



PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 212, de 2017 – Complementar, do Senador Dalirio Beber, que *altera a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, e a Lei nº 12.414, de 9 de junho de 2011, para fomentar a inclusão de dados nos cadastros positivos de crédito e regular a responsabilidade civil dos operadores.*

Relator: Senador **ARMANDO MONTEIRO**

I – RELATÓRIO

Submete-se à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 212, de 2017 – Complementar, formado por quatro artigos, que objetiva fomentar a inclusão de dados nos cadastros positivos de crédito e regular a responsabilidade civil dos operadores.

O art. 1º da proposição inclui o inciso VII ao § 3º do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, de modo a excluir expressamente da violação do sigilo bancário o compartilhamento de informações para alimentação dos bancos de dados com informações de adimplemento, de modo a criar e complementar o histórico de crédito das pessoas físicas e jurídicas.

Além disso, ao alterar a redação do *caput* do art. 4º da Lei nº 12.414, de 9 de junho de 2011, o art. 2º da proposição inverte a regra hoje em vigor, no sentido de que a abertura de cadastro positivo requer autorização prévia do potencial cadastrado. Com a redação proposta, a abertura do cadastro dispensa a autorização prévia, mas a pessoa cadastrada poderá, a qualquer momento, solicitar sua exclusão.





O art. 3º da proposição altera o art. 16 da Lei nº 12.414, de 2011. O objetivo é excluir a solidariedade hoje existente entre todas as pessoas envolvidas no processo de alimentação do mencionado banco de dados, pois essa regra tem desestimulado fortemente seu uso, em razão da possibilidade de responsabilidade por erros de terceiros. A solução proposta é a de manter a responsabilidade objetiva, nos moldes já previstos, mas sem solidariedade.

O art. 4º da proposição estabelece que, caso aprovada, a lei dela decorrente entrará em vigor na data de sua publicação oficial.

Até o presente momento, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, I e II, “d”, do Regimento Interno do Senado Federal, cabe à CCJ opinar sobre a constitucionalidade de proposições e a respeito de direito comercial.

No que se refere à constitucionalidade da proposição, observa-se que a União é competente para legislar a respeito de registros públicos, a teor do art. 22, XXV, da Constituição Federal (CF) e a respeito de direito comercial, art. 22, I, da CF.

Quanto à espécie normativa a ser utilizada, verifica-se que a escolha por um projeto de lei complementar revela-se correta, uma vez que há no PLS matéria reservada pela CF à lei complementar.

No que concerne à juridicidade, a proposição se afigura irretocável, porquanto: *i)* o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; *ii)* a matéria nela vertida *inova* o ordenamento jurídico; *iii)* possui o atributo da *generalidade*; *iv)* se afigura dotada de potencial *coercitividade*; e *v)* se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

A matéria veiculada não é de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, da CF) nem está no rol das competências





exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expresso nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

Não há ressalvas a fazer no tocante à técnica legislativa empregada.

No mérito, somos totalmente favoráveis à matéria.

É sabido que a existência de crédito é fundamental para o desenvolvimento da economia. Podemos afirmar, sem sombra de dúvida, que não existe capitalismo sem crédito. Do mesmo modo, é preciso que exista uma maior previsibilidade quanto ao risco da concessão de crédito para determinado devedor ou potencial devedor. Quando não há possibilidade dessa análise, ou o crédito não será concedido ou o será a taxas de juros altíssimas, dado que o risco se torna de difícil aferição ou mesmo de incerteza, no sentido que os economistas dão a essa palavra. Portanto, para que exista crédito e juros em patamar razoável, é necessário dar ao credor a possibilidade de aferição, em cada caso concreto, do grau de risco envolvido.

Obviamente, uma pessoa com um bom histórico de adimplemento de débitos, conseguirá obter créditos a taxas de juros mais baixas. Na situação atual, em que o cadastro positivo funciona de forma limitada, o potencial devedor que tem um bom histórico de pagamentos, poderia se financiar com taxas de juros mais baixas.

De fato, a Lei nº 12.414, de 2011, não foi capaz de criar um banco de dados robusto. Até dezembro de 2016, ou seja, num período de quase 6 anos apenas 5,5 milhões de usuários foram inseridos no cadastro positivo, o que representa menos de 5% do potencial do mercado.

Isso ocorre porque, a atual lei estabeleceu que as pessoas físicas ou jurídicas devem optar por ingressar no referido cadastro. Essa condição combinada ao excesso de burocracia para a criação e inclusão das informações dos cadastrados explicam a baixa adesão.

A proposição em tela busca corrigir as atuais disfuncionalidades. Primeiro, altera a Lei de Sigilo Bancário, de modo a ficar explícito que a





alimentação do banco de dados é permitida. Além disso, o PLS contribui para que os agentes envolvidos na alimentação e utilização do banco de dados tenham alguma proteção contra erros de terceiros. É mantida, por outro lado, a responsabilidade objetiva, de modo que quem provocar danos irá responder por seu ato, sem que a pessoa que sofrer o dano tenha o ônus de provar a existência de dolo ou culpa.

É preciso, porém, aprimorar o texto proposto. E o estamos fazendo na forma de substitutivo, pelas razões que expomos a seguir.

O substitutivo ora proposto traz ajustes ao texto original do projeto que inclui inciso no §3º do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 2001, a fim de estabelecer com maior segurança jurídica que o fornecimento de informações para formação de bancos de dados com informações de adimplemento não constitui violação do dever de sigilo bancário.

A mencionada alteração da Lei Complementar nº 105, de 2001, se justifica uma vez que, em virtude do dever legal de sigilo bancário, a Lei nº 12.414, de 2011, requer autorização específica para que os gestores de bancos de dados abram os cadastros e façam as respectivas anotações de dados de crédito dos cadastrados, o que tem dificultado a obtenção e o acúmulo dessas informações. Logo, a qualidade e o volume de crédito têm sido pouco afetados em razão da baixa disponibilidade de informações de adimplemento disponíveis no mercado.

A alteração proposta, de forma análoga ao cadastro negativo, permitirá que não seja considerada violação do dever de sigilo bancário o fornecimento de dados financeiros e de pagamentos relativos às operações de crédito e obrigações de pagamento adimplidas ou em andamento de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, a gestores de bancos de dados, para formação de histórico de crédito. Destaque-se que a alteração ora proposta não visa a disponibilizar livremente a informação de adimplemento para o público em geral, mas tão somente permitir a recepção dessas informações pelos bancos de dados, sem a necessidade de autorização específica. Dessa forma, permanecem protegidas pela obrigação de sigilo bancário, por parte dos gestores de banco de dados, as informações recebidas para formação de histórico de crédito das pessoas naturais e jurídicas.





Com a alteração da Lei Complementar nº 105, de 2001, tornar-se-á possível o aprimoramento da Lei nº 12.414, de 2011, de forma a aperfeiçoar a estrutura legal do cadastro positivo.

O primeiro ajuste proposto visa a deixar mais claro o conceito de *fonte* para incluir expressamente administradoras de consórcio, instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, e os prestadores de serviços continuados de água, esgoto, eletricidade, gás, telecomunicações e assemelhados.

Com relação aos últimos, a proposta elimina a faculdade para o envio das informações que existe no texto atual da Lei nº 12.414, de 2011. A inclusão de tais informações permitirá o aprimoramento da formação das notas de crédito dos cadastrados e a admissão nos cadastros de parcela significativa da população que atualmente não tem acesso aos serviços financeiros.

O ajuste mais relevante refere-se à retirada da exigência de autorização específica do cadastrado para que as *fontes* possam enviar suas informações aos gestores de bancos de dados. Nesse novo cenário, propõe-se apenas a exigência de autorização específica para que os consulentes tenham acesso à informação bruta e detalhada do histórico de crédito do cadastrado, sem prejuízo da consulta a sua nota ou pontuação de crédito, desde que com a finalidade exclusiva de subsidiar a concessão ou extensão de crédito e a realização de venda a prazo ou outras transações comerciais, financeiras e empresariais que impliquem risco mensurável.

Nesse modelo, os gestores de bancos de dados ficarão autorizados a abrir o cadastro de qualquer pessoa natural ou jurídica sem a necessidade de sua prévia autorização. No entanto, o gestor de banco de dados deverá comunicar ao cadastrado por escrito, por meio físico ou eletrônico, a abertura do seu cadastro em banco de dados e ainda a possibilidade de compartilhamento de suas informações com outros bancos de dados. Após a comunicação, o cadastrado terá ao menos trinta dias para solicitar a sua exclusão. Ainda assim, a qualquer momento, o cadastrado poderá solicitar o seu cancelamento junto a qualquer gestor de banco de dados. Será obrigação do gestor que recebeu o pedido de cancelamento, ou sua eventual reabertura, informar aos demais gestores de bancos de dados da





decisão do cadastrado. Dessa forma, ficam assegurados as garantias e os direitos da personalidade positivados constitucionalmente.

A proposta também ampliará o escopo de operações realizadas por instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil a serem informadas aos bancos de dados, além de obrigar que essas instituições forneçam informações somente a gestores de bancos de dados que sejam registrados no Banco Central do Brasil. Essa obrigação de registro deverá trazer maior segurança aos cadastrados e credibilidade perante a sociedade.

Com relação ao aspecto da responsabilidade objetiva e solidária, entre os agentes econômicos envolvidos (fontes, gestores de bancos de dados e consulentes), por eventuais danos aos cadastrados, a proposta de revogação do art. 16 da Lei nº 12.414, de 2011, tem o propósito específico de aplicar ao cadastro positivo os preceitos sobre responsabilidade existentes na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, o Código de Defesa do Consumidor (CDC), e que já são empregados no caso do cadastro negativo. Dessa forma, será eliminada a possibilidade de aplicação ao cadastro positivo de regra de responsabilidade distinta da prevista no CDC para os cadastros negativos. De fato, a regra atual de responsabilidade do cadastro positivo é mais rigorosa do que a do cadastro negativo, que não pressupõe a solidariedade em todos os casos. Essa disciplina distinta parece não possuir justificativa aparente, tampouco assegurar proteção adicional ao consumidor ou ganho de eficiência para o funcionamento do banco de dados.

Dessa forma, a responsabilidade objetiva continuará sendo a regra vigente para o cadastro positivo, com o diferencial da base legal, que passará a ser o CDC, que disciplina o assunto de maneira mais estruturada e reconhecidamente testada nos Tribunais. A proteção ao consumidor, portanto, por meio dessa específica modalidade de alocação de responsabilidade, continuará assegurada. Assim, a revogação do art. 16 terá aptidão de sujeitar as duas modalidades de cadastro (negativo e positivo) a regras de responsabilidade simétricas. Tal alteração tem o condão de alinhar os incentivos necessários aos agentes para o desenvolvimento do cadastro positivo, em especial para aqueles de maior porte econômico, que mais facilmente poderiam ser responsabilizados por erros de terceiros, de acordo com a regra em vigor de responsabilidade.





Importante ressaltar que a plena efetividade do cadastro positivo representa possibilidade concreta de reduzir a assimetria de informações no mercado creditício e, por conseguinte, melhorar a qualidade da concessão de crédito e o padrão de financiamento do país, tendo como referencial a experiência internacional. Atualmente, o Banco Mundial explicitamente recomenda a aprovação do cadastro positivo como instrumento eficiente ao acesso ao crédito. De acordo com essa instituição: “reportar apenas informação negativa penaliza tomadores que deixam de fazer pagamentos – mas falha em recompensar tomadores diligentes que pagam em dia”.

Nesse sentido, a proposição tem induz o adimplemento, ao recompensar bons pagadores, inclusive ajudando a evitar o superendividamento, com redução nas taxas de juros cobradas.

Estudo do Banco Mundial aponta que a implantação de um modelo de cadastro positivo efetivo reduziria a inadimplência em cerca de 40 a 45%, contribuindo para a redução dos spreads bancários, dado que a inadimplência respondeu por 53,5% das margens de intermediação financeira no período de 2011 a 2016, conforme estimativas do Banco Central. Assim, os spreads poderiam cair até em 4,0 pontos percentuais, segundo estudo divulgado pela Associação Nacional dos Birôs de Crédito com impacto de redução permanente na taxa de juros estrutural da economia (Selic) em 1 ponto percentual.

Contribuirá também para a inclusão financeira, ao agregar informações de adimplemento da população que não tem acesso ao sistema financeiro, pela ausência de garantias; pelo baixo nível de renda e pela falta de histórico prévio junto às instituições financeiras. São cidadãos mais vulneráveis, mas que pagam em dia suas obrigações. Com base de dados da Serasa Experian, identifica-se que 14,6% da população brasileira possuem um score de crédito baixo em função da insuficiência de informação a respeito do consumidor, ou seja, são 22 milhões de brasileiros (os chamados “falsos negativos”) que seriam merecedores de receber créditos mas não conseguem por falta de informação, algo que pode ser perfeitamente suprido pelo Cadastro Positivo.





Com os juros mais baixos haveria uma maior capacidade de absorção de crédito. As estimativas apontam que o efeito do cadastro positivo no médio prazo (6 a 9 anos) sobre o mercado por crédito poderia alcançar 17% do PIB ou cerca de R\$ 1 trilhão a preços de hoje.

Por fim, a proposição ser o catalisador de maior concorrência no sistema financeiro, ao fomentar o processo de concessão de crédito de instituições menores e o ingresso de novas entidades nesse mercado em função do compartilhamento das informações do cadastro positivo. A competição passa a ter como principal vetor a eficiência, tanto no desenho dos produtos quanto nos custos da operação e não mais no tamanho da carteira de clientes.

Tais benefícios têm o condão de favorecer ao bom funcionamento de todo sistema financeiro e ainda dinamizar a economia, trazendo benefícios aos agentes que concedem crédito e principalmente aos tomadores de crédito.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 212, de 2017 – Complementar, na forma da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 212, de 2017

Altera a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, e a Lei nº 12.414, de 9 de junho de 2011, para fomentar a inclusão de dados nos cadastros positivos de crédito e regular a responsabilidade civil dos operadores.





O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.1º
.....
§3º

VII - o fornecimento de dados financeiros e de pagamentos relativos às operações de crédito e obrigações de pagamento adimplidas ou em andamento de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, a gestores de bancos de dados, para formação de histórico de crédito, nos termos de lei específica. (NR)”

Art. 2º A Lei nº 12.414, de 9 de junho de 2011, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º

II - gestor: pessoa jurídica, que atenda aos requisitos mínimos de funcionamento previstos nesta Lei e em regulamentação complementar, responsável pela administração de banco de dados, bem como pela coleta, pelo armazenamento, pela análise e pelo acesso de terceiros aos dados armazenados;

III - cadastrado: pessoa natural ou jurídica cujas informações tenham sido incluídas em banco de dados;

IV - fonte: pessoa natural ou jurídica que conceda crédito, administre operações de autofinanciamento ou realize venda a prazo ou outras transações comerciais e empresariais que lhe impliquem risco financeiro, inclusive as instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil e os prestadores de serviços continuados de água, esgoto, eletricidade, gás, telecomunicações e assemelhados;

.....(NR)”



SF/17696.69497-67



“Art. 4º O gestor está autorizado, nas condições estabelecidas nesta Lei, a:

I - abrir cadastro em banco de dados com informações de adimplemento de pessoas naturais e jurídicas;

II - fazer anotações no cadastro de que trata o inciso I;

III - compartilhar as informações cadastrais e de adimplemento armazenadas com outros bancos de dados; e

IV - disponibilizar a consulentes:

a) a nota ou pontuação de crédito elaboradas com base nas informações de adimplemento armazenadas; e

b) o histórico de crédito, mediante prévia autorização específica do cadastrado.

.....

§ 4º O cadastrado deve ser comunicado por escrito, por meio físico ou eletrônico, da abertura do seu cadastro em banco de dados e da possibilidade de compartilhamento de suas informações com outros bancos de dados, nos termos do inciso III do *caput* deste artigo.

§ 5º A comunicação de que trata o § 4º deve:

I - ocorrer em até 30 (trinta) dias após a abertura do cadastro no banco de dados, sem custo para o cadastrado; e

II - ser realizada pelo gestor, diretamente, ou por intermédio de fontes.

§ 6º Fica dispensada a comunicação de que trata o § 4º, caso o cadastrado já tenha cadastro aberto em outro banco de dados.

§ 7º Para o envio da comunicação de que trata o § 4º devem ser utilizados os dados pessoais do cadastrado, como endereço residencial, comercial ou eletrônico, por ele fornecidos à fonte.

§ 8º As informações do cadastrado somente poderão ser disponibilizadas a consulentes 60 (sessenta) dias após a abertura do cadastro, observado o disposto no § 9º deste artigo e no art. 15.

§ 9º É obrigação do gestor manter procedimentos adequados para comprovar a autenticidade e a validade da autorização do cadastrado para disponibilização do seu histórico de crédito a consulentes. (NR)”

“Art. 5º.....





I - obter o cancelamento ou a reabertura do cadastro, quando solicitado;

II - acessar gratuitamente as informações sobre ele existentes no banco de dados, inclusive os seus histórico e nota ou pontuação de crédito, cabendo ao gestor manter sistemas seguros, por telefone ou por meio eletrônico, de consulta às informações pelo cadastrado;

III - solicitar impugnação de qualquer informação sobre ele erroneamente anotada em banco de dados e ter, em até 10 (dez) dias, sua correção ou seu cancelamento e comunicação aos bancos de dados com os quais a informação foi compartilhada;

.....

V - ser informado previamente sobre o armazenamento, a identidade do gestor e o objetivo do tratamento dos dados pessoais;

.....

§ 3º O prazo para disponibilização das informações de que tratam os incisos II e IV do **caput** deste artigo será de 10 (dez) dias.

§ 4º O cancelamento ou a reabertura de cadastro somente serão processados mediante solicitação do cadastrado a gestor.

§ 5º O cadastrado poderá realizar a solicitação de que trata o § 4º em qualquer gestor.

§ 6º O gestor que receber a solicitação de que trata § 4º fica obrigado a, no prazo de até 2 (dois) dias úteis:

- I - encerrar ou reabrir o cadastro, conforme solicitado; e
- II - transmitir a solicitação a todos os demais gestores, que, por sua vez, devem também atender, no mesmo prazo, à solicitação do cadastrado. (NR)”

“Art. 6º

.....

V - cópia de texto contendo sumário dos seus direitos, definidos em lei ou em normas infralegais pertinentes à sua relação com gestores, bem como a lista dos órgãos governamentais aos quais poderá ele recorrer, caso considere que esses direitos foram infringidos.

.....

§ 2º O prazo para atendimento das informações estabelecidas nos incisos II, III, IV e V deste artigo será de 10 (dez) dias. (NR)”



SF/17696.69497-67



“Art. 8º

IV - atualizar e corrigir informações enviadas aos gestores, em prazo não superior a 10 (dez) dias;

Parágrafo único. É vedado às fontes estabelecer políticas ou realizar operações que impeçam, limitem ou dificultem a transmissão a banco de dados de informações de cadastrados. (NR)”

“Art. 9º O compartilhamento de informação de adimplemento entre gestores é permitido na forma do art. 4º.

§ 1º O gestor que receber informações por meio de compartilhamento equipara-se, para todos os efeitos desta Lei, ao gestor que anotou originariamente a informação, inclusive quanto à responsabilidade por eventuais prejuízos que der causa e ao dever de receber e processar impugnação ou cancelamento e realizar retificações.

§ 2º O gestor originário é responsável por manter atualizadas as informações cadastrais nos demais bancos de dados com os quais compartilhou informações, sem quaisquer ônus para o cadastrado.

..... (NR)”

“Art. 12. As instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil fornecerão as informações relativas a suas operações de crédito, de arrendamento mercantil, de autofinanciamento realizadas por meio de grupos de consórcio e de outras operações com características de concessão de crédito somente aos gestores registrados no Banco Central do Brasil.

§ 3º A aplicação do disposto neste artigo, inclusive quanto à forma e às condições de registro dos gestores, deverá obedecer ao disposto em regulamento.

§ 4º O compartilhamento de que trata o art. 4º, inciso III, quando referente a informações provenientes de instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, deverá ocorrer apenas entre gestores registrados na forma deste artigo.

§ 5º As infrações às normas complementares de que trata o § 3º sujeitam o gestor ao cancelamento do seu registro no Banco



SF/17696.69497-67



Central do Brasil, assegurado o devido processo legal, na forma da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

§ 6º O órgão administrativo competente poderá requerer dos gestores, na forma e no prazo que estabelecer, as informações necessárias para o desempenho das atribuições de que trata este artigo.

§ 7º Os gestores não se sujeitam à legislação aplicável às instituições financeiras e às demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, inclusive às disposições sobre processo administrativo sancionador, regime de administração especial temporária, intervenção e liquidação extrajudicial.

§ 8º O disposto neste artigo não afasta a aplicação, pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, na forma do art. 17 desta Lei, das penalidades cabíveis por violação das normas de proteção do consumidor. (NR)”

“Art. 17.
.....

§ 2º Sem prejuízo do disposto no **caput** e no § 1º, os órgãos de proteção e defesa do consumidor poderão aplicar medidas corretivas, estabelecendo aos bancos de dados que descumprirem o previsto nesta Lei obrigações de fazer com que sejam excluídas do cadastro, no prazo de 10 (dez) dias, informações incorretas, bem como cancelados cadastros de pessoas que solicitaram o cancelamento na forma do inciso I do art. 5º. (NR)”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Ficam revogados os seguintes dispositivos da Lei nº 12.414, de 9 de junho de 2011:

- I - os §§ 1º e 2º do art. 4º;
- II - os incisos I e II do art. 8º;
- III - o § 3º do art. 9º;
- IV - o *caput* e parágrafo único do art. 11;
- V - os §§ 1º e 2º do art. 12; e
- VI - o art. 16.





Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/17696.69497-67