

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO EGRÉGIO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL.

A CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS SERVIÇOS E TURISMO, entidade sindical de grau máximo das referidas categorias econômicas, com sede na cidade do Rio de Janeiro, na Avenida General Justo nº 307, inscrita no CNPJ sob o nº 3342357/0002-57, vem à presença de Vossa Excelência, por seus procuradores ao final assinados, com fundamento no inciso IX do artigo 103, da Constituição da República, combinado com os artigos 169 e 178 do Regimento Interno desse ínclito Tribunal, para propor a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM PEDIDO DE CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR**, visando suspender a eficácia das disposições da Lei nº 15.659, de 9 de janeiro de 2015 do Estado de São Paulo, que regulamenta o “sistema de inclusão e exclusão dos nomes dos consumidores nos cadastros de proteção ao crédito” expondo para tanto o seguinte:

## I

### DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA

Inicialmente, cabe-nos fixar a pertinência temática para a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo que a legitima a submeter à norma objeto da presente ação ao controle concentrado de constitucionalidade.

A *uma*, as disposições da Lei nº 15.659, de 9 de janeiro de 2015 do Estado de São Paulo, versam sobre regras aplicáveis aos serviços de proteção ao crédito, prestados por empresas que se enquadram na categoria de “assessoramento, perícias, informações e pesquisas”, que na forma do “3º Grupo do Quadro de Atividades e Profissões” a que se refere o artigo 577 da Consolidação das Leis do Trabalho, estão enquadradas no plano sindical da Confederação Nacional do Comércio de Bens Serviços e Turismo, que cumulado com o inciso I, do §1º, do artigo 1º de seu Estatuto, e com o inciso III do artigo 8º da Constituição da República, lhe garante a pertinência temática para submeter a norma ao controle concentrado de constitucionalidade, uma vez que defende a Confederação Nacional do Comércio de Bens Serviços e Turismo o interesse direto de seus representados ali mencionados.

A *duas*, a composição do cadastro de proteção ao crédito, objeto de regulamentação da Lei estadual paulista, é o pilar dos serviços de proteção ao crédito, instrumento fundamental tanto para evitar a inadimplência de obrigações como viabilizar a recuperação de créditos em âmbito nacional, e que por esta

razão, têm nas empresas de todas as categorias econômicas que compõem o universo do comércio de bens, serviços e turismo o seu “público alvo”.

Assim, como beneficiárias deste relevante serviço, é inconteste o interesse jurídico das empresas que compõem o espectro de representação sindical da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo em submeter a referida norma estadual ao controle de constitucionalidade pela via direta, o que reafirma a pertinência temática da presente ação, ex vi do inciso I, do §1º, do artigo 1º de seu Estatuto, e do inciso III do artigo 8º da Constituição da República.

## II

### A NORMA E AS RAZÕES DE SUA IMPUGNAÇÃO

Invocando fundamento no inciso V do artigo 24 da Constituição da República, que estabelece a competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para legislar sobre consumo, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo aprovou o Projeto de Lei nº 1.247/2007 (doc. junto), que mesmo vetado pelo Excelentíssimo Sr. Governador do Estado ao argumento de ser inconstitucional por violação da reserva constitucional da União para dispor sobre normas gerais das matérias elencadas no artigo 24 da Constituição da República, acabou sendo convertido na nº Lei nº 15.659, de 9 de janeiro de 2015 do Estado de São Paulo, em razão da derrubada do veto governamental, que diz *verbis*:

*“LEI Nº 15.659, DE 9 DE JANEIRO DE 2015*

*Regulamenta o sistema de inclusão e exclusão dos nomes dos consumidores nos cadastros de proteção ao crédito.*

*O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA:*

*Faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu promulgo, nos termos do artigo 28, § 8º, da Constituição do Estado, a seguinte lei:*

*Artigo 1º – A inclusão do nome dos consumidores em cadastros ou bancos de dados de consumidores, de serviços de proteção ao crédito ou congêneres, referente a qualquer informação de inadimplemento dispensa a autorização do devedor, mas, se a dívida não foi protestada ou não estiver sendo cobrada diretamente em juízo, **deve ser-lhe previamente comunicada por escrito, e comprovada, mediante o protocolo de aviso de recebimento (AR) assinado, a sua entrega no endereço fornecido por ele.***

*Artigo 2º – A comunicação deve indicar o nome ou razão social do credor, **natureza da dívida e meio,***

**condições e prazo para pagamento, antes de efetivar a inscrição.**

*Parágrafo único – **Deverá ser concedido o prazo mínimo de 15 (quinze) dias para quitação do débito ou apresentação de comprovante de pagamento, antes de ser efetivada a inscrição do nome do consumidor nos cadastros de proteção ao crédito.***

*Artigo 3º – Para efetivar a inscrição, as empresas que mantêm os cadastros de consumidores residentes no Estado de São Paulo **deverão exigir dos credores documento que ateste a natureza da dívida, sua exigibilidade e a inadimplência por parte do consumidor.***

*Artigo 4º – As empresas deverão manter canal direto de comunicação, indicado expressamente no aviso de inscrição, que possibilite a defesa e a apresentação de contraprova por parte do consumidor, evitando a inscrição indevida.*

*Parágrafo único – **Havendo comprovação por parte do consumidor sobre a existência de erro ou inexatidão sobre o fato informado, fica a empresa***

**obrigada a retirar, independentemente de manifestação dos credores ou informantes, os dados cadastrais indevidos, no prazo máximo de 2 (dois) dias úteis.**

*Artigo 5º – Vetado.*

*Artigo 6º – Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, aos 9 de janeiro de 2015.” (grifo nosso)*

A análise sistemática das disposições da Lei nº 15.659, de 9 de janeiro de 2015 do Estado de São Paulo, diante das normas federais que regulamentam a constituição e o funcionamento dos serviços de proteção ao crédito não deixam a menor dúvida que de fato houve invasão da reserva constitucional de competência legislativa da União para dispor sobre normas gerais das matérias elencadas no artigo 24 da Constituição da República, como expressamente determina os seus §§ 2º e 3º, e prontamente reconhecido pelo Governador do Estado de São Paulo quando do exercício do controle prévio de constitucionalidade das leis editadas no âmbito da referida unidade federativa.

Isto porque, em momento algum as disposições da Lei Estadual nº 15.659/2015 suplementam as normas editadas pela União com disposições

fundadas em peculiaridades ou particularidades locais do Estado de São Paulo, de forma a permitir atribuir a elas outra natureza que não a de normas gerais. Sob o tema, a cátedra de Celso Antônio Bandeira de Mello, *verbis*:

*“É próprio de quaisquer leis serem gerais. Assim, o Texto Constitucional reporta-se a ‘normas gerais’, está por certo, reportando-se a normas cujo ‘nível de generalidade’ é peculiar em seu confronto com as demais leis. Normas, portanto que, ao contrário das outras, veiculam apenas:*

*a) Preceitos que estabelecem os princípios, fundamentos, as diretrizes, os critérios básicos, conformadores das leis que necessariamente terão de sucedê-las para completar a regência da matéria. Isto é: daquelas que produzirão a ulterior disciplina específica e suficiente, ou seja, indispensável, para regular o assunto que foi objeto de normas apenas ‘gerais’.*

*Segue-se que não serão categorizáveis como disposições veiculadoras de normas gerais as que exaurem o assunto nelas versado, dispensando regramento sucessivo. É claro, entretanto, que o dispositivo que formula princípios ou simples critérios não perde o caráter de norma geral pelo fato de*

*esgotar os princípios ou critérios aplicáveis, visto que nem uns, nem outros, trazem consigo exaustão da disciplina da matéria à qual se aplicam.*

*b) Preceitos que podem ser aplicados uniformemente em todo o País, por se adscreverem a aspectos nacionalmente indiferenciados, de tal sorte que repercutem com neutralidade, indiferentemente, em quaisquer de suas regiões ou localidades.*

*Segue-se que não serão normas gerais aquelas que produzem consequências díspares nas diversas áreas sobre as quais se aplicam, acarretando, em certas áreas, por força de condições, peculiaridades ou características próprias da região ou do local, repercussão gravosa sobre outros bens jurídicos igualmente confortados pelo Direito. (grifo nosso)*

*(Celso Antonio Bandeira de Mello, in Curso de Direito Administrativo, 11ª edição, editora Malheiros)*

Corroborando tal entendimento, invocamos a decisão unânime do Pleno do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 3.668-8/DF, em 17/09/2007, em que foi relator o Ministro Gilmar Mendes, acatando o parecer da

Procuradoria-Geral da União, e que trata das diferenças entre “*normas gerais*” e “*normas específicas*” em matérias de competência legislativa concorrente, *verbis*:

*“A competência para legislar sobre as relações de consumo e danos causados ao consumidor encontra previsão na Carta Magna, especificamente no disposto no artigo 24, V e VIII, respectivamente. Trata-se da denominada competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal. Sobre o tema, José Afonso da Silva esclarece, no tocante à correlação entre normas gerais editadas pela União e as normas suplementares editadas pelos Estados e Distrito Federal (CF, art. 24, §§1º a 4º), o seguinte:*

*“Os §§1º a 4º trazem a disciplina normativa de correlação entre normas gerais e suplementares, pelo quais se vê que a União produz normas gerais sobre a matéria arrolada no art. 24, enquanto aos Estados e Distrito Federal compete suplementar, no âmbito do interesse estadual, aquelas normas. Tem sido questão tormentosa definir o que são ‘normas gerais’ para circunscrever devidamente o capó de atuação da União. Diremos que ‘normas gerais’ são normas de leis, ordinárias ou complementares, produzidas pelo legislador federal nas hipóteses previstas na*

*Constituição, que estabelecem princípios e diretrizes da ação legislativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Por regra, elas não regulam diretamente situações fáticas, porque se limitam a definir uma normatividade genérica a ser obedecida pela legislação específica federal, estadual e municipal: direito sobre direito, normas que traçam diretrizes, balizas, quadros, à atuação legislativa daquelas unidades da Federação. ‘Suplementares’ são as normas estaduais ou do Distrito Federal que, no âmbito de suas respectivas competências, suplementam com pormenores concretos as normas gerais (§§1º e 2º). Tudo isso é uma técnica de repartição de competência federativa; os §§ 3º e 4º complementam sua normatividade, estabelecendo, em primeiro lugar, que os Estados e o Distrito Federal exercerão a competência legislativa plena se não forem produzidas as normas gerais e, em segundo lugar, que à superveniência da lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário’. Note-se bem, o constituinte foi técnico: a lei federal superveniente não revoga nem derroga a lei estadual no aspecto contraditório; este apenas perde sua aplicabilidade, porque fica com*


*eficácia suspensa. Quer dizer, também, que se a lei federal for simplesmente revogada, deixando um vazio de normas gerais, a lei estadual recobra sua eficácia e passa outra vez a incidir plenamente.” (Silva, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 280-281)*

*No âmbito da competência constitucional concorrente relativa às relações de consumo, a União traçou as normas gerais a serem aplicadas a todos os entes da Federação na Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor – CDC).*

*Sobre o caso em questão, correto é o parecer da Procuradoria-geral da República, nos seguintes termos:*

*‘O pedido deve ser julgado procedente.*

*Cabe salientar, inicialmente, que a norma impugnada não padece de nenhum dos vícios apontados na inicial, na medida em que a matéria tratada na lei sob análise em nada se relaciona com as atividades-fim das instituições financeiras. Não há qualquer disposição acerca do funcionamento, organização ou de suas atribuições.*




*Tal lei, na verdade, insere-se em tema referente à proteção do consumidor. Mais especificamente, está relacionada ao seu direito básico à informação adequada, acerca de produtos e serviços que lhes são oferecidos.*

*O diploma impugnado padece, na realidade, de vício formal, em razão da ocorrência de usurpação da competência privativa da União, para fixar normas gerais relativas às relações de consumo (CF/88, art. 24, V)...*

*(...)*

*Pois bem, no presente caso, não se vislumbram quaisquer 'particularidades' ou peculiaridades locais' que configurassem minúcias que a 'União jamais poderia regular pela distância em que se encontra da periferia'.*

*Com efeito, não há razão para que somente as agências bancárias situadas no Distrito Federal sejam obrigadas a afixarem, em suas entradas, tabelas relativas à taxa de juros, bem como percentual dos rendimentos de aplicações financeiras oferecidas ao consumidor.*



(...)

*Nota-se, portanto, que o legislador distrital inovou acerca de tema sobre o qual não poderia fazê-lo.'*

*Nesses termos, voto pela procedência da presente ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3.706, de 21 de novembro de 2005, do Distrito Federal.” (grifo nosso)*

Nota-se que assim como na hipótese tratada na ADI acima citada, *na Lei nº 15.659, de 9 de janeiro de 2015 do Estado de São Paulo, “não se vislumbram quaisquer ‘particularidades’ ou peculiaridades locais’ que configurassem minúcias que a ‘União jamais poderia regular pela distância em que se encontra da periferia”, assim como não há razão para que apenas os consumidores inadimplentes domiciliados no Estado de São Paulo tenham reservados para si o direito de:*

1 – serem não só previamente comunicados por escrito, mas e terem a comprovação, mediante o protocolo de aviso de recebimento (AR) assinado da sua entrega conforme dispõe o artigo 1º da Lei Estadual, quando a norma geral, *in casu*, o §2º do artigo 43 da Lei nº 8.078/1990, determina apenas a comunicação por escrito, pura e simples ao consumidor, conforme reconhece a Súmula 404 do Superior Tribunal de Justiça;

2 – receberem na comunicação prévia para a inscrição no cadastro de inadimplentes as informações sobre a natureza da dívida, meio condições e prazos para pagamento, bem como tenha os documentos relacionados às pendências financeiras guardados fisicamente nas empresas que prestam serviços de proteção ao crédito conforme dispõem os artigos 2º e 3º da Lei Estadual, obrigações de inequívoca generalidade e que não estão previstas na norma geral que dispõe sobre a matéria;

3 – Terem, de forma exclusiva, um prazo adicional de 15 (quinze) dias para quitação de suas obrigações antes de ser efetivada a inscrição no cadastro de inadimplentes, na forma do parágrafo único do artigo 2º da Lei Estadual, uma vez que a norma geral, de aplicação uniforme em todo o território nacional, não prevê o mesmo direito para os demais consumidores brasileiros;

4 – terem as informações incorretas constantes dos bancos de dados excluídas no prazo de 2 (dois) dias úteis, *ex vi* do parágrafo único do artigo 4º, enquanto a norma geral, fixada no §3º da Lei 8.078/90, é de que as informações incorretas serão corrigidas no prazo de 5 (cinco) dias úteis;

Ressalta-se que os serviços de proteção ao crédito têm âmbito nacional. Não estão restritos a Estados e aos seus domiciliados. A uniformização de suas regras se impõe para dar segurança jurídica a consumidores e credores de todo o país.

Com efeito, dar segurança jurídica é justamente a razão da Constituição da República reservar à União, nos §§ 2º e 3º do artigo 24, a competência para legislar sobre normas gerais, de observação obrigatória pelos demais entes federados, mas que a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo optou por modificar, não só agregando novas disposições mas e até mesmo modificando comando normativos expressos, com a edição da Lei Estadual nº 15.659/2015.

Nota-se que não é possível nem mesmo admitir que a Lei Estadual 15.659/2015 tenha vindo preencher eventuais “omissões” existentes a norma geral editada pela União, in casu a Lei 8.078/90.

Quando o legislador federal desejou estabelecer uma normatização mais detalhada sobre uma das esferas de atuação das empresas que prestam serviços de proteção ao crédito, in casu, na constituição e funcionamento dos bancos de dados com informações de adimplemento, o chamado “cadastro positivo de consumidores”, o fez através da edição da Lei 12.414, de 9 de junho de 2011, reafirmando as normas existentes na Lei nº 8.078/90 e a competência da União para a edição de normas gerais sobre a matéria, o que evidencia que não há omissões nas normas gerais a serem eventualmente preenchidas por leis estaduais, como é o caso da que ora é submetida a controle de constitucionalidade, mas sim um silêncio eloquente do legislador constitucionalmente competente, que optou por não estabelecer outras regras de direitos ou obrigações.

Com efeito, mesmo que houvesse “omissões” na norma geral editada pela União de forma possibilitar o exercício da competência legislativa plena pelos

Estados das matérias arroladas no artigo 24 da Constituição da República, o que admitimos apenas para argumentar, o §3º do referido dispositivo constitucional é expresso no sentido que mesmo nesta hipótese, o atendimento às peculiaridades locais é condicionante para o exercício da competência legislativa pelos Estados, o que definitivamente não foi observado pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo quando da aprovação e promulgação da Lei 15.659/2015, eivando a norma de inconstitucionalidade formal por violação da reserva constitucional de competência feita à União.

## II

### DOS ELEMENTOS PARA NA CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR

Além o *fumus boni juris* do pedido, uma vez demonstrada a flagrante violação de preceitos constitucionais e diante dos precedentes jurisprudenciais desta Suprema Corte sobre a matéria, as disposições da Lei nº 15.659/2015 impõem profundas modificações operacionais e um grande impacto financeiro, não só às empresas que operam os serviços de proteção ao crédito, mas também às demais empresas que, direta ou indiretamente, estão envolvidas nesta atividade.

Com efeito, somente no Estado de São Paulo são realizadas em média 3 (três) milhões de notificação por mês, cujos custos foram multiplicados em quase 6 (seis) vezes em razão das disposições da referida lei local eivada de

inconstitucionalidade, o que impõe um ônus financeiro indevido às milhares de empresas usuárias deste serviço em todo o país.

Assim, com e devida *venia*, resta incontestado, também, o *periculum in mora*, razão pela qual se *requer a esta ínclita Suprema Corte a concessão de medida cautelar para sustar os efeitos da Lei nº 15.659, de 9 de janeiro de 2015 do Estado de São Paulo*, por força de sua inconstitucionalidade formal por violação da reserva constitucional de competência feita à União, ex vi das disposições contidas nos incisos V; VIII e §§ 1º, 2º e 3º, do artigo 24 da Constituição da República.

### III

#### DO PEDIDO

Diante do exposto, ouvido o senhor Procurador Geral da República, após a concessão da medida cautelar, na forma dos artigos 102, letra “p”, e 103, parágrafo 1º, requer a citação do Senhor Advogado-Geral da União, na forma do parágrafo 3º do artigo 103, da Constituição da República, bem como sejam requisitadas as informações do Exmo. Sr. Governador do Estado de São Paulo, e do Exmo. Sr. Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, esperando ao final, *que a presente ação seja julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade por vício formal dos dispositivos da Lei nº 15.659, de 9 de janeiro de 2015 do Estado de São Paulo pelos fundamentos*

*anteriormente apresentados*, de forma a restabelecer a supremacia das disposições contidas na Constituição da República Federativa do Brasil.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Brasília, 05 de março de 2015.