

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 4.849, de 2019, do Senador Ciro Nogueira, que *altera a Lei nº 12.414, de 9 de junho de 2011, que disciplina a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de histórico de crédito*, para determinar a divulgação, pelos gestores de banco de dados, da metodologia adotada na estimativa da pontuação de crédito de pessoas naturais e jurídicas, na forma estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional.

Relator: Senador **LÁERCIO OLIVEIRA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei (PL) nº 4.849, de 2019, que é composto por apenas dois artigos.

O art. 1º modifica o inciso IV do art. 5º da Lei nº 12.414, de 9 de junho de 2011, para estabelecer que é direito do cadastrado conhecer a metodologia adotada na estimativa de sua nota ou pontuação de crédito e os principais elementos e critérios considerados para a análise de risco, inclusive o modelo matemático ou estatístico utilizado na análise.

Ademais, acrescenta o § 9º ao mesmo art. 5º da Lei anteriormente citada, para dispor que o Conselho Monetário Nacional (CMN) regulamentará o disposto no inciso IV do *caput*, de forma a garantir o máximo de transparência possível na estimativa da pontuação de crédito de cada pessoa natural ou pessoa jurídica.

Já o art. 2º fixa a cláusula de vigência da proposição, ao determinar que a lei resultante, em caso de aprovação da matéria, entrará em vigor na data de sua publicação.



O autor do PL, na justificação, argumenta que, com a aprovação da inclusão automática de informações sobre adimplemento de obrigações de consumidores e tomadores de crédito em banco de dados, o chamado cadastro positivo, e a entrada no mercado de crédito das *fintechs*, que tendem a utilizar as informações do cadastro positivo para selecionar os tomadores de crédito, crescerá a importância do *score* ou pontuação de crédito, estimado por gestores de bancos de dados.

Como a Lei garante o direito do cadastrado no banco de dados de conhecer os principais elementos e critérios considerados para a análise de risco, resguardado o segredo empresarial, entende o nobre autor que esse ponto precisa ser aperfeiçoado para garantir a maior transparência possível no tratamento das informações pessoais utilizadas para estimar a pontuação de crédito.

Em 6 de junho de 2023, foi apresentada a Emenda nº 1 – CAE, do Senador Carlos Viana, que prevê a inclusão no próprio inciso IV do art. 5º de prazo para inclusão, retirada e atualização do banco de dados.

Em 26 de fevereiro de 2024, foi apresentada a Emenda nº 2 – CAE, do Senador Mecias de Jesus, para incluir inciso VII ao art. 6º da mesma Lei nº 12.414, de 9 de junho de 2011, com o intuito de estabelecer que ficam os gestores de bancos de dados obrigados, quando solicitados, a fornecer ao cadastrado calculadora eletrônica, acessível através da internet, que forneça a nota ou pontuação de crédito a partir das informações do cadastrado.

Em 27 de fevereiro de 2024, foi apresentada a Emenda nº 3 – CAE, mas em 28 de fevereiro de 2024, foi retirada, conforme o Requerimento nº 10/2024 – CAE, do Senador Izalci Lucas.

Em 13 de março de 2024, o Senador Carlos Viana apresentou o Requerimento nº 32, de 2024, de destaque, para votação em separado da Emenda nº 1, de sua autoria.

Dessa forma, reelaboramos o nosso Parecer apresentado em 18 de dezembro de 2023.

Após análise da CAE, o projeto deverá seguir para a Comissão de Tributação, Finanças e Controle (CTFC), à qual caberá decisão terminativa.



II – ANÁLISE

De acordo com art. 99, I e III, do Regimento Interno do Senado Federal, cabe a esta Comissão opinar sobre o aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida, bem como sobre política de crédito.

Preliminarmente, entendemos que não há óbices constitucionais ao projeto em análise, pois, nos termos do inciso VII do art. 22 da Constituição Federal, compete à União legislar privativamente sobre política de crédito.

Ademais, conforme estabelece o art. 48, inciso XIII, da Carta Magna, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações.

No mais, o assunto em tela não se configura entre as competências privativas do Presidente da República, previstas nos arts. 61 e 84 de nossa Carta Magna.

Ainda no campo formal, o PL inova o ordenamento jurídico vigente e não aborda matéria reservada à lei complementar pela Carta Maior. Também está em conformidade com a boa técnica legislativa, seguindo os ditames previstos pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Além disso, não há inclusão de matéria diversa ao tema expresso em sua ementa.

Portanto, o projeto em análise não tem quaisquer vícios constitucionais, tampouco apresenta óbice no tocante à juridicidade e à regimentalidade.

Finalmente, sob o aspecto formal, cabe observar que a matéria não tem implicação direta sobre o sistema tributário e orçamentário, vale dizer, não implica renúncia de receita, nem aumento de despesa fiscal.

Quanto ao mérito, acreditamos que a maior transparência permitirá maior controle social sobre esse mecanismo de atribuição de nota de crédito.



Devemos observar que já não é permitido o uso de dados sensíveis para a atribuição de nota ou escore de crédito. Esses dados compreendem informações sobre etnia e orientação sexual, dentre outras.

Além disso, cabe observar que são direitos do cadastrado: i) obter o cancelamento ou a reabertura do cadastro, quando solicitado; ii) acessar gratuitamente, independentemente de justificativa, as informações sobre ele existentes no banco de dados, inclusive seu histórico e sua 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 a impugnação de qualquer informação sobre ele erroneamente anotada em banco de dados e ter, em até 10 (dez) dias, sua correção ou seu cancelamento em todos os bancos de dados que compartilharam a informação; iv) conhecer os principais elementos e critérios considerados para a análise de risco, resguardado o segredo empresarial; v) ser informado previamente sobre a identidade do gestor e sobre o armazenamento e o objetivo do tratamento dos dados pessoais; vi) solicitar ao consulente a revisão de decisão realizada exclusivamente por meios automatizados; e vii) ter os seus dados pessoais utilizados somente de acordo com a finalidade para a qual eles foram coletados.

É oportuno também observar que os gestores de bancos de dados são obrigados, quando solicitados, a fornecer ao cadastrado: i) todas as informações sobre ele constantes de seus arquivos, no momento da solicitação; ii) indicação das fontes relativas às informações, incluindo endereço e telefone para contato; iii) indicação dos gestores de bancos de dados com os quais as informações foram compartilhadas; iv) indicação de todos os consulentes que tiveram acesso a qualquer informação sobre ele nos 6 (seis) meses anteriores à solicitação; v) cópia de texto com o 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; e vi) confirmação de cancelamento do cadastro, conforme a redação dada pela Lei Complementar nº 166, de 2019, que modificou a Lei nº 12.414, de 2011.

É oportuno assinalar que o prazo para o atendimento das informações listadas nos direitos do cadastrado é de 10 (dez) dias, conforme o § 2º do art. 6º da Lei nº 12.414, de 2011. Dessa forma, consideramos que a Emenda nº 1 – CAE apenas coaduna o disposto no inciso IV do art. 5º com o disposto no § 2º do art. 6º da Lei nº 12.414, de 2011, e deve ser parcialmente acatada.



Todavia, os modelos, bem como os dados globais, são enquadrados no que se denomina de “segredo industrial”. As empresas que realizam essas avaliações não divulgam seus modelos.

Ou seja, não se admite que as empresas que prestam esse serviço sejam obrigadas a apresentar o seu modelo matemático ou estatístico. Distintas empresas que ofereçam esse serviço podem construir modelos que são proprietários e são usados para avaliar o risco de cada tomador de empréstimo – seja pessoa física ou jurídica.

A Lei nº 12.414, de 2011, a Lei do Cadastro Positivo, assim como a Lei nº 13.709, de 2018, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD, determinam a observância dos segredos comercial e industrial quando da sua aplicação. A LGPD, ao mesmo tempo em que prevê o direito do titular à informação e à transparência, também estabelece limites no que tange ao segredo empresarial.

Isso porque os segredos comercial e industrial das empresas são valores jurídicos protegidos por lei, não só no Brasil, mas em todo o mundo civilizado. Trata-se de informação valiosa mantida em sigilo pela empresa, pois se a concorrência tivesse acesso a esta informação confidencial, esse compartilhamento seria prejudicial para o negócio.

Ainda que a atividade legislativa não esteja circunscrita pela jurisprudência, mas tão somente pelos ditamos constitucionais, cabe considerar que o Superior Tribunal de Justiça reconheceu que fórmulas matemáticas e modelos estatísticos naturalmente não precisam ser divulgados, a saber:

(...) a metodologia em si de cálculo da nota de risco de crédito ("credit scoring") constitui segredo da atividade empresarial, cujas fórmulas matemáticas e modelos estatísticos naturalmente não precisam ser divulgadas. (Tema Repetitivo 710 – REsp 1.419.697/RS, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino)

Assim, o PL necessita de adequação, até mesmo para que leve em consideração a promulgação da LGPD, que dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado.

Cumprе esclarecer que a LGPD representa uma mudança no paradigma do tratamento de dados no País, visto que trouxe para o arcabouço legal uma estruturação do conteúdo jurídico da proteção de dados. Até então,



o assunto era tratado pelo ordenamento jurídico brasileiro com base na Constituição Federal, que dispõe sobre a privacidade; no Código Civil, que tem previsões sobre os direitos da personalidade; na Lei do Cadastro Positivo e no Marco Civil da Internet.

A referida Lei nº 13.709, de 2018, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD, estabelece que as atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar, dentre outros princípios, o do livre acesso, que garante aos titulares a consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais (inciso IV do art. 6º), e o da transparência, que consiste na garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial (inciso VI do art. 6º).

Da mesma forma, o art. 9º da lei determina que o titular tem direito ao acesso facilitado às informações sobre o tratamento de seus dados, que deverão ser disponibilizadas de forma clara, adequada e ostensiva acerca de, entre outras características previstas em regulamentação para o atendimento do princípio do livre acesso: (i) finalidade específica do tratamento; (ii) forma e duração do tratamento, observados os segredos comercial e industrial; (iii) identificação do controlador; (iv) informações de contato do controlador; (v) informações acerca do uso compartilhado de dados pelo controlador e a finalidade; (vi) responsabilidades dos agentes que realizarão o tratamento; e (viii) direitos do titular.

Especificamente sobre o direito do titular, a LGPD dispõe que o titular dos dados pessoais tem direito de obter do controlador, em relação aos seus dados por ele tratados, a qualquer momento e mediante requisição, dentre outros direitos, o acesso aos dados (inciso II do art.18), bem como o direito de solicitar a revisão de decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado de dados pessoais que afetem seus interesses, incluídas as decisões destinadas a definir o seu perfil pessoal, profissional, de consumo e de crédito ou os aspectos de sua personalidade (art. 20), desde que observados os segredos comercial e industrial. Em caso de não oferecimento de informações em observância aos segredos comercial e industrial, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados poderá realizar auditoria para verificação de aspectos discriminatórios em tratamento automatizado de dados pessoais (§§ 1º e 2º do art. 20).

Assim, tanto a redação atual do inciso IV do art. 5º da Lei do Cadastro Positivo, que atribui como direito do cadastrado conhecer os



principais elementos e critérios considerados para a análise do seu risco, resguardado o segredo empresarial, como a LGPD, que estabelece como parâmetro a observância dos segredos comercial e industrial, reconhecem a importância da preservação de tais segredos.

Aliás, a LGPD faz menção à necessidade de observância aos segredos comercial e industrial em 13 dispositivos, tendo inclusive atribuído à Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), expressamente, a necessidade de zelar pelos segredos comercial e industrial, observada a proteção de dados pessoais e do sigilo das informações, quando protegido por lei ou quando da quebra do sigilo violar, dentre outros valores: o desenvolvimento econômico e tecnológico e a inovação; a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor.

A Lei nº 12.414, de 2011, da mesma forma que prevê ao titular os direitos à informação e à transparência, estabelece limites no que tange ao segredo empresarial, razão pela qual propomos nova redação ao inciso IV do art. 5º para preservar a observância dos segredos comercial e industrial.

Dessa forma, o inciso IV do art. 5º da Lei nº 12.414, de 2011, atualmente, dispõe:

Art. 5º São direitos do cadastrado:

.....

IV - conhecer os principais elementos e critérios considerados para a análise de risco, resguardado o segredo empresarial;

.....

O PL em comento propõe alterar a redação do inciso IV do art. 5º acima transcrito para:

IV - conhecer a metodologia adotada na estimativa de sua nota ou pontuação de crédito e os principais elementos e critérios considerados para a análise de risco, inclusive o modelo matemático ou estatístico utilizado na análise;

Pelas razões acima expostas, propomos emenda para conferir nova redação ao inciso IV do art. 5º da Lei nº 12.414, de 2011, na seguinte forma:



IV - conhecer os principais elementos e critérios que podem aumentar ou diminuir a estimativa de sua nota ou pontuação de crédito considerados para a análise de risco, resguardado o segredo empresarial;

Com a emenda proposta, mantemos a inclusão do § 9º ao art. 5º, como proposto pelo PL, acatamos parcialmente a Emenda nº 1 e rejeitamos a Emenda nº 2. A nosso ver, a Emenda nº 2, além de contrariar a necessária proteção do segredo empresarial, traria custos elevados e desnecessários.

Cabe ainda refletir que o gestor investe anos e um grande volume de recursos para chegar a modelos exclusivos. É esse esforço de trabalho e desenvolvimento que merece a cobertura legal, na linha da proteção à inovação, bem como do princípio constitucional da livre iniciativa, previsto no inciso IV do art. 1º e no art. 170 da Constituição Federal.

Sempre devemos observar que na ausência de um cadastro positivo e de modelos de risco eficientes, na média, o pagador adimplente subsidia o pagador inadimplente.

Na comparação internacional¹, observamos que a principal preocupação dos legisladores no exterior tem sido no sentido de que as agências de classificação de risco não sejam lenientes e, dessa forma, não prejudiquem os poupadores e investidores, como vimos no caso da chamada “crise do *subprime*”.

Um artigo, de Sahiba Chopra, publicado na *Vanderbilt Journal of Entertainment and Technology Law*, em 2021, argumenta que um problema importante ocorre quando não existe informação sobre o histórico de crédito do tomador de crédito e as agências que constroem o score de crédito recorrem a dados não tradicionais para avaliar o crédito dos tomadores. O autor argumenta que no caso dos Estados Unidos ainda *existe espaço para aprimorar a legislação, exigindo que os credores divulguem como eles definem “capacidade de crédito”, para que os consumidores possam obter uma melhor compreensão dos padrões aos quais estão sendo comparados.*

O autor argumenta que *é necessária uma legislação federal para restringir ou proibir o uso de dados comportamentais não tradicionais, especialmente dados derivados das redes sociais de um consumidor, que*

¹ <https://www.sec.gov/spotlight/dodd-frank/creditratingagencies.shtml>



podem penalizar injustamente os consumidores por suas associações sociais ou culturais. Se esse tipo de legislação não for aprovado em nível federal, as agências reguladoras devem regular essas empresas sob a presunção de que os dados comportamentais são inerentemente discriminatórios até prova em contrário.

Para o autor, os credores usando sistemas alternativos de pontuação de dados devem divulgar como eles definem “capacidade de crédito” para que os consumidores possam obter uma melhor compreensão dos padrões que estão sendo usados para decidir seu crédito. A falta de transparência nos dados faz com que possa existir discriminação contra segmentos de consumidores que acabam por ficar excluídos do sistema de crédito.

O artigo sugere que se deve pedir mais transparência solicitando que as empresas identifiquem e expliquem ao tomador de crédito quais aspectos são os mais relevantes para que o consumidor tenha seu crédito negado ou sua taxa de juros seja desfavorável, ou seja, mais alta do que a média para determinada linha de crédito. É importante ressaltar que consiste em proposta acadêmica e não tese aplicada na legislação norte-americana.

Um problema relevante de se avaliar consiste no fato de que com a digitalização da vida cotidiana, vemos uma enorme massa de dados sendo armazenada por várias mídias e sendo utilizada de várias formas por empresas que dispõem desses dados ou até mesmo comprem essas bases de dados. Em virtude disso, o número de dados vem crescendo de forma surpreendente e os modelos de atribuição de classificação de risco para consumidores devem acompanhar essa tendência.

Katja Langenbucher, em seu trabalho *Responsible AI credit scoring* (Nota de Crédito por Inteligência Artificial Responsável, em livre tradução), argumenta que é necessário criar um ambiente jurídico em que a construção dos escores de crédito seja feita de forma responsável². Particularmente, a autora aponta para a necessidade de proteção dos dados dos tomadores de crédito, bem como que a construção dos indicadores de classificação de risco de crédito atenda às leis antidiscriminação.

2

https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2076&context=faculty_scholarship

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 4.849, de 2019, pelo acolhimento parcial da Emenda nº 1 – CAE e pela rejeição da Emenda nº 2 – CAE, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº – CAE

Dê-se à ementa do PL nº 4.849, de 2019, a seguinte redação:

“Altera a Lei nº 12.414, de 9 de junho de 2011, que disciplina a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de histórico de crédito, para estabelecer como direito do cadastrado conhecer os principais elementos e critérios que podem aumentar ou diminuir a estimativa de sua nota ou pontuação de crédito considerados para a análise de risco, resguardado o segredo empresarial, na forma estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional.”

EMENDA Nº – CAE

Dê-se ao art. 1º do PL nº 4.849, de 2019, a seguinte redação:

“**Art. 1º.** O art. 5º da Lei nº 12.414, de 9 de junho de 2011, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 5º.....

.....

IV - conhecer os principais elementos e critérios que podem aumentar ou diminuir a estimativa de sua nota ou pontuação de crédito considerados para a análise de risco, resguardado o segredo empresarial;

.....



§ 9º O Conselho Monetário Nacional (CMN) regulamentará o disposto no inciso IV do *caput*, de forma a garantir o máximo de transparência possível na estimativa da pontuação de crédito de cada pessoa natural ou pessoa jurídica.” (NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

