



Fique informado e participe dos debates sobre contratação pública. Siga a Zênite nas redes sociais:

<http://www.zenite.blog.br> [@zenitenews](https://twitter.com/zenitenews) [/zeniteinformacao](https://facebook.com/zeniteinformacao) [in/zeniteinformacao](https://linkedin.com/company/zeniteinformacao)
 [/zeniteinformacao](https://youtube.com/zeniteinformacao)

INSCRIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM “CADASTRO DE EMPRESAS DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO”

Data Maio de 2025

Autores Sidney Bittencourt

INSCRIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM “CADASTRO DE EMPRESAS DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO”

SIDNEY BITTENCOURT

Mestre em Direito pela UGF, administrativista, administrador de empresas, consultor, parecerista e conferencista consagrado, autor de inúmeras obras jurídicas, além de articulista, com artigos, ensaios, pareceres e estudos publicados nos principais veículos de divulgação jurídica.

I. DA INSCRIÇÃO NO CADASTRO DE FORMA GENÉRICA

Mesmo reconhecendo que o sistema de economia capitalista traz enormes vantagens para a sociedade, alerta o Prof. Flori Antônio Tasca, em auspicioso estudo^[1], que, por outro lado, o neoliberalismo fomenta e concretiza tamanho acúmulo de capital que possibilita aos grandes conglomerados financeiros exacerbarem tanto o exercício de poder que possuem, que, por via de consequência, nasce a necessidade premente de serem acionados os mecanismos de proteção por parte da ordem jurídica.

Comentando sobre a atuação dos bancos, o referido mestre observa, com propriedade, que, no Brasil, as instituições financeiras, além de deterem a prerrogativa de concessão de créditos a juros altíssimos, controlando boa parte da economia nacional, mediando inúmeras transações financeiras, têm, no decorrer do exercício normal de suas atividades, tomado frequentemente atitudes prejudiciais a pessoas e empresas, notadamente com a inclusão indevida de nomes nos cadastros de empresas de restrição de crédito (SERASA Experian, SPC Brasil, SPC Brasil e outros).

É cediço que tais empresas existem com o objetivo de fazer com que os bancos e o comércio se protejam dos maus pagadores, utilizando-se de um cadastro, sempre atualizado, de pessoas inadimplentes, o que é para lá de justificável.

O art. 43 da Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor) disciplina o tratamento de dados em cadastros de consumidores, estabelecendo que informações negativas referentes a um consumidor não podem ser mantidas em bancos de dados por período superior a cinco anos. O dispositivo também confere caráter público às informações armazenadas por estas empresas, exigindo que os dados sejam objetivos, verdadeiros e apresentados em linguagem de fácil compreensão.^[2]

Reforçando a sua crítica e o asseverado anteriormente, o Prof. Tasca acrescenta:

"Apesar da clareza da lei, é muito comum a inscrição indevida de nomes de consumidores nos cadastros restritivos dessas empresas de proteção ao crédito, situação que frequentemente acarreta prejuízos financeiros à pessoa que se vê incorretamente taxada de inadimplente. Além de eventuais danos materiais, ressaltam-se danos extrapatrimoniais ou morais gerados pela inclusão indevida do nome de alguém nos cadastros de empresas de restrição de crédito. É fácil imaginar os transtornos sofridos por aqueles que são injustamente taxados de devedores, ressaltando-se aí a responsabilidade civil por inclusão indevida de nome em cadastrados de empresas de restrição de crédito, com ofensa a atributos da personalidade como nome, imagem, honra e crédito."^[3]

Como destaca o professor, a jurisprudência é riquíssima em casos de reparação de danos decorrentes de casos amparados pelo Direito que, atento a tais situações, protege os interesses daqueles que, de forma incorreta, têm seus nomes inscritos indevidamente nos bancos de dados dessas empresas:

"A questão tem sido intensamente debatida no Superior Tribunal de Justiça, bastando ver o Rec. Esp. 51.158, relatado pelo Ministro Ruy Rosado de Aguiar, que afirmou a responsabilidade do banco pela inscrição indevida de nome de cliente em serviço de proteção ao crédito, respondendo pelos danos decorrentes do ato ilícito. Tal decisão esclarece ainda que a prova do dano moral se satisfaz com a demonstração da existência da inscrição irregular, enquanto a prova de danos materiais se submete aos meios probatórios e processuais legalmente estabelecidos."^[4]

Do Tribunal de Justiça do Distrito Federal colhe-se o exemplo da Apelação Cível nº 35.276, relatada pelo Des. Luís Cláudio de Almeida Abreu, conferindo cumulativamente a reparação de danos patrimoniais e extrapatrimoniais causados pela inclusão indevida em SPC. Ressaltando o caráter ilícito da inscrição indevida, o tribunal fixou o valor da reparação pelos danos extrapatrimoniais em 100 salários-mínimos.

Já na Apelação Cível nº 35.508 (Relatora Des. Nancy Andrichi), a 3^a Turma Cível do TJ/DF entendeu que o envio do nome de pessoa ao SPC como devedor inadimplente, quando a inadimplência não fica caracterizada, viola sua imagem, seu nome, sua honra e seu crédito, dando ensejo à reparação pelos danos extrapatrimoniais decorrentes. Em primeira instância, o quantum foi fixado em R\$ 2.000,00, tendo sido elevado pelo tribunal para R\$ 10.000,00, atendidas as peculiaridades do caso.

Também o Tribunal de Alçada de Minas Gerais tem se pronunciado sobre o tema, destacando-se a Apelação Cível nº 2205221, relatada pelo Juiz Antônio Carlos Cruvinel, onde uma empresa lançou indevidamente o nome do consumidor no SPC. A condenação foi proporcional à prestação indevidamente inscrita 1.000 vezes o valor da prestação no

SPC, quantia que o tribunal entendeu demasiada, reduzindo-a para 250 vezes o valor da referida prestação.

No Paraná, o TJ/PR tem reiteradamente se pronunciado sobre o assunto, como se vê da Apelação Cível nº 15359-1, ocasião em que o insigne Des. Oto Luiz Sponholz asseverou que a publicação e o apontamento do nome da apelante como má pagadora por serviço de Proteção ao Crédito, decorrente de inverídica assertiva de firma comercial, constitui exemplo de dano moral passível de reparação pecuniária.

Em outra ocasião, julgando caso semelhante, Apelação Cível nº 16.861-0, a 3ª Câmara Cível elevou o valor fixado a título de reparação dos danos extrapatrimoniais de 30 para 100 salários-mínimos. Tratava-se de caso de equivocada inscrição, por parte de banco, do nome de correntista no SPC, registrando o relator, Juiz Eduardo Fagundes, que todos sabem que significa ter o nome nesses registros: as restrições ao crédito são muito fortes e impedem até simples transações comerciais, que dirá pedidos de empréstimos.

II. DA INSCRIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NOS CADASTROS DE INADIMPLENTES

Embora os contratos firmados pela Administração Pública com particulares possuam uma forma peculiar de pagamento, a ordem bancária, algumas empresas contratadas têm emitido duplicatas comerciais com lastro nesses contratos (os chamados “contratos administrativos”). Isso tem gerado, em consequência, a inscrição do órgão da Administração Pública direta em cadastros de inadimplentes, devido à reação em cadeia no mercado financeiro.

O assunto, diversamente do enfoque dado quando se exige a inscrição de empresas comerciais, deve ser apreciado segundo dois ramos distintos do Direito: o Administrativo, diante da participação ativa, num dos polos, da Administração Pública, e o Comercial, em face da adoção de peça típica dessa área do direito, o título de crédito.

Da premissa inicial, verifica-se, preliminarmente, a dificuldade de delineamento, uma vez que os direitos mencionados demandam abordagens e interpretações oriundas de dois ramos distintos do conhecimento jurídico.

Em princípio, a situação não reúne características de adoção supletiva do Direito Comercial pelo Direito Administrativo, uma vez que a adoção de títulos de créditos no mercado financeiro é prática comum, albergada pelo Direito Comercial.

A emissão de "duplicata" (também conhecida como "duplicata de fatura") pode ocorrer, dentre outras hipóteses, no momento da extração da fatura de venda, quando, na terminologia comercialista, o vendedor poderá sacar uma duplicata no valor correspondente à venda, passando a mesma a circular no mercado financeiro como título de crédito, que, não obstante ser facultativa, afigura-se como único documento desse tipo passível de ser sacado com fundamento em contrato de compra e venda celebrado, conforme dispõe o art. 2º da Lei nº 5.474/1968.^[5]

Além de outros requisitos, destaca-se que, para a sua validade, faz-se mister a existência da declaração do comprador de reconhecimento de sua exatidão e da obrigação de pagá-la (aceite cambial). Todavia, a norma reguladora do assunto acatou o instituto do "suprimento do aceite", que possibilita, entre outras situações, o protesto da duplicata sem

aceite, desde que acompanhada de documento comprobatório da remessa ou da entrega do bem adquirido.

Essa é a base que sustenta o procedimento das empresas fornecedoras da Administração Pública direta para a extração de duplicatas referentes aos contratos celebrados.

Ocorre que a Administração Pública direta possui forma peculiar e específica para pagamento, qual seja, como já mencionado, a Ordem Bancária, com depósito direto do pagamento na conta corrente do contratado, descaracterizando completamente a necessidade de emissão de duplicatas.

É certo que a Lei nº 14.133/2021 trouxe avanços nos procedimentos de pagamentos realizados pela Administração Pública, permitindo alternativas como o pagamento em conta vinculada e reforçando a transparência por meio da divulgação mensal da ordem cronológica de pagamentos. Contudo, a ordem bancária permanece como prática usual no cotidiano da Administração Pública.

A inscrição, portanto, é irregular e ilegítima, pois contraria os princípios de impenhorabilidade dos bens públicos e continuidade dos serviços públicos, além de ferir a regra de que os contratos administrativos estão sujeitos a controle e execução judicial específica (e não a mecanismos de cobrança próprios do direito privado).

Vide os comentários de José de Souza Pinto:

Regidas pela Lei nº 5.474/1968, as duplicatas são títulos de crédito vinculados a contratos de compra e venda mercantil ou prestação de serviços. Elas exigem, por sua natureza, a existência de uma relação de direito privado. Contratos administrativos não configuram relações típicas de direito privado. Por isso, não podem servir de base para a emissão de duplicatas.^[6]

A lei considera infração penal a emissão de duplicata sem a correspondente venda efetiva, o que tipifica a "fraude de duplicata". Assim, denota-se ilícito penal grave, equiparável, com agravante, à duplicata simulada, quando a emissão da duplicata se basear em um contrato de pagamento já realizado de forma distinta do tradicionalmente conhecido, sendo de pleno conhecimento do contratado que o pagamento ocorreu de forma diferente da usual. A emissão do título demonstra flagrante má fé.

III. DAS RESPONSABILIDADES DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS E DA EMPRESA CADASTRADORA

Verifica-se também, em face do narrado, um comprometedor procedimento da instituição financeira que não só aceita como desconta tal duplicata, apesar de sua suposta boa-fé (terceiro de boa-fé), considerando ser pública e notória a forma de pagamento adotada pela Administração Pública. Da mesma forma, na nossa avaliação, deve ser encarada a empresa cadastradora, principalmente por se constituir numa empresa criada pelos bancos com o objetivo de oferecer informações econômico-financeiras seguras, e, no caso, acata e divulga informação incorreta.

No âmbito do Direito Administrativo, dispõe a Lei nº 14.133/2021 sobre o dever de o Administrador Público sancionar administrativamente os contratados, sempre após regular processo administrativo, garantindo o contraditório e a ampla defesa, quando ocorrer

atraso injustificado na execução do contrato ou inexecução (total ou parcial) do mesmo (arts. 155 e 156).

A aplicação da sanção administrativa "multa" exige a descrição dos percentuais a serem adotados e os fatos motivadores, o que identifica a "hipótese de incidência", demandando a obrigatoriedade da definição dessas hipóteses no edital e no contrato. Além disso, estas sanções estão limitadas ao que a Lei nº 14.133/2021 impõe, como o atraso injustificado ou a inexecução do contrato.

O mesmo, no entanto, não ocorre com as outras sanções, que independem de definição expressa no edital ou no contrato, mas devem estar de acordo com os parâmetros legais previstos na Lei nº 14.133/2021.

Apesar de ter atrelado as possíveis sanções à inexecução do objeto do contrato, o texto da Lei nº 14.133/2021 amplia as situações passíveis de sanção administrativa, não se restringindo somente à inexecução do contrato, mas incluindo também hipóteses de descumprimento de obrigações acessórias, fraude, corrupção e outros atos ilícitos (art. 155).

Dentre as situações previstas na Lei nº 14.133/2021, enquadra-se como motivo para sancionamento o comportamento inidôneo ou o cometimento de fraude por parte do contratado, conforme dispõe o art. 155, inc. X. Essas práticas configuram ilícitos graves que comprometem a relação de confiança entre a Administração Pública e o contratado.

IV. CONCLUSÃO

Fundamentado em todo o exposto, conclui-se que, por estarem praticando atos ilícitos, configurando fraudes graves, as empresas em questão são passíveis de serem alcançadas pelo que preconiza o art. 151 da Lei nº 14.133/2021, que trata da inidoneidade para contratar com a Administração Pública. A demonstração de condutas fraudulentas e da quebra de confiança na execução de contratos administrativos leva à aplicação das medidas de sanção previstas pela legislação vigente.

Ademais, considerando que a infração em questão configura um delito de tipificação penal grave, é imperativo que a Administração Pública faça a devida comunicação formal ao Ministério Público, por meio da Advocacia-Geral da União, para a propositura da ação penal cabível. Nesse cenário, será analisada não apenas a atuação ilícita das empresas, mas também a responsabilidade das entidades financeiras que aceitaram duplicatas sem a devida análise e da empresa de proteção ao crédito, por disseminar informações errôneas nos cadastros de inadimplentes.

Portanto, a legislação atual, especialmente a Lei nº 14.133/2021, oferece um arcabouço robusto para que a Administração Pública adote as medidas necessárias para garantir que tais práticas ilícitas sejam punidas adequadamente, resguardando os princípios que norteiam a atuação pública e assegurando que a confiança nas relações contratuais seja restabelecida.

[1] TASCA, Flori Antonio. Responsabilidade Civil - Dano Extrapatrimonial por Abalo de Crédito. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2000.

[2] Art. 43. O consumidor, sem prejuízo do disposto no art. 86, terá acesso às informações existentes em cadastros, fichas, registros e dados pessoais e de consumo arquivados sobre ele, bem como sobre as suas respectivas fontes. § 1º Os cadastros e dados de consumidores devem ser objetivos, claros, verdadeiros e em linguagem de fácil compreensão, não podendo conter informações negativas referentes a período superior a cinco anos. § 2º A abertura de cadastro, ficha, registro e dados pessoais e de consumo deverá ser comunicada por escrito ao consumidor, quando não solicitada por ele. § 3º O consumidor, sempre que encontrar inexatidão nos seus dados e cadastros, poderá exigir sua imediata correção, devendo o arquivista, no prazo de cinco dias úteis, comunicar a alteração aos eventuais destinatários das informações incorretas. § 4º Os bancos de dados e cadastros relativos a consumidores, os serviços de proteção ao crédito e congêneres são considerados entidades de caráter público. § 5º Consumada a prescrição relativa à cobrança de débitos do consumidor, não serão fornecidas, pelos respectivos Sistemas de Proteção ao Crédito, quaisquer informações que possam impedir ou dificultar novo acesso ao crédito junto aos fornecedores. § 6º Todas as informações de que trata o caput deste artigo devem ser disponibilizadas em formatos acessíveis, inclusive para a pessoa com deficiência, mediante solicitação do consumidor. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015).

[3] TASCA, op. cit.

[4] Ibid.

[5] Art. 2º No ato da emissão da fatura, dela poderá ser extraída uma duplicata para circulação como efeito comercial, não sendo admitida qualquer outra espécie de título de crédito para documentar o saque do vendedor pela importância faturada ao comprador.

[6] Arquivo pessoal.

Como citar este texto:

BITTENCOURT, Sidney. Inscrição de órgãos da administração pública em “cadastro de empresas de proteção ao crédito”. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 05 mai. 2025. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.