

VOTO EM SEPARADO

Perante a 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.*

Senador: Rodrigo Rollemberg

I – RELATÓRIO

No âmbito desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), o ilustre Senador JOSÉ AGRIPINO apresentou relatório sobre 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, cujas ementas são transcritas acima.

O relator das matérias conclui 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 ambos os projetos.

Nada temos a obstar quanto à análise feita pelo Relator sobre a constitucionalidade e juridicidade das propostas. Quanto à análise do mérito, entretanto, pretendemos, com o presente voto em separado, com todo respeito, expor nossas divergências perante esta Comissão, visto que, a nosso ver, a

proposta contida no PLS nº 138, de 2009, é sim meritória e merece a acolhida desta Casa.

A propósito, esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, já se pronunciou, anteriormente, sobre o Projeto de Lei do Senado 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 retorno a esta Comissão decorre da aprovação do Requerimento nº 645, de 2010, nos termos dos arts. 258 e 260, II, b, do Regimento Interno desta Casa, para tramitação em conjunto com o Projeto de Lei do Senado nº 21, de 2010.

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.

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 com 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, como bem argumentou o relator da matéria, 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 vislumbrando, também, qualquer injuridicidade. Estamos de pleno acordo com todos esses argumentos já elencados pelo relator.

No mérito, entretanto, divergimos do Relator nos seus principais argumentos contrários a aprovação da matéria.

Em primeiro lugar, embora o Banco Central tenha competência legal e já discipline a emissão e a liquidação de boletos de pagamento, por

intermédio da Circular nº 3.255, de 2004, o objeto das propostas não são nela tratados e em nenhuma outra norma legal ou infralegal.

Discordamos, também, do argumento de que *a fixação de qualquer disposição por meio de lei ordinária gera inflexibilidade em termos de possíveis revisões futuras*. O objeto das propostas analisadas consiste em um avanço no já moderno Sistema de Pagamentos Brasileiro e não representa nenhuma rigidez, visto que trata apenas da forma de pagamento.

Outro argumento utilizado pelo relator é o de que *a restrição ao recebimento de boleto de cobrança em qualquer agência bancária após seu vencimento reflete uma vontade do beneficiário, contratada e acordada com o pagador*. Ora, a restrição criada resulta em maiores transtornos tanto para o beneficiário, que acaba por experimentar maiores atrasos no recebimento dos valores, como para o devedor, com tempo perdido e transtornos causados pelos deslocamentos até a agência bancária, filas etc. Como usuários do sistema de pagamento, tanto o beneficiário como o devedor, são reféns das limitações do sistema. Trata-se de uma regra imposta pelo sistema e que, com absoluta certeza, não foi *acordada* entre as partes.

Argumenta, ainda, o relator, que a exigência de *que o bloqueto possa 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, sendo impossível prever todas essas possibilidades*. Além disso, *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, o que seria inviável*.

Não concordamos com a conclusão da inviabilidade da proposta, particular e especialmente considerando um sistema financeiro e de pagamentos dos mais sólidos e modernos do mundo. Acreditamos piamente na possibilidade de registro dessas possibilidades no sistema interbancário.

Aliás, o próprio Banco Central reconheceu o problema, e adotou medidas no sentido de resolvê-lo, parcialmente, com a criação da opção de pagamento por Débito Direto Autorizado (DDA), que já permite o pagamento de boletos vencidos, sendo o cálculo dos encargos realizados pela instituição destinatária ou, nos casos mais padronizados, pela própria Câmara Interbancária de Pagamentos – CIP, entidade responsável pela operação do DDA. Essa opção, entretanto, possui grande limitação, relacionada ao fato de que a base de dados do DDA não abrange todos os bloquetos de cobrança, apenas os registrados.

Embora também reconheçamos que o bloqueto não registrado seja um instrumento demandado pelo próprio mercado, exatamente por ser mais simples e mais barato, acreditamos, também, que os entraves técnicos para solução do problema não constituem fatores definitivamente impeditivos para a mudança.

Obviamente, há que se considerar um tempo razoável para que as adaptações pertinentes e necessárias sejam feitas no sistema, e, neste ponto, consideramos que os noventa dias para entrada em vigor, conforme consta da proposta original, são insuficientes, motivo pelo qual propomos sua alteração por intermédio de Emenda, alterando o prazo para dois anos.

Consideramos que o PLS nº 138, de 2009, reflete de forma mais adequada e concisa as propostas ora analisadas, além de já ter sido objeto de deliberação favorável desta Comissão de Constituição e Justiça, motivo pelo qual votamos pela sua aprovação com a Emenda nº 1 - CCJ.

Finalmente, invoco os nobres pares a refletir sobre os argumentos aqui elencados, e que se coadunam com o esforço que o Senado vem desenvolvendo para aprovar algumas medidas de atualização do Código de Defesa do Consumidor, inclusive com a preocupação da prevenção do superendividamento na Comissão de Reforma do Código de Defesa do Consumidor.

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 do PLS nº 21, de 2010, e pela aprovação do PLS nº 138, de 2009, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº – CCJ (ao PLS nº 138, de 2009)

Dê-se a seguinte redação ao art. 2º do PLS nº 138, de 2009:

Art. 2º Esta Lei entra em vigor vinte e quatro meses após a data de sua publicação.

Sala da Comissão,

Senador