

Voto

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora): 1 . A controvérsia posta cinge-se à análise da compatibilidade do sistema paulista de inclusão e exclusão dos nomes dos consumidores nos cadastros de proteção ao crédito com os limites que conformam a competência supletiva do Estado de São Paulo em matéria de defesa do consumidor.

2 . Acentuo que nas **ADIs 5.224, 5.252 e 5.273** , os autores arguem a inconstitucionalidade da Lei paulista nº 15.659/2015, essencialmente por exorbitar a competência legislativa estadual e transgredir o modelo vigente no plano federal. Já na ADI 5.978, **sustenta-se o oposto** . Alega-se a compatibilidade com a Constituição do regime instituído na Lei estadual nº 15.659/2015 e busca-se a invalidação somente do diploma legislativo modificador (Lei estadual nº 16.624/2017), ao argumento de ter a nova lei paulista consubstanciado indevido retrocesso social nos direitos dos consumidores.

I – QUESTÕES PRELIMINARES

Legitimidade ativa *ad causam*

3 . Presente a legitimidade ativa *ad causam* do **Partido Trabalhista Brasileiro – PTB (ADI 5.978)** , nos termos dos arts. 2º, VIII, da Lei 9.868/1999 e 103, VIII, da Constituição da República.

4 . Configurada, também, a legitimação ativa do **Governador do Estado de São Paulo (ADI 5.273)** , especialmente considerando tratar-se de controvérsia envolvendo a legislação estadual paulista (ADI 902-MC/SP, Rel. Ministro Marco Aurélio, j. 03.3.1994, DJ 22.4.1994).

5 . **A Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC (ADI 5.252)** já teve a sua condição de entidade sindical de grau máximo reconhecida em diversos precedentes desta Corte (ADI 2006, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, j. 01.7.1999; ADI 1075, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 17.6.1998), inclusive em recente julgamento do qual fui Relatora (ADI 3.890, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 08.6.2021).

Presente, ainda, o vínculo de **afinidade temática** entre o objeto da demanda e a missão institucional da CNC, dado que a lei impugnada promove alteração significativa do ambiente jurídico sobre o qual se desenvolve, no Estado de São Paulo, o comércio de produtos e serviços para o consumidor final, afetando diretamente os interesses das categorias econômicas representadas.

6 . Já em relação à **Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas – CNDL (ADI 5.224)** , **suscitam** , o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, a falta de legitimidade para a instauração de processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade, por carecer, à falta de registro no Ministério do Trabalho e Emprego, de **personalidade sindical** .

Nesse sentido, registra o parecer que a CNDL, “ *embora tenha como filiadas mais de três federações e possua sede na capital da República (CLT, art. 535, caput), não se qualifica como entidade sindical de grau máximo* ” porque “ *não juntou ao processo eletrônico cópia de documento comprobatório de seu caráter sindical* ”.

A Lei nº 9.868/1999, que regula o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade, reproduz, no seu art. 2º, IX, o teor do art. 103, IX, da Lei Maior, pelo qual assegurada **legitimidade ativa especial** para impugnar, mediante ação direta, a constitucionalidade de dispositivos de lei ou de ato normativo (i) às **confederações sindicais** e (ii) às **entidades de classe de âmbito nacional** .

De fato, embora seu nome contenha o vocábulo “*confederação*” , a autora não ostenta, à evidência, a condição de entidade de grau máximo integrante da estrutura sindical, a teor do art. 535 da CLT e da Súmula 677 /STF, segundo a qual “ *até que lei venha a dispor a respeito, incumbe ao Ministério do Trabalho proceder ao registro das entidades sindicais e zelar pela observância do princípio da unicidade* ”.

7 . *In casu* , todavia, exsurge da leitura da peça de ingresso e do estatuto social da autora que ela **em momento algum se apresenta como entidade de natureza sindical** , constituindo-se, isso sim, como **entidade de classe de âmbito nacional de natureza associativa** , ainda que formada por outras associações, no que ficou conhecido pela expressão “ **associação de associações** ”, a se enquadrar perfeitamente, na esteira de sólida jurisprudência, na hipótese do art. 103, IX, *in fine* , da Lei Maior – entidades de classe **sem caráter sindical** . Nesse sentido:

“ Ação direta de inconstitucionalidade: legitimação ativa: "entidade de classe de âmbito nacional" : compreensão da "associação de associações" de classe: revisão da jurisprudência do Supremo Tribunal. 1. O conceito de entidade de classe é dado pelo objetivo institucional classista, pouco importando que a eles diretamente se filiem os membros da respectiva categoria social ou agremiações que os congreguem, com a mesma finalidade, em âmbito territorial mais restrito . 2. É entidade de classe de âmbito nacional - como tal legitimada à propositura da ação direta de inconstitucionalidade (CF, art 103, IX) - aquela na qual se congregam associações regionais correspondentes a cada unidade da Federação, a fim de perseguirem, em todo o País, o mesmo objetivo institucional de defesa dos interesses de uma determinada classe. 3. Nesse sentido, altera o Supremo Tribunal sua jurisprudência, de modo a **admitir a legitimação das "associações de associações de classe", de âmbito nacional, para a ação direta de inconstitucionalidade ."** (ADI 3153-AgR/DF , Relator Ministro Celso de Mello, Redator p/acórdão Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgamento em 12.8.2004, DJ 09.9.2005)

Ressalto, ainda, comprovada a existência de membros ou associados em número de Estados mais do que suficiente para satisfazer o critério adotado pela jurisprudência desta Suprema Corte quanto à configuração do **caráter nacional** da entidade de classe sem caráter sindical, que, por aplicação analógica do art. 8º da Lei nº 9.096/1995, exige a existência de membros ou associados em pelo menos um terço dos Estados da Federação – nove Estados.

No tocante à **pertinência temática** , entendo que a norma atacada afeta diretamente os interesses do **comércio varejista** , a evidenciar o interesse da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas – CNDL em defender o sistema de proteção ao crédito e combater a crise de inadimplência no mercado de consumo.

8. Rejeito a preliminar e reconheço a legitimidade da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas – CNDL para o ajuizamento da presente ação direta.

Prejudicialidade parcial

9 . Como relatado, a Lei nº 16.624/2017 **modificou substancialmente** a redação original da Lei nº 15.659/2015. Para efeito de comparação, apresento a seguinte tabela:

Lei nº 15.659/2015 (redação original) Lei nº 16.624/2017 (a) dever de prévia comunicação ao consumidor, por escrito, **mediante aviso de recebimento (AR)** , exceto para créditos protestados ou judicializados (art. 1º);(a) dever de prévia comunicação ao consumidor, por escrito (art. 1º);(b) prazo de tolerância de **15 (quinze) dias** para quitação, antes da efetivação da inscrição (art. 2º, parágrafo único);(b) prazo de tolerância de **20 (vinte) dias** para quitação, antes da efetivação da inscrição (art. 2º, parágrafo único);(c) **Necessidade** de comprovação prévia pelos credores da existência da dívida, de sua exigibilidade e da inadimplência (art. 3º);(c) **possibilidade do devedor ou da administradora do banco de dados exigir, voluntariamente** , comprovação prévia pelos credores da existência da dívida, de sua exigibilidade e da inadimplência (art. 3º);(d) dever de retirar do cadastro informações comprovadamente errôneas em até 02 (dois) dias úteis (art. 4º, parágrafo único).(d) dever de retirar do cadastro, **imediatamente** , informações comprovadamente errôneas, com comunicação aos destinatários em até 05 (cinco) dias úteis (art. 4º, parágrafo único).

10 . O cotejo entre os dois diplomas estaduais permite concluir que a pretensão manifestada nas **ADIs 5.224, 5.252 e 5.273** foi acolhida, em grande parte, pelo legislador paulista, **restando prejudicado** o pedido quanto à inconstitucionalidade **do art. 1º** da Lei nº 15.659/2015 (comunicação por AR).

11 . De outro lado, a alteração substancial dos **arts. 3º e parágrafo único do art. 4º** igualmente acolheu a pretensão manifestada pelos referidos autores, sendo certo que não houve aditamento da inicial, o que torna prejudicadas, também em relação a esses dispositivos, as ADIs 5.224, 5.252 e 5.273.

12 . Por isso, **julgo parcialmente prejudicadas** as ADIs 5.224, 5.252 e 5.273, naquilo que impugnam os arts. 1º, 3º e parágrafo único do art. 4º, da Lei nº 15.659/2015.

O ônus de impugnação específica de cada dispositivo questionado

13. A análise conjunta dos fundamentos expostos nas **ADIs 5.224, 5.252 e 5.273** , todas ajuizadas contra a **Lei estadual nº 15.659/2015** , evidencia que, embora os autores insurjam-se contra o inteiro teor do diploma legislativo, **apenas parcela** dos dispositivos legais foram impugnados.

Com efeito, nenhum dos autores impugnou o **art. 4º** da Lei nº 15.659/2015, que trata da criação pelas empresas de um canal de atendimento direto com o consumidor (SAC).

14 . Não conheço , pois, da impugnação dirigida contra o **art. 4º** da Lei nº 15.659/2015.

15. Arguida , ainda, pelo Advogado-Geral da União e pelo Procurador-Geral da República, em relação à **ADI 5.978** , a *ausência parcial de impugnação especificada* dos dispositivos impugnados **da Lei estadual nº 16.624/2017** .

Como dito, o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, autor da ADI 5.978, insurge-se contra o inteiro teor dos **arts. 2º e 3º** da Lei paulista nº 16.624/2017.

Ocorre, no entanto, que a análise dos fundamentos expostos pela agremiação partidária evidencia que a autora **se limita a impugnar apenas 03 (três) aspectos** da nova legislação estadual, que estão assim sintetizados na inicial:

“(i) o direito do consumidor de ser comunicado por escrito da abertura de cadastro, ficha, registros e dados pessoais e de consumo, quando não solicitada por ele, notadamente o que ocorre nas inscrições de dívidas nos cadastros de inadimplentes; (ii) a necessidade de que os registros sejam objetivos, claros e verdadeiros; e (iii) o direito de o consumidor exigir imediata correção dos registros em caso de inexatidão. ”

Daí a manifestação do Procurador-Geral da República no sentido de que:

“ **Não houve impugnação específica** do dispositivo da lei combatida no que alterou as normas do art. 2º da Lei Estadual 15.659/2015, relativas à identificação do credor, natureza da dívida e prazo para pagamento, bem como as normas relacionadas ao prazo para quitação do débito ou apresentação de comprovante de pagamento antes de ser efetivada a inscrição (art. 2º, II, da Lei 16.624/2017).

Conquanto também arroladas na petição inicial , tampouco foram questionados os dispositivos referentes à correção de dados cadastrais a pedido do consumidor (art. 4º, parágrafo único, da Lei 15.659/2015,

*modificado pelo art. 2º, IV, da Lei 16.624/2017), o acesso gratuito de seus dados (art. 1º, § 1º, da Lei 15.659/2015, acrescentado pelo art. 3º da Lei 16.624/2017) e a disponibilização de manuais ou cartilhas de orientação financeira e prevenção ao superendividamento (art. 1º, § 2º, acrescentado pelo art. 3º da Lei 16.624/2017)”.
00:00*

Também o Advogado-Geral da União constatou que “ **a fundamentação apresentada pelo autor somente diz respeito** às modificações realizadas nos artigos 1º, caput e § 3º; e 3º da Lei nº 15.659/2015. Ou seja, o requerente deixou de apresentar razões de impugnação em relação aos demais dispositivos cujo teores foram alterados pelas normas questionadas”.

16 . Recai sobre o autor das ações de controle concentrado de constitucionalidade o **ônus processual** de indicar os dispositivos impugnados e realizar o cotejo analítico entre cada uma das proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade, pena de indeferimento da petição inicial, por inépcia:

“ Lei nº 9.868/99
.....

Art. 3º A petição indicará:

I - o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação **a cada uma** das impugnações;”

Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por **simples objeção geral** , bastando, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de confronto.

Ainda que o Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, não esteja vinculado aos fundamentos jurídicos do pedido, não cabe ao órgão julgador, diante de postulação **formulada de maneira incompleta** , sub-rogar-se no papel do autor, elegendo os motivos que poderiam justificar o eventual acolhimento da pretensão.

À falta de impugnação específica de todo o conteúdo normativo dos arts. 2º e 3º da Lei estadual nº 16.624/2017, restrinjo o exame do pedido

apenas às normas cuja arguição de inconstitucionalidade foi efetivamente fundamentada, na linha da jurisprudência desta Corte:

“(…) AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE E DEVER PROCESSUAL DE FUNDAMENTAR A IMPUGNAÇÃO .

- O Supremo Tribunal Federal, no desempenho de sua atividade jurisdicional, não está condicionado às razões de ordem jurídica invocadas como suporte da pretensão de inconstitucionalidade deduzida pelo autor da ação direta. Tal circunstância, no entanto, não suprime, à parte, o dever processual de motivar o pedido e de identificar, na Constituição, em obséquio ao princípio da especificação das normas, os dispositivos alegadamente violados pelo ato normativo que pretende impugnar.

Impõe-se, ao autor, no processo de controle concentrado de constitucionalidade, sob pena de não conhecimento (total ou parcial) da ação direta, indicar as normas de referência – que, inscritas na Constituição da República, revestem-se, por isso mesmo, de parametricidade –, em ordem a viabilizar a aferição da conformidade vertical dos atos normativos infraconstitucionais. Precedentes (RTJ 179 /35-37, v.g.).”

(ADI 2.213-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, DJ de 23/4/2004)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO ABSTRATA E GENÉRICA DE LEI COMPLEMENTAR. IMPOSSIBILIDADE DE COMPREENSÃO EXATA DO PEDIDO. NÃO CONHECIMENTO. 1. Arguição de inconstitucionalidade de lei complementar estadual. Impugnação genérica e abstrata de suas normas. Conhecimento. Impossibilidade. 2. Ausência de indicação dos fatos e fundamentos jurídicos do pedido com suas especificações. Não observância à norma processual. Consequência: inépcia da inicial. Ação direta não conhecida. Prejudicado o pedido de concessão de liminar.”

(ADI 1.775, Rel. Min. Maurício Corrêa, Pleno, DJ de 18/5/2001)

“(…) 1. À falta de apresentação de razões *específicas* , não pode a ação ser conhecida quanto ao pedido de interpretação conforme à Constituição dos arts. 19 e 20 da LRF, pois, segundo a jurisprudência desta SUPREMA CORTE, o déficit de *impugnação específica* inviabiliza os pedidos veiculados em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Precedentes.”

(ADI 6.394/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, j. 23/11 /2020)

“(...) 2. Preliminar de não **impugnação** especificada da integralidade da Resolução. Do exame da inicial não é possível extrair a fundamentação jurídica atinente a todos os artigos da resolução questionada, devendo a análise da demanda ficar restrita aos artigos impugnados na exordial.”

(ADI 4.647/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, j. 06/06/2018)

17 . Desse modo, quanto à pretensão de inconstitucionalidade formulada pelo PTB na ADI 5.978, conheço do pedido apenas quanto aos seguintes temas:

(**a**) direito dos devedores à comunicação prévia mediante aviso de recebimento (**art. 1º da Lei nº 15.659/2015**);

(**b**) exigência comprovação documental pelos credores da dívida em sua natureza, exigibilidade e inadimplência, para proceder com o cadastro na lista de inadimplentes (**art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 15.659/2015**); e

(**c**) Prazo de 02 (dois) dias para correção dos erros nos cadastros de consumidores (**art. 4º, parágrafo único, da Lei nº 15.659/2015**)

18. Superadas as questões preliminares, **aprecio o mérito .**

II – Mérito

Comunicação prévia do consumidor mediante carta registrada com aviso de recebimento (AR)

Redação originalRedação dada pela Lei nº 16.624/2017Artigo 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 1º** - Fica assegurado ao consumidor o direito de ser **informado previamente , por escrito** , sobre a inscrição de dívida de sua responsabilidade em cadastro de inadimplentes no Estado de São Paulo, **mediante correspondência** enviada pelo órgão ou empresa mantenedora do referido cadastro para o endereço informado pelo consumidor ao credor. (NR)

§ 1º - As empresas que mantêm os cadastros de inadimplemento de consumidores deverão disponibilizar acesso gratuito, por meio físico e eletrônico, para que o consumidor possa consultar os dados de inadimplência sobre ele inscritos. (NR)

§ 2º - Os bancos de dados de proteção ao crédito deverão disponibilizar, em seus sítios de internet, manuais ou cartilhas de orientação financeira e prevenção ao superendividamento, mantendo em sua página principal 'link' de acesso a esse conteúdo. (NR)

§ 3º - Também servirá como prova de realização da comunicação referida no 'caput' deste artigo o comprovante de entrega de correspondência eletrônica, via internet ou qualquer outro aplicativo de mensagem. (NR)

19 . Impugnadas, **nas ADIs 5.224, 5.252 e 5.273** , a cláusula do art. 1º da Lei nº 15.659/2015, que tornava obrigatória a comunicação prévia do devedor por meio de carta registrada com aviso de recebimento (AR), ressalvados, quanto a essa obrigação, os créditos protestados ou litigiosos.

A superveniência da Lei nº 16.624/2017, contudo, **tornou prejudicada** a pretensão deduzidas em referidas ações diretas, pois o novo diploma legislativo estadual modificou substancialmente o conteúdo normativo do dispositivo. Agora, basta a comunicação prévia por escrito, sem necessidade de aviso de recebimento, na linha do disposto no próprio CDC (art. 43, § 2º).

20 . **Não impugnados** , como já dito, os §§ 1º a 3º do art. 1º em exame.

21 . Há a considerar, contudo, que, **na ADI 5.978** , sustenta-se que a inovação legislativa, ao suprimir a garantia de comunicação realizada por meio da carta registrada com aviso de recebimento (AR), prevista na redação originária da Lei nº 15.659/2015, promoveu indevido **retrocesso social** , obliterando direito *“já incorporado ao patrimônio jurídico dos consumidores paulistas”* . Busca, desse modo, a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 16.624/2017, restabelecendo-se, assim, a redação original da Lei nº 15.659/2015.

Nada colhe tal arguição .

22 . Ao disciplinar, no âmbito do Estado federado, o sistema de inclusão e exclusão dos nomes dos consumidores nos cadastros de proteção ao crédito, a Lei nº 15.659/2015 do Estado de São Paulo veicula normas incidentes sobre **relações de consumo** , matéria a respeito da qual, a teor do **art. 24, V, da CF** , compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar **concorrentemente**.

23 . Com efeito, ao disciplinar o sistema de inclusão e exclusão dos nomes dos consumidores nos cadastros de proteção ao crédito, a Lei nº 15.659/2015 do Estado de São Paulo veicula normas incidentes sobre **relações de consumo** , matéria a respeito da qual, a teor do **art. 24, V, da CF** , compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar **concorrentemente**.

Registro, nesse contexto, que, tanto histórica quanto conceitualmente, a atribuição, ao ente político central, do poder de regular as **relações de natureza comercial cujos efeitos transbordem dos limites territoriais dos Estados-membros** é tida como um dos elementos fundamentais da forma

federativa de Estado. A normatização dos negócios jurídicos envolvendo atores de diferentes Estados traduz típico papel a ser desempenhado pela União em uma Federação.

A relação entre a **forma federativa de Estado** e a existência de claros **limites ao poder dos Estados** de produzir legislação que interfira em **relações comerciais não contidas integralmente nos seus limites territoriais** é tão profunda que, nos Estados Unidos, para ficar em um único exemplo do direito comparado, talvez a maior parte de toda a competência legislativa hoje atribuída à União foi deduzida a partir da chamada Cláusula de Comércio (*Commerce Clause*) que, prevista na Constituição daquele país, investe no Congresso Nacional nada mais do que o poder de **regular o comércio entre os diferentes Estados** . Daí se extraiu, vale dizer, desde a competência da União para editar leis antidiscriminação à sua competência para regular o fornecimento de planos de saúde.

Entendo, pois, que o princípio federativo consagrado no **art. 1º, caput , da Constituição da República**, tal como observado, constrange a exegese do seu **art. 24** .

No modelo federativo brasileiro, estabelecida pela União a arquitetura normativa do sistema de proteção do crédito, aos Estados **compete, além da supressão de eventuais lacunas, a previsão de normas destinadas a complementar a norma geral e a atender suas peculiaridades locais** , respeitados os critérios (i) da **preponderância do interesse local** , (ii) do exaurimento dos efeitos dentro dos respectivos **limites territoriais** – até mesmo para se **prevenir conflitos** entre **legislações estaduais potencialmente díspares** – e (iii) da **vedação da proteção insuficiente** .

Para o deslinde do caso em apreço, me parece pertinente observar que o critério territorial se projeta como particularmente sensível. É que os conflitos inerentes ao federalismo em geral, e à competência legislativa concorrente em particular, costumam ser reduzidos à dicotomia entre União e Estado, quando a tônica do federalismo é o pluralismo de entes. Assim como as competências normativas da União precisam se acomodar adequadamente em relação à pluralidade dos Estados que integram a federação, as competências legislativas do Estado não se dimensionam apenas por contraposição à União, mas também na medida da preservação da isonomia entre os Estados da federação.

Sob esse enfoque, o exercício da competência legislativa concorrente, por um Estado, excede dos limites que lhe são próprios quando interfere no

exercício dessa mesma competência constitucional, não pela União, mas por outro Estado da federação, que vê a sua autonomia indevidamente limitada, ou quando o cumprimento da legislação de um Estado necessariamente implica o descumprimento da legislação de outro. Isso ocorre quando uma mesma relação jurídica concreta – v.g., uma relação de consumo celebrada eletronicamente entre agentes localizados em estados distintos – sofre a incidência de duas legislações estaduais incompatíveis entre si.

A matéria disciplinada na lei estadual atacada – sistema de inclusão e exclusão dos nomes dos consumidores nos cadastros de proteção ao crédito – é objeto de prévia legislação federal concorrente, a Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), que, no seu art. 43, § 2º, assim dispõe:

“Art. 43. (...)

.....
§ 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 matéria de competência concorrente, a aplicação da norma estadual complementar não pode significar o mero afastamento da norma geral. Desse modo, será inconstitucional, por inobservância do disposto no **art. 24, V e §§ 1º a 4º, da CF**, a norma estadual que, versando sobre sistema de inclusão e exclusão dos nomes de consumidores nos cadastros de proteção ao crédito, vier a estabelecer regime contrário à regra geral prevista na legislação federal.

Consoante assentou o eminente Ministro Cezar Peluso no julgamento da **ADI 1.980/PR** (Tribunal Pleno, julgamento em 16.4.2009, DJe-148 07.8.2009), de que foi relator, “ *cumprir ao Estado legislar concorrentemente, de forma **específica**, adaptando as normas gerais de ‘produção e consumo’ e de ‘responsabilidade por dano ao (...) consumidor’ expedidas pela União às peculiaridades e circunstâncias locais* ”. Com esse fundamento, a Corte julgou improcedente pedido de declaração de inconstitucionalidade de lei paranaense assegurando aos consumidores o direito à informação sobre a natureza, a procedência e a qualidade dos produtos combustíveis comercializados nos postos revendedores situados no Estado do Paraná, ao registro de que “ *foi o que fez a legislação impugnada, pretendendo dar concreção e efetividade aos ditames da legislação federal correlativa* ”.

O que a legislação estadual não pode, nas matérias de competência legislativa concorrente, é, tal como enfatizado pela eminente Ministra Ellen Gracie, “ *inaugurar uma regulamentação paralela e explicitamente contraposta à legislação federal vigente* ” (**ADI 3.645/PR** , Relatora Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgamento em 31.5.2006, DJ 01.9.2006).

24 . No caso, o diploma estadual claramente transgride o modelo normativo geral criado pela União Federal, tanto que se acha consolidado na jurisprudência do E. Superior Tribunal de Justiça exegese fundada no art. 43, § 2º, do CDC, no sentido de que “ ***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*** ” (**Súmula** nº 404 /STJ).

25 . Além disso, a disciplina normativa criada pelo Estado de São Paulo afeta direta e ostensivamente relações comerciais e consumeristas que transcendem os limites territoriais do ente federado. Interfere, por exemplo, na relação entre um consumidor domiciliado em São Paulo e um fornecedor sediado Rio Grande do Sul ou entre um consumidor no Distrito Federal e um fornecedor em São Paulo. Pode vir a afetar, ainda, uma relação de consumo ocorrida integralmente no âmbito de outro ou outros Estados federados, caso, por exemplo, um consumidor na Bahia venha a se tornar inadimplente em relação a dívida contraída com fornecedor do mesmo Estado que utilize os serviços de um banco de dados situado em São Paulo. Entendo assim, que a incidência das suas normas não se limita às relações consumeristas cujos efeitos se exaurem dentro do Estado de São Paulo, desatendidos, assim os critérios da **preponderância do interesse** e do exaurimento dentro dos **limites territoriais** .

26 . Não bastasse isso, os dados produzidos nos autos comprovam que, na realidade, **retrocesso social seria a restauração do regime da comunicação do devedor por carta registrada** .

Dados técnicos produzidos nos autos por diversos *amici curiae* , especialmente o relatório da lavra do economista Marcos de Barros Lisboa, evidenciam o **enorme prejuízo à sociedade em geral e ao mercado de créditos** decorrente da adoção do sistema de comunicação por carta registrada.

Antes de mais nada, é preciso ter presente que a comunicação dos devedores por meio de **carta simples, sem aviso de recebimento** , em conformidade com o modelo estipulado pelo CDC (art. 43, § 3º), tem sido

adotado com ampla taxa de sucesso, de modo que apenas 0,001% (**um milésimo**) dos devedores notificados por esse instrumento contestam judicialmente a inscrição por motivo de falta de comunicação prévia por escrito, enquanto mais de 50% (cinquenta por cento) das dívidas notificadas são quitadas nos 30 (trinta) dias seguintes à notificação, segundo dados coletados nacionalmente.

Por outro lado, a notificação por carta registrada, além de custar de 06 (seis) a 07 (sete) vezes mais do que a convencional (custo que será repassado aos consumidores em geral), **não possui nenhuma garantia de eficácia**, pois cerca de 65% (sessenta e cinco) das notificações com aviso de recebimento acabam **frustradas**, por razões como a **simples recusa do devedor em assiná-las** ou por causas operacionais, como (**a**) endereço desatualizado ou fornecido erroneamente ao credor; (**b**) imóvel vazio, sem ninguém para receber a carta; (**c**) condomínio sem portaria; (**d**) endereço inexistente; (**e**) endereço não atendido pelos correios; **entre outros**.

Frustrada a comunicação, em decorrência da necessidade de assinatura do devedor, **o banco de dados sobre inadimplência não poderá ser atualizado com informações corretas, oportunas e confiáveis**. Sem isso, as instituições financeiras estarão desprovidas dos dados necessários ao cálculo do risco de inadimplência dos créditos bancários, afetando o mercado financeiro nacional de duas maneiras: (**a**) **redução da oferta de créditos** aos consumidores (pessoas físicas) e aos empresários (pessoas jurídicas); (**b**) **aumento das taxas de juros** cobradas pelos empréstimos.

27 . Não é só, segundo dados da FEBRABAN, a necessidade de ajustes das políticas de crédito das instituições financeiras, indispensável ao enfrentamento da **crise de inadimplência** provocada pela ineficiência dos sistemas de registros de consumidores, implicará na queda da concessão de créditos às empresas estimado entre 04 a 09 % (quatro a nove por cento) e aos consumidores de até 17% (dezessete por cento), o que, projetado em escala nacional, em um período de apenas 01 (um) ano, **corresponderia a um montante de 250 (duzentos e cinquenta) a 490 (quatrocentos e noventa) bilhões de Reais que deixariam de circular na economia**, reduzindo drasticamente a arrecadação de impostos, a criação de empregos e a geração de lucros para os empresários (é importante enfatizar que 90% dos empresários brasileiros possuem renda de até 03 salários-mínimos, ou seja, fazem parte da população de baixa renda).

28 . Como se vê, **retrocesso social seria a manutenção de um sistema arcaico de comunicação**, manifestamente **ineficiente e dispendioso**, que

transfere todo o ônus financeiro da inadimplência da pessoa do devedor para a sociedade em geral.

Assinalo que, até mesmo no âmbito do Poder Judiciário, cujos procedimentos seguem rigorosamente a sistemática da ampla defesa e do contraditório (CF, art. 5º, LIV), a citação do réu para integrar a lide já não é mais feita, prioritariamente, **nem** por carta simples, **nem** por carta registrada, **mas por meio eletrônico** (CPC/15, art. 246), sendo certo que a utilização **excepcional** dos correios, **quando inviável** a comunicação eletrônica, somente se justifica mediante comprovação de **justa causa**, a ser comprovada na primeira oportunidade de falar nos autos, sob pena de o réu, assim não o fazendo, sofrer a aplicação de multa de até 05 (cinco) por cento do valor da causa por ato atentatório à dignidade da Justiça.

29 . Ante o exposto, **indefiro**, no ponto, o pedido formulado na ADI 5.978 e julgo **prejudicados**, por perda superveniente de objeto, os pedidos formulados nas **ADIs 5.224, 5.252 e 5.273**.

Prazo de tolerância (art. 2º, parágrafo único)

Redação original **Redação dada pela Lei nº 16.624/2017** **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. **Artigo 2º** - A comunicação deve indicar o nome ou razão social do credor, natureza da dívida e prazo para pagamento, antes de efetivar a inscrição. (NR) **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. **Parágrafo único** - **Deverá ser concedido o prazo mínimo de 20 (vinte) 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. (NR)

30 . Destaco, de antemão, que ao estabelecer que a comunicação da inscrição ao consumidor deve indicar o **nome ou razão social do credor e natureza da dívida**, o *caput* do art. 2º da Lei paulista atacada estabelece norma não apenas compatível, mas que qualifica e esclarece a legislação federal sobre os bancos de dados e cadastros de consumidores, atendendo ao disposto no **art. 24, § 2º, da Constituição da República**.

31 . Não obstante, o **parágrafo único do art. 2º** prevê norma que **interfere na dinâmica negocial** de modo a impedir que o nome do consumidor inadimplente seja inscrito em cadastro ou banco de dados até que se completem 20 (vinte) dias do vencimento da dívida.

Com efeito, foi mantido pela Lei nº 16.624/2017 o **prazo de tolerância** instituído pela Lei nº 15.659/2015. A alteração legislativa apenas estendeu o prazo de 15 (quinze) para 20 (vinte) dias.

Conforme dispõe o **parágrafo único** do art. 2º da Lei estadual paulista nº 15.659/2015 (na redação dada pela Lei nº 16.624/2017), mesmo diante de crédito líquido, certo e exigível, ainda assim o credor terá de aguardar um período de 20 (vinte) dias, antes de ser efetivada a inscrição do inadimplente.

Na prática, o dispositivo retarda em 20 (vinte) dias a produção dos efeitos propriamente decorrentes do vencimento da obrigação, interferindo diretamente, assim, no regime estabelecido na legislação civil a respeito da constituição do devedor em mora. **A concessão estatutária de prazo diverso do pactuado para o pagamento de dívida traduz nítida e indevida incursão do legislador estadual na seara do direito civil** . Ao prever hipótese suspensiva dos efeitos do vencimento de dívida, o preceito normativo em questão dispõe sobre o tempo do pagamento e os efeitos da mora, intervindo na legislação federal sobre **direito civil e comercial** , matéria reservada à União, a caracterizar afronta ao **art. 22, I, da Constituição da República** . Nesse sentido:

“ Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.265/02 do Estado de São Paulo. Seguro obrigatório. Eventos artísticos, desportivos, culturais e recreativos com renda resultante de cobrança de ingressos. **Inconstitucionalidade formal. Competência privativa da União.** 1. Lei estadual nº 11.265/02, que instituiu a obrigatoriedade de cobertura de seguro de acidentes pessoais coletivos em eventos artísticos, desportivos, culturais e recreativos com renda resultante de cobrança de ingressos. **Competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil, Direito Comercial e política de seguros (CF, art. 22, I e VII).** 2. **Não se trata de legislação concernente à proteção dos consumidores (CF, art. 24, inciso VII, §§ 1º e 2º), de competência legislativa concorrente dos estados-membros, pois a lei impugnada não se limita a regular as relações entre os consumidores e os prestadores de serviço, nem a dispor sobre responsabilidade por dano ao consumidor** . Na verdade, cria hipótese de condicionamento da realização de alguns espetáculos ou eventos à existência de contrato

de seguro obrigatório de acidentes pessoais coletivos. 3. **Não obstante a boa intenção do legislador paulista de proteger o espectador**, a lei do Estado de São Paulo criou nova modalidade de seguro obrigatório, além daquelas previstas no art. 20 do Decreto-Lei federal nº 73/66 e em outros diplomas federais, **invadindo a competência privativa da União para legislar sobre direito civil**, direito comercial e política de seguros (CF, art. 22, I e VII). 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (**ADI 3402/SP**, Relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 11.12.2015, destaquei)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL QUE FIXA PRAZOS MÁXIMOS, SEGUNDO A FAIXA ETÁRIA DOS USUÁRIOS, PARA A AUTORIZAÇÃO DE EXAMES PELAS OPERADORAS DE PLANOS DE SAÚDE. (...) Por mais ampla que seja, **a competência legislativa concorrente em matéria de defesa do consumidor (CF/88, art. 24, V e VIII) não autoriza os Estados-membros a editarem normas acerca de relações contratuais, uma vez que essa atribuição está inserida na competência da União Federal para legislar sobre direito civil (CF/88, art. 22, I)**. (...) Procedência do pedido.” (**ADI 4701/PE**, Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 25.8.2014, destaquei)

32. Desse modo, **reconheço a inconstitucionalidade formal do parágrafo único** do art. 2º da Lei estadual paulista nº 16.624/2017 e, **para evitar o efeito repristinatório indesejado**, também do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 15.659/2015, por ofensa do art. 22, I, da Constituição da República.

Verificação do crédito (art. 3º)

Redação originalRedação dada pela Lei nº 16.624/2017 **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 3º - Sempre que solicitado pelo consumidor ou pelo banco de dados**, o credor deverá apresentar documento que ateste a natureza da dívida, sua exigibilidade e a inadimplência por parte do consumidor. (NR)

33 . A análise comparativa da redação original do art. 3º da Lei nº 15.659/2015 em face da modificação legislativa introduzida pela Lei nº 16.624/2017

evidencia ter ocorrido **alteração substancial** do conteúdo material do dispositivo.

Diferentemente da sistemática anterior, **já não é mais obrigatória** a apresentação pelos credores de documentos capazes de atestar a existência da dívida, a exigibilidade e a insolvência. Agora, tais documentos somente serão exigidos na hipótese de solicitação, de caráter voluntário, pelo próprio devedor ou pela empresa administradora dos dados.

A **modificação substancial** do conteúdo normativo do dispositivo impugnado **torna prejudicados** os pedidos formulados nas nas ADIs 5.224, 5.252 e 5.273.

34. Sustenta-se, no entanto, na ADI 5.978, que a **supressão** dessa verificação prévia quanto à existência do crédito, exigibilidade do título e inadimplência do devedor consubstanciaria retrocesso social em desfavor dos consumidores.

35 . Sobre essa aspecto, necessário acentuar que as empresas administradoras de bancos de dados e cadastros de consumidores (*bureaus*) não se qualificam como entidades certificadoras da certeza, liquidez e exigibilidade dos títulos de dívidas. Sua função, no âmbito do sistema de proteção ao crédito, consiste apenas no **cadastro** de dados e **notificação** do devedor. Não se trata de instância revisora, incumbida de emitir juízo de valor em torno da legitimidade do crédito lançado pelos credores.

Na linha da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a “*atividade das mantenedoras do cadastro de banco de dados consiste em anotar as informações que lhes são fornecidas pelos credores, (...) não lhes sendo atribuída a obrigação de verificar a veracidade das informações que lhes são fornecidas*” (AREsp 923.432, Rel. Min. Raul Araújo, 4ª Turma, j. 27.9.2016, DJe 10.10.2016). Também nesse sentido, “*incumbe ao credor a exclusão do registro da dívida em nome do devedor no cadastro de inadimplentes no prazo de cinco dias úteis, a partir do integral e efetivo pagamento do débito*” (**Súmula nº 548/STJ**).

36 . Entendo, por isso mesmo, que o diploma paulista não destoia, no ponto, da legislação federal vigente, sendo certo, ainda, que o tema **não envolve violação direta à Constituição** , traduzindo apenas, quando muito, situação de eventual conflito reflexo, indireto ou mediato com o texto constitucional:

“PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. INCLUSÃO DE NOME EM SISTEMA DE ANÁLISE, AVALIAÇÃO E PONTUAÇÃO DE RISCO DE CRÉDITO, MANTIDO POR INSTITUIÇÃO DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL.

1. A controvérsia relativa à legitimidade dos sistemas de análise, avaliação e pontuação de risco de crédito a consumidor (denominados *concentre scoring*, *credit scoring* ou *credscore*), mantidos por instituição de proteção ao crédito, bem como a existência de danos indenizáveis por inserção do nome de consumidor nesses sistemas, é matéria disciplinada por normas infraconstitucionais, sendo apenas reflexa e indireta eventual ofensa a normas constitucionais.

2. Ausência de repercussão geral da questão suscitada, nos termos do art. 543-A do CPC.

(ARE 867326 RG, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-073 DIVULG 17-04-2015 PUBLIC 20-04-2015)

37. É preciso enfatizar, diante da alegação formulada pela agremiação partidária autora, que o princípio da vedação do retrocesso social não se presta à finalidade de embaraçar toda e qualquer inovação legislativa que se mostre indesejável ou inconveniente sob a perspectiva unidimensional de quem o invoca.

Essa aspecto foi enfatizado com propriedade pelo Advogado-Geral da União, em seu parecer, no qual salienta que *“o princípio da vedação do retrocesso social se presta a obstar políticas públicas que possam ocasionar a vulneração ao núcleo fundamental de garantias sociais já estabelecidas, esvaziando conquistas alcançadas pelo cidadão”*.

No caso, a autora busca elevar aspectos marginais e acessórios da sistemática dos bancos de dados e cadastros de consumidores à condição de pilares da democracia e de conquistas sociais irrenunciáveis. Tornar cada aspecto da legislação infraconstitucional imutável, como adverte Ingo Wolfgang Sarlet, *“acabaria por conduzir a uma espécie de transmutação das normas infraconstitucionais em direito constitucional”* (“Direitos Fundamentais Sociais e Proibição do Retrocesso: algumas notas sobre o desafio da sobrevivência dos direitos sociais num contexto de crise”, v. 31 /128-129, n. 95, 2004, Ajuris).

38 . Por essas razões, **indefiro** o pedido de declaração de inconstitucionalidade **do art. 3º** da Lei nº 15.659/2015, na redação dada pela Lei nº 16.624/2017 (ADI 5.978), e **julgo prejudicadas** , no ponto, as ADIs 5.224, 5.252 e 5.273.

Correção de inexatidões nos registros (art. 4º, parágrafo único)

Redação original Redação dada pela Lei nº 16.624/2017 **Artigo 4º - (...) Artigo 4º - (...) 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. **Parágrafo único** - O consumidor, sempre que encontrar inexatidão nos seus dados e cadastros, poderá exigir sua imediata correção, devendo o arquivista, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, comunicar a alteração aos eventuais destinatários das informações incorretas. (NR)

39 . Na redação original, a Lei paulista nº 15.659/2015 estabelecia o prazo de 02 (dois) dias úteis para correção de inexatidões nos dados cadastrais do consumidor. Após a modificação implementada pela Lei nº 16.624/2017, a correção passou a ser **imediata** , com comunicação da alteração aos destinatários em até 05 (cinco) dias úteis, **exatamente como dispõe o CDC** , cuja redação foi adotada na literalidade:

Lei nº 8.078/92 (CDC)

“Art. 43. (...)”

.....
§ 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.”

40 . A redação atual do dispositivo nada mais reflete do que o modelo vigente no plano nacional, motivo pelo qual **indefiro** o pedido formulado na ADI 5978 e julgo **prejudicadas** as ADIs 5.224, 5.252 e 5.273.

Conclusão

41 . Ante o exposto, **conheço parcialmente** das ADIs 5.224, 5.252, 5.273 e 5.978 e, na parte conhecida, julgo parcialmente **procedente** o pedido, para declarar a **inconstitucionalidade formal** do **parágrafo único** do art. 2º da Lei nº 15.659/2015, tanto na redação dada pela Lei estadual paulista nº 16.624/2017 quanto em sua redação original, por ofensa do art. 22, I, da Constituição da República.

É como voto .

Plenário Virtual - minuta de voto - 25/02/2022