

PARECER Nº , DE 2012

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 noventa 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 ressarcimento 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:

Em primeiro lugar, vale lembrar que o Banco Central tem competência legal e já disciplina a emissão e a liquidação de boletos de pagamento, por intermédio da Circular nº 3.255, de 2004, do Banco Central do Brasil. A fixação de qualquer disposição por meio de lei ordinária gera inflexibilidade em termos de possíveis revisões futuras. Nesse sentido, é mais apropriado e recomendável a permanência da regulamentação do assunto por instrumento infralegal.

O bloqueto de cobrança é um instrumento utilizado para fins de registro de dívidas em cobrança em instituições financeiras, relacionadas com operações de compra e venda ou de prestação de serviços, de forma a permitir o pagamento da dívida-objeto em instituição financeira distinta da cobradora. Portanto, há três relações jurídicas envolvidas: 1) entre o vendedor ou o prestador do serviço e o sacado; 2) entre o vendedor ou o prestador do serviço e a instituição financeira cobradora; e 3) entre a instituição financeira cobradora e a instituição financeira recebedora.

O contrato que rege as duas primeiras relações 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 terceira relação é definida entre as instituições financeiras e pelo regulamento do sistema de compensação e de liquidação, também regida pela Circular nº 3.255, de 2004, do Banco Central do Brasil. Essa relação jurídica é complementar as duas primeiras, e vice-versa, visto que o que for convencionado na terceira dependerá do que for convencionado nas duas primeiras.

Portanto, 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.

Exigir 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.

É impossível prever todas essas possibilidades. Ainda que se optasse por adotar em parte a solução, 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, o que seria inviável.

Em relação às dificuldades de realização dos cálculos por instituição outra que não a destinatária, já foi implementada solução parcial, que minora o problema. Trata-se 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.

O bloqueto não registrado é um instrumento demandado pelo próprio mercado, exatamente por ser mais simples e mais barato. Nele, a emissão e o controle da arrecadação ficam sob a responsabilidade do beneficiário, limitando-se a instituição financeira a repassar o valor e as informações referentes aos títulos arrecadados. Assim, apenas os boletos registrados podem ser encaminhados ao DDA.

Para conseguir que todos os boletos fossem de conhecimento prévio das instituições destinatárias e, portanto, passíveis de encaminhamento ao DDA, seria necessário obrigar a utilização de boletos registrados, opção já

existente, com custos mais elevados para o beneficiário dos recursos, mas que atenderia apenas os “sacados eletrônicos”, aqueles que possuem uma conta bancária.

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