente surgia uma legislação consumerista e alguma normatização dos serviços de proteção ao crédito.

Mesmo com a ocorrência do endividamento (e seus efeitos), esse incremento do crédito movimentou a economia, fomentando atividades comerciais, principalmente de setores do varejo. Entretanto, a longo prazo, um persistente fenômeno de superendividamento não interessava a ninguém, nem mesmo aos setores econômicos que dele se beneficiaram inicialmente. Como se sabe, o superendividamento gera inadimplemento, extremamente prejudicial ao próprio mercado e aos negócios, impactando toda a economia.

A criação de Bancos de Dados de inadimplentes, em realidade, não pretendeu nem pretende ser uma solução ao problema do endividamento ou à inadimplência, em sua origem, promovendo apenas contingenciamento dos efeitos nefastos que uma permanente reprodução de inadimplemento no sistema econômico poderia provocar (por supostos inadimplentes contumazes ou reconhecidamente incapazes de sanar novas dívidas). Aliás, a esse propósito, é sabido que



ANDRÉ RAMOS TAVARES

Professor da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco USP e da PUC/SP, foi Professor do Doutorado em Direito Público da *Università di Bari* – Itália e Professor Visitante da *Università di Bologna* – Itália, da Universidade de São Petersburgo – Rússia, da Universidade de Breslávia - Polônia, da *Cardozo School of Law* e *Fordham University* – EUA.

grande parcela dos devedores inadimplentes quitam suas dívidas para evitar a *negativação*, demonstrando a eficiência da comunicação preliminar, quando efetivamente recebida pelo consumidor, para fins de proteção do mercado como um todo. Portanto, a proteção do mercado não é o objetivo primário dos mecanismos de cadastros.

Ou seja, o instrumento que mais bem realiza o interesse da coletividade é a fórmula certificatória da comunicação prévia ao arrolamento em lista de devedores, no caso presente via o denominado “aviso de recebimento”. O Cadastro ou Banco de Dados, ainda que se possa reconhecer-lhe utilidade pública, opera na proteção imediata dos agentes econômicos no mercado, e não do mercado, embora este, como dito, possa ser remotamente beneficiado pela sistemática em análise.

É nesse sentido que **uma *melhor adequação do instituto cadastral* representa benefício não só aos consumidores, mas ao próprio mercado** e ao sistema econômico como um todo. A mera e “imediata” inscrição de nome de devedor em Banco de inadimplentes atua em benefício direto dos negócios futuros e só muito remotamente opera na defesa e incremento do mercado interno. Por isso, é imperioso, no marco do constitucionalismo, buscar o aprimoramento do Banco de Dados, de maneira a torná-lo mais adaptado ao interesse da coletividade, aos direitos fundamentais que são envolvidos necessariamente no momento do cadastro e na própria legitimidade da existência desses cadastros em geral.



ANDRÉ RAMOS TAVARES

Professor da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco USP e da PUC/SP, foi Professor do Doutorado em Direito Público da *Università di Bari* – Itália e Professor Visitante da *Università di Bologna* – Itália, da Universidade de São Petersburgo – Rússia, da Universidade de Breslávia - Polônia, da *Cardozo School of Law* e *Fordham University* – EUA.

Aliás, como os serviços de crédito têm por função reduzir o risco de seus clientes, nessa medida, deveriam também buscar sempre a melhor tática para a reversão da inadimplência, sendo a notificação efetiva e *comprovada* uma maneira reconhecidamente eficaz para tanto. Por isso, parece-me impreciso também isolar o mecanismo dos Bancos de Dados como meramente referentes aos negócios futuros. Deve haver, neles, também a preocupação com o cumprimento da dívida já existente, única circunstância (adicional ao seu objetivo amplamente conhecido de proteger o crédito e os negócios futuros) que os alinha plenamente aos valores constitucionais e aos valores da justiça social e da dignidade.

No exercício de sua função econômica, a atuação em sentido amplo desses cadastros deve contribuir para assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, nos termos do artigo 170 da CB, em benefício não somente dos empresários e comerciantes futuros, mas também dos valores constitucionais do *mercado* (art. 219). Proteger o mercado não pode ser confundido com proteção dos interesses privados dos agentes econômicos que atuem no mercado. Uma das formas válidas de proteção do mercado dá-se pela redução da inadimplência no sentido presente, ou seja, da busca pelo adimplemento imediato de débitos passados, função que deve ser assumida como precípua por esses cadastros e que é indiscutivelmente *instrumentalizada* pela certificação que aqui se comenta.



Essa é, aliás, a condição de existência e função constitucional de toda a atividade econômica. A proteção ao crédito é uma atividade voltada para a redução de inadimplemento e esse é o efeito esperado da própria notificação preliminar. Torná-la mais segura com a exigência de comprovação por AR só contribui para aprimorar ainda mais seus efeitos socioeconômicos benéficos.

3.2. O aprimoramento da comunicação prévia no âmbito dos direitos constitucionais fundamentais

Nos dias atuais a chamada *negativação* é capaz de causar múltiplos “danos” aos consumidores. Ao falar em “danos”, estou me reportando a limitações de diversos direitos constitucionais, que pretendo explicitar ao longo deste item. O que é essencial, desde logo, portanto, é compreender que esses prejuízos não se restringem à esfera do consumo, nem tão pouco ao negócio jurídico do qual tenha se originado a inadimplência. Assim, um Cadastro ou Banco de Dados não pode ser compreendido como mero certificador, reproduzidor e divulgador de um débito certo e inquestionável. Suas funções, insisto, extrapolam a inadimplência e o negócio original.

Ser colocado em um Banco de Dados de inadimplentes tornou-se um grave estigma social, que marginaliza pessoas em áreas constitucionais que transcendem o âmbito das relações comerciais originais, incidindo na seara profissional e pessoal do



ANDRÉ RAMOS TAVARES

Professor da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco USP e da PUC/SP, foi Professor do Doutorado em Direito Público da *Università di Bari* – Itália e Professor Visitante da *Università di Bologna* – Itália, da Universidade de São Petersburgo – Rússia, da Universidade de Breslávia - Polônia, da *Cardozo School of Law* e *Fordham University* – EUA.

inadimplente, portanto, para além da inadimplência e da forma primária de combatê-la, que é a cobrança. Receber a mácula de inadimplente em cadastro público afeta um aspecto amplo da honra e imagem⁴.

Há, ainda, efeitos colaterais que decorrem de uma *negativação*, como a prática comum, nas empresas, de rejeição aos negativados – não quero, com isso, afirmar que desconsidero a controvérsia sobre a licitude da conduta de barrar candidatos a emprego cujos nomes estão cadastrados em serviços de proteção ao crédito⁵, mas apenas pretendo me ater a possíveis efeitos para além das restrições a direitos anteriormente mencionados e que desenvolvo adiante.

⁴ Pesquisadores que elaboraram trabalho de campo com consumidores no Rio Grande do Sul constataram que: “ (...) a afirmação proferida na fala a seguir foi uma espécie de voz corrente entre os participantes: ‘A situação normal é essa, é tar com o nome limpo!’ (C23). Nesse posicionamento aparece outra face da dimensão moralizante: há uma norma, deve-se pagar – ou honrar (verbo muito usado nesses casos) – as dívidas assumidas, sendo que tal conduta assegura a credibilidade comercial, o chamado “nome limpo na praça’. Contudo, verifica-se que tal norma acaba ultrapassando esse âmbito e passa também a se referir e demarcar a credibilidade social dos sujeitos, sua reputação. Quando alguém está endividado e não paga – independente das circunstâncias e de reunir, ou não, meios para fazê-lo –, uma espécie de véu de desconfiança, de descrédito moral, lhe cobre, seu nome fica sujo (para além do seu CPF – Cadastro de Pessoa Física) figurar nos cadastros de inadimplentes, como SPC e SERASA). Assim, a difusão de tal racionalidade confere consistência ao que chamamos de dimensão moralizante: as dívidas, que, a princípio, concernem à esfera financeira, passam a desabonar a própria pessoa. Neste sentido, parte dos consumidores, ao falar da sua situação, tentou logo de início se distanciar da pecha de desonestos, trazendo a baila e negando expressões e visões pejorativas que socialmente são associados aos devedores.” (HENNIGEN, Inês; BORGES, João Paulo. Estigma moral e sofrimento psi: problematizando a individualização do superendividamento do consumidor. *Revista Estudos e Pesquisas em Psicologia*. V. 14, N. 1, 2014. Disponível em <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revispsi/article/view/10465/8239>>, acesso em 22.02.2015.

⁵ A respeito da prática cita-se as notícias disponíveis em: <<http://leisenegocios.ig.com.br/index.php/2012/02/23/justica-diz-que-empresa-pode-consultar-spc-antes-de-contratar/>> e <<http://exame.abril.com.br/carreira/noticias/ter-o-nome-sujo-pode-atrapalhar-sua-carreira/>>, acessos em 20.02.2015.



ANDRÉ RAMOS TAVARES

Professor da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco USP e da PUC/SP, foi Professor do Doutorado em Direito Público da *Università di Bari* – Itália e Professor Visitante da *Università di Bologna* – Itália, da Universidade de São Petersburgo – Rússia, da Universidade de Breslávia - Polônia, da *Cardozo School of Law* e *Fordham University* – EUA.

Desse modo, caracterizar uma pessoa como inadimplente acarreta consequências que extravasam a mera questão financeira original (dívida e impontualidade), podendo representar afronta ilegítima a bens jurídicos protegidos constitucionalmente (art. 5º, X da Constituição do Brasil).

Desse modo, diante da seriedade das consequências de uma inscrição em Bancos de Dados de inadimplentes, que extrapolam o âmbito estritamente relacionado ao negócio privado subjacente, bens constitucionalmente protegidos como a vida econômica, a honra e a imagem são necessariamente afetados. É preciso avaliar, pois, as formas legítimas de se afetar esses bens constitucionais.

No caso concreto em análise, emerge, ainda nesse âmbito específico, o imperativo constitucional de proteção ao consumidor (art. art. 5º, XXXII e 170, V, ambos da CB). E é exatamente nesses termos que deve ser entendida a exigência de notificação preliminar da inscrição em Cadastro, visando a impedir a vulneração desses bens constitucionais⁶, já que a inscrição, como sublinhado anteriormente, avançará para além do negócio jurídico individual e de seus problemas financeiros restritos a essa negociação. A exigência do AR alinha-se ao postulado da concretização constitucional dos direitos envolvidos nessa complexa operação cadastral. Sua imposição (do AR) é uma faceta do dever (estatal, por Lei) de conferir a maior proteção possível aos direitos

⁶ Pelo pagamento, pela judicialização imediata ou por qualquer outro meio lícito tendente a impedir o cadastro e, com isso, alcançar os referidos bens constitucionais.



ANDRÉ RAMOS TAVARES

Professor da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco USP e da PUC/SP, foi Professor do Doutorado em Direito Público da *Università di Bari* – Itália e Professor Visitante da *Università di Bologna* – Itália, da Universidade de São Petersburgo – Rússia, da Universidade de Breslávia - Polônia, da *Cardozo School of Law* e *Fordham University* – EUA.

constitucionais, ultrapassando e aprimorando a clássica lição de apenas não emanar leis contrárias aos direitos.

Em outro aspecto, mas dentro dessa mesma linha de considerações, a exigência de enviar previamente a notificação é, ainda, consequência do direito constitucional do destinatário de receber informações sobre si (arts. 5º, XIV e 5º, LXXII), principalmente, insisto, pelo caráter deletério que pode ter a iminente exposição de seu nome nos Bancos de Dados de inadimplentes.

Genericamente, portanto, pode-se dizer que a exigência de notificar preliminarmente o consumidor está plenamente adequada e alinhada aos parâmetros constitucionais de defesa do consumidor e à necessidade de impor limites à atividade econômica para proteção dessas pessoas em situação de maior vulnerabilidade.

A especificação do AR, dever imposto por Lei estadual de São Paulo, visa a concretizar direitos constitucionais, pois ao garantir que a comunicação seja *efetivamente* recebida oportuniza o espaço de reação, com eventual adimplemento (em atenção à busca da higidez do sistema econômico) ou simplesmente vedação à inserção, pelo seu equívoco ou, ainda, adequação dessa inserção (parágrafo único do art. 2º e parágrafo único do art. 4º da mencionada Lei).



3.3. A exigência de comprovação do recebimento decorre da própria necessidade de comunicação efetiva: o devido processo legal

A obrigação de comunicar o consumidor *anteriormente* a lhe impor uma restrição de crédito, para incluí-lo em uma espécie de “lista suja” e atingir indelevelmente sua vida, imagem e honra, significa o dever de *assegurar que o destinatário efetivamente receba* tal notificação antes dos protocolos de cadastramento realizarem-se na prática.

Há inúmeras formas hipotéticas de se comunicar o consumidor e garantir que tenha ele recebido efetivamente a notificação sobre futuro lançamento de seu nome. Cito, ilustrativamente, (i) o envio de preposto do serviço de proteção ao crédito que condicione a entrega do aviso prévio à assinatura do destinatário, e (ii) a contratação de um serviço de notificação extrajudicial em que um oficial registrador envia um funcionário com fé pública para atestar o recebimento desse aviso. No caso presente, tenho trabalhado com a opção encartada na Lei n. 15.659/15, do Estado de São Paulo.

Ainda no sentido genérico de uma hipotética obrigação de comunicar, é preciso definir o que certamente não realiza essa função. E aqui se encontra exatamente o mero *envio* pelo correio de uma notificação, pois este envio não significa, em absoluto, que houve a comunicação, mas apenas que a correspondência foi postada e, muito



provavelmente (forte expectativa), enviada⁷. Aqui, por diversas razões a comunicação pode não chegar ao seu destinatário ou não ser por ele recebida.

Nesse sentido, a comprovação por AR torna efetiva a notificação, afastando-a do mero campo das abstrações, ilações, presunções fictícias ou conjecturas. A certificação da chegada ao devido destinatário constitui uma medida necessária para resguardar os direitos gerais dos cidadãos envolvidos.

Toda a discussão em torno da certificação do aviso previamente à inclusão de nomes em Cadastro ocorre, como visto, pelo impacto negativo direto que o cadastro gera em direitos constitucionais. Nesse preciso sentido é que o AR, opção legal mencionada aqui, é garantia de respeito ao procedimento para operar-se legitimamente restrições a esses direitos.

Dito de outra forma, reconhecido, como foi efetivamente demonstrado, que há impacto a direitos constitucionais, porque Cadastros como os aqui analisados não visam a certificar o débito original mas sim a conferir-lhe publicidade para outros fins, o modelo de

⁷ A conclusão de que o destinatário tenha recebido uma correspondência meramente postada não passaria de uma *presunção* que jamais poderia ser contrária ao consumidor, parte vulnerável da relação. Estabelecer uma presunção contrária ao consumidor seria a antítese da isonomia, representando uma discriminação em favor da parte mais poderosa da relação.



ANDRÉ RAMOS TAVARES

Professor da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco USP e da PUC/SP, foi Professor do Doutorado em Direito Público da *Università di Bari* – Itália e Professor Visitante da *Università di Bologna* – Itália, da Universidade de São Petersburgo – Rússia, da Universidade de Breslávia - Polônia, da *Cardozo School of Law* e *Fordham University* – EUA.

inclusão de nomes em cadastros públicos só pode existir legitimamente se operar dentro de limites constitucionais.

Entendo que o caráter público desses Bancos de Dados demanda o respeito ao devido processo legal. Não por outro motivo a Lei estadual contempla, inclusive, prazo para defesa (quitação ou apresentação de comprovante de pagamento). Se se considera ser lícita a divulgação dessas listas de devedores, quando se desvenda sua diferença quanto ao problema financeiro original, então é impositivo respeitar o devido processo legal em seu sentido procedimental. A exigência do devido processo em relações privadas já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, em situação que envolvia, como aqui, entidade que, apesar de privada, apresentava posição pública inequívoca. Assim, assentou o STF, em caso de vanguarda, envolvendo a UBC, que integra a estrutura do Escritório ECAD:

“[...] III. SOCIEDADE CIVIL SEM FINS LUCRATIVOS. ENTIDADE QUE INTEGRA ESPAÇO PÚBLICO, AINDA QUE NÃO-ESTATAL. ATIVIDADE DE CARÁTER PÚBLICO. EXCLUSÃO DE SÓCIO SEM GARANTIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. APLICAÇÃO DIRETA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS À AMPLA DEFESA E AO CONTRADITÓRIO. As associações privadas que exercem função predominante em determinado âmbito econômico e/ou social, mantendo seus associados em relações de dependência econômica e/ou social, integram **o que se pode denominar de espaço público, ainda que não-estatal**. A União Brasileira de Compositores - UBC, sociedade civil sem fins lucrativos, integra a estrutura do ECAD e, portanto, **assume**



posição privilegiada para determinar a extensão do gozo e fruição dos direitos autorais de seus associados. A exclusão de sócio do quadro social da UBC, sem qualquer garantia de ampla defesa, do contraditório, ou do devido processo constitucional, onera consideravelmente o recorrido, o qual fica impossibilitado de perceber os direitos autorais relativos à execução de suas obras. A vedação das garantias constitucionais do devido processo legal acaba por restringir a própria liberdade de exercício profissional do sócio. O caráter público da atividade exercida pela sociedade e a dependência do vínculo associativo para o exercício profissional de seus sócios legitimam, no caso concreto, a aplicação direta dos direitos fundamentais concernentes ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, LIV e LV, CF/88).”⁸

A decisão ressalta a onerosidade excessiva que estruturas equiparadas às públicas podem causar à sociedade quanto atuam à margem de limitações constitucionais em suas decisões. Os chamados Cadastros e Bancos de Dados de consumidores inadimplentes compõem inegavelmente o que está denominado como espaço público, pela sua posição privilegiada, pela inexorabilidade e força de suas decisões e pela excessiva onerosidade que advém de suas decisões cadastrais.

Embora não se possa simplesmente impedir a divulgação dessas listas, é vedada a inclusão de nomes em ampla liberdade de ação, especialmente sem atentar para o devido processo legal, como

⁸ STF. RE 201.819-8/RJ. Segunda Turma. Rel. Min. ELLEN GRACIE. Rel p/ o acórdão Min. GILMAR MENDES. Julgamento 10.11.2005. DJ 27.06.2006.



ANDRÉ RAMOS TAVARES

Professor da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco USP e da PUC/SP, foi Professor do Doutorado em Direito Público da *Università di Bari* – Itália e Professor Visitante da *Università di Bologna* – Itália, da Universidade de São Petersburgo – Rússia, da Universidade de Breslávia - Polônia, da *Cardozo School of Law* e *Fordham University* – EUA.

ficou enfatizado fartamente justificado na decisão do STF. Assim, o comando legal que impõe a fórmula do AR é, mais uma vez, *concretização de norma constitucional*, revelando a preocupação atenta do legislador com direitos fundamentais e sua restrição por práticas privadas com cunho econômico imediato.

4. A LEI ESTADUAL EM QUESTÃO DIANTE DOS LIMITES DA COMPETÊNCIA DO ESTADO-MEMBRO

Neste item se verificará qual o âmbito de competência do Estado na questão de impor exigências de certificação, para fim de verificar se a Lei estadual aqui em comento ficou no campo próprio da competência estadual ou se, apesar de sua relevância constitucional inquestionável, que merece todos encômios por parte dos operadores do Direito e da Literatura especializada, teria havido desvio de competência.

4.1. Incidência no campo de competência legislativa concorrente

A matéria tratada na Lei ora analisada pode ser inserida, inequivocamente, em dois temas centrais: a) Direito do consumidor; b) Direito econômico⁹. Essa discussão está longe de ser

⁹ Como já tive a oportunidade de observar anteriormente, por vezes o STF abdica de qualquer critério para definir qual a área predominante tratada pela legislação em análise, como no caso da ADI 1.950-3/SP. (Cf. André Ramos Tavares, *Aporias acerca do “condomínio legislativo”* no



acadêmica e resulta em importantes consequências para as conclusões sobre a legitimidade que se questiona, como facilmente se percebe.

A matéria é correlata ao consumo por algumas razões que passo a explicitar. São considerados consumidores, a justificar um tratamento próprio e favorecido por situação de vulnerabilidade (em relação aos chamados *fornecedores*), quaisquer pessoas que possam estar expostas às práticas de lançamento nos Bancos de Dados de que trata a Lei estadual¹⁰.

Some-se a isso o fato de serem os referidos Bancos de Dados *estritamente e expressamente vinculados à atividade de consumo*, gerindo informações sobre inadimplência decorrentes de relações entre consumidores e fornecedores.

Ao mesmo tempo, referidos Bancos de Dados se inserem na esfera típica do Direito Econômico¹¹ por desempenharem atividade econômica privada em regime de mercado. Ademais, a atividade desempenhada por esses mecanismos tem a função primária de proteger os agentes do mercado contra riscos de inadimplência, como visto, e, nessa medida, pode ter influência, por exemplo, nas taxas de inadimplência do

Brasil: uma análise a partir do STF, *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC*, Belo Horizonte, ano 2, n. 6, abr./jun. 2008, p. 185, referência p. 161-188). Desse modo, não há critérios seguros que possam ser utilizados aqui, com base na jurisprudência, para identificar a área atingida. Entretanto, isso não impede a solução para o presente caso, como se verá na explanação que segue.

¹⁰ No presente estudo utiliza-se a expressão “consumidor” nesse sentido.

¹¹ O que não infirma minha posição, acima referida, de que a Ordem Econômica afeta os demais “campos” constitucionais.



mercado, nas condições de mútuos financeiros, no volume geral de concessões de crédito e nas condições de compras a prazo.

Além disso, os dois temas são imbricados em virtude da disposição expressa do artigo 170, V da CB, que elenca a própria defesa do consumidor como um dos “princípios”¹² da ordem econômica.

Destarte, a Lei estadual ora analisada envolve tanto o Direito do consumidor quanto o Direito econômico. No entanto, para fins de competência legislativa, ambas as matérias, quais sejam, Direito do consumidor (art. 24, V da CB) e Direito econômico (art. 24, I da CB) são de **competência legislativa concorrente** entre União, Estados e Distrito Federal, incidindo no âmbito do que restou difundido, a partir da lição incorporada pelo Ministro CELSO DE MELLO, **como condomínio legislativo**¹³.

De acordo com o artigo 24, § 1º, da Constituição do Brasil, nas matérias para as quais se aplica essa competência, cumpre à União estabelecer exclusivamente “normas gerais”. Assim, as leis nacionais, em âmbito de legislação concorrente, têm

¹² Termo utilizado pela Constituição do Brasil.

¹³Na ADI n. 2.903 (STF, Pleno, Rel. Min. CELSO DE MELLO, j. 01.12.2005) o Relator explica em seu voto que:

“[...] nas hipóteses de competência concorrente (CF, art. 24), nas quais se estabelece verdadeira situação de condomínio legislativo entre União Federal e os Estados-membros (RAUL MACHADO HORTA, “Estudos de Direito Constitucional”, p. 366, item 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas, torna-se imperioso distinguir, em tal matéria, a existência de 2 (duas) ordens de legislação: de um lado, a legislação nacional de princípios ou normas gerais, cuja formulação incumbe à União Federal (CF, art. 24, § 1º) e, de outro, as leis estaduais de aplicação e execução das diretrizes fixadas pela União Federal (CF, art. 24, § 2º).”.



ANDRÉ RAMOS TAVARES

Professor da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco USP e da PUC/SP, foi Professor do Doutorado em Direito Público da *Università di Bari* – Itália e Professor Visitante da *Università di Bologna* – Itália, da Universidade de São Petersburgo – Rússia, da Universidade de Breslávia - Polônia, da *Cardozo School of Law* e *Fordham University* – EUA.

necessariamente de ser mais genéricas, sob pena de invasão da competência legislativa dos Estados-membros. Uma das características do tipo de legislação que cabe à União nesses termos é seu caráter *menos minudente*. Nas palavras do Ministro CARLOS VELOSO:

“norma geral, tal como posta na Constituição tem o sentido de diretriz, princípio geral. A norma geral federal, melhor dizer nacional, seria a moldura do quadro a ser pintado pelos Estados e Municípios no âmbito de suas competências” (STF, ADIn-MC 927-3/RS, rel. Min. CARLOS VELOSO, DJ 11.11.1994).

Nos termos do § 2º do referido artigo 24 da Constituição do Brasil, havendo lei geral da União, caberá às normas estaduais e distritais a competência legislativa “suplementar”.

Considerando que existe uma Lei nacional (CDC) que contempla os assuntos tratados na Lei estadual, que é inquinada em ADI, a etapa seguinte é a delimitação de qual seria o âmbito próprio de incidência de cada uma dessas normas.

Demonstra-se que a Lei do Estado de São Paulo se limitou a normatizar aspectos mais específicos da temática e que o CDC conteve-se em uma normatização necessariamente mais genérica, não minudente. A constitucionalidade opera, pois, em ambas as pontas, nos termos abaixo explicitados.



ANDRÉ RAMOS TAVARES

Professor da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco USP e da PUC/SP, foi Professor do Doutorado em Direito Público da *Università di Bari* – Itália e Professor Visitante da *Università di Bologna* – Itália, da Universidade de São Petersburgo – Rússia, da Universidade de Breslávia - Polônia, da *Cardozo School of Law* e *Fordham University* – EUA.

Assim, verifica-se que se cada uma dessas normas permaneceu no seu campo próprio de competências, constitucionalmente delimitado. Isso porque na hipótese avaliada não cabe falar em conflito de normas. Tendo a Lei nacional a atribuição de estabelecer *normas gerais* e tendo a lei estadual a competência para dispor sobre normas *suplementares*, não cabe falar em antinomia entre leis. Por isso a questão central aqui é saber o que cumpre a cada uma das esferas federativas normatizar validamente.

4.2. Desnecessidade de tratamento federativo uniforme

Na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal encontram-se casos de matérias que aparentemente seriam regulamentadas pelos Estados em competência suplementar, mas acabam sendo tratados como competência legislativa *privativa* da União. Em estudo da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ANDRÉ RAMOS TAVARES. Aporias acerca do “condomínio legislativo” no Brasil: uma análise a partir do STF. In: Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC. Belo Horizonte, ano 2, p. 161-188, abr/jun 2008) já apontei quais são os casos em que a matéria que inicialmente seria de competência concorrente, todavia, demanda tratamento nacional uniforme.

O exemplo mais comum em que o STF afasta a hipótese de condomínio legislativo é o caso de lei que disponha sobre consumo e produção, hipótese que originalmente seria sempre de



competência concorrente (art. 24, inc. V, da CB), mas que pode acabar por caracterizar comércio interestadual. O afastamento do condomínio legislativo nessa hipótese decorre da aplicação do artigo 22, VIII, da CB, que trata da competência exclusiva da União no comércio entre os Estados. Ou seja, a hipótese acaba por não se referir propriamente de condomínio legislativo em virtude da força atrativa da norma do art. 22.

Como exemplo dessa necessidade de *tratamento uniforme* em caso de comércio interestadual, o STF, na ADI 2.656-9/SP¹⁴, declarou inconstitucional lei *estadual* que estabeleceu uma rotulagem padronizada para produtos que acabam circulando em todo o país. Nesse caso foi a circulação dos bens no comércio entre os Estados que impôs um caráter nacional à rotulagem, atraindo a competência da União.

Nessa mesma linha de considerações, deve-se questionar se a Lei estadual em comento não incide em comércio nesses mesmos termos, *a exigir o tratamento nacional uniforme*. Afinal, a abrangência de um Banco de Dados ou Cadastro, disponível, quase sempre, *on-line*, tem alcance superior ao nacional. Logo, seria pertinente, aqui, considerar, *a priori*, estarmos diante de um desses temas afetados ao comércio não-local, atraindo novamente a competência da União.

Essa conclusão decorre, porém, de uma falácia. A atratividade federal *exige norma referente a comércio* entre Estados, o que não ocorre no presente caso. Se, de uma parte, é aceitável afastar a

¹⁴ STF, rel. Min. MAURÍCIO CORREA, *DJ*, 01 ago. 2003.



ANDRÉ RAMOS TAVARES

Professor da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco USP e da PUC/SP, foi Professor do Doutorado em Direito Público da *Università di Bari* – Itália e Professor Visitante da *Università di Bologna* – Itália, da Universidade de São Petersburgo – Rússia, da Universidade de Breslávia - Polônia, da *Cardozo School of Law* e *Fordham University* – EUA.

competência do Estado-membro, do art. 24, inc. V, em face da competência do art. 22, inc. VII, a leitura deste critério de sobreposição deve ser, para esse fim, necessariamente restritiva, sob pena de alcançar-se a nulificação do primeiro dispositivo e, mais do que isso, inviabilizar o condomínio legislativo típico do federalismo cooperativo brasileiro. No caso concreto, é objetivo e inequívoco que a norma estadual limita-se a normatizar aspectos suplementares do funcionamento dos serviços de proteção ao crédito, não do comércio.

Ademais, embora os principais Bancos de Dados de inadimplentes sejam nacionais, *a forma de notificação é e deve ser sempre individual*. Ademais, é perfeitamente possível enviar correspondência com AR e atender as demais exigências legais apenas no território do Estado de São Paulo (não se trata de objeto impossível), especialmente quando não há exigência constitucional de uniformidade nacional. No caso, uma tentativa de imposição no sentido da nacionalização seria inapropriada e representaria, mais propriamente, uma mera concentração de decisões na esfera federal, tão típica de Estados unitários. As exigências da Lei estadual não geram, desse modo, qualquer problema no âmbito federativo¹⁵ e as autonomias estaduais devem ser respeitadas em uma verdadeira federação.

¹⁵ Ademais, o caráter nacional desses Bancos de Dados existe apenas por opção das empresas que o administram, não há qualquer impedimento na segmentação de Bancos de Dados nacionais em estaduais.



4.3. Competências legislativas atribuídas à União e ao Estado de São Paulo no âmbito da notificação de devedores preliminarmente ao cadastramento como inadimplentes

Para efeitos da análise final do tema, isolarei o tópico da competência legislativa para normatizar o tema da comunicação de suposto inadimplente sobre a dívida para fins de sua inscrição ou cadastro “imediato” em Bancos de Dados de inadimplentes.

Aqui avaliarei as duas ordens de normas que podem ocorrer no tema: a) gerais, b) suplementares.

Considerando a questão em geral, ainda sem adentrar nas leis em concreto, poderíamos concluir validamente, por tudo o quanto já foi visto, que uma normatização mínima deve ser tratada por lei nacional, em caráter geral.

Todavia, também em caráter geral, é possível estabelecer desde logo que as disposições da norma nacional geral não podem ser de tal magnitude e alcance que invadam as competências do Estado-membro. Deve ser uma norma não exaustiva, incompleta.

No caso, são genéricas normas que estabeleçam que deve existir uma notificação, e que não desçam às minúcias sobre qual sua forma específica e seu exato modo de cumprimento.



O Código de Defesa do Consumidor instituiu em seu artigo 43, § 2º, a obrigação de comunicar ao consumidor *por escrito* sobre a abertura de cadastro, ficha, registro e dados pessoais de consumo. Esse artigo abrange tanto os *Cadastros de consumo* como os *Bancos de Dados*, anteriormente delineados.

No entanto, filtra-se do texto legal apenas o que diz respeito aos Cadastros ou Bancos de Dados de consumidores, referente a qualquer informação de inadimplentes, hipótese que interessa ao presente parecer. Nesse caso o Código de Defesa do Consumidor estabeleceu os seguintes requisitos para a notificação, ou seja, em hipótese de devedor inadimplente¹⁶: a) deve existir sempre que houver qualquer lançamento nesses Cadastros, e; b) deve ser feita por escrito.

Não há no Código de Defesa do Consumidor sequer a obrigação *expressa* de que a notificação seja preliminar, embora essa *possa ser extraída de seu sentido, do contexto e da finalidade da Lei*. Portanto, o Código de Defesa do Consumidor não extrapolou suas competências genéricas.

Já as normas suplementares têm um caráter mais específico, minudente, disciplinando normativamente situações com maior grau de precisão. A conceituação prévia dessas situações tem oferecido grande desafio à teoria constitucional. Mas a prática e a

¹⁶ A hipótese de não incidência da obrigação de notificar quando a inscrição for solicitada pelo próprio consumidor não se refere aos Bancos de Dados de inadimplentes, mas aos Cadastros de consumidores para fins de recebimento de catálogos, promoções, etc.



ANDRÉ RAMOS TAVARES

Professor da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco USP e da PUC/SP, foi Professor do Doutorado em Direito Público da *Università di Bari* – Itália e Professor Visitante da *Università di Bologna* – Itália, da Universidade de São Petersburgo – Rússia, da Universidade de Breslávia - Polônia, da *Cardozo School of Law* e *Fordham University* – EUA.

verificação concreta de certas situações é reconhecidamente mais simples e pode ser devidamente realizada aqui, dentro de padrões de correção e controle jurídicos.

Assim, no que concerne ao presente tema, nessa normatização suplementar, *v.g.*, pode-se estabelecer as informações que devem constar na comunicação e um prazo para a quitação após a notificação. Entretanto, neste parecer, estarei adstrito a analisar a hipótese do AR.

Quando estamos diante de norma suplementar, é evidente que a repetição de termos da legislação nacional não implica em nova norma, ou invasão de competência legislativa. Essas repetições têm caráter meramente didático, consistindo em técnica legislativa comum nesses casos, atrelada, sobretudo, a nossa cultura jurídica típica, que é de uma espécie de reforço ou retomada constante das normas e de seus comandos.

Assim, quando a Lei estadual repete que a notificação deve ser feita por escrito, não está incidindo no âmbito próprio da legislação nacional, justamente porque esta existe no mesmo sentido.

O que a Lei realmente normatizou no tema, no aspecto que se aborda no presente parecer, foi que a notificação deve ser comprovada mediante o protocolo de AR assinado pelo consumidor no momento de entrega no endereço por ele fornecido.



ANDRÉ RAMOS TAVARES

Professor da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco USP e da PUC/SP, foi Professor do Doutorado em Direito Público da *Università di Bari* – Itália e Professor Visitante da *Università di Bologna* – Itália, da Universidade de São Petersburgo – Rússia, da Universidade de Breslávia - Polônia, da *Cardozo School of Law* e *Fordham University* – EUA.

Por tratar da forma específica em que deve ser certificado o cumprimento da obrigação de notificar, insere-se essa norma no aspecto suplementar, descendo às minúcias que cabem a esse tipo de regulamentação, em respeito e homenagem ao modelo federativo brasileiro.

Observa-se que, como cada norma ficou adstrita a seu campo de competências específico, não há qualquer contradição entre ambas, nem extrapolação de esfera legislativa própria.



ANDRÉ RAMOS TAVARES

Professor da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco USP e da PUC/SP, foi Professor do Doutorado em Direito Público da *Università di Bari* – Itália e Professor Visitante da *Università di Bologna* – Itália, da Universidade de São Petersburgo – Rússia, da Universidade de Breslávia - Polônia, da *Cardozo School of Law* e *Fordham University* – EUA.

5. CONCLUSÕES GERAIS

No exercício de sua função econômica, a atuação em sentido amplo dos serviços de proteção ao crédito deve contribuir para assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, nos termos do artigo 170 da CB, em benefício não somente dos agentes econômicos privados, mas também do *mercado interno* pela redução da inadimplência, função precípua desses serviços que não podem fugir aos parâmetros da condição de existência e função constitucional de toda a atividade econômica.

A proteção ao crédito é uma atividade voltada para a redução de inadimplemento e esse é o efeito esperado da notificação preliminar. Nessa medida, **uma configuração mais adequada dessa notificação representa benefício não apenas aos consumidores, mas ao próprio mercado** e, mais amplamente, ao sistema econômico considerado em sua totalidade. Torná-la mais segura com a exigência de comprovação por AR só contribui para aprimorar ainda mais seus efeitos socioeconômicos benéficos.

Caracterizar uma pessoa como inadimplente acarreta consequências que extravasam a mera questão financeira original, podendo representar afronta a bens jurídicos protegidos constitucionalmente.



ANDRÉ RAMOS TAVARES

Professor da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco USP e da PUC/SP, foi Professor do Doutorado em Direito Público da *Università di Bari* – Itália e Professor Visitante da *Università di Bologna* – Itália, da Universidade de São Petersburgo – Rússia, da Universidade de Breslávia - Polônia, da *Cardozo School of Law* e *Fordham University* – EUA.

Desse modo, diante da seriedade das consequências de uma inscrição em Bancos de Dados de inadimplentes, que extrapolam o âmbito estritamente relacionado ao negócio privado subjacente, bens constitucionalmente protegidos, como a vida econômica, a honra e a imagem são necessariamente afetados. Por tais razões, é preciso avaliar a legitimidade desse impacto com extrema cautela.

É nesses termos que deve ser entendida a exigência de notificação preliminar da inscrição em Cadastro, visando a impedir a vulneração desses bens constitucionais, já que a inscrição, como sublinhado anteriormente, avançará para além do negócio jurídico individual e de seus problemas financeiros restritos a essa negociação.

O dever imposto, pela Lei estadual, de certificação da comunicação via AR, concretiza direitos constitucionais, efetivando o postulado da constitucionalização do Direito, pois ao garantir que a comunicação seja *efetivamente* recebida habilita o destinatário a uma reação, como eventual adimplemento ou simplesmente vedação à inserção quando esta se revelar equivocada.

A Lei estadual ora analisada envolve tanto Direito do consumidor quanto Direito econômico. No entanto, para fins de competência legislativa, ambas as matérias, quais sejam, Direito do consumidor (art. 24, V da CB) e Direito econômico (art. 24, I da CB) são de competência legislativa *concorrente* entre União, Estados e Distrito Federal,



ANDRÉ RAMOS TAVARES

Professor da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco USP e da PUC/SP, foi Professor do Doutorado em Direito Público da *Università di Bari* – Itália e Professor Visitante da *Università di Bologna* – Itália, da Universidade de São Petersburgo – Rússia, da Universidade de Breslávia - Polônia, da *Cardozo School of Law* e *Fordham University* – EUA.

incidindo no âmbito do que restou identificado como *condomínio legislativo*.

Nesses casos, havendo lei geral da União, caberá às normas estaduais e distritais a competência legislativa “suplementar”.

A Lei do Estado de São Paulo limitou-se a normatizar aspectos mais específicos da questão e o CDC conteve-se em uma normatização necessariamente mais genérica, não minudente.

Assim, verifica-se que, como cada uma dessas normas permaneceu no seu campo próprio de competências, constitucionalmente delimitado, não há qualquer invasão de competências ou contradição entre as normas.

É o meu parecer.

São Paulo, 25 de fevereiro de 2015.

Professor ANDRÉ RAMOS TAVARES

OAB/SP n. 132.765