

PARECER Nº , DE 2011

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 12, de 10 de maio de 2011, proveniente da Medida Provisória nº 518, de 30 de dezembro de 2011, que *disciplina a formação e consulta a banco de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de histórico de crédito.*

RELATOR-REVISOR: Senador **FRANCISCO DORNELLES**

1. RELATÓRIO

Chega ao exame desta Casa o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 12, de 10 de maio de 2011, proveniente da Medida Provisória (MPV) nº 518, de 30 de dezembro de 2010, de ementa em epígrafe, aprovado pela Câmara dos Deputados, nos termos do parecer proferido pelo Deputado LEONARDO QUINTÃO.

O parecer conclui pelo atendimento da Medida Provisória nº 518, de 2010, aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, bem como pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 518, de 2010, bem como, no mérito, por sua aprovação e acolhimento da maioria das emendas, na forma do Projeto de Lei de Conversão em anexo.

O PLV nº 12, de 10 de maio de 2011, foi recebido pelo Senado Federal, em 12 de maio do corrente, cabendo a mim a relatoria.

1.1 – A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 518, DE 2010, EM SUA REDAÇÃO ORIGINAL

Em sua redação original, a Medida Provisória (MPV) nº 518, de 2010, é composta de 17 artigos e tem por objetivo disciplinar a formação e a consulta a banco de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou jurídicas, para o registro de histórico de crédito.

O art. 1º define a abrangência da Medida Provisória: disciplina a formação e consulta a banco de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para a formação de histórico de crédito, sem prejuízo das regras de defesa do consumidor aplicáveis. Afasta-se da incidência da norma os bancos de dados mantidos por pessoas jurídicas de direito público interno.

O art. 2º contém o rol de definições para banco de dados (conjunto de dados armazenados com a finalidade de subsidiar a concessão de crédito e outras transações comerciais que impliquem risco financeiro), gestor (quem administra o banco de dados), cadastrado (pessoa que autorizou a inclusão de seu nome no banco de dados), fonte (fornecedor de crédito, venda a prazo e demais informações que impliquem risco financeiro), consulente (aquele que consulta o banco de dados para fins de concessão de crédito, venda a prazo ou outra transação que implique risco financeiro), anotação (inclusão de informação relativa ao histórico de crédito em banco de dados) e histórico de crédito (conjunto de dados financeiros relativo às operações de crédito e obrigações de pagamento).

O art. 3º permite que no banco de dados sejam registradas não apenas informações negativas (de inadimplemento do cadastrado), mas também informações positivas (de adimplemento do cadastrado).

Os §§ 1º a 3º do art. 3º exigem que as informações sejam objetivas, claras, verdadeiras e de fácil compreensão, o que significa que não podem fazer juízo de valor nem podem estar cifradas. Proíbe-se também a anotação de informações excessivas (não vinculadas à análise de risco de crédito) e de informações sensíveis (origem social, étnica, saúde, orientação sexual, convicções políticas, religiosas e pessoais dos cadastrados).

O art. 4º regula que o cadastro positivo será aberto mediante autorização do cadastrado “em instrumento específico ou em cláusula apartada”. Uma vez autorizado, a inclusão contínua de dados de inadimplemento é automática e não será mais submetida à autorização prévia do cadastrado. Autoriza-se que as fontes forneçam as informações que alimentarão o banco de dados.

O art. 5º lista os direitos do cadastrado. O cadastrado pode cancelar a autorização para a formação de seu cadastro positivo, mediante solicitação, a qual valerá imediatamente, ainda que exista operação de crédito pendente de pagamento. Garante-se ao cadastrado o direito de acesso gratuito às informações existentes nos bancos de dados sobre a sua pessoa, inclusive sobre o seu histórico. Permite-se que o cadastrado proceda à impugnação extrajudicial de qualquer informação erroneamente anotada em banco de dados. Tal impugnação é endereçada ao próprio gestor do banco de dados. Se a informação for inverídica, deve o gestor excluí-la do banco de dados e comunicar tal fato aos bancos de dados com que compartilhou as

informações. O cadastrado tem direito de conhecer os principais elementos e critérios considerados para a análise de risco, bem como de ser informado previamente sobre o armazenamento e identidade do gestor do banco de dados e de ter seus dados utilizados apenas para a finalidade de concessão de crédito.

O art. 6º garante ao cadastrado o direito de acesso gratuito a todas as informações existentes nos bancos de dados, em especial sobre a identidade das fontes, a identificação dos bancos de dados com os quais as informações são compartilhadas, a indicação de todos os consulentes que acessaram suas informações nos seis meses anteriores à solicitação, bem como cópia do texto contendo o sumário de seus direitos e a lista dos órgãos governamentais aos quais poderá recorrer.

O art. 7º limita o uso das informações constantes de banco de dados a: a) realizar análise de risco de crédito do cadastrado; e b) subsidiar a concessão de crédito e a realização de venda a prazo ou outras transações comerciais e empresariais que impliquem risco financeiro ao consulente.

O art. 8º permite que os gestores de banco de dados compartilhem, entre si, as informações de que dispõem, mas tal operação exige autorização expressa do cadastrado. O artigo prevê que o manuseio das informações acarreta responsabilidade solidária de ambos os gestores dos bancos de dados, ou seja, do detentor original da informação e daquele que a recebe em caráter de compartilhamento. A manutenção da informação atualizada é de responsabilidade do gestor originário.

O art. 9º proíbe que o gestor de banco de dados exija exclusividade de sua fonte de dados, isto é, impeça sua fonte de fornecer o mesmo dado a outro gestor de banco de dados.

O art. 10 permite a inclusão de informação de adimplemento de serviços de prestação continuada de água, luz, gás e telefone, desde que autorizado pelo cadastrado, mas fica vedada a inclusão de informação de adimplemento de serviço de telefonia móvel.

O art. 11 exige que as instituições financeiras forneçam dados de seus clientes aos gestores de banco de dados, sempre que os clientes *solicitem tal providência*. Tais informações devem se limitar ao histórico de operações de empréstimo e financiamento realizadas pelo cliente.

O art. 12 anota que o Poder Executivo regulamentará a MPV nº 518, de 2010, em especial acerca dos direitos dos cadastrados.

O art. 13 impede que as informações de adimplemento permaneçam em banco de dados por mais de quinze anos.

O art. 14 limita o acesso ao banco de dados aos consulentes que mantenham relação comercial ou creditícia com o cadastrado.

O art. 15 confere responsabilidade objetiva (independente de culpa) e solidária entre banco de dados, fonte e consulente pelos danos materiais e morais causados ao cadastrado.

O art. 16 atrai a incidência das sanções, inclusive de natureza administrativa, previstas no Código do Consumidor, sempre que o cadastrado for consumidor na relação jurídica travada com o consulente.

O art. 17 anota que a MPV nº 518 entra em vigor na data de sua publicação.

1.2 – O PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº 12, DE 2011: AS ALTERAÇÕES APROVADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Segue, artigo por artigo, as alterações propostas pela Câmara dos Deputados.

O art. 1º recebeu alterações meramente formais. A palavra Lei substitui a expressão Medida Provisória e corrige-se erro de redação quanto ao nome do Código de Proteção e Defesa do Consumidor.

O art. 2º recebe duas alterações, a primeira de mérito e a segunda de caráter formal. A primeira, no inciso V, altera o conceito de consulente, para enfatizar que o consulente pode acessar o banco de dados para qualquer finalidade.

A redação original restringia o acesso ao consulente que tenha interesse concreto em realizar venda a prazo ou conceder crédito. A segunda alteração é meramente formal e substitui a palavra assumidas por “adimplidas ou em andamento”.

O art. 3º recebeu duas alterações, a primeira formal e a segunda de mérito. Na primeira, a palavra Lei substitui a expressão Medida Provisória em três ocasiões. Na segunda, exclui-se do rol de anotações proibidas aquelas

que sejam “desproporcionais”, aquelas que sejam “pessoais” ou “quaisquer outras que possam afetar os direitos de personalidade dos cadastrados”.

No art. 4º, há inclusão de § 3º, o qual proíbe que a fonte fornecedora de dados estabeleça exclusividade comercial com certo banco de dados, ou seja, os dados fornecidos a um banco podem ser requeridos e devem alimentar todos os outros bancos de dados em funcionamento no País.

O art. 5º, que trata dos direitos do cadastrado, foi alterado para se explicitar que o gestor do banco de dados possui no máximo sete dias para responder às impugnações feitas pelo cadastrado, enquanto que a redação original não fixava qualquer prazo.

Foi explicitado também que o cadastrado possui direito de acessar gratuitamente o banco de dados para verificar “informações de adimplemento”, enquanto que a redação original era mais restrita, limitando o cadastrado a obter informação sobre a mera existência do cadastro.

Há inclusão de dois parágrafos no art. 5º, o primeiro para permitir que o gestor de dados mantenha no banco informações do cadastrado sobre obrigação creditícia em curso, ainda que haja pedido de cancelamento do cadastro, mas vedando-se ao gestor utilizar ou divulgar tais informações, salvo se houver nova autorização de abertura de cadastro. O segundo parágrafo restringe o acesso gratuito do cadastrado ao banco de dados a uma vez a cada quatro meses.

O art. 6º possui alterações de caráter formal e uma de caráter material, segundo a qual o cadastrado pode exigir que o gestor de banco de dados responda à sua solicitação no prazo máximo de sete dias.

O art. 7º possui alteração de natureza formal e inclui parágrafo único que repete a previsão do inciso II do art. 5º do PLV.

O PLV inclui artigo novo, numerado como art. 8º, e que trata das obrigações das fontes, em especial o dever de atualizar, em prazo não superior a dois dias úteis, informações incorretas ou antigas sobre o cadastrado, bem como a vedação de as fontes discriminarem bancos de dados ou açambarcarem dados de cadastrados que autorizaram sua inclusão em cadastro positivo.

Os antigos artigos 8º a 17 da redação original da MPV nº 518, de 2010, foram renumerados para artigos 9º a 18.

O art. 9º (nova numeração) recebeu alterações formais e uma de mérito, a qual no § 2º explicita que a manutenção pelo gestor de informações atualizadas do cadastrado e o dever do gestor em informar a solicitação de cancelamento de cadastro não pode implicar em ônus para o cadastrado.

Há inclusões de §§ 3º e 4º ao art. 9º para obrigar os diversos bancos de dados a cancelar o cadastro sempre que este for cancelado pelo gestor originário. Cria-se, também, obrigação para que o gestor assegure a identificação da pessoa que promove a inscrição, a data, a exata indicação da fonte, o nome do agente e o número do equipamento em que foi processada a ocorrência.

O art. 10 (nova numeração) não recebeu alterações.

O art. 11 recebe alteração material para que a previsão legal se estenda a todos os prestadores de serviços continuados, não só os de água, esgoto, eletricidade, gás e telecomunicações. Há outra alteração, para vedar a incidência do artigo, no caso de telefonia móvel, apenas à modalidade pós-paga.

O art. 12 (nova numeração) não recebeu alterações.

O art. 13 (nova numeração) recebeu uma única alteração, de caráter formal (a palavra Lei substitui a expressão medida provisória).

O art. 14 (nova numeração) não recebeu alterações.

O art. 15 (nova numeração) não recebeu alterações.

O art. 16 (nova numeração) não recebeu alterações.

O art. 17 recebeu alteração material em seu § 2º, para restringir as medidas corretivas dos órgãos de proteção e defesa do consumidor “aos bancos de dados que descumpram o previsto nesta lei” e desde que as medidas corretivas se limitem a “excluir do cadastro, no prazo de sete dias, informações incorretas, bem como cancelar cadastros de pessoas que não autorizam a sua abertura”.

O art. 18 (nova numeração) recebeu uma única alteração, de caráter formal (a palavra Lei substitui a expressão medida provisória e se faz menção à publicação oficial).

2. ANÁLISE DO PLV Nº 12, DE 2011

2.1 CONSTITUCIONALIDADE

Sob o enfoque da constitucionalidade formal, o PLV nº 12, de 2011, não apresenta vícios, porquanto observadas as regras pertinentes a:

a) competência do ente federativo, dado que cabe privativamente à União legislar sobre direito civil (art. 22, inc. I, da Constituição) e informática (art. 22, inc. IV, da Constituição), e concorrentemente sobre direito econômico e produção (art. 24, incs. I e V, da Constituição), temas que abarcam a hipótese sob exame, representada pela exigência de que o tratamento de dados de pessoa natural ou jurídica não viole os direitos e garantias individuais, bem como observe os requisitos exigidos para a coleta, armazenamento, segurança, utilização e manutenção de dados pessoais, sob

pena responsabilização civil e administrativa, sem prejuízo da responsabilidade penal atribuível em normas próprias;

b) iniciativa legislativa, atribuída ao Presidente da República, inclusive sob o tema em análise, uma vez que não inserido no rol de vedações constitucionais relativas à Medida Provisória (art 62, § 1º, da CF).

c) inexistência de ofensa a cláusula pétrea, dado que o projeto não tende a abolir os princípios e garantias tutelados no § 4º do art. 60 da Constituição. Ao contrário, ao disciplinar o cadastro positivo, mais fomenta do que restringe a tutela dos direitos e garantias individuais, em especial a inviolabilidade de consciência e de crença e a proteção da vida privada, intimidade, honra e imagem.

Sob o enfoque da constitucionalidade material, o PLV nº 12, de 2011, não apresenta vícios, porque: a) não há supressão de direito ou garantia individual do titular de dados, uma vez que é necessária a autorização deste para que informações sobre sua pessoa sejam incluídas em banco de dados; b) quanto ao banco de dados, promove restrição à liberdade de iniciativa econômica em consonância com o princípio da proporcionalidade e a promoção de valores sociais, em especial a função social da propriedade dos dados.

Neste último aspecto – restrição à liberdade de iniciativa econômica – a constitucionalidade material da restrição está vinculada à presença, cumulada, dos seguintes requisitos:

a) previsão em lei (art. 170, parágrafo único, da CF);

b) não implicar plena supressão do direito à liberdade de iniciativa econômica, sob pena de ofensa ao princípio da proporcionalidade; e

c) visar à efetivação de princípios sociais (intervencionistas) positivados na ordem econômica constitucional.

No PLV em análise, como reconhecido, todos os requisitos estão presentes.

Primeiro, a categoria legislativa eleita para implementar a normatização proposta – medida provisória a ser convertida em lei ordinária – observa o comando constitucional previsto no parágrafo único do art. 170 da Constituição.

Segundo, a imposição de requisitos à coleta, armazenamento, segurança e utilização de informações de adimplemento, não acarreta a inviabilidade dessa atividade. Observado está, em consequência, o princípio da proporcionalidade, tendo em vista que a restrição promovida à liberdade de iniciativa econômica não alcança, em si, nível substancial, bem como guarda compatibilidade com o objetivo de distribuir proporcionalmente, entre titulares de dados e proprietários ou gestores de bancos de dados, os riscos à dignidade da pessoa humana derivados do uso de informações pessoais.

Terceiro, a restrição imposta pelo projeto fomenta a efetividade de diversos princípios sociais da ordem econômica, em especial quanto à função social da propriedade de dados, a fim de compatibilizar os dados privados, pertencentes ao titular, com o seu fim social, de fomento ao crédito, que é tipo de atividade econômica da coletividade que integra.

2.2 JURIDICIDADE

A juridicidade do PLV nº 12, de 2011, sob estudo, deve observar os aspectos de inovação, efetividade, espécie normativa adequada, coercitividade e generalidade. Passemos à análise de cada dimensão proposta.

A inovação no ordenamento jurídico constitui consequência evidente do projeto, porquanto institui regime jurídico abrangente para o tratamento de dados pessoais, realizado por bancos de dados.

A efetividade, por sua vez, é expressiva, porque o PLV explicita e regula os potenciais conflitos entre os bens jurídicos tutelados – direitos da personalidade do titular de dados – e a atividade econômica exercida pelos bancos de dados. Tais elementos facilitam a publicidade dessa norma perante o seio social, a fiscalização de seu cumprimento e, por consequência, a sua efetividade.

A deliberação em apreço está encartada na espécie normativa adequada, já que devem as restrições à liberdade de exercício de atividade econômica estar previstas em lei ordinária (medida provisória a ser convertida em lei ordinária atende o requisito), como preceitua o parágrafo único do art. 170 da Constituição.

A coercitividade também foi observada, dado que o projeto prevê, de modo expresso, regras de responsabilidade civil e sanções administrativas aplicáveis em caso de descumprimento de seus preceitos, sem prejuízo de sanções penais cabíveis na hipótese.

Por fim, presente também a generalidade, porque as normas do projeto aplicam-se, indistintamente, a todos os proprietários e gestores de banco de dados. Não há, no projeto, em conclusão, vício de juridicidade.

2.3 TÉCNICA LEGISLATIVA

Acerca da técnica legislativa, merecem destaque as abordagens relacionadas à inclusão de matéria diversa ao tema e à redação das disposições normativas contidas no projeto sob exame.

As normas contidas na proposição disciplinam o tratamento de informações de adimplemento, levado a efeito por banco de dados, para fins econômicos.

Do conjunto normativo apresentado, não se verifica a inclusão de matéria diversa ao tema, porquanto as disposições apresentam, de forma direta, vínculo com a atividade de tratamento de dados sobre adimplemento, acrescentando-se regras específicas sobre os bancos de dados. Foi observado, portanto, o art. 7º, *caput* e incisos, da Lei Complementar nº 95, de 1998.

Acerca da redação das disposições normativas, depreende-se do projeto o uso de expressões técnicas, definidas na forma de institutos jurídicos, o que se coaduna com a boa técnica legislativa.

Conclui-se, nesses termos, que o projeto observa as regras de técnica legislativa.

2.4 MÉRITO

A grande inovação do PLV nº 12, de 2011, é a regulamentação do cadastro positivo. Os bancos de dados serão alimentados com informações sobre empréstimos e operações de crédito em andamento, por meio de autorização única do cadastrado, autorização esta que adota a seguinte dinâmica:

a) basta o cadastrado autorizar sua inclusão em cadastro positivo por meio de “cláusula apartada” em qualquer contrato bancário; com essa autorização, a instituição financeira não somente poderá como deverá alimentar ininterruptamente, *e sem necessidade de comunicar o cadastrado*, os bancos de dados com informações sobre operações de empréstimo pendentes. Em seguida, o gestor do banco de dados poderá ofertar ao mercado “análise de risco do cadastrado”, sem que o cadastrado possa a isso se opor,

salvo se cancelar a autorização para a inclusão de seu nome em cadastro positivo, como anotado no item “b” abaixo;

b) o cancelamento da autorização pode ser realizado pelo cadastrado, a qualquer momento;

c) a autorização dada pelo cadastrado, como descrita na alínea “a”, não permite que o gestor faça uso não autorizado da informação, isto é, o art. 7º veda, ao menos implicitamente, que os gestores de banco de dados forneçam, a empresas de *marketing* ou que procuram potenciais clientes, informações sobre o perfil do cadastrado, para que este seja alvo de *marketing direto*. Tal vedação é salutar e impede que empresas desse ramo venham a se valer de informações para fins de identificação de clientes potenciais e para fins de pesquisas mercadológicas.

Nesses termos considerados, é possível inferir que a adoção do cadastro positivo poderá provocar a adoção de práticas comerciais leais e benéficas ao consumidor. Por exemplo, de posse das informações constantes do cadastro positivo, os ofertantes de crédito poderão, a seu critério, oferecer condições vantajosas a clientes com nenhum ou baixo nível de endividamento, bem como negar crédito a clientes com médio ou elevado nível de endividamento, *ainda que tais clientes não estejam em atraso com alguma de suas obrigações*, o que leva à conclusão de que o cadastro positivo não servirá apenas para ofertar juros baixos aos bons pagadores, mas poderá impedir que bons pagadores com nível médio ou elevado de endividamento consigam novos empréstimos, *ainda que estejam em dia com o pagamento de seus empréstimos em andamento*, o que também deve ser considerado salutar.

É de se anotar, ainda, que os gestores de banco de dados passarão a vender ao mercado uma informação valiosa, qual seja, a classificação dos cadastrados quanto ao risco de lhes serem concedidas novas linhas de crédito, o que reduz o âmbito de proteção do direito à privacidade do cadastrado.

Mas devem órgãos fiscalizadores e as entidades protetoras de direitos do consumidor ficarem atentos contra abusos, em especial quanto:

a) à conduta abusiva, que poderá ser praticada pelos ofertantes de crédito, no sentido de *exigir* que o cadastrado outorgue a autorização necessária à formação de seu cadastro positivo, utilizando-se, por exemplo, do sistema de venda casada: concessão de crédito com a condição de inclusão de seu nome em cadastro positivo. Desinformado sobre as consequências do ato ou diante dessa imposição, há o risco de o cadastrado ser compelido a autorizar sua inclusão em cadastro positivo;

b) à venda no mercado dos dados sobre o perfil do cadastrado quanto a seus hábitos de compra, a fim de facilitar a ação de empresas especializadas em *marketing direto*, o que constitui evidente restrição do direito à intimidade do cadastrado.

Tais práticas abusivas são, entretanto, de adoção menos provável, porque estão vedadas pelo PLV nº 12, de 2011, nos seus artigos 4º e 7º.

E as alterações propostas pela Câmara dos Deputados são meritórias e devem ser acolhidas, em especial porque: a) corrige erros formais de redação (arts. 1º e 18); b) franquia livre acesso do consulente ao banco de dados, para qualquer finalidade, isto é, ainda que tenha intenção de ofertar crédito ao cadastrado (art. 2º); c) exclui termos de interpretação subjetiva

utilizados no rol de anotações proibidas (art. 3º), o que contribui para a clareza do texto normativo; d) proíbe o compartilhamento de informações entre banco de dados, a não ser que o cadastrado expressamente autorize, como reza o caput do art. 9º, sentido normativo que deve condicionar o intérprete na aplicação do § 3º do art. 4º, já que a exigência de compartilhamento de dados prevista neste disposto não dispensa, em qualquer hipótese, a necessária e autônoma autorização do cadastrado para tal, como exige o caput do art. 9º, além de garantir que as informações sobre o cadastrado sejam idênticas, qualquer que seja o banco de dados hospedeiro das informações (art. 4º, § 3º); e) fixa claramente o prazo de sete dias como o prazo máximo para que sejam respondidas as impugnações feitas pelo cadastrado quanto a, por exemplo, informações falsas ou desatualizadas (arts. 5º, 6º e 7º); f) limita o acesso gratuito do cadastrado ao banco de dados, uma vez a cada quatro meses; g) obriga as fontes a manterem atualização constante dos dados, em período nunca superior a dois dias úteis (art. 8º); h) proíbe as fontes de dados de discriminarem bancos de dados ou açambarcarem dados de cadastrados que autorizaram sua inclusão em cadastro positivo; i) em caso de compartilhamento de informações entre diversos bancos de dados, torna-se dever do gestor originário, sem ônus para o cadastrado, manter informações atualizadas, informar a solicitação de cancelamento de cadastro e assegurar a identificação da pessoa que promove a inscrição, a data, a exata indicação da fonte, o nome do agente e o número do equipamento em que foi processada a ocorrência (art. 9º); j) estende aos demais serviços de prestação continuada a possibilidade de ofertarem informações de adimplemento para os bancos de dados, sempre que autorizados pelo cadastrado (art. 11); e k) restringe as medidas corretivas dos órgãos de proteção e defesa do consumidor “aos bancos de dados que descumpram o previsto nesta lei” e desde que tais medidas se limitem a “excluir do cadastro, no prazo de sete dias, informações incorretas, bem como cancelar cadastros de pessoas que não autorizam a sua abertura”.

3. VOTO

Ante o exposto, somos pela admissibilidade e constitucionalidade da Medida Provisória nº 518, de 2010, e pela aprovação do Projeto de Lei de Conversão nº 12, de 10 de maio de 2011, dela proveniente.

Sala das Sessões,

, Relator-Revisor