

PARECER Nº DE 2015

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE (CMA), em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 437 de 2013, do Senador Pedro Taques, que *dispõe sobre a obrigatoriedade de autenticação eletrônica do pagamento nos títulos, faturas ou boletos ou de cobrança*.

RELATOR: Senador **DOUGLAS CINTRA**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 437 de 2014, de autoria do Senador Pedro Taques, tem por fim garantir ao consumidor o registro eletrônico do pagamento no próprio documento de cobrança.

O *caput* do art. 1º do projeto prevê que as instituições recebedoras de títulos, faturas e boletos de cobrança ficam obrigadas a autenticar eletronicamente no documento de cobrança a efetivação do pagamento. O § 1º estabelece que se consideram títulos, faturas e boletos de cobrança todos os documentos de cobrança utilizados como instrumento de pagamento de bens e serviços em geral. O § 2º desobriga da autenticação os pagamentos realizados pela Internet e por meio de caixa eletrônico.

O art. 2º prevê que a inobservância das disposições previstas na lei que resultar da aprovação do projeto resultará, no que for cabível, na aplicação das penalidades previstas no art. 56 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor).

O art. 3º estabelece que a lei que resultar da aprovação do projeto entrará em vigor 120 dias após a data de sua publicação.

Na justificação, o autor do projeto alega que a autenticação eletrônica nos documentos de cobrança é *“uma maneira de se manter visível o pagamento, bem como de se evitar a perda de papel anexo à quitação de faturas e boletos de cobrança”*. Além disso, afirma que *“várias instituições utilizam o papel termossensível, que desbota facilmente com o passar do tempo ou em contato com plástico, tornando mais provável a perda das informações registradas”*.

O projeto foi distribuído à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), que proferiu Parecer pela aprovação do projeto, com emenda para corrigir um erro redacional na ementa do projeto, e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), a quem compete emitir a decisão terminativa.

Não foram apresentadas outras emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

Quanto à constitucionalidade, o projeto cuida de matéria da competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal. Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria, sendo legítima a iniciativa parlamentar, nos termos do art. 61 da Lei Maior. Não há vícios de injuridicidade.

Em relação à regimentalidade, o trâmite da proposição observou o art. 102-A do Regimento Interno desta Casa, que dá competência à CMA para opinar sobre assuntos atinentes à defesa do consumidor.

Acerca da técnica legislativa, o projeto observa as regras gerais da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que trata da elaboração das leis. Há, contudo, reparos de redação a fazer. O projeto diz que se consideram “títulos, faturas e boletos de cobrança” todos os “documentos de cobrança”, invertendo a definição do mais específico para o mais genérico. A redação do projeto, a nosso ver, deveria incluir na sua ementa e no *caput* do art. 1º a expressão “documentos de cobrança” e na definição prevista no § 1º a seguinte expressão: “considera-se documento de cobrança os títulos, faturas e boletos, entre outros documentos, utilizados como instrumento de pagamento de bens e serviços em geral”. Já no art. 2º, a redação não utiliza a expressão “Código de Defesa do Consumidor” entre parênteses, ressaltando-se ainda

que, de qualquer modo, a referência à alcinha da lei é desnecessária para os efeitos jurídicos do dispositivo.

Quanto ao mérito, opinamos que o projeto em exame é de utilidade incerta e questionável. Primeiramente, a proposta não se fundamenta em nenhum estudo, pesquisa ou estatística que aponte a existência de problema social decorrente da perda de documento de quitação de faturas e boletos de cobrança. Os cadastros de reclamações de consumidor, mantidos pelos órgãos públicos competentes, não indicam essa perda como uma questão relevante na experiência do consumidor brasileiro, como se percebe da análise dos relatórios recentes do Procon-SP, do Procon-GO e do Procon-DF.

O exame de tais documentos indica que os maiores problemas enfrentados pelos consumidores no setor financeiro dizem respeito à cobrança abusiva de tarifas e à falta de clareza na prestação de informações, não havendo registro de que a perda do comprovante de pagamento constitui questão merecedora de reparo pela via legislativa.

Ao mesmo tempo, o procedimento adotado pelas instituições financeiras, de imprimir um novo comprovante de pagamento, em vez de registrar o pagamento no documento impresso de cobrança, parece resultar de um processo de utilização mais eficiente dos fatores de produção.

Podemos dizer, assim, que a máquina de impressão de novo documento substituiu a antiga máquina de registro no próprio documento original, num processo que o economista Joseph Schumpeter chamou de “*destruição criadora*”. As instituições financeiras procuram diminuir seus custos, pois uma ordem econômica fundada na livre iniciativa demanda a reunião de capitais e de pessoas para produzir bens e serviços com intuito lucrativo e ao menor custo possível.

No Parecer da CCT, afirma-se que “os avanços tecnológicos na área de informática devem tornar insignificantes os custos de adaptação aos requerimentos da proposição”. Além disso, alega-se que “as vantagens do projeto superam em muito os eventuais custos que possa trazer”. Não temos disponíveis informações que permitam concluir se as eventuais vantagens proporcionadas ao consumidor com a aprovação do projeto superam os eventuais custos que seriam suportados pelas instituições financeiras.

Um argumento utilizado na justificação do projeto para fundamentar sua aprovação não se sustenta. Alega-se que o consumidor tem atualmente o incômodo de “lidar com mais papéis”, bem como de correr o “risco de perda do comprovante emitido”. Na verdade, o consumidor na sistemática atual deve guardar somente o novo documento emitido pelo banco. No máximo, deve guardar dois papeis em vez de somente um. Quanto à perda do comprovante, não vemos vantagens com a aprovação do projeto. Se o problema é a perda do papel termossensível emitido pelo banco, o comprovante de pagamento com a “autenticação eletrônica” também pode ser perdido. Não há diferença significativa.

Destaque-se também que no modelo atual o consumidor tem a possibilidade de digitalizar o documento, fotocopiá-lo, requerer uma declaração de pagamento do credor, receber uma declaração de quitação anual das faturas ou acessar o Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC) do fornecedor. Esses procedimentos diminuem os possíveis danos causados pelo recebimento de um comprovante de pagamento em “papel fotossensível”.

Por fim, vale destacar que a proteção legal ao consumidor brasileiro decorre de um sistema normativo escalonado, organizado e harmônico, sendo composto tanto por normas de valor legal quanto por normas infralegais. No âmbito legal, o Código de Defesa do Consumidor – CDC estabelece regras básicas e princípios gerais, aplicáveis a todos os setores da economia. Na esfera infralegal, a proteção do consumidor é complementada por atos normativos editados por diversas autoridades públicas competentes, o que possibilita que a regulação de aspectos específicos das relações de consumo seja realizada de forma mais célere, flexível e efetiva.

Assim, do ponto de vista da preservação da lógica do sistema brasileiro de proteção ao consumidor, é conveniente que proposições legislativas sobre a matéria (i) resguardecem o papel do CDC enquanto lei central e harmonizadora do sistema e (ii) versem sobre questões genéricas afetas aos diferentes setores da economia, deixando à regulação de questões específicas para a esfera infralegal.

Nesse contexto, é de questionar se o projeto em exame contribui para a solidificação do sistema normativo de proteção ao consumidor ou se, ao revés, representa possível retrocesso, seja pela erosão da centralidade do CDC na esfera legal consumerista, seja pelo engessamento desnecessário na regulação de questão específica.

III – VOTO

Assim, somos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei do Senado nº 437 de 2013, mas, no mérito, pela sua **rejeição**.

Sala da Comissão, 15 de setembro de 2015.

Senador Otto Alencar, Presidente

Senador Douglas Cintra, Relator