

PARECER N° , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 138, de 2009, que *acrescenta art. 2º-A, com §§ 1º e 2º, à Lei nº 10.214, de 27 de março de 2001, para dispor que o bloqueto bancário poderá ser pago em qualquer agência bancária, inclusive após a data do seu vencimento,* que tramita em conjunto com o Projeto de Lei do Senado nº 21, de 2010, que *estabelece o direito do consumidor de pagar contas vencidas, utilizando os mesmos meios a ele disponibilizados para efetuar o pagamento antes do vencimento e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **JOSÉ AGRIPINO**

I – RELATÓRIO

Retorna a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o Projeto de Lei do Senado nº 138, de 2009, que tramita em conjunto com o Projeto de Lei do Senado nº 21, de 2010, tendo em vista a aprovação do Requerimento nº 645, de 2010, nos termos dos arts. 258 e 260, II, b, do Regimento Interno desta Casa.

O PLS nº 138, de 2009, de autoria do Senador ANTONIO CARLOS VALADARES, acrescenta o art. 2º-A à Lei nº 10.214, de 27 de março de 2001, a fim de permitir que o pagamento de bloquetos bancários possam ser feitos em qualquer agência de qualquer banco após a data do vencimento (*caput*). Dois parágrafos compõem o artigo a ser incluído: o primeiro atribui competência à agência bancária responsável pelo pagamento para calcular a multa e os juros devidos; o segundo sujeita a instituição financeira infratora às sanções previstas no art. 56 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor).

O art. 2º do projeto fixa o prazo de noventas dias após a publicação para entrada em vigor da lei.

O objetivo da proposta, segundo o autor, é evitar que o consumidor tenha que se deslocar até a agência do banco emissor do bloqueto bancário, no caso de pagamento após a data do vencimento do título, já que o sistema de pagamentos adotado no Brasil permite a integração entre as instituições financeiras, podendo qualquer uma delas proceder ao cálculo do valor dos juros e da multa devidos pelo pagamento em atraso, segundo instruções que constam do próprio bloqueto bancário.

A matéria foi despachada às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania, de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle e de Assuntos Econômicos, cabendo à última a decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

Esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania já se pronunciou, anteriormente, sobre o PLS nº 138, de 2009, tendo aprovado, em 24 de junho de 2009, o relatório do Senador Augusto Botelho, que concluiu pela constitucionalidade e juridicidade da proposta.

O PLS nº 21, de 2010, de autoria do Senador RAIMUNDO COLOMBO, dispõe sobre o mesmo assunto, sendo mais abrangente. O art. 1º estabelece que o consumidor tem o direito de pagar suas contas vencidas utilizando os mesmos meios a ele disponibilizados para efetuar o pagamento até o vencimento, não sendo obrigado a comparecer a nenhum local ou banco especificado pelo credor exclusivamente para o pagamento da conta vencida.

O art. 2º fixa o alcance da norma a todas as contas de cobrança decorrentes de relação de consumidor, emitidas sob a forma de boleto bancário, que estabeleçam penalidades pecuniárias por atraso no pagamento. Também estabelece em seu parágrafo único que as penalidades pecuniárias serão aplicadas de forma proporcional ao número de dias do atraso.

O art. 3º enumera as obrigações a que estão sujeitas ao cumprimento da lei os estabelecimentos que mantenham relações de consumo de bens e serviços, inclusive as instituições financeiras encarregadas da cobrança de contas, entre elas:

I – envidar os melhores esforços para simplificar o cálculo dos encargos por atraso de pagamento;

II – dar destaque no boleto bancário à data de vencimento, valor da conta e local de pagamento, de maneira a serem facilmente identificados pelo consumidor em uma rápida visualização;

III – fazer constar da conta, do contrato ou do boleto bancário a natureza de cada encargo por atraso de pagamento, devendo constar do boleto fórmulas e explicações para o devedor fazer os cálculos de maneira a chegar ao valor dos encargos proporcionais aos dias de atraso;

IV – informar ao consumidor no boleto bancário os valores fixos para quitação da conta, considerando atrasos de até 5, 15, 30 e 60 dias, observada a proporcionalidade *pro rata tempore*;

O art. 4º estabelece que os encargos por atraso deverão observar as cláusulas contratuais, respeitados os limites legais.

Os arts. 5º e 6º dispõem sobre a forma de resarcimento de pagamentos feitos a maior e da cobrança de pagamentos feitos a menor, definindo um prazo de até 90 dias para os devidos ajustes.

O art. 7º estabelece que o descumprimento da lei implica na nulidade da cobrança ao consumidor de encargo por atraso de pagamento e caracteriza infração penal na forma disposta no art. 71 do Código de Defesa do Consumidor.

O art. 8º constitui a cláusula de vigência.

Segundo o autor da proposta, é inadmissível que em plena era da informática e da internet, com um sistema financeiro dos mais sólidos e modernos do mundo, o consumidor seja penalizado com transtornos injustificáveis, caso não pague uma conta até a data de seu vencimento. Ainda que o atraso seja de apenas um dia, o devedor se vê obrigado a retornar ao local da compra ou a enfrentar filas intermináveis em determinado banco para poder pagar sua conta.

Argumenta, ainda, o autor, que o deslocamento para pagar uma conta pode ser um suplício para o cidadão comum e se transformar em um

sacrifício desumano para um idoso ou pessoa portadora de deficiências locomotoras. Além disso, o cálculo dos encargos é feita de forma complicada ou mesmo oculta nos contratos, contas e boletos.

A proposta tem o objetivo de por fim a essas injustiças, permitindo que o consumidor disponha de informações suficientes para que ele mesmo possa calcular os encargos em atraso e efetuar o pagamento pelas vias convencionais, sem ter que se submeter a exigências absurdas ou mesmo, sair de casa.

A proposta foi inicialmente despachada à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, em decisão terminativa. Com a aprovação do requerimento para tramitação em conjunto do PLS nº 21, de 2010, com o PLS nº 138, de 2009, as propostas retornam à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, e seguem, posteriormente, para as Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle e de Assuntos Econômicos, cabendo à última a decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, nos termos do art. 91, I, combinado com o art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal, manifestar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas, inclusive por despacho da Presidência.

Os requisitos formais e materiais de constitucionalidade, por sua vez, são atendidos pelas proposições ora sob análise, tendo em vista que compete privativamente à União legislar sobre transferência de valores, a teor do disposto no art. 22, inciso VII, da Constituição Federal (CF).

As matérias se inserem no âmbito das atribuições do Congresso Nacional, de conformidade com o *caput* do art. 48 da Carta Magna, especialmente sobre instituições financeiras e suas operações (inciso XIII), sendo livre a iniciativa de Deputados e Senadores, estando em conformidade com as normas para elaboração e alteração de leis, previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Não se vislumbra, ainda, qualquer injuridicidade, visto que: i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos, normatização via edição de lei, é o adequado; ii) a matéria nele vertida inova o ordenamento jurídico; iii) possui o atributo da generalidade; iv) se afigura dotado de potencial coercitividade e v) se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

No mérito, entretanto, há suficientes argumentos que recomendam a rejeição de ambas as propostas:

Primeiramente, faz-se necessário esclarecer que os direitos e obrigações relacionados ao boleto bancário são regidos, nas relações do vendedor ou prestador do serviço com o sacado e com a instituição financeira cobradora, por contrato entre as partes.

O contrato que rege as relações entre o vendedor ou prestador do serviço e o sacado é que define, entre outras coisas, se os parâmetros de cobrança, data de vencimento, valores, encargos, descontos, condições para protesto, etc., serão registrados ou não no sistema da instituição financeira contratada, daí as expressões cobrança registrada e cobrança não registrada, jargões largamente utilizados pelas instituições financeiras e os vendedores e prestadores de serviços, a saber:

Cobrança Registrada:

É aquela em que as informações a serem cobradas são enviadas previamente ao Banco contratado pelo Cedente, via arquivo eletrônico ou ainda mediante registro on-line por meio do Internet Banking, possibilitando a prestação de serviços adicionais, tais como: Impressão e postagem de boletos, instrução de protesto, controle do recebimento da cobrança, como: valor a receber, taxa e/ou valor de desconto/bonificação, alíquotas de cálculo de encargos por atraso no pagamento (juros e multa), solicitações de baixas e alterações, etc.

Cobrança Não Registrada:

Caracteriza-se pelo recebimento de obrigações (títulos, prestações, mensalidades diversas, etc.) sem o prévio registro dessas informações ao Banco contratado, posto que, o próprio Cedente efetua

o preenchimento, emitindo e especificando no próprio bloqueto as características e regras para recebimento do título pelo Banco recebedor, inclusive de eventuais descontos e/ou dos encargos financeiros que deverão ser cobrados sobre o pagamento em atraso. O crédito ao cedente e a prestação de contas das informações dos títulos recebidos geralmente é realizada por meio de arquivo eletrônico pelo Banco cedente contratado/cedente.

Exigir que o boleto pudesse ser pago após o vencimento em qualquer agência bancária implicaria que todas as condições possíveis de negociação e renegociação entre as partes fossem passíveis de registro no sistema interbancário, envolvendo a instituição cobradora e a recebedora. Equivale a dizer que **para conseguir que todos os boletos fossem de conhecimento prévio das instituições destinatárias seria necessário, no mínimo, obrigar a utilização de boletos registrados, cujos custos são sensivelmente mais elevados.**

Além disso, é impossível prever todas as possibilidades de **convenções feitas entre o credor e a instituição bancária contratada.** Ainda que se optasse por adotar em parte a solução proposta, ela seria muito restritiva e limitaria a liberdade de contrato particular entre as partes, com **prejuízo potencial ao sacado maior do que o benefício marginal de poder pagar após o vencimento em qualquer agência bancária.**

Para que qualquer banco pudesse receber o boleto vencido, seria necessário que cada uma das instituições financeiras e/ou o sistema de compensação e de liquidação tivessem tabelas de todas as instituições (em torno de 170) com as mais diversas formas de cálculo definidas pelos beneficiários dos títulos, tudo sempre atualizado. Em outras palavras **seria necessário instituir-se um novo Sistema Brasileiro de Pagamentos.**

Ademais, a matéria tratada pelos Projetos ora analisados segue disciplina específica tratada na **CIRCULAR BACEN Nº. 3.255 DE 31 DE AGOSTO DE 2004** que dispõe sobre a emissão e a liquidação de boletos de cobrança, cria o VLB-Cobrança, define esse valor e estabelece medidas complementares, disciplinando especificamente em seu artigo 3º e incisos a possibilidade que o recebimento do boleto bancário seja regulado por intermédio de contrato de prestação de serviços firmados entre Bancos e prestadores de serviços e entre convenção entre instituição financeira recebedora e cobradora.

A citada norma traz, em seu art. 3º, o seguinte:

“Artigo 3º. Os direitos e obrigações relacionados ao bloqueto de cobrança são regidos no que couber:

I – nas relações entre vendedor ou prestador de serviço com o sacado e a instituição financeira cobradora, por contrato entre as partes;

II – nas relações entre instituição financeira cobradora e recebera, por esta Circular e no que com ela não colidirem:

a) pelo documento de que registra o que foi a propósito convencionado entre as instituições financeiras (Convenção de Cobrança).”

4.1) Consoante dispositivo da Convenção de Cobrança, artigo 12, “é expressamente vedado o recebimento de bloqueto de cobrança por instituição financeira recebedora, diferente da cobradora, quando o prazo para pagamento das obrigações estiver esgotado”.
(nossa grifa)

Não se pode desconsiderar que já existe toda uma sistemática técnica específica que orienta a emissão de algumas cobranças, ou seja, **existe um padrão a ser seguido pela rede bancária que foi ditado pelo Banco Central do Brasil conforme competência conferida pela Lei nº 4.595 de 1964.**

A fixação de qualquer disposição a reger essa matéria por meio de lei ordinária gerará inflexibilidade em termos de possíveis revisões futuras. Nesse sentido, é mais apropriado e recomendável a permanência da regulamentação do assunto por instrumento infralegal.

Além disso, atualmente os bancos já disponibilizam uma gama de meios alternativos de pagamentos com o objetivo de atender às necessidades dos consumidores que, assim querendo, não precisarão se deslocar até a agência do banco emissor do boleto bancário para realização de pagamento.

É o caso da disponibilização, nos sites bancários na internet, de opções para a **emissão de segunda via do boleto de Cobrança Registrada, permitindo também a reemissão do boleto vencido com o cálculo dos encargos realizados automaticamente com nova data de vencimento para quitação no dia e possibilitando o pagamento deste Boleto em qualquer Banco, ou até pela internet.**

Há, ainda, outra solução parcial que minora o problema. Trata-se da opção de pagamento por **Débito Direto Autorizado (DDA)**, cujo sistema opera com base nos boletos da cobrança registrada, no qual existe a integração entre os Bancos cedente e sacado, para a identificação das regras de cálculo dos encargos financeiros e apresentação eletrônica do Boleto para pagamento.

Portanto, **as facilidades propostas pelos presentes projetos já, em grande parte, estão disponíveis para os cidadãos (pagadores)**, a partir das evoluções tecnológicas e de processos implementados ao longo dos últimos anos.

Não se olvida que os bancos são os maiores interessados em investir maciçamente na melhoria do desenvolvimento dos serviços bancários, que acarretem maior segurança, conforto e agilidade atinentes à sua atividade, tendo, por este motivo, tanto se investido em automação bancária. Cada vez mais é colocada à disposição dos clientes a praticidade de serviços que visa a evitar a necessidade da utilização das agências bancárias físicas.

Em que pese a boa intenção dos autores, as propostas esbarram em limitações técnicas, uma vez que **os sistemas das instituições financeiras não são interligados** para processamento e consulta de bases de modo online, dificultando a consulta para os casos em que no mesmo dia do pagamento o sacado foi protestado.

Portanto, **após o vencimento do boleto de cobrança, o cedente pode comandar protestos, e caso qualquer Banco receba esse pagamento, haverá o grande risco para a rede bancária de protestos indevidos**, já que não haverá consultas de bases para verificar a situação do título.

Finalmente, no tocante às penas impostas no presente projeto (especificamente a suspensão temporária de atividade, cassação de licença do estabelecimento ou de atividade, interdição, total ou parcial, do estabelecimento ou de atividade e intervenção administrativa), verifica-se que falta razoabilidade e proporcionalidade, uma vez que não se leva em conta as consequências da sua aplicação para os próprios clientes/consumidores e comunidade local. Essas penalidades, no caso, terão efeito reverso e serão prejudiciais à própria população.

Isto posto, embora pareça possível tecnologicamente criar uma solução que possibilite o pagamento em qualquer agência bancária após o vencimento, tal solução implicaria maiores restrições ao sistema e à liberdade de contratar, obrigatoriedade de registro do boleto, perda de flexibilidade na emissão e maiores custos, o que resultaria por tornar seu uso menos interessante.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela constitucionalidade e juridicidade dos Projetos de Lei do Senado nº 138, de 2009, e nº 21, de 2010, e no mérito, **pela rejeição de ambas as propostas.**

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator