

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Proposta de Fiscalização e Controle Nº 10, de 2003 Relatório Final

Propõe que a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias fiscalize denúncias em relação aos procedimentos administrativos das Empresas Administradoras de cartões de crédito.

Autor: Deputado LUIZ BITTENCOURT

Relator: Deputado ROBERTO SANTIAGO

I – RELATÓRIO

Foi apresentado pelo Deputado Luiz Bittencourt à Comissão de Defesa do Consumidor a Proposta de Fiscalização e Controle n.º 10, de 2003, que sugeriu a fiscalização de denúncias em relação aos procedimentos administrativos das Empresas Administradoras de cartões de crédito. Ao ser apreciada nesta Comissão, foi designado relator o Deputado Renato Cozzolino, que proferiu parecer favorável à proposição. O então Relator reconheceu a importância da iniciativa e sugeriu emenda no sentido de adequar o objeto da mencionada PFC. Neste sentido, esclareceu o Deputado Renato Cozzolino:

“Tendo sido apresentada em 07 de maio de 2003, a redação original da presente proposta, tornou-se necessária sua adequação para melhor definir o objeto tendo em vista fatos novos evidenciados na audiência pública realizada no dia de 23 de maio do corrente ano, nesta Comissão: 1) As empresas não são fiscalizadas pelos órgãos responsáveis por tal tarefa, no âmbito do Poder Executivo, caracterizando verdadeira omissão do Governo em relação ao que determina o art. 21, VIII, da Constituição Federal; 2) A competência desta Comissão,

em termos de fiscalização e controle dos “atos” do Poder Executivo, na forma regimental, deve contemplar, também, os “atos omissivos”, e não apenas os “comissivos”, residindo aí o ponto nevrálgico da presente proposta; 3) As administradoras de cartão de crédito têm atuado de forma totalmente independente e arbitrária, adotando uma política de “mão única” para com seus usuários/clientes, aos quais cabem apenas deveres, taxas e multas a pagar, dificuldades para fazer valer seus direitos, descaso e desproteção dos órgãos públicos; 4) Os órgãos relacionados à fiscalização de atividades de natureza financeira do Poder Executivo federal devem ser chamados a se pronunciar sobre qual tem sido, ou não, sua atuação relativamente a tais empresas e às reclamações dos cidadãos brasileiros.”

Aprovada a alteração por esta Comissão, foi por esta igualmente aceito o seu “Plano de Trabalho e Metodologia de Avaliação”, que passamos a descrever.

A primeira parte do “Plano” lidou com os “Objetivos da ação de fiscalização e controle” enumerados na sequência:

a) Identificar as ações de fiscalização das atividades de natureza financeira das administradoras de cartão de crédito realizadas pelo Poder Executivo;

b) Identificar os procedimentos realizados para recebimento, apuração e solução de denúncias contra as administradoras de cartão de crédito e a posterior comunicação aos interessados e encaminhamento a outros órgãos para providências complementares pertinentes, inclusive responsabilização;

c) Em caso de inexistência ou deficiência de tais ações e procedimentos, identificar sugestões dos diretores e técnicos dos órgãos competentes para a regularização dessas atividades e recomendações a serem encaminhadas ao Poder Executivo;

d) Identificar o impacto em termos tributários, econômicos e financeiros das operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e seguros, realizadas por intermédio das administradoras de cartão de crédito;

e) Análises, especialmente, dos(as):

1- Procedimentos, controles, formas de pagamentos, etc., de transferências cambiais e pagamentos no exterior, incluindo taxa em dólar por compra no exterior;

2- Fontes de financiamento, custos, etc., e margem de lucro, risco, etc.;

3-Taxas de Administração, Taxas de Serviço, Descumprimento do Código de Proteção de Defesa do Consumidor e inclusão de serviços sem autorização (seguros, promoções, etc.);

4- Políticas de atendimento ao público de cancelamento dos serviços da aprovação dos serviços e correlatas.

f) Identificar as ações necessárias para regulação do setor e encaminhamento de recomendações aos órgãos pertinentes, bem como para eventual apuração de responsabilidades.

Foram propostos os seguintes procedimentos para a obtenção e análise das informações:

a) Solicitar ao Banco Central, ao Instituto de Resseguros do Brasil, à Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, e, na qualidade de controladoras ou associadas a administradores de cartão de crédito, ao Banco do Brasil e à Caixa Econômica Federal a preparação e envio, no prazo de 30 (trinta) dias, de documento contendo:

I - indicação das atividades exercidas em relação ao objeto da PFC 10/2003;

II – o arcabouço normativo que seguem para desempenho dessas atividades;

III – diagnóstico dos problemas enfrentados pelo setor do ponto de vista dos órgãos públicos, das empresas administradoras, das empresas controladoras ou associados e dos usuários/clientes/consumidores;

IV – avaliação de impacto tributário, econômico e financeiro das atividades de natureza financeira das administradoras de cartão de crédito.

b) Solicitar ao Ministério Público da União relatório sobre crimes ou irregularidades que tenham sido objeto de denúncia ou estejam em processo de apuração em relação ao objeto da PFC 10/2003.

Estava prevista a apresentação de relatório mensal à Comissão, o que não veio a ocorrer.

No que tange às comunicações encaminhadas aos órgãos em 23 de dezembro de 2003, conforme o item “a” acima, registramos as seguintes respostas com um breve resumo delas:

I – Banco Central do Brasil

Em retorno ao Ofício nº 528, por meio do documento Diret-2004/115, de 25 de janeiro de 2004, aquele órgão solicitou prazo adicional, vindo a responder definitivamente por meio do documento Diret-2004/320.

Em linhas gerais, este último documento pode ser resumido nos seguintes pontos:

a) As empresas Visa, Mastercard, Diners e American Express não são consideradas instituições financeiras e, por isso, encontram-se além da esfera de fiscalização daquela autarquia;

b) Menciona que o inciso IX do artigo 10 da Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que dispõe sobre a competência privativa do Banco Central do Brasil: “Exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas”;

c) Transcreve a definição da referida Lei sobre a definição de instituição financeira, conforme o seu artigo 17: “Consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros.”

d) Afirma que as administradoras de cartões de crédito não necessitam de autorização daquela autarquia para operar e, tampouco, enviam seus demonstrativos contábeis a ela;

e) Assevera que é vedado às administradoras de cartões de crédito financiarem o crédito rotativo sem ser por intermédio de instituições financeiras, por se tratar de atividade privativa destas últimas;

f) Ressalva que as atividades relacionadas a cartões de crédito, quando exercidas por instituições financeiras, estão sujeitas às normas gerais estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional, bem como à supervisão do Banco Central;

g) Acrescenta que a atividade de emissão de cartões de crédito vem sendo exercida quase que na totalidade por instituições financeiras;

h) Registra que existem procedimentos de fiscalização específicos para a carteira de financiamento do saldo de cartão de crédito, com o foco no aspecto do risco da carteira para a saúde do banco;

i) Esclarece, quanto aos aspectos cambiais, que estes também estão sujeitos à supervisão daquela autarquia;

j) Ressalva que “embora a atividade das administradoras de cartão de crédito não seja regulada por” aquele Banco Central, o fluxo financeiro do e para o exterior decorrente da utilização dos cartões está regulamentada pela área de assuntos internacionais da autarquia, sendo-lhes permitido, inclusive, a manutenção de conta no exterior com “limite de saldo pré-estabelecido e acompanhamento de movimentação” pelo Banco Central ;

k) Aponta que as questões relativas aos crimes de lavagem de dinheiro, previstos na Lei nº 9.613, de 03 de março de 1998, as administradoras de cartões de crédito devem reportar-se ao Conselho de Controle das Atividades Financeiras (COAF), conforme Resolução 6, de 02 de julho de 1999, de edição daquele Conselho;

l) Afirma que não havia norma específica para cartões de crédito (atualmente, conforme veremos, há referências específicas);

m) Informa que, à época, também não havia estudos relativos ao setor de cartões de crédito (atualmente há alguns estudos aprofundados produzidos pelo Banco Central relativos ao setor de cartões).

II – Receita Federal do Brasil (Então Secretaria da Receita Federal)

Respondendo ao Ofício nº 527, por meio do Ofício SRF/Gabin nº 215, de 02 de fevereiro de 2004, aquele órgão destacou o seguinte:

a) Que a receita bruta auferida pelo setor foi de R\$ 5,2 bilhões no ano de 2003 e que o lucro líquido atingiu o montante de R\$ 617 milhões;

b) Que as cinco maiores empresas do setor respondiam, à época, por 99% da receita bruta agregada total;

c) Que a Receita Federal do Brasil tem a competência de fiscalizar os contribuintes cujas operações incidam tributos por ela administrados, inclusive as administradoras de cartões de crédito, que “recebem o tratamento fiscal dispensado para os demais contribuintes quando forem verificados indícios de irregularidades em relação ao cumprimento da legislação tributária”.

III – Caixa Econômica Federal

Respondendo ao Ofício nº 531, por meio do Ofício nº 066/2004/CAIXA, de 13 de fevereiro de 2004, aquela empresa destacou o seguinte:

a) Que itens relativos à atividade de fiscalização das atividades de natureza financeira não fazem parte das atribuições da Caixa Econômica Federal;

b) Que os impactos econômicos e financeiros da utilização dos cartões de crédito podem ser percebidos na possibilidade de melhor administração do orçamento doméstico, com a concentração dos gastos em uma única data de pagamento; com a possibilidade de parcelamento, com juros, do valor do bem ou serviço adquirido; e com a existência de crédito pré-aprovado para situações de emergência;

d) Que nas operações com cartões de crédito incidem impostos como IOF e (na época) CPMF;

e) Que todas as transações internacionais são discriminadas na fatura mensal do cliente, na moeda local, e no valor equivalente em dólares americanos; a conversão para a moeda nacional é realizada pela cotação do dólar vigente na data de emissão da fatura, e que estas informações estão disponíveis na central de atendimento da empresa;

f) Que as informações relativas às transações internacionais são reportadas periodicamente ao Banco Central;

g) Que o crédito fornecido aos clientes tem como lastro as operações de captação da Caixa;

h) Que o custo do crédito para o cliente é composto pelo custo de captação, acrescido das despesas administrativas e tributárias, do custo do patrimônio líquido exigível, do *spread* e dos riscos;

i) Que a Caixa, “na condição de empresa socialmente responsável, tem pautado sua atuação em padrões de rigorosa ética e, ainda, respeito aos direitos do consumidor”.

j) Que, com base no item “i” anterior, não é prática da empresa a inclusão de serviços, a exemplo de seguros e promoções de vendas de produtos, nos cartões administrados pela Caixa, sem a expressa autorização do cliente;

k) Que estudos necessários para regulação do setor de administração de cartões de crédito devem ser conduzidos pelos Ministérios da Fazenda e da Justiça.

l) Que não há legislação (à época) específica sobre cartões de crédito, no entanto, há observância de regras genéricas expedidas pelos órgãos reguladores do mercado financeiro e da Receita Federal do Brasil;

m) Que alguns dos problemas enfrentados pela indústria de cartões de crédito são os seguintes:

- 1) Desinformação dos órgãos reguladores acerca dos papéis dos diversos integrantes da indústria de cartões;
- 2) Necessidade de aprimoramento da legislação que trata dos crimes de fraude eletrônica, possibilitando maior rigor nas investigações judiciais;
- 3) Ausência de legislação que trate de assinatura eletrônica; e
- 4) Exiguidade do prazo concedido para integração dos terminais de captura das transações (POS – *Point of sale*) e os emissores estaduais de cupom fiscal.

IV – Banco do Brasil

Respondendo ao Ofício nº 528, por meio do Ofício PRESI 0122, de 16 de fevereiro de 2004, aquela empresa destacou o seguinte:

a) Que as operações de natureza financeira utilizando os cartões de crédito como meio de pagamento provocam repercussão positiva na economia como um todo, proporcionando maior agilidade nos negócios, redução de custos transacionais, verificadas na decrescente utilização do cheque – o Banco Central vem divulgando queda regular no volume de cheques trocados nos últimos anos;

b) Que os dados relativos às transações realizadas no exterior são informados ao Banco Central e que os dados de conversão seguem o mesmo processo descrito anteriormente na resposta da Caixa Econômica Federal;

c) Que há cobrança de tarifas pelas “bandeiras” são cobradas tarifas e percentuais sobre o valor transacionado, no caso de saques no exterior;

d) Que as demais informações relativas à normatização e ao atendimento aos clientes reiteram o que foi alegado pela Caixa;

e) Que os principais problemas, que inovam com relação ao que comenta a Caixa, são os seguintes:

- 1) Implementação de um cadastro positivo;
- 2) Melhorar a punibilidade de fraudadores aumentando a eficácia da legislação penal a crimes praticados contra o setor;
- 3) falta de esclarecimentos e da necessidade de busca de conhecimentos por pequena parcela dos usuários, ensejando consultas a diversos órgãos, tais como Procon, Ministério Público, etc., levando problemas que estariam resolvidos com uma simples conversa como gerente da conta; e
- 4) Aumentar a educação financeira dos usuários de cartão de crédito.

V – Ministério Público Federal

Respondendo ao Ofício nº 533, por meio do Ofício nº 386/2005/3ª Câmara, de 28 de abril de 2005, a 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal trouxe ao conhecimento desta Casa uma série de ações civis e criminais impetradas contra administradoras de cartões de crédito e outras empresas ligadas ao setor.

VI – Instituto de Resseguros do Brasil

Em resposta ao Of 529, por meio do Of. PRESI – 140/2005, de 1º de agosto de 2005, o Instituto de Resseguros do Brasil informa em nada poder colaborar com o trabalho que está sendo realizado, uma vez que as atividades exercidas pela empresa não guardam qualquer relação com o objeto da Proposta de Fiscalização e Controle que ora relatamos.

VII - Secretaria de Direito Econômico

Respondendo ao Ofício nº 530, por meio do Ofício nº 5996/2005/SDE/GAB, de 20 de dezembro de 2005, aquela Secretaria esclareceu:

a) Que o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) quando recebe alguma denúncia ou toma conhecimento de alguma situação que configure irregularidade instaura procedimentos

administrativos ou averiguações preliminares, desde que a abrangência da questão seja nacional;

b) Que as ações de cunho local são tratadas de forma descentralizada, respeitando a legislação em vigor;

c) Que, em razão das denúncias sobre práticas das administradoras de cartões de crédito, o DPDC assinou Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) em dezembro de 1998 com a Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços (ABECS), cujas obrigações havia sido as seguintes:

1) Não envio de cartões sem a prévia e expressa solicitação dos consumidores;

2) Apresentar e esclarecer aos contratantes de seus serviços o texto contratual, de forma clara, precisa e ostensiva;

3) Praticar a multa moratória limitada ao percentual de 2%, conforme disposição do artigo 52 do Código de Defesa do Consumidor;

4) Rever cláusula relativa aos honorários advocatícios em fase amigável e conferir reciprocidade ao consumidor em relação ao ressarcimento dos custos de cobrança dos valores a que este faça jus, conforme disposição do artigo 51, do CDC; e

5) Outras referentes a cláusulas contratuais.

d) Que a ABECS não agiu em nome próprio no ato da assinatura do TAC, representando tão somente o interesse dos associados;

e) Que o DPDC comprovou o descumprimento da obrigação assumida no TAC em razão do envio de cartão não solicitado pelas empresas Bradesco, Credicard, Banco ABN Amro Real, Fininvest Administradora de Crédito, ABN Amro Administradora de Cartões de Crédito e Banco do Brasil, às quais foi aplicada multa, à época, de valor superior a R\$ 530.000,00.

f) Que o arcabouço normativo aplicado é a Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990, o Código de Defesa do Consumidor; o Decreto 2.181, de 1997, de 20 de março de 1997, e a legislação federal referente aos processos administrativos;

g) Que 85% dos procedimentos administrativos que tramitavam à época referiam-se ao envio de cartão não solicitado pelo consumidor;

h) Que há outras denúncias relativas a práticas e cláusulas contratuais abusivas, tais como:

- 1) Não entrega de cópia do instrumento contratual ao consumidor;
- 2) Envio de cartões múltiplos (que apresentam a função de cartão bancário – débito – e cartão de crédito) sem a necessidade de desbloqueio expresso da função de crédito pelo consumidor;
- 3) Cobrança de juros abusivos nas compras a prazo e na correção de débitos em atraso; e
- 4) Alteração unilateral do limite previamente contratado.

i) Que a falta de legislação específica não implicaria em óbice para a defesa do consumidor, pois, no que se refere às relações de consumo, as situações podem ser resolvidas com a aplicação do CDC.

VIII - Tribunal de Contas da União

A Comissão de Defesa do Consumidor, a pedido do então relator, Deputado Renato Cozzolino, solicitou ao Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do ofício nº 55/04 – Pres., de 12 de maio de 2004, o encaminhamento do processo TC 000.632/92-9, relativo a apurações de possíveis irregularidades cometidas pelos gestores do Banco do Brasil Administradora de Cartões de Crédito S/A. Destacamos que referido processo não apresentou elementos que guardassem relação com o objeto da presente PFC.

II - VOTO DO RELATOR

Antes de proferirmos nosso voto, chamamos a atenção para os recentes desenvolvimentos do setor de Cartões de Crédito, dentre os quais poderíamos mencionar pelo menos quatro eventos que apresentam significativa mudança no entendimento relativo a este segmento:

O primeiro deles diz respeito à publicação da Súmula nº 283 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que, segundo seu enunciado, entende que as empresas administradoras de cartão de crédito são instituições financeiras e, por isso, os juros remuneratórios por elas cobrados não sofrem as limitações da Lei de Usura.

Em resumo, o que está sendo sumulado é o entendimento, resultante do julgamento de uma série de ações judiciais, nas quais os consumidores questionaram a cobrança de juros superior a 12% ao ano por parte das administradoras. Como podemos perceber claramente, o STJ deu ganho de causa às empresas de cartões, com a simples definição de que elas são, sim, instituições financeiras.

Todavia, como o Banco Central (talvez seguindo orientação do Conselho Monetário Nacional) se pronunciou no documento previamente mencionado, não há este entendimento por parte daquela autarquia.

Resta uma situação na qual o bônus da liberdade de fixação é garantido enquanto o ônus da regulação não se aplica ao setor das administradoras não ligadas a instituições financeiras.

O segundo evento caracteriza-se pela publicação do estudo elaborado em conjunto pelo Banco Central, pela Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda.

Sem dúvida, o profundo estudo realizado, escrutinou o segmento de que trata este relatório, com destaque para o aspecto da defesa da concorrência. Ressaltamos que tal ponto de vista importa, além da defesa dos consumidores, o resguardo da economia nacional como um todo, motivo pelo qual entendemos que a implementação das diretrizes ali contidas deva ser constantemente buscada pelo governo e pela sociedade.

Um terceiro evento diz respeito à quebra de exclusividade da captura das transações de uma determinada bandeira (ou esquema de pagamento, de que são exemplos a Visa, Mastercard, American Express, etc.); ocorrido em 1º de julho de 2010, resultado da espera que os entes governamentais julgaram conveniente, do fim do contrato da empresa Cielo (até pouco tempo conhecida como Visanet, e então monopolista da captura das operações da Visa) com a Visa.

Os resultados parciais desta medida começaram a ser sentidos no segmento, mas há notícias nos jornais relatando a possibilidade de acomodação na “guerra de preços” com a Redecard, outra empresa de captura de grande abrangência nacional, com base em fatos relativos à mudança na direção desta última.

E, finalmente, o último, antes de passarmos às considerações finais e ao voto propriamente dito, diz respeito a regra do Conselho Monetário Nacional referente à limitação de cobrança de tarifas por parte dos emissores de cartões de crédito, bem como o requerimento de divulgação de algumas informações importantes para as relações com os consumidores.

Por outro lado, não entendemos ser viável dar continuidade a esta PFC no presente momento, com base nas informações coletadas até então, tendo em conta o lapso temporal decorrido entre as últimas comunicações e o dia em que fomos encarregados de relatar o processo.

Adicionalmente, em que pesem todas as comunicações e medidas descritas até aqui, decorre de simples observação que alguns pontos de extrema importância ainda se encontram no aguardo de uma solução, do que são exemplos:

a) A caracterização legislativa de que as empresas administradoras de cartões de crédito são instituições financeiras, como bem deliberou anteriormente esta Comissão de Defesa do Consumidor, quando aprovou o voto em separado apresentado ao Projeto de Lei Complementar nº 106, de 2007;

b) O tratamento da questão dos juros abusivos cobrados nas operações de crédito rotativo;

c) O maior escrutínio do tratamento regulamentar aplicado pelo Conselho Monetário Nacional nas recentes normas por ele emanadas que tratam do assunto; e

d) A análise mais aprofundada do segundo evento que mencionamos no início deste voto, isto é, o estudo elaborado em conjunto pelo Banco Central, pela Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda.

Diante do exposto:

- (1) ao tempo que apoiamos o Projeto de Lei Complementar nº 106/2007, de autoria da Comissão de Legislação Participativa, propomos o encaminhamento de cópia deste relatório para o relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania;
- (2) Encaminhamento deste relatório para o Ministério Público para que verifique se os órgãos do Poder Executivo responsáveis pela regulação e fiscalização do Sistema Financeiro estão cumprindo as suas funções no que se refere ao entendimento do Superior Tribunal de Justiça, manifestada em sua súmula 283, de que as empresas administradoras de cartão de crédito são instituições financeiras; e
- (3) Criação de grupo de trabalho no âmbito desta Comissão de Defesa do Consumidor para tratamento dos itens “b”, “c” e “d” que se referem aos juros abusivos, tarifas cobradas pelos cartões de crédito e estudo mais aprofundado do documento elaborado pelo Banco Central, pela Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda.

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado **ROBERTO SANTIAGO**
Relator

2011_2226