

# **Os Bancos de Dados de Proteção ao Crédito, o CDC e o PL 5.870/2005: comentários sobre Direito e Economia**<sup>1 2</sup>

**Arthur Badin**

Especialista em Defesa da Concorrência e Regulação (EAESP/FGV) e em Direito Empresarial (PUC-SP). Procurador-Geral do CADE.

**Bruno Carazza dos Santos**

Mestre em Teoria Econômica (UnB). Economista. Acadêmico de Direito (UFMG). Gestor Governamental do Ministério da Fazenda.

**Otávio Ribeiro Damaso**

Especialista em Matemática para Economia e Administração (UnB). Secretário-Adjunto de Política Econômica.

**RESUMO:** O artigo apresenta os principais fundamentos presentes na literatura econômica e na doutrina jurídica sobre bancos de dados de proteção ao crédito. Um diagnóstico sobre esse setor no Brasil revela que a ausência de uma regulação abrangente é responsável por limites à expansão e ao barateamento do crédito e das relações comerciais em geral, assim como potencializa os danos causados à privacidade do consumidor. Procurando solucionar esse problema, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional em outubro de 2005 o Projeto de Lei 5.870/2005, que pretende ser um marco regulatório eficiente para os bancos de dados de proteção ao crédito no Brasil. O presente artigo oferece uma visão complementar entre as ciências econômica e jurídica sobre essa atividade e a norma proposta pelo Governo federal.

**ABSTRACT:** This paper presents the main aspects regarding credit reporting systems according to the Law and Economics literature. The credit reporting systems in Brazil is far from the best practices in the world mainly due to a lack of a detailed regulation. From an economic perspective, the lack of regulation is an obstacle to the increase of the volume of credit to the Brazilian population, and it is also partially responsible for the high spreads of the operations due to asymmetric information problems. From the consumers' rights view, the lack of regulation puts at risk the privacy of consumers.

---

<sup>1</sup> Artigo originalmente publicado na Revista de Direito do Consumidor, vol. 61, janeiro-março de 2007, pp. 11 a 39. Agradecemos à Editora Revista dos Tribunais pela autorização da publicação deste trabalho na internet.

<sup>2</sup> Os autores participaram da elaboração e das discussões que resultaram no PL 5.870/2005. O presente texto representa as opiniões particulares dos autores sobre o assunto; não constitui, portanto, a visão oficial do Ministério da Fazenda ou do Ministério da Justiça sobre o PL.

Aiming to solve this market and regulation failure, the Brazilian government sent to the Congress in October 2005 the Bill n. 5.870/2005, a project of an efficient regulatory framework to the credit bureaus in Brazil. This paper tries to present a complementary view of Law and Economics about the sector and the proposed legislation.

**PALAVRAS-CHAVE:** Bancos de dados de proteção ao crédito – Assimetria de Informações – Privacidade – Cadastro positivo – PL 5.870/2005 – Mercado de crédito.

**KEYWORDS:** Credit reporting systems – Informational asymmetries – Privacy – Positive credit bureaus – Bill n. 5.870/2005 – Credit market.

**SUMÁRIO:** Introdução – 1. A racionalidade econômica dos bancos de dados de proteção ao crédito – 2. Os bancos de dados de proteção ao crédito sob a ótica do direito do consumidor: as preocupações com a privacidade dos cidadãos – 3. A atividade dos bancos de dados de proteção ao crédito no Brasil e a necessidade de um marco regulatório – 4. O PL 5.870/2005: em busca de um equilíbrio entre as dimensões econômica e do direito do consumidor – 5. Conclusão – 6. Bibliografia.

## INTRODUÇÃO

Presentes no mundo todo e atuantes no Brasil há mais de 50 anos, os bancos de dados de proteção ao crédito<sup>3</sup> constituem um importante instrumento para a eficiência das transações econômicas. Responsáveis por agilizar as operações comerciais e de crédito, os bancos de dados também têm condições de beneficiar milhões de consumidores e firmas que cumprem suas obrigações regularmente. Apesar de suas inúmeras vantagens, que justificam seu interesse como objeto de estudo da ciência econômica, a possibilidade de abusos e danos à privacidade dos consumidores torna essas entidades importantes também para a ciência jurídica, especialmente o direito do consumidor.

A experiência internacional e a teoria econômica revelam que os bancos de dados de proteção ao crédito exercem um papel fundamental para o mercado de crédito e as transações comerciais em geral. Primeiro, porque a coleta, a disseminação e a análise de informações sobre os hábitos de pagamento dos agentes econômicos facilitam a avaliação do risco dos potenciais clientes, permitindo aos credores e comerciantes estabelecer preços, taxas de juros e condições de pagamento diferenciadas para bons e

---

<sup>3</sup> As literaturas econômica e jurídica sobre o assunto utilizam diversas nomenclaturas para o mesmo tipo de entidade. Assim, serão utilizados indiscriminadamente neste trabalho as expressões: bancos de dados

maus pagadores. A transmissão dos dados também aumenta o estímulo para que os consumidores não se tornem inadimplentes, pois sabem que uma anotação desabonadora pode representar um obstáculo ao seu acesso ao crédito e ao consumo no futuro. Por fim, quanto maior o fluxo de informações sobre clientes, maior a concorrência entre instituições financeiras e vendedores pelos bons clientes, o que se reflete em benefícios para os consumidores que habitualmente pagam em dia suas obrigações.

Mas o diagnóstico da atuação dos bancos de dados de proteção ao crédito no Brasil indica que essas entidades desagradam tanto do ponto de vista da economia quanto do direito do consumidor.

Em linhas gerais, no campo econômico a ausência de informações sobre a adimplência de obrigações (as chamadas *informações positivas*) e a possibilidade de realização de análises de crédito completas impedem que os credores realizem uma avaliação de risco eficiente. Como resultado, os bons clientes não são premiados pela sua pontualidade nos pagamentos. Além disso, a falta de clareza do marco legal a respeito de pontos como o prazo de permanência das informações nos registros, regras de impugnação e correção de dados incorretos e de responsabilidade dos agentes no setor, dentre outros, prejudicam a qualidade dos registros, evitando que os benefícios de um sistema de registros de crédito sejam disseminados pela economia.

Já sob a ótica do direito do consumidor, os danos que o uso irregular dos bancos de dados pode causar à privacidade, à vida privada, à honra e à imagem dos cidadãos despertam grande preocupação. Por lidar com um volume crescente de informações de cunho pessoal e financeiro de indivíduos e firmas, os bancos de dados podem gerar danos sociais que diminuem os benefícios gerados pela redução da assimetria de informações se não se defrontarem com limites estritos de atuação. E a julgar pelo considerável volume de disputas judiciais envolvendo bancos de dados no Brasil, acredita-se que exista algo de errado no arcabouço legal e na sua aplicação no país.

Muitos dos problemas identificados na literatura econômica e na doutrina de direito do consumidor sobre o assunto apontam a inexistência de um marco regulatório como a raiz dos problemas relacionados com os registros de crédito no Brasil. Embora o Código de Defesa do Consumidor estabeleça as principais diretrizes para a proteção do consumidor em relação ao eventual caráter invasivo dos bancos de dados, o tratamento

---

de proteção ao crédito, registros de crédito, *bureaus* de crédito, arquivos de consumo, sistemas de informações ou simplesmente bancos de dados.

de matéria tão relevante em apenas um artigo (art. 43) torna pouco efetivos os direitos ao conhecimento, acesso, questionamento e correção do conteúdo das informações num banco de dados. Além de não proteger efetivamente o consumidor contra danos à sua reputação, a ausência de uma legislação abrangente gera incertezas jurídicas que emperram o desenvolvimento do setor.

Visando preencher essa lacuna regulatória e incentivar o desenvolvimento dos bancos de dados de proteção ao crédito no Brasil e aumentar a proteção ao consumidor, o Governo Federal encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) 5.870/2005, que regulamenta a atividade dos bancos de dados no Brasil.<sup>4</sup> A elaboração do projeto partiu da constatação de que os pontos de vista da teoria econômica e da doutrina de direito do consumidor são antes de tudo complementares, e um arcabouço legal eficiente deve equilibrar as recomendações de cada um dos campos de pesquisa. O resultado foi um projeto que pretende estimular o fluxo de informações sobre hábitos de pagamento no Brasil, mas com as devidas salvaguardas de respeito aos direitos dos cidadãos.

O presente artigo procura apresentar uma visão geral dos fundamentos econômicos e jurídicos que nortearam a discussão em face do PL sobre bancos de dados de proteção ao crédito e relações comerciais. A seção 1 apresenta uma visão geral da literatura econômica sobre bancos de dados de proteção ao crédito e relações comerciais. Na seção 2 o foco é deslocado para a outra face da moeda, a doutrina sobre direito do consumidor em relação aos bancos de dados. Nela são apresentadas as principais preocupações e os princípios que devem ser seguidos para proteger os consumidores contra danos à sua reputação causados por abusos na coleta e no trato de informações. A racionalidade econômica e as recomendações do direito do consumidor servem de subsídio para a análise dos problemas do sistema de proteção ao crédito no Brasil atualmente (seção 3) e para discutir os principais pontos do PL que o Governo Federal enviou ao Congresso Nacional (seção 4).

Embora não represente a opinião oficial do Governo federal sobre o PL sobre bancos de dados de proteção ao crédito, este texto pretende contribuir para o debate público sobre o assunto. O objetivo é oferecer uma visão complementar das ciências econômicas e jurídicas sobre essa importante lacuna regulatória que impede o pleno

---

<sup>4</sup> O PL 5.870/2005 foi enviado ao Congresso Nacional em outubro de 2005 e encontrava-se, na época do envio do artigo para apreciação da *Revista de Direito do Consumidor*, em análise na Câmara dos

desenvolvimento de instituições para o desenvolvimento do mercado financeiro e para a melhoria do ambiente de negócios no Brasil.

#### 1. A RACIONALIDADE ECONÔMICA DOS BANCOS DE DADOS DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO: POR QUE AS INFORMAÇÕES CREDITÍCIAS E COMERCIAIS SÃO IMPORTANTES PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO?

O crescimento econômico de um país está intimamente relacionado com um clima propício de negócios e o desenvolvimento do mercado de crédito. As decisões de gastos privados e investimentos dos agentes econômicos dependem em grande parte da existência de segurança institucional para as transações comerciais e de oferta de crédito para a sua concretização. Assim, quando os custos das transações e dos empréstimos em uma economia são baixos, tem-se um ambiente propício para o desencadeamento de um movimento duradouro de investimentos e geração de emprego e renda.

Uma extensa linha de pesquisa econômica, a partir de trabalhos como Akerlof (1970), Jaffe and Russell (1976) e Stiglitz and Weiss (1981), vem explicando as eficiências no mercado de crédito pela incapacidade dos emprestadores identificarem qual a probabilidade de o seu potencial cliente vir a se tornar inadimplente. Quando as informações não estão disseminadas amplamente na economia, caracterizando o que os economistas denominam *assimetria de informações*, o emprestador torna-se mais conservador na concessão do crédito, cobrando taxas de juros mais altas para compensar eventuais calotes no futuro e recusando-se a emprestar à menor desconfiança quanto ao perfil do tomador do empréstimo. Isso acontece por dois motivos principais, chamados pela literatura econômica de *seleção adversa e risco moral*.

Quando o emprestador não dispõe de informações suficientes sobre os seus potenciais clientes, ele não tem capacidade de diferenciar os bons e os maus pagadores. Como resultado, em vez de estabelecer uma taxa de juros mais baixa para os bons clientes e elevar o custo para aqueles com alta probabilidade de aplicar um calote, o credor impõe uma taxa de juros média capaz de cobrir eventuais prejuízos decorrentes da inadimplência. Acontece que, ao se defrontarem com uma taxa mais alta do que aquela que consideram justa pelo seu perfil de crédito, alguns bons clientes podem

desistir de tomar o empréstimo. Como resultado, a instituição financeira<sup>5</sup>, que “juntou o joio e o trigo” e estabeleceu uma taxa de juros única, acaba desestimulando os clientes de menor risco, selecionando apenas aqueles que têm risco maior e, assim, aceitam pagar uma taxa de juros mais alta<sup>6</sup> (Barron and Staten, 2003). Esse fenômeno é conhecido na literatura como *seleção adversa*.

Além de desencorajar os clientes de menor risco a tomar crédito, as taxas de juros mais altas também induzem as firmas que pegaram o empréstimo a adotar estratégias mais arriscadas em seus projetos. Isso porque o aumento na taxa de juros reduz a atratividade de seu negócio e, portanto, estimula o empresário a seguir estratégias que possam elevar a sua rentabilidade, mesmo que a um risco maior (Stiglitz and Weiss, 1981). Assim, além de selecionar clientes com maior propensão ao risco, a ausência de informações adequadas também produz o incentivo perverso de tornar os tomadores de empréstimos mais arrojados. Esse segundo efeito da assimetria de informações é conhecido na literatura econômica como *risco moral*.

Com o objetivo de combater esses dois problemas econômicos, comerciantes e instituições financeiras começaram a coletar informações sobre os seus clientes, anotando em cadastros os hábitos de pagamento com o objetivo de formar um perfil de seus consumidores. Com o crescimento econômico, o aparecimento de grandes cidades, a intensa migração populacional e a diversificação do consumo, os bancos de dados individuais de empresas tornaram-se incapazes de oferecer um retrato completo de seus clientes, pois conseguiam retratar apenas uma fração do perfil creditício de seus clientes. De acordo com Miller (2000), os registros individuais tornaram-se limitados em escopo e em cobertura populacional, pois só envolviam os clientes com histórico de relacionamento com aquela firma e naquela localidade, além de ser extremamente custoso e demorado desenvolver um arquivo satisfatório. Essas dificuldades incentivaram o compartilhamento de informações, primeiro no âmbito do comércio, e em seguida envolvendo financeiras e bancos. Surgiram aí os bancos de dados de proteção ao crédito.

---

<sup>5</sup> Apesar de boa parte da literatura econômica sobre assimetria de informações referir-se ao crédito concedido por instituições financeiras, mais especificamente por bancos, seus efeitos podem ser plenamente estendidos ao mercado de crédito não bancário, constituído por operadoras de cartão de crédito, financeiras, empresas varejistas e atacadistas etc.

<sup>6</sup> Numa perspectiva dinâmica, esse movimento gera um ciclo em que a falta de informações gera taxas de juros mais altas, que por sua vez selecionam indivíduos com maior risco, maior inadimplência e, assim, maiores taxas de juros, reiniciando o ciclo vicioso.

De acordo com Miller (2003), a existência de bancos de dados de proteção ao crédito abrangentes, construídos com a contribuição de diversas fontes de informações, identifica com clareza o comportamento pregresso do cliente em relação aos empréstimos tomados. Seguindo o antigo preceito de que o “comportamento passado é um dos melhores indicadores do comportamento futuro”, os registros de crédito permitem uma melhor avaliação da probabilidade de inadimplência e, assim, a correta precificação dos empréstimos, evitando a seleção adversa. Além disso, a disseminação de informações para todo o sistema de crédito incentiva uma maior disciplina dos tomadores de empréstimo, que passam a ter consciência de que atrasos ou não-pagamentos de uma dívida firmada com uma instituição serão imediatamente comunicados a todas as demais. Temendo “sujar seu nome na praça” e ser excluídos do mercado de crédito, os clientes tenderão a ser mais prudentes em relação ao pagamento de suas obrigações, o que reduz o risco moral. Por fim, Jappelli and Pagano (2000) atentam que as taxas de juros só são reduzidas para o cliente bancário se a obtenção de informações sobre si ocorrer de modo transparente e com baixo custo de obtenção pelo mercado, características que os bancos de dados de proteção ao crédito têm condição de oferecer.

Os registros de crédito são, portanto, instrumentos eficientes de expansão do crédito e redução dos custos de transação na análise e concessão de crédito, no entender de Villar et al. (2003). A literatura revela, ainda, que os grandes beneficiados pelo desenvolvimento dos *bureaus* de crédito são as micro e pequenas empresas e os consumidores de baixa renda. De acordo com Baron and Staten (2003), a inexistência de sistemas de compartilhamento de informações leva as instituições financeiras a exigir garantias que não podem ser oferecidas pelos segmentos economicamente mais vulneráveis de uma economia. A inexistência de patrimônio que possa ser dado em garantia e a baixa renda fazem com que os consumidores mais pobres só recebam crédito caso se disponham a pagar elevadíssimas taxas de juros.

Gallindo and Miller (2001) também demonstram que os problemas de assimetria de informação são maiores para as pequenas empresas, que costumam não apresentar padrões de contabilidade e gerência satisfatórios. Ao contrário das grandes empresas, que divulgam um grande volume de informações contábeis, demonstrativos e balanços para a sociedade, as pequenas empresas não são obrigadas a fazê-lo. Como resultado, a incerteza sobre a sua solidez financeira restringe ainda mais a predisposição dos bancos a conceder crédito. Além disso, os bancos e as consultorias geralmente não se

interessam em montar estruturas de análise de crédito apropriadas para lidar com a grande diversidade de pequenos negócios por uma questão de escala: a concessão de crédito é muito menos custosa quando se negocia com uma empresa de grande porte do que com várias empresas de pequeno porte, que geralmente não dispõe de dados confiáveis.

O grande mérito de um sistema de registros que dissemine relatórios com o histórico de crédito de indivíduos e firmas é a constituição de um outro tipo de garantia para os empréstimos. Trata-se do que Miller (2003) chama de *garantia reputacional*, que é especialmente útil para a população de baixa renda e os pequenos empresários. Como geralmente esse segmento não dispõe de patrimônio, a única garantia que pode ser oferecida em um empréstimo é a sua reputação, comprovada por um passado de fiel cumprimento de suas obrigações perante o mercado. Se os *bureaus* de crédito possuírem um inventário adequado de informações creditícias sobre o seu histórico de pagamentos, principalmente em relações cotidianas de consumo e crédito (como o pagamento de serviços públicos e o pequeno crédito comercial no varejo), as instituições financeiras podem se sentir mais confortáveis em estender seu crédito a esse segmento mais vulnerável da população, o que tem efeitos consideráveis sobre o emprego, a renda e as condições sociais de um país. O mesmo princípio vale para operações comerciais cotidianas, que envolvem prazos ou parcelamento do pagamento.

Diante das grandes vantagens de um sistema de compartilhamento de informações, a literatura econômica tem se perguntado quais seriam as características necessárias de uma regulação que estimule o crédito por meio do combate à assimetria de informações. A despeito da grande diversidade de desenhos regulatórios encontrada na experiência internacional, vem ganhando destaque a necessidade de criação de um sistema que compartilhe informações sobre todo o histórico creditício e comercial dos indivíduos e empresas, e não apenas a ocorrência de inadimplência.

A rigor, os bancos de dados de proteção ao crédito podem trabalhar com dois tipos de informações: aquelas relativas a inadimplência (informações *negativas*) e também as referentes a hábitos de pagamento em dia das parcelas (informações *positivas*).

Os bancos de dados especializados apenas em informações negativas são os mais simples de serem construídos e constituem a origem da maior parte dos registros privados. Com o objetivo de se precaver contra devedores contumazes, associações comerciais e de bancos começaram a trocar informações sobre os clientes que se



tornavam inadimplentes ou aplicavam calotes, as temidas *listas negras*. Além de exercerem o papel de alertar os emprestadores para não emprestarem a quem já se encontra inadimplente com outra instituição vinculada à associação, os registros negativos ainda têm a função de forçar os devedores a manterem-se adimplentes. É um instrumento de coerção ao pagamento das dívidas, pois o cliente sabe que, ao deixar de pagar alguma parcela, o seu nome será enviado para a *lista negra* e, em conseqüência, o mercado de crédito estabelecerá restrições àquele indivíduo ou firma. O risco de *ter a reputação manchada* no mercado é um incentivo à adimplência. Os bancos de dados de proteção ao crédito que veiculam informações negativas são, portanto, um mecanismo destinado à eliminação do risco moral nos empréstimos. Esse é o sistema que impera no Brasil atualmente.

Mas a existência de apenas informações negativas em um banco de dados não permite aos emprestadores a eliminação dos outros dois problemas relacionados à assimetria de informações: a seleção adversa e a falta de concorrência no mercado de crédito. De posse apenas da informação de que um potencial cliente está inadimplente, a instituição financeira ou varejista não consegue classificá-lo como um bom ou mau cliente. Essa classificação só pode ser feita a partir do conhecimento do passado creditício daquele indivíduo ou firma; depende, portanto, também de informações sobre os seus hábitos de pagamento, o que o mercado chama de *informações positivas*.

De acordo com Jappelli and Pagano (2000), um registro de crédito que oferece informações sobre a forma como um indivíduo honrou os seus compromissos no passado permite ao emprestador identificar mais facilmente os bons pagadores. Além disso, se o banco de dados disponibiliza ao mercado um retrato fiel do comportamento do cliente perante as dívidas que tomou ao longo da vida, as instituições que concedem crédito podem concorrer pela preferência daqueles com menor risco. O estímulo à concorrência bancária, aliás, constitui um dos principais benefícios de uma legislação que estimule o desenvolvimento, em bases seguras, de bancos de dados com amplas informações sobre pagamentos em operações comerciais e de crédito. Se financeiras, bancos e o comércio em geral consegue identificar com facilidade quem são os bons clientes, podem concorrer mais agressivamente pela sua preferência, oferecendo melhores preços e condições pelos seus serviços. Os benefícios sobre o bem-estar da sociedade, nesse caso, são mais do que evidentes.

A combinação de melhores condições de avaliação e maior concorrência pelos bons clientes permite o estabelecimento de taxas de juros e condições de pagamento

condizentes com o risco do cliente. Essa discriminação de preços mais eficiente reduz o custo e aumenta o volume de crédito.

Assim, a literatura econômica recomenda que as regulações sobre bancos de dados de proteção ao crédito devem estimular o fluxo de informações positivas, de forma a estimular a competição e facilitar a atribuição de taxas de juros mais baixas aos bons pagadores. Essa foi a orientação inicial das discussões sobre a criação de um marco legal para a atividade dos bancos de dados no Brasil. Como será visto na seção seguinte, com a incorporação da ótica do direito do consumidor ao debate, o objetivo ampliou-se de forma a que essa ampliação do escopo dos bancos de dados, com a incorporação de informações positivas dos indivíduos e firmas, fosse acompanhada de garantias à privacidade do consumidor, incluindo condições efetivas para preservá-lo no relacionamento com os bancos de dados.

## 2. OS BANCOS DE DADOS DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO SOB A ÓTICA DO DIREITO DO CONSUMIDOR: AS PREOCUPAÇÕES COM A PRIVACIDADE DOS CIDADÃOS

A doutrina jurídica brasileira sobre bancos de dados de proteção ao crédito ganhou importância com as discussões e a aprovação, em 1990, do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078, de 11.09.1990). Em razão de um único artigo dedicado à matéria (o art. 43, única regulação sobre o tema em vigor no país), uma interessante agenda tem sido desenvolvida para discutir a abrangência e os limites da atuação dos bancos de dados no Brasil.

É importante destacar, de antemão, que a visão dos estudiosos em direito do consumidor sobre os registros de crédito não deixa de reconhecer o papel desempenhado por essas entidades no mercado de crédito. Embora não utilizem todo o raciocínio econômico desenvolvido na seção anterior, o que é compreensível pelo distanciamento entre as ciências econômicas e jurídicas durante tanto tempo, alguns dos principais argumentos sobre a importância dos bancos de dados no combate à assimetria de informações no mercado de crédito podem ser identificados nos estudos realizados por acadêmicos de direito sobre a matéria.

Um dos maiores especialistas em direito do consumidor e autor do artigo dedicado aos bancos de dados no Código de Defesa do Consumidor brasileiro, Benjamin (2001, pp. 359-361) destaca que os registros de créditos são “manifestação e condicionantes da sociedade de consumo, pois é provável que sem tais organizações não teríamos o crédito facilitado e massificado, um dos pilares dessa forma de organização

do mercado.” Na argumentação do autor sobre o papel desempenhado pelos bancos de dados de proteção ao crédito nos mercados creditício e consumidor, fica claro a compreensão a respeito dos seus efeitos no combate à assimetria de informações e à seleção adversa, gerando condições para a redução dos custos de transações:

“Tais entidades, a um só tempo, superam o anonimato do consumidor (o fornecedor não o conhece, mas alguém está a par de sua vida e história), auxiliam na concessão do crédito (por receber informações confiáveis de terceiros, o fornecedor, mesmo sem conhecer o consumidor, oferece-lhe o crédito), e, por derradeiro, permitem que os negócios de consumo sejam feitos sem delongas (se o crédito é rápido, o consumidor pode aproveitar essa economia de tempo para adquirir outros produtos ou serviços de fornecedores diversos).”

Embora a doutrina jurídica reconheça que os bancos de dados constituem um dos pilares para o mercado de crédito e de consumo em uma economia, suas atenções voltam-se principalmente para as salvaguardas necessárias para garantir que esse fluxo de informações seja seguro e não fira os direitos dos consumidores. Enquanto o desenvolvimento tecnológico reduziu sobremaneira os custos de coleta e disseminação de informações pelos bancos de dados, a preocupação com o potencial caráter invasivo dessas entidades incentivou a elaboração de dispositivos legais destinados a proteger os cidadãos contra possíveis abusos em diversos países.

Benjamin (2001, p. 378) define quatro traços básicos dos bancos de dados que levantam temores nas legislações nacionais sobre a matéria. De acordo com o autor, os bancos de dados têm sido submetidos a rígido controle legal ao redor do mundo devido à sua natureza *(i)* unilateral (pois só arquivam dados de um dos sujeitos da relação obrigacional), *(ii)* invasiva (disseminando informações que integram a vida privada do cidadão) e *(iii)* parcial (ênfatisando muitas vezes os aspectos negativos da vida financeira do consumidor), sendo também identificado, quando não há uma adequada regulação sobre o assunto, *(iv)* o descaso por procedimentos mínimos que garantam os direitos fundamentais do cidadão em relação ao tema.

Os bancos de dados de proteção ao crédito despertam temores na doutrina e na jurisprudência principalmente no que se refere ao seu potencial de dano aos direitos à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem dos cidadãos, caracterizados como invioláveis pela Constituição Federal brasileira de 1988.<sup>7</sup> Por acumularem informações

---

<sup>7</sup> De acordo com o art. 5.º, X, da CF/88: “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito de indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”.

relativas à vida financeira e pessoal de indivíduos e empresas, os bancos de dados podem ir de encontro a esses direitos constitucionais se não existirem claros limites à sua atuação. Araújo (sd, p. 2) assim contextualiza o poder dos bancos de dados em infringir os direitos constitucionais mencionados acima:

“Esta inclusão e a conseqüente divulgação de dados sobre a idoneidade financeira dos consumidores, muitas vezes, lesionam seus direitos da personalidade (honra e privacidade). Isto porque a idoneidade financeira é o principal elemento individualizador do consumidor no contexto da sociedade de consumo massificado. Ademais, os serviços prestados pelos bancos de dados de proteção ao crédito se revestem de caráter extremamente invasivo, uma vez que reúnem e disponibilizam ao público dados pessoais acerca do consumidor, mais precisamente sobre sua solvência, que, sem dúvida, é um dos elementos de sua honra objetiva.”

São exemplos de comportamentos de bancos de dados que geram danos à privacidade, à imagem e à vida privada de um cidadão: coleta e disseminação de informações desvinculadas de sua finalidade de reduzir a assimetria de informações entre credor e cliente, existência de erros e omissões que não reflitam de maneira correta a real situação financeira de um indivíduo e vazamento de informações para outros objetivos que não sejam operações comerciais e creditícias motivadas pelo cliente.

O interesse do direito em regular a atuação dos bancos de dados de proteção ao crédito justifica-se como uma tentativa de preservar os chamados interesses difusos da coletividade. De acordo com Benjamin (2001, p. 357):

“Realmente, o que está em jogo aqui não são os interesses isolados e fragmentados de alguns, ou mesmo de milhares de indivíduos desabonados, maus pagadores, inadimplentes ou párias do crédito. Não é isso o que impressiona e põe a força do direito em movimento. O que marca e preocupa – por isso a natureza social amplíssima dos interesses protegidos – é a defesa da coletividade dos bons devedores, que igualmente está à mercê dos abusos praticados pelos bancos de dados. É a danosidade difusa e não individual que, em última análise, está em jogo. A operação dos bancos de dados, se não exercida dentro de certos limites, se transforma em ‘dano social’”.

Essa preocupação da doutrina jurídica com os possíveis danos de um banco de dados à coletividade é causada pelos motivos que tornam esses sistemas de informação tão desejáveis sob o ponto de vista econômico. Se por um lado as economias de rede

geradas pela interligação de diversas instituições trocando informações sobre clientes favorecem e barateiam o crédito e os negócios em geral, na visão do direito do consumidor é justamente aí onde reside o perigo para a sociedade. Nas palavras de Benjamin (2001, p. 354), “decorrência inevitável da dimensão do aparato tecnológico e humano dessas organizações é o fato de exercerem poder e influência igualmente impressionantes (para não dizer assustadores), mais ainda quando, sabe-se, operam elas em parceria, permutando informações entre si, mediante convênios que firmam”.

Esse duplo potencial dos bancos de dados de, por um lado, aumentarem o bem-estar social pelo estímulo ao crédito e ao consumo e, por outro, gerarem um *dano social* decorrente de invasões à privacidade e à imagem dos indivíduos, constitui um aparente *trade-off* bastante explorado pela doutrina de direito do consumidor no Brasil. Aparente, pois uma análise mais profunda revela que, na verdade, as visões entre economia e direito do consumidor sobre o assunto são, antes de mais nada, complementares. E essa percepção é compartilhada, inclusive, por doutrinadores do direito do consumidor.

Carvalho (2003, pp. 86) entende que o direito à intimidade e à vida privada também deve ser limitado, devendo ser levados em conta o interesse público, a publicidade dos atos e o consentimento do interessado em relação ao fluxo de informações pessoais no mercado. Da mesma forma, Stürmer (1992, p. 61) assim coloca a questão:

“Deve ser lembrado que, em oposição ao direito de imagem, de privacidade, etc., está o direito daquele que concede o crédito em conhecer o pretendente ao seu crédito. Esse direito não está plasmado em nenhum texto legal; entretanto, é um direito que emerge por força própria e, se retirado, *ipso facto* está sendo retirado também o crédito, por via de consequência.”

No âmbito constitucional, Bessa (2003, p. 55) justifica a atuação dos bancos de dados nas bases do desenvolvimento da ordem econômica fundada na livre iniciativa (arts. 170 e 192) e do estímulo ao desenvolvimento nacional (art. 3º, II). Mas destaca que tanto o legislador quanto os aplicadores da lei (os juízes) devem ponderar entre a importância dos direitos à privacidade e à imagem e os benefícios gerados pelo desenvolvimento econômico e pela livre iniciativa.

Essa ponderação entre os princípios constitucionais que preservam os direitos individuais à privacidade e o estímulo ao desenvolvimento econômico e à livre iniciativa deve se pautar, antes de mais nada, nas consequências gerais sobre o sistema jurídico-econômico. Assim, de um lado a proteção exagerada ao inadimplente penaliza

a grande maioria de consumidores que pagam suas contas em dia com taxas de juros maiores, levando a uma perda de bem-estar que se traduz em menores crescimento, emprego e renda. Da mesma forma, a proliferação de dados na sociedade sem nenhum controle do seu proprietário compromete o bem-estar não apenas pela agressão aos princípios de privacidade, mas também pelo descrédito que um cadastro não confiável pode causar nos agentes econômicos que analisam aquelas informações. Essa ponderação citada por Bessa (2003) deve ser analisada não com base num hipotético conflito entre as visões econômica e jurídica sobre o assunto, mas em seus impactos maiores sobre a sociedade.

Antes de serem antagônicas, as óticas econômica e do direito do consumidor sobre os bancos de dados devem ser complementares. Afinal de contas, a preocupação com os danos à vida privada do consumidor deve ser traduzida com limites e responsabilidade aos bancos de dados, que por seu turno não devem ser tão restritivos a ponto de inviabilizar a atividade desses importantes instrumentos para o desenvolvimento do mercado de crédito. Carvalho (2003, p. 88) destaca essa complementaridade entre as duas visões:

“Os princípios constitucionais da liberdade de expressão e de informação, de um lado, e da inviolabilidade da intimidade e da vida privada, do outro, devem conviver de forma harmônica dentro do sistema jurídico, cabendo ao intérprete da lei compatibilizá-los nas situações concretas em que aparentem estar em conflito.”

Assim, enquanto a pesquisa econômica preocupa-se com a variedade de fontes de informações em um banco de dados, recomendando que os registros sejam alimentados por instituições financeiras, bancárias e não-bancárias, estabelecimentos comerciais atacadistas e varejistas, etc., a doutrina jurídica no Brasil volta suas atenções para o conteúdo dos bancos de dados. Benjamin (2001, p. 387) transmite da seguinte maneira a sua visão sobre a abrangência dos chamados *arquivos de consumo*:

“Arquivo sim, mas de consumo, e não disse-me-disse ou mexerico, absolutamente irrelevantes à concretização de sua finalidade mercadológica. O CDC, pela via transversa, posicionou-se no sentido de só admitir o armazenamento de informações conectadas ao mercado de consumo. Outras que sejam referentes a dados pessoais do consumidor, sobre seu caráter, família, reputação geral, características individuais ou modo de vida não são aceitas, a não ser que fortemente vinculadas ao mercado.”

Nesse diapasão, as chamadas informações sensíveis de um cidadão, relativas a opiniões e preferências pessoais, como orientação sexual, preferência política, credo e etnia não devem ser admitidas pelos bancos de dados, dado que não têm ligação com a utilidade desses instrumentos de fomento ao crédito e ao consumo. Benjamin (2001, p. 387) admite que essas informações de cunho *personalíssimo* só possam ser coletadas e disseminadas quando indicadas pelo próprio consumidor e circuladas com sua autorização expressa.

No que se refere especificamente à natureza das informações arquivadas em banco de dados, devido à tradição dos bancos de dados brasileiros de lidarem apenas com informações de caráter negativo, a doutrina jurídica no país é quase que exclusivamente direcionada para o papel dos sistemas de informação de inserir débitos em atraso em seus registros. Por essa razão, as menções à importância das informações positivas são esparsas na literatura jurídica no Brasil, embora a necessidade de constituição de históricos de crédito e consumo completos, contendo também fatos positivos sobre a vida do consumidor, possa ser identificada, por exemplo, quando Benjamin (2001, p. 363) afirma que “na sociedade de consumo como a conhecemos, o consumidor não existe sem crédito: dele destituído, é um nada. Um bom histórico creditício é um patrimônio tão valioso quanto um currículo exemplar no momento em que se procura emprego”.

Stürmer (1992, p. 57) é bastante feliz ao explicar a importância de um amplo histórico de dados, sejam eles negativos ou positivos, no combate à assimetria de informações no mercado de crédito. A sua descrição do processo de concessão de crédito e de operações de compra e venda com base em um sistema de informações é totalmente condizente com a visão econômica sobre o assunto:

“O crédito pressupõe, e é, um ato de fé, de confiança e de fidúcia, do credor para com o devedor. E confiança se tem em quem se conhece. Quanto mais conhecimento se tem da pessoa, maior o crédito que se dá a ela. Tem-se confiança e se dá crédito a um irmão, amigo ou colega de trabalho porque se o conhece, sabe-se dos seus hábitos, da sua honradez e de como procede no atendimento a seus compromissos. Para a pessoa que desconhecemos, ou conhecemos pouco, não se dá crédito. (...) O crédito do lojista no consumidor tem, pois, assento em dois pontos: 1 – na confiança, provinda do conhecimento que as informações positivas (ou inexistência de negativas) propiciam. (...) Quanto maior o conhecimento, maior o crédito, quanto maior o tempo de

conhecimento, maior o crédito; e 2 – na estatística ou probabilidade, fundada na experiência passada do universo de compradores.” (Stürmer, p. 57).

O mesmo autor destaca a importância de um histórico de crédito composto de informações positivas e negativas na construção da “garantia reputacional” para as operações de crédito de pequena monta e no varejo. De acordo com Stürmer (2001, p. 57), embora possa ser argumentado que as operações de crédito podem ser garantidas por bens patrimoniais do devedor, na prática diária isso só acontece no caso de créditos bancários de grande valor. A concessão de crédito comercial e a venda a varejo ao consumidor não possui o elemento patrimonial. Para esse tipo de negócio, só mesmo a coleta de informações sobre o cliente, e nesse caso se incluem principalmente as informações positivas:

“O crédito é confiança e esta é conhecimento da pessoa, e conhecimento é informação acumulada. Conseqüentemente, quanto maiores as informações, no tempo e no espaço, maior é o crédito. Do contrário, menor o crédito. Estas regras simples não podem ser revogadas.” (p. 61)

Mas independentemente da natureza das informações cadastradas, se positivas ou negativas, para o direito do consumidor uma regulação sobre bancos de dados deve antes de tudo respeitar a privacidade dos cadastrados. Doneda (2000, pp. 16-17) estabelece quatro princípios sobre os quais deve se apoiar qualquer legislação a respeito do assunto.

O princípio da publicidade ou da transparência determina que os bancos de dados devem ser de conhecimento público, o que pode ser obtido mediante autorização estatal prévia para funcionar ou pela ciência aos envolvidos que tenham dados pessoais arquivados nos seus sistemas. Benjamin (2001, p. 405) classifica esse princípio como o primeiro direito básico do consumidor em relação aos bancos de dados, pois só a partir do conhecimento de que alguém começou a coletar dados sobre si é que o indivíduo tem condições de exercer o acesso ao seu conteúdo e, eventualmente, questionar erros e exigir a sua correção. O princípio da publicidade é fundamental para garantir a privacidade do consumidor, pois esse precisa ter conhecimento sobre quem coleta dados sobre si e o conteúdo desses arquivos.

O princípio da boa-fé ou da finalidade estabelece que todo procedimento dos bancos de dados deve ser realizado visando estritamente atingir a finalidade do sistema, que deve ser conhecida previamente pelos titulares das informações arquivadas. Assim, bancos de dados de proteção ao crédito devem ser utilizados apenas com o fim de



reduzir a assimetria de informação entre o credor/vendedor e o cliente. Qualquer desvirtuamento dessa informação deve ser condenada pelo órgão regulador ou pela justiça. Carvalho (2003, p. 98) assim coloca o problema dos desvios à finalidade de um banco de dados de proteção ao crédito:

“Para que o cadastro de restrição ao crédito se situe, no entanto, dentro de uma esfera de legalidade, é necessário que ele seja utilizado com o fim único de proteção da universalidade do crédito. (...) O uso dos dados para fins diversos, como a comercialização ou cessão a terceiros, ofende a boa-fé objetiva e o direito constitucional do consumidor à intimidade e à vida privada, podendo lhe causar sérios e irreparáveis danos. Isso significa que, para que um banco de dados possa ser objeto de comercialização entre empresas, é necessário que o seu organizador obtenha o consentimento expresso e prévio de todos os titulares dos dados nele armazenados”.

Doneda (2000, p. 16) ainda considera como afrontas ao princípio da boa-fé a limitação de coleta e armazenamento somente dos dados que tenham sido obtidos licitamente e que tenham relação com o objetivo e o limite temporal ao armazenamento de dados. Benjamin (2001, p. 377) denomina esse princípio como o pressuposto teleológico dos bancos de dados, ao afirmar que a finalidade de um registro diz respeito aos objetivos visados (e, logo, permitidos pela regulação) pela coleta, armazenamento e circulação dos dados manipulados.

O terceiro princípio é o do livre acesso, que estabelece que o indivíduo tem direito a acessar suas informações no banco de dados onde estão arquivadas. Após tomar conhecimento do conteúdo dos dados a seu respeito, o cidadão deve dispor de condições para corrigir erros e solicitar a exclusão de informações impertinentes à finalidade do banco de dados. Esse princípio garante aquilo que Carvalho (2003, p. 93) caracteriza como direito à autodeterminação informacional, segundo o qual todo cidadão tem o direito de tomar conhecimento sobre o arquivamento e o uso de informações suas por terceiros, bem como de controlá-los (questionamento, correção) e mesmo impedi-los (retirada de dados incorretos, por exemplo). Benjamin (2001, p. 403) afirma que os direitos ao acesso e à correção dos erros completam, com o direito à comunicação da abertura de registros, a tríade de direitos básicos do consumidor no seu relacionamento com os bancos de dados.

Por fim, o princípio da segurança física e lógica determina, na legislação internacional pesquisada por Doneda (2000), que o administrador do banco de dados é responsável pela proteção contra extravios, destruição, modificação e transmissão ou

acesso não autorizados. Embora a pesquisa realizada pelo autor não contemple esse aspecto, é interessante destacar também as responsabilidades dos outros agentes na cadeia de coleta, análise e transmissão de dados. Assim, as fontes de informações devem ser responsabilizadas quando os dados encaminhados ao registro de crédito são falsos, inexatos ou incompletos. Também quem consulta os bancos de dados deve se comprometer a utilizar aquelas informações para o fim único de subsidiar a concretização de operações de crédito ou comerciais. Somente com um quadro bem definido de responsabilidades pode-se evitar o freqüente jogo de empurra entre as partes nos pleitos do consumidor ou nas disputas judiciais, em que o principal prejudicado pela indefinição de atribuições e competências é sempre o cadastrado.

Após verificar os enfoques econômico e de direito do consumidor sobre a atuação dos bancos de dados, a seção 3 analisa o arcabouço regulatório brasileiro atual (ou a falta dele), verificando se são atendidos os objetivos destacados pela literatura econômica e as preocupações e princípios ditados pela doutrina jurídica.

### 3. A ATIVIDADE DOS BANCOS DE DADOS DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO NO BRASIL E A NECESSIDADE DE UM MARCO REGULATÓRIO

A ausência de um marco regulatório abrangente que discipline a atuação dos bancos de dados de proteção ao crédito no Brasil gera distorções que comprometem a satisfação dos principais objetivos das óticas econômica e do direito do consumidor descritas nas seções anteriores. De um lado, as características das informações coletadas não permitem combater os efeitos deletérios da assimetria de informações sobre o volume e o custo do crédito e das operações de varejo. De outro, a brevidade com que o tema é tratado no Código de Defesa do Consumidor não cria meios efetivos de proteção dos cadastrados em relação à transparência, à finalidade, ao acesso e à responsabilização dos agentes da cadeia de coleta e disseminação de dados. Nas subseções seguintes o mercado brasileiro será analisado nessas duas dimensões.

#### 3.1 Os bancos de dados não combatem a assimetria de informações nos mercados creditício e de varejo

A origem dos bancos de dados de proteção ao crédito no Brasil remonta à década de 1950 e tem origens parecidas à de boa parte de seus similares ao redor do mundo: a busca do comércio local por proteção contra devedores contumazes.

Bessa (2003, p. 28) contextualiza o nascimento desses bancos de dados no Brasil da seguinte maneira:

“Percebeu-se, naturalmente, que a coleta de informações seria mais ágil, eficaz e barata se exercida por entidade voltada, com exclusividade, para tal fim. Em julho de 1955, 27 comerciantes reuniram-se em Porto Alegre, na sede da associação de classe, para fundar o Serviço de Proteção ao Crédito – SPC. Poucos meses depois, em outubro de 1955, foi instituído em São Paulo sistema semelhante. Em 1962, foi a vez de Belo Horizonte. (...) Registre-se que não havia objetivo lucrativo; a intenção era unicamente de resguardar os interesses dos associados, possibilitando-lhes, com o conhecimento das informações, analisar melhor os riscos de concessão de crédito a determinada pessoa”.

A natureza desses bancos de dados, desde a sua origem, portanto, é a proteção do crédito, razão pela qual são disseminadas predominantemente *informações negativas* sobre os consumidores, como atrasos e calotes. Como visto na seção 1, há nisso um duplo objetivo: (i) evitar que outras instituições fiquem expostas a consumidores identificados com um passado ruim junto a outros credores e (ii) utilizar a inscrição nos bancos de dados como instrumento de coerção para os indivíduos pagarem em dia suas obrigações, sob pena de “ver seu nome sujo na praça.”

Nas últimas décadas, o desenvolvimento do mercado de bancos de dados de proteção ao crédito seguiu essa estratégia de privilegiar a disseminação de informações negativas sobre os consumidores. Essa é a principal função desempenhada hoje pelas mais de 950 Câmaras de Dirigentes Lojistas instaladas em municípios brasileiros, pelas Associações Comerciais de São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná, pelo Serasa – Centralização de Serviços de Bancos S.A., e por uma miríade de empresas que oferecem serviços de informações sobre títulos protestados e cheques sem fundos espalhadas por todo o território nacional.

As razões para que os bancos de dados de proteção ao crédito no Brasil não utilizem informações positivas situam-se em grande medida na ausência de um marco legal e infralegal que autorize expressamente sua coleta e disseminação. Como a legislação brasileira é omissa quanto a essa importante dimensão, cria-se uma incerteza jurídica que impede a realização de análises de risco de crédito efetivas, pois não há informações sobre o passado creditício e de consumo de uma pessoa.

Sob o ponto de vista econômico, a exclusividade de informações negativas no Brasil compromete não só o bom funcionamento dos bancos de dados, mas principalmente o próprio mercado de crédito, por não combater de maneira adequada a

assimetria de informações nas suas três dimensões: a seleção adversa, o risco moral e a extração de renda informacional dos clientes.

Como o sistema brasileiro de proteção ao crédito é utilizado apenas para *negativar* clientes com débitos atrasados, ele oferece ao mercado de crédito e de varejo uma única informação sobre o histórico de pagamentos de um indivíduo ou firma: se ele está ou não com uma dívida em atraso no sistema. Essa informação binária é insuficiente para se realizar uma análise de risco de crédito minimamente razoável. De posse apenas da informação de que um potencial cliente está ou foi inadimplente, a instituição financeira ou varejista não consegue classificá-lo como um bom ou mau cliente, nem tampouco graduá-lo em um nível intermediário. Como resultado, os bancos de dados não conseguem combater satisfatoriamente a seleção adversa no mercado brasileiro.

A situação brasileira deixa tanto a desejar no combate à assimetria de informações que a própria utilização dos bancos de dados como instrumento de coerção para o pagamento das dívidas é ineficiente. A prática vigente de apagar o registro negativo assim que a situação de inadimplência é regularizada diminui os incentivos para o devedor manter-se adimplente. Afinal de contas, o não pagamento de dívidas compromete o acesso ao crédito apenas durante o período em que vigorar o atraso; quando a situação for regularizada, “limpa-se o nome” e o devedor contumaz volta a equiparar-se ao credor zeloso de suas obrigações. Como resultado, os incentivos à redução do risco moral também são baixos no Brasil.

O uso exclusivo de registros negativos em um sistema de informações de crédito também fomenta a criação de barreiras à disseminação de dados positivos, o que resulta numa menor competição pelos bons clientes. Esse fenômeno é identificado na economia brasileira por Pinheiro e Moura (2001, p. 9), que atestam que “quanto mais obscuras as informações publicamente disponíveis, maior tenderá a ser a fatia de crédito canalizada por segmentos de mercado não-competitivos, onde os bancos exploram seu monopólio de informações para extrair renda dos tomadores, cobrando taxas de juros acima daquelas que prevaleceriam em um contexto de informações simétricas.”

O efeito combinado de um sistema de informações de crédito que só utiliza registros negativos e a criação de barreiras por parte das instituições financeiras e de varejo ao fluxo de informações (como os entraves burocráticos à portabilidade de cadastros bancários, por exemplo) desincentiva os bancos a repassar ao consumidor os bônus decorrentes da pontualidade do pagamento de suas prestações. Essa imperfeição

do mercado leva à sensação, freqüentemente levantada nas discussões sobre bancos de dados positivos, de que as taxas de juros nos empréstimos não são baixas o bastante para justificar os anos de fidelidade a um banco ou a uma rede varejista. Trata-se de mais uma conseqüência da ausência de um sistema de informações creditícias abrangente no Brasil.

Em síntese, os bancos de dados de proteção ao crédito no Brasil não exercem de maneira satisfatória nenhuma das funções necessárias para expandir o volume e reduzir os custos das operações de crédito e das transações comerciais no país por meio da diminuição da assimetria de informações. Como eles praticamente só coletam e disseminam informações negativas, não permitem uma avaliação de risco satisfatória, impedindo o combate à seleção adversa. O risco moral também é pouco minorado devido à prática de apagar imediatamente os registros negativos quando a dívida é paga, quando o ideal seria deixar registrada a regularização da situação de inadimplência. Por fim, como não são distribuídas informações positivas, as instituições financeiras e de comércio dispõem de poucos meios de competir pelos melhores clientes, o que permite a extração de renda informacional dos consumidores.

Essa situação representa um sério entrave ao desenvolvimento pleno do mercado de crédito no Brasil, principalmente se for considerada a importância que os mesmos adquiriram no Brasil. De acordo com pesquisa realizada por Pinheiro e Moura (2001, p. 13) junto a instituições financeiras, as informações negativas fornecidas por entidades como CDL, Serasa e SPC são centrais na decisão de fornecimento ou não de crédito:

“No mercado de varejo, onde é concedido um grande número de empréstimos de baixo valor para pequenas empresas e pessoas físicas, a variável discriminante é o cadastro de crédito do tomador, que tende a priorizar fortemente as informações restritivas. Nesse caso, as informações negativas fornecidas pelos *bureaus* de informação de crédito são os dados mais relevantes e provavelmente os únicos utilizados no processo de decisão de crédito.” (p. 13)

A visão de que os bancos de dados de proteção ao crédito têm a finalidade exclusiva de tornar pública a inadimplência do devedor, e não a de oferecer um retrato fiel sobre o passado creditício de um indivíduo ou firma, impregna inclusive a jurisprudência sobre o assunto nos tribunais superiores brasileiros. Por exemplo, são diversas as decisões do Superior Tribunal de Justiça – STJ determinando o apagamento de registros em bancos de dados após a regularização da inadimplência. Em recente acórdão, a Quarta Turma do STJ determinou que “Constitui obrigação do credor

providenciar, junto ao órgão cadastral de dados, a baixa do nome do devedor após a quitação da dívida que motivou a inscrição, sob pena de, assim não procedendo em tempo razoável, responder pelo ato moralmente lesivo, indenizando o prejudicado pelos danos morais causados.”<sup>8</sup>

Pode-se entender essas decisões como reflexo da cultura vigente no Brasil de se coletar apenas informações negativas. Mas para que os consumidores possam se beneficiar de maior acesso ao crédito e ao consumo, com condições mais favoráveis de prazos e custos, é necessário que uma regulação incentive a coleta de informações positivas e que a regularização da inadimplência conste desses registros.

Pelo lado dos consumidores, essa situação também gera enormes distorções. Suponha-se o caso de dois consumidores que buscam, junto a um credor, a obtenção de um empréstimo. Ambos contam com anotações negativas, o que muito provavelmente significará para ambos a negação de sua solicitação. Mas a informação negativa esconde completamente a realidade. Seguindo a abstração, um dos consumidores conta realmente com uma dívida em atraso, há doze meses, no valor de R\$ 10 mil, referente à compra financiada de um automóvel, por exemplo. Já o outro consumidor, que sempre pagou dívidas em dia, devido até mesmo a um mero esquecimento, não pagou sua fatura de energia elétrica ou telefone referente a R\$ 40 e, por essa razão, teve seu nome incluído na *lista negra* de um banco de dados. Ambos os consumidores tiveram seu crédito negado pela existência de dívidas em atraso, embora o segundo tenha sido penalizado pela inexistência de um histórico creditício.

Bessa (2003, p. 185) ilustra a situação brasileira da seguinte forma:

“No Brasil, nega-se o crédito unicamente pelo fato de alguém possuir qualquer espécie de registro em bancos de dados de proteção ao crédito. O fornecedor, por meio de seus empregados, normalmente com pouca instrução, apenas verifica se há alguma inscrição nos serviços de proteção ao crédito. Não há análise do valor da dívida, há quanto tempo está vencida, muito menos, é solicitado qualquer esclarecimento adicional ao consumidor que poderia, por exemplo, ter em mãos o comprovante do pagamento do débito com o condomínio do seu prédio.”

Para o consumidor, “o correto seria o fornecedor realizar uma avaliação das informações recebidas dos serviços de proteção ao crédito, recomendando-se, inclusive,

---

<sup>8</sup> REsp 621.836-PR; REsp 2003.0231461-0, relatado pelo Min. Aldir Passarinho Júnior. Acórdãos semelhantes foram exarados nos processos REsp 565.924-RS; REsp 2003.0127389-0; REsp 540.944-RS; REsp 2003.0060942-2 e REsp 255.269-PR; e REsp 2000.0036841-5.

que esclarecimentos adicionais fossem solicitados diretamente ao consumidor.” A permissão para a coleta e o tratamento de informações positivas resolveria esse problema.

### *3.2 A baixa eficácia da proteção aos direitos dos consumidores cadastrados nos bancos de dados*

A atuação dos bancos de dados de crédito no Brasil é regulamentada por um único artigo presente no Código de Defesa do Consumidor – CDC (art. 43 da Lei 8.078/90). A rigor, o art. 43 do CDC versa sobre (i) o acesso dos consumidores às informações sobre si presentes nos bancos de dados, (ii) os prazos de permanência de uma informação negativa no banco de dados, (iii) a comunicação ao consumidor sobre abertura de registros com dados a seu respeito, (iv) o direito à correção dos dados inexatos, (v) a natureza pública dos bancos de dados de proteção ao crédito, que os torna sujeitos ao *habeas data* e (vi) a prescrição das informações negativas.

No entanto, a brevidade com que esses temas são tratados no CDC e a ausência de norma infralegal que detalhe esses dispositivos tornam o Código passível de questionamentos judiciais, limitam o desenvolvimento dos bancos de dados e prejudicam a proteção efetiva aos cadastrados. Como resultado, a atividade dos bancos de dados não cumpre a sua missão de fomentar o mercado de crédito com informações dentro dos limites aceitáveis de preservação da privacidade dos indivíduos.

A carência de uma ampla regulação sobre a atividade dos bancos de dados de proteção ao crédito no Brasil foi a principal conclusão de uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI criada pela Câmara dos Deputados em 2003. Embora tenha sido organizada com o objetivo de investigar supostas irregularidades nas atividades da Serasa – Centralização de Serviços dos Bancos S/A, um dos maiores bancos de dados privados do país, a chamada CPI da Serasa tornou-se um importante fórum de discussão sobre a atuação dessas empresas no país. Depois de analisar os procedimentos técnicos e operacionais dessa entidade, ouvir diversos concorrentes do setor, autoridades governamentais e entidades de proteção ao consumidor, a CPI concluiu que a grande deficiência nesse campo no Brasil era a inexistência de um marco regulatório eficiente para os bancos de dados. No seu relatório final, a CPI assim encerrou a investigação:

“É incontestável que o exercício da atividade dos bancos de dados é legítimo, mas, no decorrer das investigações, verificou-se a existência de diversas lacunas legais, que podem prejudicar tanto o cadastrado, como o arquivista. Cabe a esta Casa

Parlamentar, portanto, a adoção de providências no sentido de aprimorar o sistema legal vigente. A conclusão da relatoria parcial da legalidade foi nesse sentido, de que todos os pontos levantados como prejudiciais, decorrentes da atividade dos bancos de dados, ‘são resultado da ausência de uma ação eficaz do Poder Público nos últimos anos, porém, o estabelecimento de um marco regulatório mais preciso para o sistema de proteção de crédito com criação de novas regras e normas legais mais duras e mais claras, pode ser o grande resultado dos trabalhos parlamentares da CPI da Serasa.’ (Câmara dos Deputados, p. 54)

A ausência de uma regulação que estabeleça com clareza os limites de atuação dos bancos de dados e detalhe os direitos dos consumidores, tornando-os efetivos, é a origem do grande número de disputas judiciais envolvendo consumidores e bancos de dados em todo o país. Marques (2002, p. 693) considera que o crescimento da chamada “indústria do dano moral” no Brasil deve-se a inúmeras práticas lesivas dos bancos de dados, o que pode ser resultado da lacuna legal hoje existente:

“Em resumo, reclama-se do nascimento de uma ‘indústria do dano moral’ no Brasil, mas não se pondera e almeja, sinceramente, modificar as práticas comerciais dos fornecedores, que alimentam estes bancos e que são solidariamente responsáveis, ou em modificar as práticas comerciais dos próprios organizadores destes bancos públicos e privados, também solidariamente responsáveis perante os consumidores.”

Do ponto de vista específico da proteção ao consumidor, Doneda (2000, pp. 18-19), apesar de reconhecer os avanços do Código de Defesa do Consumidor brasileiro em lidar com as ameaças à privacidade geradas pelos bancos de dados, considera que as suas medidas são “limitadas”. De acordo com o autor, apesar de o art. 43 do CDC conter elementos presentes nos princípios que norteiam a regulação sobre privacidade em bancos de dados informatizados em diversos países, sua introdução ocorreu de forma tênue. Seu prognóstico é a elaboração de mecanismos capazes de proporcionar eficaz proteção da privacidade de informações privadas quando processadas pelos bancos de dados.

A seção seguinte busca contribuir para o debate público que se trava no Congresso Nacional ao analisar os principais pontos do PL 5.870/2005, verificando se a legislação proposta é eficiente na consecução de seu duplo objetivo de combater a assimetria de informações no mercado de crédito e de consumo e coibir danos à reputação de indivíduos e firmas.



#### 4. O PL 5.870/2005: EM BUSCA DE UM EQUILÍBRIO ENTRE AS DIMENSÕES ECONÔMICA E DO DIREITO DO CONSUMIDOR

A análise da literatura econômica e da doutrina jurídica sobre os bancos de dados de proteção ao crédito leva à conclusão de que um marco regulatório para o setor deveria criar condições para (i) minimizar os problemas de seleção adversa e risco moral e (ii) criar regras claras e efetivas para proteger a privacidade dos cadastrados.

O PL 5.780/2005 foi elaborado com o intuito de prover um arcabouço legal abrangente para a atividade dos bancos de dados de proteção ao crédito no Brasil. Para atingir esse objetivo buscou-se o equilíbrio entre as dimensões econômica e jurídica, principalmente aquelas relacionadas ao direito do consumidor. A seguir apresenta-se um roteiro dos principais aspectos do projeto, destacando-se a sua motivação.

##### *4.1. Permissão da coleta de informações positivas*

Conforme mostra o debate econômico relatado na seção 1, os problemas decorrentes da assimetria de informações só serão eliminados com um sistema que colete e transmita dados de maneira abrangente sobre os hábitos de pagamento de um indivíduo ou firma. Só assim a instituição que concede crédito conseguirá avaliar o risco real de inadimplência de um potencial cliente. Levando em consideração as características do mercado brasileiro, que atualmente só trabalha com dados negativos, esses objetivos somente serão alcançados com o amparo legal à disseminação de informações positivas.

Ao permitir expressamente a coleta e o manuseio de informações positivas (art. 3.º do PL), elimina-se categoricamente a intensa insegurança jurídica sobre esse assunto, observada em diversas decisões judiciais divergentes nos últimos anos. Como consequência, os indivíduos e as firmas poderão se beneficiar com o registro também de seus pagamentos que foram realizados pontualmente, como acontece na imensa maioria das operações. Assim, os bancos de dados de proteção ao crédito apresentarão um retrato mais completo sobre a situação creditícia do indivíduo ou firma, pois os dados negativos serão analisados num contexto muito mais amplo, incluindo todo o universo de operações positivas. Isso permitirá ao mercado de crédito e de varejo diferenciar de maneira mais eficiente os bons e os maus pagadores, gerando os resultados esperados de redução da assimetria de informações.

##### *4.2. Regras para coleta de informações e consultas aos bancos de dados*

Com o objetivo de salvaguardar a privacidade do consumidor, o PL 5.870/2005 estabelece uma regra fundamental: as informações devem ser coletadas e utilizadas apenas com o objetivo a que se destinam, proibindo expressamente o registro de informações não relacionadas a crédito ou a transações comerciais e também de informações sensíveis, como origem social e étnica, convicções pessoais (políticas, religiosas, sexuais, etc.) e de saúde (art. 4.º, § 2.º). O princípio estabelecido no Código de Defesa do Consumidor de que as informações devem ser objetivas, claras, verdadeiras e de fácil compreensão foi detalhado no PL (art. 4.º, § 1.º), dirimindo assim algumas dúvidas de interpretação que eram levantadas nas discussões judiciais sobre o tema.

Como face da mesma moeda, o PL também determina que as consultas aos bancos de dados devem ser sempre motivadas por operações de crédito ou comerciais, não devendo ser permitida a comercialização das informações para fins de pesquisa de mercado, malas diretas, *telemarketing* ou outras formas de prospecção de clientes sem a autorização expressa do cliente ao banco de dados (art. 18). Assim, procurou-se garantir que o uso dos registros nos bancos de dados esteja estritamente vinculado a operações de crédito ou comerciais demandadas pelo próprio consumidor, coibindo-se seu uso para outros fins, como a prospecção de mercado.

#### 4.3. Comunicação ao consumidor

Pilar do princípio da publicidade ou da transparência e considerada por Benjamin como o primeiro direito básico do consumidor em relação aos bancos de dados, a comunicação ao cadastrado está regulamentada de maneira bastante detalhada no PL 5.870/2005. O CDC estabelece que “a abertura de cadastros, ficha, registro e dados pessoais e de consumo deverá ser comunicada por escrito ao consumidor, quando não solicitada por ele” (art. 43, § 2.º). Mas não há esclarecimento sobre o momento em que a comunicação deve ser encaminhada ao cadastrado (antes ou depois da inclusão no banco de dados?), qual a forma deve ter (carta, telegrama, mensagem eletrônica, protesto, fax?), quais as informações devem constar na comunicação (nome do credor, valor da dívida, etc.) e nem mesmo quem deve ter a responsabilidade de proceder à comunicação (o credor ou o banco de dados?). Essas indefinições legais geram atritos entre os cadastrados e os bancos de dados, levando a uma série de disputas judiciais.

Com o objetivo de regulamentar de maneira completa esse importante direito do consumidor de saber quem arquiva dados sobre si, a comunicação passará a ser realizada nos seguintes moldes:

- No caso em que o próprio cadastrado solicitou ou autorizou expressamente a abertura, essa comunicação está dispensada, pois a abertura partiu da sua vontade (art. 5.º).
- Toda abertura de registro não solicitada pelo consumidor deve ser informada a ele, seja motivada pela inclusão de informação positiva ou negativa (art. 5.º).
- A partir da comunicação da abertura do registro, a inclusão de informações positivas devem ser dispensadas de comunicação prévia, para não inviabilizar a sua coleta. Lembra-se que o adimplemento constitui a imensa maioria das ocorrências no mercado de crédito e de consumo e por isso não se justifica onerar sobremaneira a coleta dessas informações pelo banco de dados (art. 8.º). Reserva-se ao cadastrado o direito de, a qualquer momento, solicitar a supressão de informações de adimplemento a seu respeito (art. 8.º, § 1.º).
- A inclusão de informações negativas deve ser sempre comunicada previamente ao consumidor (art. 6.º, *caput*). Foi estabelecido o prazo de 15 dias antes da inclusão da informação negativa (art. 9.º, § 3.º) para que o devedor (*i*) pague a prestação em atraso ou (*ii*) impugne a anotação, se julgar que essa não é verdadeira. Com vistas a dar pleno conhecimento ao cadastrado, deve-se exigir que a comunicação contenha, no mínimo: identificação e natureza da obrigação, qualificação completa do credor, data de vencimento, valor, prazo a partir do qual a informação será encaminhada para registro em bancos de dados e relação dos bancos de dados para os quais a informação será encaminhada, com telefone e endereço (art. 6.º, § 1.º).
- A responsabilidade pela comunicação deve ser livremente estabelecida entre a fonte e o banco de dados, mas para evitar o famoso “jogo de empurra” entre eles, ambos devem responder solidariamente pela sua não realização (art. 9.º, *caput*). Quem for o responsável pela comunicação deve manter o comprovante de envio pelo prazo de um ano após a supressão da informação (art. 9.º, § 4.º).
- A comunicação poderá ser realizada por carta ou telegrama, com postagem comprovada, intimação do tabelião de protesto de títulos ou carta com aviso de recebimento (art. 9.º, § 1.º).

#### 4.4. Prazo de permanência das informações:

Diversas legislações ao redor do mundo tendem a oferecer uma “segunda chance” ao devedor inadimplente que foi incluído num banco de dado de proteção ao crédito. A doutrina sobre direito do consumidor enfatiza a necessidade de se estabelecer um limite temporal para a permanência de informações negativas nos registros com base no chamado *princípio do esquecimento*, assim definido por Carvalho (2003, p. 100):

“A fixação legal de um período máximo para o arquivamento de determinados dados do consumidor é uma aplicação do chamado ‘princípio do esquecimento’, que tem como finalidade evitar o armazenamento de informações por tempo indeterminado, de forma a impedir que o controle de inadimplência do consumidor se transforme em uma pena de caráter perpétuo e que uma dívida continue a ter efeitos extrajudiciais após a sua prescrição”.

Benjamin (2001, p. 392), além de entender que um fato isolado não pode macular toda a vida financeira futura de um consumidor, entende também que a chamada *semi-eternidade* dos sistemas de proteção ao crédito prejudica o bom desenvolvimento do mercado, pois cristaliza uma situação que pode, com o passar do tempo, não representar mais a real situação financeira e patrimonial de um cliente. É importante destacar, no entanto, que essa visão está contaminada pela prevalência de bancos de dados negativos no Brasil, pois se também forem coletadas informações positivas e se os registros de crédito destacarem as regularizações da inadimplência, as informações negativas serão analisadas no bojo de um amplo histórico de crédito. Sob esse aspecto, então, seus efeitos sobre a vida financeira do consumidor serão bastante minorados, se tornando, na maioria das vezes, totalmente insignificantes.

Mas o *princípio do esquecimento*, defendido pela doutrina jurídica consumerista, deve ser contrabalançado com a necessidade econômica de que os bancos de dados ofereçam um retrato fiel sobre o histórico de crédito e de consumo do cadastrado. Para isso, deve-se estabelecer um prazo mínimo razoável para a permanência de informações nos bancos de dados.

Levando em consideração que o prazo médio da experiência internacional, de acordo com princípios estabelecidos pelo Banco Mundial,<sup>9</sup> situa-se em cinco anos, o PL

---

<sup>9</sup> O Banco Mundial dispõe de um grupo de trabalho especializado na pesquisa sobre bancos de dados de proteção ao crédito, que pode ser acessado no endereço <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTFINANCIALSECTOR/EXTTCM/0,menuPK:396581~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:396575,00.html>. As principais conclusões do grupo encontram-se condensadas no documento *Principle and Guidelines*, disponível em [http://siteresources.worldbank.org/INTTCM/Publications/20696883/Principles\\_and\\_Guidelines\\_for\\_Credit\\_Reporting\\_Systems\\_11-30.doc](http://siteresources.worldbank.org/INTTCM/Publications/20696883/Principles_and_Guidelines_for_Credit_Reporting_Systems_11-30.doc). Acesso em 29.03.2005.

5.870/2005 determina que os bancos de dados devem conservar as informações recebidas de suas fontes por um prazo máximo de cinco anos para o registro de informações de regularização e inadimplemento (art. 15) e mínimo de cinco anos para informações de adimplemento (art. 16).

#### 4.5. Acesso do cadastrado aos dados arquivados sobre si

Embora o CDC já estabeleça, no *caput* do art. 43, que o consumidor tem direito a conhecer as informações arquivadas sobre a sua pessoa num banco de dados de proteção ao crédito, não existe previsão legal ou regulamentação que defina os critérios para a concretização desse acesso. Em outras palavras, o consumidor tem direito ao acesso, mas não dispõe de meios para exercê-lo.

Nesse aspecto, o PL determina que o banco de dados não pode estabelecer qualquer tipo de política que impeça, limite ou dificulte o acesso do cadastrado às informações sobre a sua pessoa (art. 19, § 1.º).<sup>10</sup> Com relação à dimensão do acesso, são assegurados o direito de acesso às informações arquivadas sobre si, o direito de acesso às fontes do registro (a quem se pode recorrer para questionar algum dado incorreto) e o direito de acesso à identificação dos destinatários (para que o cadastrado possa sanar qualquer equívoco cometido se dados incorretos lhes foram enviados), conforme estabelece o art. 19, § 2.º.

Para tornar pleno o acesso, o PL 5.870/2005 determina que ele deve ser gratuito (art. 19, *caput*). O PL ainda faculta aos bancos de dados a implantação de sistemas eletrônicos que possibilitem a consulta remota às informações do cadastrado. (art. 20)

#### 4.6. Questionamento e correção de informações indevidas

A nova regulação sobre bancos de dados também se propõe a estabelecer regras relativas ao questionamento de informações registradas num banco de dados. Ao perceber que uma informação que não condiz com a realidade está sendo disseminada ao mercado, o cadastrado deve encaminhar um questionamento formal ao banco de dados, se possível apresentando documentos materiais que comprovem sua

---

<sup>10</sup> A esse respeito, Marques (2002, pp. 697-698) estabelece que “o consumidor brasileiro tem direito de dispor de seus dados pessoais, de acessá-los e de saber que estes existem em algum banco de dados público e privado; logo, não deveria ser necessária a lide, a pretensão resistida, o recurso a ação de *habeas data*, da mesma forma não deveria o fornecedor impor exigências exorbitantes e pouco razoáveis, obstáculos desproporcionais, para que o consumidor pudesse chegar a seus dados e a sua modificação, em caso de eventual erro ou de superação da dívida. (...) Modificar estas práticas comerciais abusivas seria

argumentação (art. 21, § 1.º). A partir do recebimento da impugnação, o banco de dados terá o prazo de cinco dias úteis para se manifestar a respeito, por escrito (art. 21, § 3.º). Caso o banco de dados não consiga constatar a veracidade da informação impugnada, deve retirá-la dentro do mesmo prazo (art. 21, § 4.º). Se não aceitar a impugnação do cadastrado, o banco de dados deve apresentar uma justificativa por escrito da sua decisão de não alterar a informação (art. 21, § 6.º).

A aceitação total ou parcial do questionamento do cadastrado deve vir acompanhada de comprovação e justificativa da regularização do registro (art. 22, *caput*). Como resultado, os bancos de dados devem informar essa alteração a todos os consulentes que tenham tido acesso à informação retificada, caso o cadastrado deseje, como forma de reparação à sua imagem (art. 22, § 1.º). Se a informação foi fornecida ao banco de dados pela fonte, essa deve informar imediatamente a todos os bancos de dados para os quais as informações foram encaminhadas (art. 22, § 2.º). O objetivo, nesse caso, deve ser garantir a qualidade das informações que circulam pelo sistema de informações creditícias brasileiro. E a melhor maneira para atingir esse fim é garantir que o próprio cadastrado monitore a qualidade de seus registros, mediante condições adequadas de acesso.

#### *4.7. Autorização para que os bancos de dados realizem análises de dados*

Os benefícios do aumento do fluxo de informações no mercado dependem da forma como o mercado processa esses dados, transformando-os em análises de risco que prevejam com um considerável grau de segurança a probabilidade de inadimplência de um cliente. As incertezas a respeito da possibilidade de realização de análises e classificações de risco no Brasil também serão pacificadas com a autorização expressa, presente no PL 5.870/2005, para a realização dessas atividades pelos bancos de dados (art. 23, *caput*).

Com o objetivo de conferir maior transparência nesses procedimentos, exige-se que os bancos de dados tornem públicos os elementos considerados no emprego de suas técnicas econométricas e estatísticas, assim como nos sistemas de pontuação (art. 23, § 1.º). Para assegurar a segurança dos cadastrados, deve-se vedar também a transmissão de análises de risco entre bancos de dados (art. 23, § 2.º), preservando assim a

---

um grande avanço no país, pois não são estes abusos que melhorarão a situação de insolvência no país, mas sim maior respeito e cooperação entre os agentes no mercado.”

objetividade de seus registros, um preceito que é tido em muita conta na doutrina sobre direito do consumidor.

#### *4.8. Definição de responsabilidades*

Uma das principais críticas encontradas na literatura e grande motivo de controvérsia na jurisprudência nacional é a indefinição, existente na atual legislação brasileira, de responsabilidades expressas para os diversos agentes da cadeia de coleta e divulgação de informações creditícias. Mas, para suprir essa deficiência, a regulação deve levar em consideração o princípio, presente no Código de Defesa do Consumidor brasileiro, de que o banco de dados, a fonte e o consulente respondem solidariamente por possíveis danos causados ao cadastrado. Esse dispositivo permite ao cadastrado acionar judicialmente qualquer membro da cadeia de coleta e disseminação de informações quando se sentir lesado material ou moralmente. Trata-se de um mecanismo de salvaguarda do elo mais fraco nessa relação comercial.

Mas a regra da solidariedade não deve impedir o estabelecimento de atribuições concretas para cada um dos agentes da cadeia de coleta e disseminação de dados a fim de minimizar disputas judiciais, pelo menos para fins de ação de regresso e na resolução de controvérsias.

No PL 5.870/2005 a regra da solidariedade está mantida, podendo o cadastrado que se considerar lesado pelo mau uso de suas informações acionar judicialmente qualquer elo da cadeia. A grande inovação do projeto é definir legalmente as atribuições de cada agente no sistema de coleta, transmissão e análise de dados, de forma a orientar a interpretação judicial na atribuição de responsabilidades em caso de ações de regresso e resoluções de controvérsia.

Nessa direção, o PL determina que a fonte de informação, que é o ente que alimenta o sistema com informações, deve ser responsável pela veracidade dos dados veiculados (art. 24, parágrafo único, I). A responsabilidade do banco de dados inicia a partir do momento em que a fonte lhe informou o fato novo observado sobre o consumidor. Ele deve, portanto, responder pela integridade da informação, zelando pelo manejo e controle de seus sistemas, tomando o cuidado necessário para evitar vazamentos (art. 24, parágrafo único, II). Já do consulente, que é o cliente que adquire relatórios de histórico creditício sobre o cadastrado, exige-se a confidencialidade sobre as informações recebidas, de modo que as mesmas não sejam difundidas indevidamente para terceiros (art. 24, parágrafo único, III).

A definição normativa dessas atribuições constituirá um passo fundamental para a fiscalização e a coerção de abusos em relação ao cadastrado, além de dirimir diversos questionamentos judiciais e facilitar a responsabilização por erros e danos.

## 5. CONCLUSÃO

Partindo do diagnóstico da existência de uma lacuna regulatória que dificulta o bom desenvolvimento do mercado de crédito e das relações comerciais no Brasil, bem como cria fricções judiciais entre empresas e consumidores, o presente artigo apresentou os principais aspectos do PL 5.870/2005, que pretende regulamentar a atividade de bancos de dados de proteção ao crédito no país.

De acordo com a literatura econômica, uma economia deve dispor de condições institucionais necessárias para o desenvolvimento dos bancos de dados de proteção ao crédito e a redução do problema da assimetria de informações amplamente catalogado na teoria econômica. Assim poderá ser criado um clima propício para a ampliação do crédito e das transações comerciais no Brasil, o que contribui para a melhoria do nível de bem estar social.

De acordo com as recomendações da doutrina jurídica de direito do consumidor, a regulação também deve partir do princípio de que a melhor forma de evitar que o fluxo de informações ocorra desordenadamente, com graves danos à privacidade de indivíduos e empresas, é conferindo ao cadastrado totais condições de controle e acompanhamento da origem e do uso das suas informações no mercado. A criação de uma legislação com regras claras e um amplo sistema de acesso e questionamento às informações é a maior garantia ao cadastrado de que as informações distribuídas a seu respeito correspondem fielmente a seu histórico de pagamentos.

Somente a partir do adequado equilíbrio entre as visões da economia e do direito sobre o assunto poderá ser instituído um marco regulatório para os bancos de dados de proteção ao crédito eficiente no Brasil.

## 6. BIBLIOGRAFIA

AGHION, Philippe and BOLTON, Patrick. An incomplete contracts approach to corporate bankruptcy. *Review of Economic Studies*, 59, 1992.

AKERLOF, George A. The Market for "Lemons": quality uncertainty and the market mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 84, issue 3, 1970.



ARAÚJO, Simone Martins de. Disciplina dos bancos de dados de proteção ao crédito: Análise do art. 43 do Código de Defesa do Consumidor. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4521>.

BARRON, John M. and STATEN, Michael. The value of comprehensive credit reports: lessons from the U.S. Experience. In: Miller, Margaret J. *Credit Reporting Systems and the International Economy*. Cambridge: Mit Press, 2003.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos et al. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. 7. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BESSA, Leonardo Roscoe. *O consumidor e os limites dos bancos de dados de proteção ao crédito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão Parlamentar de Inquérito da Serasa – Relatório Final. Brasília-DF, 2003.

CARVALHO, Ana Paula Gambogi. O consumidor e o direito à autodeterminação informacional: considerações sobre os bancos de dados eletrônicos. *Revista de Direito do Consumidor*, n. 46. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

CHANDLER, Gary G. and PARKER, Lee E. Predictive Power of Credit Bureau Reports. *Journal of Retail Banking*, 11 (4), Winter, 1989.

CHU, Victorio Yi Tson and SCHECHTMAN, Ricardo. O uso de informações no crédito bancário. 2.º *Relatório de Economia Bancária e Crédito, Banco Central do Brasil*, 2003.

DJANKOV, Simeon, MCLIESH, Caralee and SHLEIFER, Andrei. Private Credit in 129 Countries. NBER Working Paper Series, n. 11.078, 2005.

DONEDA, Danilo Cesar Maganhoto. Considerações iniciais sobre os bancos de dados informatizados e o direito à privacidade. Mimeo, 2000.

GALLINDO, Arturo and MILLER, Margaret J. Can Credit Registries reduce Credit Constraints? Empirical Evidence on the Role of Credit Registries in Firm Investment Decisions. *Annual Meetings of the Inter-American Development Bank*. Santiago, Chile, 2001.

HART, Oliver and MOORE, John. A Theory of Debt Based on the Inalienability of Human Capital. *Quarterly Journal of Economics*, 109, 1994.

\_\_\_\_\_. Default and Renegotiation: A Dynamic Model of Debt. *Quarterly Journal of Economics*, 113, 1998.

JAFFE, Dwight and RUSSELL, Thomas. Imperfect Information, Uncertainty, and Credit Rationing. *Quarterly Journal of Economics*, v. 90, issue 4, 1976.

JAPPELLI, Tullio and PAGANO, Marco. Information Sharing, Lending and Defaults: Cross-Country Evidence. *CSEF Working Paper 22*, 1999.

\_\_\_\_\_. Information Sharing in Credit Markets: a Survey. CSEF. *Working Paper 36*, 2000.

MARQUES, Claudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor*. 4. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MILLER, Margaret J. Introduction. In: Miller, Margaret J. *Credit Reporting Systems and the International Economy*. Cambridge: Mit Press, 2003.

NEGRIN, José Luis. Credit Information Sharing in Mexico: Evaluation, Perspectives and Effects on Firms' Access to Bank Credit. Center for Research on Economic Development and Policy Reform. *Working Paper 114*, 2001.

PAGANO, Marco and JAPPELLI, Tullio. Information Sharing in Credit Markets. *The Journal of Finance*, v. XLVIII, issue 5, 1993.

PINHEIRO, Armando Castelar e MOURA, Alkimar. Segmentação e uso de informação nos mercados de crédito brasileiros. Textos para Discussão n. 88, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, 2001.

STIGLITZ, Joseph E. and WEISS, Andrew. Credit Rationing in Markets with Imperfect Information. *The American Economic Review*, v. 71, issue 3, 1981.

STÜMER, Bertram Antônio. Bancos de dados e *habeas data* no Código de Defesa do Consumidor. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

TOWNSEND, Robert. Optimal Contracts and Competitive Markets with Costly State Verification. *Journal of Economic Theory*, 21, 1979.

VILLAR, Rafael del, LEÓN, Alejandro Díaz de, and HUBERT, Johanna Gil. Regulation of Personal Data Protection and of Credit Reporting Firms: A Comparison of Selected Countries of Latin America, the United States, and the European Union. In: Miller, Margaret J. *Credit Reporting Systems and the International Economy*. Cambridge: Mit Press, 2003.

World Bank. Credit Reporting: Principles and Guidelines. Endereço eletrônico: [http://siteresources.worldbank.org/INTCM/Publications/20696883/Principles\\_and\\_Guidelines\\_for\\_Credit\\_Reporting\\_Systems\\_11-30.doc](http://siteresources.worldbank.org/INTCM/Publications/20696883/Principles_and_Guidelines_for_Credit_Reporting_Systems_11-30.doc). Acesso em 29.03.2005.