



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 10, de 2003

Propõe que a Comissão de Defesa do Consumidor fiscalize os atos de fiscalização das administradoras de cartões de crédito Pelo Poder Executivo.

Autor: Deputado LUIZ BITTENCOURT

Relator: Deputado ROBERTO SANTIAGO

**VOTO EM SEPARADO
DO DEPUTADO VILALBA E OUTROS**

RELATÓRIO FINAL

I – RELATÓRIO

Trata a presente Proposta de Fiscalização e Controle – PFC, apresentada a esta Comissão em 07/05/2003, de ato de fiscalização e controle para apurar sucessivas denúncias, veiculadas pelos meios de comunicação, envolvendo as atividades e supostas irregularidades cometidas pelas empresas administradoras de cartões de crédito.

Segundo justificção constante de peça inicial, as administradoras de cartões de crédito haviam sido alvo de denúncias por abusos cometidos contra os consumidores, seja por cobrança indevida de taxas/multas, envio de cartões sem solicitação e outros motivos. Ainda de acordo com a original, tais empresas estariam atuando de forma independente e arbitrária com relação a seus usuários/clientes, uma vez que suas atividades não estariam sujeitas à fiscalização e ao controle do Banco Central.

No relatório prévio à matéria, aprovado por esta Comissão em 17/10/2003, o Deputado Renato Cozzolino, tendo em vista que a fiscalização direta das empresas administradoras de cartões de crédito não se encontra inserida na competência das Comissões, conforma dispõe o art. 60 do Regimento Interno desta Casa, apresentou emenda, com fulcro no inciso II do mesmo dispositivo, para que a PFC em questão se tornasse regimental e, conseqüentemente, atingisse o objetivo pretendido pelo autor.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

“Art. 60 Constituem atos ou fatos sujeitos à fiscalização e controle do Congresso nacional, de suas Casa e Comissões:

I – os passíveis de fiscalização social contábil, orçamentária, operacional e patrimonial referida no art. 70 da Constituição Federal;

II – os atos de gestão administrativa do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, seja qual for a autoridade que os tenha praticado;

III – os atos do Presidente e Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Procurador-Geral da República e do Advogado-Geral da União, que importarem, tipicamente, crime de responsabilidade;

IV – os de que trata o art. 253.”

Procedeu-se então à adequação da redação original da PFC para melhor definir o seu objeto, tendo em vista fatos evidenciados em audiência pública, realizada em 23/05/04 nessa Comissão: 1) As empresas administradoras de cartões de crédito não estariam sendo fiscalizadas pelos próprios órgãos responsáveis no âmbito do Poder Executivo, caracterizando 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, contempla também os “atos omissivos”, e não apenas os “comissivos”; 3) As administradoras de cartão de crédito estariam atuando de forma totalmente independente e arbitrária, adotando uma política de “mão única” para com seus clientes, aos quais caberiam 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 deviam ser chamados a se pronunciar sobre qual têm sido sua atuação relativamente a tais empresas e às reclamações dos usuários.

“Art. 21. Compete à União:

VIII – (...) fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência provada;”

Assim, a PFC foi readequada e seu escopo redirecionado com vistas a “adotar as medidas necessárias para realizar procedimentos de fiscalização e controle dos órgãos do Poder Executivo incumbidos da fiscalização de operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e seguros para avaliar como têm atuado em relação às operações daquele gênero praticadas pelas empresas administradoras de cartão de crédito e similares”.

O Relatório Prévio concluiu propondo o Plano de trabalho e Metodologia de Avaliação conforme abaixo:

IV – PLANO DE TRABALHO E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

1. Objetivos da ação de fiscalização e controle



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

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 e 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:

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

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

- Taxas de administração, taxas de serviço, descumprimento do Código de Proteção de Defesa do Consumidor e inclusão de serviços sem autorização (seguros, promoções, etc.);

- 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.

2. Procedimentos para 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 as administradoras de cartão de crédito, ao Banco Central 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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

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.

(...)

I.1 – Das Informações Solicitadas

Com vistas a dar cumprimento à PFC em análise, foram remetidos diversos ofícios, todos datados de 23/12/2003, solicitando informações a diversos órgãos nos termos do Plano de Trabalho aprovado:

I.1.1 – à Procuradoria Geral da República

A Presidência desta Comissão encaminhou o ofício OF-TP Nº 533 à Procuradoria Geral da República com o objetivo de solicitar, “em conformidade com o item 2, letra “b”, 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”.

Em atenção ao referido ofício, por intermédio do Ofício nº 386/2005/3ª Câmara, o Subprocurador-Geral da República, Coordenador da 3ª CCR, encaminhou as seguintes informações:

(...)

Na Procuradoria da República do Estado de Goiás existem 2 (dois) inquéritos policiais que tratam de irregularidades na utilização de cartões de crédito:

1) IPL nº226/2003-SR/DPF/GO – realização de operações comerciais no exterior utilizando cartão de crédito internacional como meio de pagamento de importações para fins comerciais, sujeitas a registro no SICOMEX, em desacordo com as normas cambiais do Banco Central do Brasil;

2) IPL nº338/2003- instaurado para apurar clonagem de cartão magnético em nome de Ludmila Pavlona Derouledé, do Banco do Brasil, onde estelionatários além de sacarem todo o dinheiro de sua conta corrente e poupança, sacaram empréstimo bancário na modalidade CDC.

Na Procuradoria da República em Minas Gerais temos:

1) PA nº1.22.000.00441/2003-11, que trata de cobrança de encargos por utilização de cartão de crédito remetido à residência do consumidor sem solicitação prévia. Inexistência de contrato escrito;

2) PA nº1.22.003.000189/2001-87, que trata de capitalização de juros no cartão de crédito;

3) PL nº02.055/96-SR/DPFIMG (08112.048386/96-73), que trata de crime contra o sistema financeiro nacional (crime de colarinho branco) – Lei 7.792/96.

A Procuradoria da República do Rio Grande do Sul apresentou duas representações e uma Ação Civil Pública, são elas:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

1) Representação nº180/2001 (Reg. Nº 1.29.000.000180/2001-45), instaurada em 29 de março de 2001, a partir do envio pela 3ª Câmara de Coordenação e Revisão de cópia do “Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta” celebrado entre o Departamento de proteção e Defesa do Consumidor (Secretaria de direito Econômico) e a Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito, datado do 02 de dezembro de 1998. O referido Termo foi expedido tendo em vista a remessa de cartões de crédito sem a prévia solicitação do consumidor e das cláusulas, apontadas como abusivas pelo CDC, e que estariam alcançadas pela Lei nº8.078/90, regulamentada pelo Decreto nº2.181/ de março de 1997;

2) Representação nº432/2001 (Reg. Nº1.29.000.000432/2001-36), de 13/07/2001, que tem por objeto examinar a legalidade de procedimentos da SCT no que se refere a entrega de envelopes contendo cartões de crédito sem qualquer identificação relativa ao remetente, que embora a investigação esteja concentrada nos atos da Empresa de Correios, há o envolvimento de empresas administradoras de cartões de crédito;

3) ACP nº2001.71.00.033027-6, proposta pela Associação dos Direitos Financeiros do Consumidor contra a União e os Estados do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina, de São Paulo e do Distrito Federal, cujo objeto versa sobre a obrigação das administradoras de cartão de crédito de fornecer informações ditas sigilosas dos contribuintes à Secretaria da Receita Federal e às Secretarias da Fazenda, Finanças ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal, caso os lojistas não utilizem o sistema de vendas no cartão integrado de Emissão de Cupom Fiscal (ECF), conforme cláusula segunda do Convênio ECF 01/01.

Por último, noticiamos a instauração, por parte da procuradoria da República no Município de Piracicaba, do Inquérito Civil Público nº1.34.008.000269/2001-71, visando investigar possível conduta concertada das administradoras de cartão de crédito quanto à fixação da taxa e prazo de ressarcimento a postos de gasolina. Deste procedimento decorreu a Medida Cautelar de Produção Antecipada de provas 2001.61.09.004679-6, ajuizada em face de nove réus, dentre os quais a Credicard, Visa, Redecard e American Express. Tais dados constam do Processo Administrativo nº1.00.000.000703/2004-14, do qual sou Relator perante esta 3ª Câmara de Coordenação e Revisão.

Estes, portanto, os dados resultantes deste levantamento em âmbito nacional.

(...)

I.1.2 – à Presidência da Caixa Econômica Federal

A Presidência desta Comissão encaminhou o ofício OF-TP nº 531 à Presidência da Caixa Econômica Federal – CAIXA, solicitando encaminhar as informações em conformidade com o item 2, letra “a”, do anteriormente referido Plano de Trabalho e Metodologia de Avaliação.

Em atenção ao referido ofício, por intermédio do Ofício nº 066/2004/CAIXA, de 13/02/2004, o Presidente a CAIXA encaminhou as seguintes informações:

(...)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Item 1

“indicação das atividades exercidas em relação ao objeto da PFC 10/2003”

O objeto da PFC 10/2003, constante do Plano de Trabalho e Metodologia de Avaliação subdivide-se em 06 subitens. Com relação aos subitens 1.a, 1.b e 1.c, que se referem à fiscalização das atividades de natureza financeira das administradoras de cartão de crédito e à apuração e solução de denúncias contra aquelas administradoras, informamos que não fazem parte das atribuições da Caixa Econômica Federal.

No tocante ao item 1.d, os impactos da utilização dos cartões de crédito em termos econômicos e financeiros podem ser percebidos na possibilidade de melhor administração do orçamento doméstico por meio:

- da concentração dos gastos numa única data de pagamento;
- da possibilidade de parcelamento, com ou sem juros, do valor do bem ou serviço adquirido;
- da disponibilidade de crédito já aprovado para situações de emergência;

Os impactos da utilização dos cartões de crédito sob o aspecto tributário podem ser assim discriminados:

- sobre as operações de crédito, isto é, os financiamentos nas modalidades rotativo e parcelado com juros, há incidência de IOF, conforme legislação em vigor;
- sobre a movimentação financeira representada pelo serviço de saque cash há incidência de IOF e CPMF, conforme legislação em vigor;

Quanto às informações solicitadas no item 1.e, esclarecemos:

- 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 utilizando-se a cotação do dólar vigente da data da emissão da fatura;
- informações sobre as cotações do dólar na data do pagamento estão disponíveis para o cliente via Central de Atendimento;
- informações relativas às transações internacionais são informadas periodicamente ao BACEN, conforme determinam as normas fixadas por aquela instituição;
- o crédito disponibilizado aos clientes é lastreado em recursos captados pela CAIXA no mercado financeiro;
- os custos são compostos pelo custo de captação dos recursos, das despesas administrativas e tributárias, do custo do patrimônio líquido exigível que em conjunto com o spread e riscos definem as taxas de juros praticadas;

(...)

- (...) não é prática da empresa a inclusão de serviços, a exemplo de seguros e promoções de venda de produtos, nos cartões de crédito administrados por ela, sem expressa autorização do cliente;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

- diversos são os canais de comunicação disponibilizados pela CAIXA aos seus clientes para informações, reclamações, sugestões, compra e cancelamento de produtos e serviços:

(...)

Com relação ao item I.f, é nosso entendimento que a identificação de ações necessárias para regulação do setor de administração de cartões de crédito, um dos objetivos da PFC nº 10, deva ser realizada por meio de estudo a ser conduzido pelos Ministérios da Fazenda e da Justiça.

Item II

“o arcabouço normativo que seguem para desempenho dessas atividades”

No Brasil, não há legislação federal específica sobre cartões de crédito, no entanto, as atividades de emissão e administração de cartões de crédito são desenvolvidas sob rigorosa observância às normas emanadas de órgãos reguladores como BACEN e Receita Federal, como por exemplo:

- Circular BACEN 2.957/99, que trata da prestação de informações relativas a operações de crédito praticadas no mercado financeiro;

- Circular BACEN 2.682/99, que dispõe sobre os critérios de classificação das operações de crédito e das regras para constituição de provisão de créditos de liquidação duvidosa;

- Circular BACEN 2.967/00, que trata da regulamentação cambial decorrente da introdução da Declaração Simplificada de Exportação e da Declaração Simplificada de Importação no SISCOMEX;

- IN SRF nº 341/03, que institui a Declaração de Operações com Cartões de Crédito que, prestada pelas administradoras de cartão de crédito, contém a identificação dos usuários e os montantes globais mensalmente movimentados;

Item III

“diagnóstico dos problemas enfrentados pelo setor do ponto de vista dos órgãos públicos, das empresas administradoras, das empresas controladoras ou associadas e dos usuários/clientes/consumidores”

Listamos alguns dos problemas enfrentados pela indústria de cartões de crédito sob a nossa ótica:

- desinformação dos órgãos reguladores acerca dos papéis dos diversos integrantes da indústria de cartões;

- necessidade de aprimoramento da legislação que trata dos crimes de fraude eletrônica, possibilitando maior rigor nas investigações judiciais;

- ausência de legislação que trate de assinatura digital;

- exigüidade do prazo concedido para interligação dos terminais de captura das transações (POS – Point Of Sale) e os emissores estaduais de cupom fiscal.

(...)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

I.1.3 – à Presidência do Banco Central do Brasil

A Presidência desta Comissão encaminhou o ofício OF-TP nº 528 à Presidência do Banco Central do Brasil – BACEN, solicitando encaminhar as informações em conformidade com o item 2, letra “a”, do anteriormente referido Plano de Trabalho e Metodologia de Avaliação.

Em atenção ao referido ofício, por intermédio do Ofício Diret-2004/115, de 26.01.2004, o Diretor de Fiscalização do BACEN informa que:

(...)

2. Preliminarmente, a fim de ilustrar o funcionamento do setor, cabe registrar que estão envolvidos dois conjuntos básicos de atividades com características bem distintas: o primeiro está associado ao relacionamento com usuários de cartão de crédito, envolvendo o estabelecimento de condições tais como: prazo de pagamento das faturas, taxa de adesão, seguros e outros aspectos, inclusive os procedimentos adotados no caso de não pagamento na data apazada e no conseqüente financiamento da dívida por instituições financeiras.

3. O segundo conjunto de atividades diz respeito à criação de rede de comerciantes associados ao cartão, mediante a realização de convênios envolvendo a implantação de infraestrutura de comunicação e o estabelecimento de regras para disciplinar o relacionamento da administradora do cartão com esses comerciantes: prazo de pagamento das compras efetuadas pelos usuários, repartição de custos, etc.

4. Embora ainda existam empresas que atuem nesses dois conjuntos de atividades, a tendência tem sido no sentido de criação de empresas especializadas para o exercício de cada uma. Outra tendência marcante é a crescente assunção, pela instituição financeira, das atividades concernentes ao relacionamento com os usuários (emissão de cartão e cobrança de faturas), além do financiamento das faturas não pagas no vencimento, atividade privativa dessas instituições.

5. Ainda inicialmente, destaco que as empresas administradoras de cartão de crédito (dentre elas as empresas Visa, Mastercard, Diners e American Express, citadas nominalmente na PFC 10/03), não são consideradas instituições financeiras, e, por isso, encontra-se além da esfera de fiscalização desta Autarquia, a quem, nos termos do art. 10, inciso IX, da Lei 4.595, de 31.12.64, compete “exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas”, sendo consideradas como tais, conforme o art. 17 da referida Lei, “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”.

6. Confirmam esse entendimento os seguintes aspectos:

a) as administradoras de cartão de crédito não necessitam de autorização desta Autarquia para operar e, tampouco, enviam seus demonstrativos contábeis a este Banco Central;

b) a vedação para que essas empresas financiem o crédito rotativo sem ser por intermédio de instituições financeiras, por se tratar de atividade privativa dessas últimas.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

7. Entretanto, deve-se ressaltar que as atividades relacionadas a cartões de crédito, quando exercidas por instituições financeiras, estão sujeitas às normas gerais estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), bem como à supervisão deste Banco Central. Atualmente as atividades relacionadas à emissão de cartão de crédito vêm sendo desenvolvidas, praticamente em sua totalidade, por instituições financeiras. Assim procedendo, as instituições financeiras submetem-se às regras emanadas pelo CMN.

8. Isso posto, apresento a V. Exa., a seguir, respostas às indagações formuladas no referido Ofício OF-TO 528:

“I – indicação das atividades exercidas em relação ao objeto da PFC 10/2003;”

Com relação aos procedimentos de fiscalização exercidos em relação a cartões de crédito, esclareço que existem procedimentos específicos de exame para as carteiras de financiamento do saldo de cartões (crédito rotativo), por serem essas as que efetivamente se caracterizam como operações de crédito.

Nos trabalhos de fiscalização realizados por esta Autarquia, são observados os procedimentos gerais e habituais de inspeção, a fim de apurar os riscos representados por essas carteiras. Tais exames são realizados conforme os procedimentos elencados no Manual de Supervisão 3.50.10.150.2, que define que a fiscalização é efetuada, “observando-se suas peculiaridades e os riscos inerentes, segundo metodologia apropriada para créditos massificados”.

Esses exames são feitos em conjunto com as demais carteiras de crédito da instituição, sem foco especial na carteira de financiamento rotativo de cartões. Desses procedimentos, descritos no Manual de Supervisão 3.50.10.130 – Supervisão de Carteira de Créditos – e 3.50.10.150 – Financiamento com Cartões de Crédito, destaco:

a) avaliação do risco potencial, com base na Resolução CMN 2.682, de 21.12.99, através de análise de operações e por sistemas informatizados;

b) avaliação dos controles internos, com base na Resolução CMN 2.554, de 29.9.98;

c) inclusão das operações no universo de seleção de amostras dirigidas e aleatórias;

d) verificação da adequação dos procedimentos adotados pelos auditores independentes;

e) apontamento de irregularidades verificadas.

Quanto a outros aspectos não relacionados à supervisão de operações de crédito, o assunto é remetido aos demais procedimentos definidos ao longo de todo o referido Manual de Supervisão.

Considerando, também, que é objeto da referida PFC 10/03 a fiscalização das atividades de natureza financeira das administradoras de cartão de crédito, bem como o fato de a supervisão da movimentação de moeda estrangeira ser uma atividade de competência deste Banco Central, conforme a Resolução CMN 1.552, de 22.12.88, registro que existe normatização específica sobre o assunto para cartões de crédito conforme a Circular BCB 2.792, de 12.12.97, que estabelece que as



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

empresas administradoras de cartões de créditos apresentem mensalmente a esta Autarquia resumo da movimentação ocorrida em sua conta em moeda estrangeira, bem como relação dos valores despendidos em moeda estrangeira por titular de cartão de crédito emitido no País.

Sob o prisma do combate aos ilícitos financeiros e cambiais, há que se considerar que a Lei 9.613, de 3.3.98, que dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, estabelece que as administradoras de cartões de crédito, dentre outras pessoas jurídicas, devem identificar seus clientes, mantendo cadastro atualizado e registro de transações na forma discriminada pela lei e regulamentações complementares, assim como comunicar operações financeiras que possam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos na lei.

Os procedimentos decorrentes da referida lei, a serem observados pelas administradoras de cartões de crédito de validade nacional, foram estabelecidas pela Resolução 6, de 2.7.99, do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf). No caso das administradoras de cartões de crédito com validade internacional, tais procedimentos encontram-se discriminados na Circular BCB 2.852, de 3.12.98.

As administradoras de cartões de crédito devem efetuar as comunicações de operações com indícios dos crimes previstos na Lei 9.613/98 àquele Conselho. No caso das instituições sujeitas à regulamentação estabelecida pela Circular BCB 2.852/98, essas comunicações ao Coaf são efetuadas por meio de uma transação específica, disponível no Sistema de Informações Banco Central (Sisbacen).

Ressalto, ainda, que, embora a atividade das administradoras de cartões de crédito não seja regulamentada por este Banco Central, o fluxo financeiro do e para o exterior decorrente da utilização de cartões de crédito está regulamentado pela área de assuntos internacionais, por meio da Consolidação das Normas Cambiais.

Para efeito de acompanhamento sobre essas movimentações, as administradoras de cartões de crédito encaminham a esta Autarquia, mensalmente, uma relação de gastos e saques em moeda estrangeira efetuados no mês imediatamente anterior, por titular de cartão de crédito de validade internacional emitido no País, indicando, além da bandeira do cartão, o nome, o número do CPF ou CNPJ ou o número do passaporte do titular do cartão, quando for o caso, bem como a identificação do afiliado beneficiário no exterior.

No caso de cartões de crédito de validade internacional emitidos no exterior, é encaminhada a este Banco Central relação dos valores devidos a residentes no País, decorrentes de gastos e saques efetuados no mês imediatamente anterior por titular do cartão de crédito, indicando o nome, o número do CPF ou CNPJ, a cidade e o estado do beneficiário no País, bem como a bandeira, o número do cartão do responsável pelo pagamento no exterior e seu país de origem.

O ingresso de moeda estrangeira decorrente do uso no Brasil de cartões de crédito emitidos no exterior e a transferência ao exterior relacionada à utilização no exterior de cartões emitidos no Brasil são efetuados mediante a contratação, por parte da administradora do cartão de crédito, de operação de câmbio, em banco autorizado a operar em



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

câmbio. Em caso de coincidência das datas de remessa e de ingresso da moeda estrangeira, é permitida a realização de operação simultânea de câmbio com emissão ou recebimento de apenas uma ordem de pagamento correspondendo ao saldo credor ou devedor.

Com vistas a permitir a agilização do fluxo desses valores, mediante prévia autorização desta Autarquia, as administradoras de cartões de crédito podem manter conta no exterior, com limite de saldo pré-estabelecido e acompanhado de sua movimentação por este Órgão.

Por fim, a norma em vigor veda a utilização de cartão de crédito para pagamento de importações. Dessa forma, este Banco Central, periodicamente, efetua levantamento, em valores consolidados, dos pagamentos efetuados com cartão de crédito de validade internacional por pessoas físicas e jurídicas residentes no País, comunicando à Receita Federal e ao Ministério Público, caso sejam detectadas movimentações que sejam incompatíveis com a finalidade de uso do cartão ou com a capacidade financeira do titular do cartão.

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

No âmbito do Conselho Monetário Nacional, não existem normas específicas para as instituições financeiras concernentes a cartão de crédito, subordinando-se as operações respectivas às normas aplicáveis às demais operações dessas instituições, tais como:

- a) Resoluções CMN 651, de 12.11.80, e 1.064, de 5.12.85, que facultam a livre contratação das taxas de juros nas operações de crédito;
- b) Resolução CMN 2.303, de 25.7.96, alterada pela 2.747, de 28.6.00, que disciplina a cobrança de tarifas pela prestação de serviços pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar por este Banco Central;
- c) Resolução CMN 2.878, de 26.7.01, alterada pela 2.892, de 27.9.01, que disciplina o relacionamento das instituições financeiras com seus clientes e usuários, estabelecendo, dentre outras, exigências quanto à transparência nas relações contratuais e quanto à efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais.

“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.”

Quanto aos itens III e IV, informo que este Banco Central não tem conhecimento de estudos ou avaliações específicas sobre o referido setor.

(...)

I.1.4 – à Secretaria da Receita Federal

A Presidência desta Comissão encaminhou o ofício OF-TP nº 527 à Secretaria da Receita Federal – SRF, solicitando as informações em conformidade com o item 2, letra “a”, do anteriormente referido Plano de Trabalho e Metodologia de Avaliação.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Em atenção ao referido ofício, por intermédio do Ofício SRF/Gabin nº 215, de 02/02/2004, a SRF encaminhou, em anexo, as Notas Técnicas Copat nº 002/2004 e Cofis/Dimeí nº 004/2004, onde constam as seguintes informações:

Nota Copat nº 002/2004

(...)

No item IV do citado documento é solicitada:

“Avaliação de impacto tributário, econômico e financeiro das atividades de natureza das administradoras de cartão de crédito.”

Considerando a área de atuação desta Secretaria, entende-se que somente cabe manifestação quanto aos aspectos tributários, sendo que a avaliação do aspecto mais amplo, que envolve a ótica econômica e financeira, depende de informações disponíveis nesse Órgão.

Os dados de arrecadação disponíveis (2003) possibilitam estimar que o segmento das administradoras de cartão de crédito auferiu receita bruta da ordem de R\$ 5,2 bilhões, recolhendo, a título de imposto de renda, contribuição social sobre o lucro líquido, Pis e Cofins, um total de R\$ 617 milhões. Ou seja, em relação aos tributos citados, as empresas do setor recolhem, em média, 12% da receita bruta.

Cabe salientar que o setor apresenta elevado grau de concentração, sendo que as cinco maiores empresas são responsáveis por cerca de 99% da receita bruta agregada total.

Nota Cofis/Dimeí nº 004/2004

(...)

2. Inicialmente, registre-se que a Receita Federal tem a competência para fiscalizar os contribuintes cujas operações incidam tributos por ela administrados, inclusive as administradoras de cartão 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.

3. Deixa-se, no entanto, de elencar as empresas já objeto de procedimento fiscal por parte desta Secretaria, tendo em vista o disposto no art. 198 da lei nº 5.172, de 1966 (Código Tributário Nacional).

4. Por oportuno, informa-se que, especificamente em relação às empresas do setor, a Secretaria da Receita Federal instituiu, por meio da Instrução Normativa nº 341, de 15 de julho de 2003, obrigação acessória na qual as administradoras de cartão de crédito devem informar, semestralmente, as operações efetuadas com cartões de crédito, tanto as operações com os usuários dos cartões de crédito quanto às operações com os estabelecimentos credenciados.

I.1.5 – à Presidência do Banco do Brasil

A Presidência desta Comissão encaminhou o ofício OF-TP nº 528 à Presidência do Banco do Brasil – BB, solicitando as informações em conformidade com o item 2, letra “a”, do anteriormente referido Plano de Trabalho e Metodologia de Avaliação.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Em atenção ao referido ofício, por intermédio do Of. PRESI – 0122, de 16/02/2004, o Presidente do BB científica que:

(...)

Com referência aos itens 1-a, 1-b e 1-c, do Plano de Trabalho e Metodologia de Avaliação – decorrente do Relatório Prévio do Relator, Deputado Renato Cozzolino inserido na referida PFC 10/03 -, esclarecemos que as providências ali recomendadas não estão afetas às atribuições do Banco do Brasil.

Em relação ao item 1-d, entendemos que as operações de natureza financeira, utilizando os cartões como meio de pagamento, provocam repercussão positiva na economia como um todo, proporcionando maior agilidade nos negócios, redução dos custos transacionais, refletindo na dinâmica das transações comerciais que verifica-se pela crescente participação das vendas com utilização de cartão, em contrapartida à tendência decrescente na utilização do cheque como meio de pagamento.

(...)

Quanto ao item 1-e, há alguns aspectos que merecem os seguintes comentários:

- em relação às transações feitas no exterior, informamos que os dados são encaminhados ao Banco Central do Brasil. A fatura é emitida estabelecendo a conversão dos valores em dólares dos Estados Unidos da América, na data da operação, para futura conversão em reais, na data do pagamento ou do vencimento da fatura;

- nos casos do envolvimento de uma terceira moeda, o titular paga tarifa sobre o serviço, cobrada pelas bandeiras, sobre a operação de conversão para dólares dos Estados Unidos da América;

- são cobradas tarifas e percentual sobre o valor transacionado, ambas definidas pelas bandeiras, no caso de saques no exterior;

- com respeito às fontes de financiamento, as atividades das administradoras de cartões de crédito, na sua quase totalidade, foram absorvidas pelos bancos múltiplos. De modo que o financiamento das operações é realizado com recursos captados no mercado para aplicação nos diversos produtos e serviços bancários, inclusive o cartão de crédito;

- o contrato de cartão de crédito, tal como os demais produtos bancários, possui a característica de contrato de adesão, justificado pela facilidade na sua operacionalização. A adesão ao contrato é faculdade conferida ao cliente. Quanto a novos produtos e serviços postos à sua disposição, é sempre preservada sua decisão pessoal.

No que se refere à política de atendimento, ressaltamos que é do interesse do Banco a busca constante do aprimoramento nas relações com a clientela. O setor financeiro é um segmento da economia onde a concorrência se mostra bastante acirrada. O atendimento apresenta-se como alternativa para esse enfrentamento no mercado.

O Banco do Brasil, visando proporcionar mais comodidade ao cliente, coloca à sua disposição diversas alternativas, tais como:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

- a própria agência de relacionamento do cliente, ou qualquer um dos 12.382 pontos de atendimento espalhados pelo território nacional (...);
- possibilidade de utilização das centrais de atendimento telefônico;
- página do Banco disponível na internet (...);
- os canais, BB-Responde e BB-Resolve, estão à disposição do cliente para os casos de dúvidas surgidas no seu relacionamento com o Banco.

Em relação ao item 1-f, informamos não ser da competência do Banco do Brasil a função de órgão regulador em matéria de cartões de crédito, ficando prejudicada a análise desse item.

O Banco do Brasil assume, indistintamente, as funções de empresa administradora de cartões e de banco emissor. Nesse sentido, funções como administração do produto, prestação de garantia, concessão de financiamento e o relacionamento com o cliente são desempenhadas pelo Banco Múltiplo.

Quanto ao suporte normativo e legal que respalda o funcionamento do setor, lembramos que as operações com cartões recebem tratamento análogo aos demais produtos bancários, em consonância com normas emanadas pelo Banco Central do Brasil, Receita Federal e Legislação em vigor.

Sob a ótica do Banco, ao assumir o papel de empresa administradora de cartões de crédito, faz-se necessário um breve relato diagnosticando alguns problemas enfrentados pelo setor. Citemos alguns deles:

- inexistência, até a presente data, um cadastro positivo à disposição dos diversos agentes econômicos. Sua implantação poderia contribuir para a diminuição do nível de risco nas operações, fato que traria repercussão positiva no mercado;
- dificuldades na apuração de fraudes e punição de fraudadores, em função da fragilidade da legislação penal, inadequada em relação à tipologia dos crimes praticados contra o setor;
- falta de esclarecimentos e a necessidade da busca de conhecimento 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 com o gerente da conta;
- considerando que o uso do cartão de crédito é um traço de cultura recente no Brasil, educar o cliente para melhor utilização do produto cartão de crédito tem se tornado uma prática de mercado. (...)

I.1.6 – à Presidência do IRB – Resseguros S.A

A Presidência desta Comissão encaminhou o ofício OF-TP nº 529 à Presidência do IRB – Resseguros S.A, reiterado pelo Ofício nº 232/2005/Pres, de 07/07/2005, solicitando as informações em conformidade com o item 2, letra “a”, do anteriormente referido Plano de Trabalho e Metodologia de Avaliação.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Em atenção ao referido ofício, por intermédio do Of. PRESI – 140/2005, de 01/08/2005, a Presidência do IRB – Resseguros informou que em nada poderia colaborar com o trabalho que está sendo realizado, uma vez que as atividades exercidas por aquela empresa (arts. 41, 42 e 44 do Decreto-Lei 73/66) não guardam qualquer relação com o objeto da PFC nº10/2003 (fiscalização de denúncias em relação aos procedimentos administrativos das empresas administradoras de cartão de crédito).

I.1.7 – à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça

A Presidência desta Comissão encaminhou o ofício OF-TP nº 530 à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça – SDE/MJ, reiterado pelo Ofício nº 231/2005/Pres, de 07/07/2005, solicitando as informações em conformidade com o item 2, letra “a”, do anteriormente referido Plano de Trabalho e Metodologia de Avaliação.

Em atenção ao referido ofício, por intermédio do Ofício nº 5996/2005/SDE/GAB, de 20/12/2005, a SDE/MJ encaminhou a Nota nº 744 DPDC/2005 com as seguintes informações:

(...)

1) Em relação ao primeiro questionamento da comissão, “indicação das atividades exercidas em relação ao objeto da PFC 10/2003”.

Quando chega a este departamento alguma denúncia ou o conhecimento de uma situação que configure irregularidade que afete a relação de consumo, são instaurados procedimentos administrativos ou averiguações preliminares, desde que a abrangência da questão seja nacional.

(...)

Deve ser destacado que denúncias em face de empresas administradoras de cartão de crédito eram constantes no âmbito do DPDC, tendo culminado em dezembro de 1998, na assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC entre este departamento e a Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços – ABECS, figurando como compromissária.

Pelo termo, a compromissária assumiu obrigações positivas e negativas, dentre as quais:

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

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

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

iv) 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 esta faça jus, conforme disposição do artigo 51 do CDC;

v) Outras, referentes a cláusulas contratuais.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Ressalte-se que a vontade manifestada no Termo de Ajustamento de Conduta, pela ABECS, era de firmar compromisso entre as suas associadas e o DPDC, no tocante às obrigações listadas, não tendo agido a associação em nome próprio, portanto, sua finalidade foi simplesmente representar os interesses das associadas, conforme dispõe seu Estatuto.

Com a superveniente comprovação do descumprimento de obrigação assumida em Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), em razão do envio aos consumidores de cartões de crédito não solicitados (art. 39, III, do CDC), pelas empresas Bradesco, Credicard S.A. Administradora de Cartões, Banco ABN Amro Real S.A., Fininvest Administradora de Cartões de Crédito S/C Ltda, ABN Amro Administradora de Cartões de Crédito Ltda e Banco do Brasil S.A., este departamento aplicou multa no valor de 500.000 UFIR'S, equivalente a R\$ 532.050,00 (quinhentos e trinta e dois mil reais e cinquenta centavos), para cada uma das referidas empresas.

2) Quanto ao segundo questionamento da comissão parlamentar, "o arcabouço normativo que seguem para desempenho dessas atividades", cumpro frisar que não obstante a carência de normas que regulem essa atividade, as ações não só deste departamento, mas também das autoridades estaduais e municipais competentes de forma concorrente para lidar com a questão, se fundamentam nos princípios e dispositivos da Lei 8.078 de 11 de setembro de 1990, o Código de Defesa do Consumidor; no Decreto 2.181/97, que regulamenta esta lei. No que toca especificamente ao órgão federal, aplica-se também a legislação federal referente aos procedimentos e processos administrativos – Leis 9.873/99 e 9.784/99 e, em portarias deste Ministério.

3) O terceiro questionamento, "diagnóstico dos problemas enfrentados pelo setor do ponto de vista dos órgãos públicos, das empresas administradoras, das empresas controladoras ou associadas e dos usuários/clientes/consumidores", deve ser respondido com base nas denúncias ou solicitações que chegam a este departamento.

Pode-se afirmar que aproximadamente 85% dos procedimentos administrativos que tramitam hoje pelo DPDC, tendo por objeto denúncia de irregularidades de cartões de crédito, referem-se ao envio de cartões sem solicitação do consumidor, o que configura prática abusiva descrita no artigo 39, III do CDC.

No tocante aos órgãos estaduais de defesa do consumidor já participantes do Sistema Nacional de Informação de Defesa do Consumidor (Procons Estaduais do Acre, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, São Paulo e Tocantins) existem 512 registros sobre denúncias/consultas/reclamações sobre envio não solicitado de cartões de crédito durante o ano de 2005.

Outras denúncias relativas a práticas e cláusulas contratuais abusivas são verificadas, tais como:

- não entrega de cópia do instrumento contratual ao consumidor;
- envio de cartões múltiplos (prática em desconformidade com os preceitos do Código de Defesa do Consumidor, quando a função crédito é encaminhada sem necessidade de desbloqueio expresso por parte do consumidor);



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

- cobrança de juros abusivos nas compras a prazo e na correção de débitos em atraso;
- alteração unilateral do limite previamente contratado.

No tocante ao tema de cartões de crédito não existe regulamentação específica, mas esse fato não implica, necessariamente, em um óbice para a defesa do consumidor, pois em se tratando de relação de consumo, as situações podem ser resolvidas com a aplicação do CDC.

4) Quanto ao quarto questionamento, “avaliação de impacto tributário, econômico e financeiro das atividades de natureza financeira das administradoras de cartão de crédito”, entende-se que este departamento não detém informações que possam contribuir para a análise do setor quanto a estes aspectos fixados pela comissão parlamentar.

I.1.8 – à Presidência do Tribunal de Contas da União

A Presidência desta Comissão encaminhou o Ofício nº 55/04 – Pres à Presidência do Tribunal de Contas da União – TCU, solicitando determinar as providências necessárias para o encaminhamento do Processo TC 000.623/92-9 do Banco do Brasil – Administradora de Cartões de Crédito S/A, Ministro Relator Benjamin Zymler, com inteiro teor, a fim de subsidiar a elaboração do presente parecer.

Em atenção ao referido ofício, foi recebido por esta Comissão cópia do supracitado processo, que tratou da prestação de contas relativa ao exercício de 1990 da BB – Administradora de Cartões de Crédito S/A.

I.2 – Da Análise das Informações Recebidas

I.2.1 – Ações de fiscalização das atividades de natureza financeira das administradoras de cartão de crédito

De acordo com as informações recebidas, deve-se destacar, inicialmente, que as administradoras de cartões de crédito não são consideradas instituições financeiras, e, por isso, encontram-se formalmente além da esfera de fiscalização do Banco Central – BACEN, a quem, nos termos da Lei 4.595, de 31/12/64, compete “exercer a fiscalização das instituições financeiras”.

Assim, as administradoras de cartão de crédito não necessitam de autorização do BACEN para operar, nem tampouco, enviam seus demonstrativos contábeis àquela Autarquia. De outra parte, é vedado a essas administradoras financiarem o crédito rotativo sem que seja por intermédio de instituições financeiras, por se tratar de atividade privativa destas últimas.

Deve-se ressaltar, no entanto, que, atualmente, as atividades relacionadas à emissão de cartão de crédito vêm sendo desenvolvidas, praticamente em sua totalidade, por instituições financeiras e, as atividades relacionadas a cartões de crédito, quando exercidas por instituições financeiras, estão sujeitas às normas



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

gerais estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), bem como à supervisão do BACEN.

Nesse sentido, com relação aos procedimentos de fiscalização exercidos em relação a cartões de crédito, esclarece o BACEN que existem procedimentos específicos de exame para as carteiras de financiamento do saldo de cartões (crédito rotativo), por serem essas as que efetivamente se caracterizam como operações de crédito.

De acordo com aquela Autarquia, nos trabalhos de fiscalização realizados, são observados os procedimentos gerais e habituais de inspeção, a fim de apurar os riscos representados por essas carteiras. Esses exames são feitos em conjunto com as demais carteiras de crédito da instituição, sem foco especial na carteira de financiamento rotativo de cartões.

Salienta, também, o BACEN que a supervisão da movimentação de moeda estrangeira é uma atividade de sua competência, conforme a Resolução CMN 1.552, de 22/12/88, e que existe normatização específica sobre o assunto para cartões de crédito, conforme a Circular BCB 2.792, de 12/12/97, que estabelece que as empresas administradoras de cartões de crédito devem apresentar, mensalmente, àquela Autarquia resumo da movimentação ocorrida em sua conta em moeda estrangeira, bem como relação dos valores despendidos em moeda estrangeira por titular de cartão de crédito emitido no País.

Do ponto de vista do combate aos ilícitos financeiros e cambiais, há que se considerar ainda que a Lei 9.613, de 3/3/98, que “dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores”, estabelece que as administradoras de cartões de crédito, dentre outras pessoas jurídicas, devem identificar seus clientes, mantendo registro de transações na forma discriminada pela lei, assim como comunicar operações financeiras que possam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos na lei ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf).

Ressalta, ainda, o BACEN que, embora a atividade das administradoras de cartões de crédito não seja regulamentada por aquele Banco, o fluxo financeiro com o exterior decorrente da utilização de cartões de crédito está regulamentado pela área de assuntos internacionais, por meio da Consolidação das Normas Cambiais.

Para efeito de acompanhamento dessas movimentações, as administradoras de cartões de crédito encaminham àquela Autarquia, mensalmente, uma relação dos gastos e saques em moeda estrangeira efetuados no mês imediatamente anterior, por titular de cartão de crédito de validade internacional emitido no país; bem como uma relação dos valores devidos a residentes no País, decorrentes de gastos e saques efetuados no mês imediatamente anterior, por titular de cartão de crédito de validade internacional emitido no exterior.

Além disso, a norma em vigor veda a utilização de cartão de crédito para pagamento de importações. Dessa forma, o BACEN, periodicamente, efetua levantamento, em valores consolidados, dos pagamentos efetuados com cartão de crédito de validade internacional por pessoas físicas e jurídicas residentes no País, comunicando à Secretaria da Receita Federal – SRF e ao Ministério Público, caso



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

sejam detectadas movimentações que sejam incompatíveis com a finalidade de uso do cartão de crédito ou com a capacidade financeira do titular do cartão.

Por fim, no âmbito do Conselho Monetário Nacional, não existem normas específicas para as instituições financeiras concernentes a cartão de crédito, subordinando-se as operações respectivas às normas aplicáveis às demais operações dessas instituições.

I.2.2 – Procedimentos realizados para apuração e solução de denúncias contra as administradoras de cartão de crédito

Sob a ótica da proteção e defesa do consumidor, o órgão responsável do Poder Executivo, no âmbito federal, pela apuração e solução de denúncias contra as administradoras de cartão de crédito é a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça – SDE/MJ, por intermédio do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor – DPDC.

Conforme o DPDC, quando chega alguma denúncia ou o conhecimento de uma situação que configure irregularidade que afete a relação de consumo, são instaurados procedimentos administrativos ou averiguações preliminares, desde que a abrangência da questão seja nacional.

Citado órgão destaca que denúncias relativas a empresas administradoras de cartão de crédito eram constantes no âmbito do DPDC, tendo culminado em dezembro de 1998, na assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC entre aquele departamento e a Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços – ABECs, que figurava como compromissária.

Pelo termo, a compromissária assumiu obrigações positivas e negativas, dentre as quais:

- i) Não enviar cartões de crédito sem prévia e expressa solicitação dos consumidores;
- ii) Apresentar e esclarecer aos contratantes de seus serviços o texto contratual, de forma clara, precisa e ostensiva;
- iii) Praticar multa moratória limitada ao percentual de 2%, conforme disposição do artigo 52 do Código de Defesa do Consumidor – CDC;
- iv) Rever cláusula relativa aos honorários advocatícios em fase amigável e conferir reciprocidade ao consumidor em relação ao ressarcimento dos custos da cobrança dos valores a que este faça jus, conforme disposição do artigo 51 do CDC.

Ressalta que a vontade manifestada no Termo de Ajustamento de Conduta, pela ABECs, era de firmar compromisso entre as suas associadas e o DPDC, no tocante às obrigações listadas, não tendo agido a associação em nome próprio.

Com a posterior comprovação do descumprimento de obrigação assumida em Termo de Ajustamento de Conduta, em razão do envio de cartões de crédito não solicitados aos consumidores (art. 39, III do CDC), por diversas empresas, o DPDC aplicou multa no valor de 500.000 UFIRs, equivalente à época a R\$ 532.050,00



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

(quinhentos e trinta e dois reais e cinquenta centavos), a cada uma dessas empresas.

Quanto ao arcabouço normativo que segue para o desempenho de suas atividades, o DPDC frisa que, não obstante a carência de normas que regulem essa atividade, as ações, não só daquele departamento, mas também das autoridades estaduais e municipais competentes de forma concorrente para lidar com a questão, se fundamentam nos princípios e dispositivos da Lei 8.078, de 11/09/1990, o Código de Defesa do Consumidor, e no Decreto 2.181/97, que regulamenta esta lei. No que toca especificamente ao órgão federal, aplica-se também a legislação federal referente aos procedimentos e processos administrativos, Leis 9.873/99 e 9.784/99, e em portarias do Ministério da Justiça.

1.2.3 – Impacto em termos tributários, econômicos e financeiros das operações de natureza financeira realizada por intermédio das administradoras de cartão de crédito

O impacto em termos tributários, econômicos e financeiros das operações realizadas por meio das administradoras de cartão de crédito foi abordado pela Secretaria da Receita Federal – SRF e pelas instituições financeiras federais que operam com a atividade em questão, a saber, a Caixa Econômica Federal – CAIXA e o Banco do Brasil – BB.

De acordo com a SRF, os dados de arrecadação disponíveis em 2003 possibilitavam estimar que o segmento das administradoras de cartão de crédito auferiu receita bruta de ordem de R\$ 5,2 bilhões, recolhendo, a título de imposto de renda, contribuição social sobre o lucro líquido, Pis e Cofins, um total de R\$ 617 milhões, ou seja, em relação aos tributos citados, as empresas do setor haviam recolhido, em média, 12% da receita bruta.

Informa ainda que, especificamente em relação às empresas do setor, a SRF instituiu, por meio da Instrução Normativa nº 341, de 15/07/2003, obrigação acessória na qual as administradoras de cartões de crédito devem informar, semestralmente, as operações efetuadas, tanto em relação aos usuários dos cartões de crédito quanto em relação aos estabelecimentos credenciados.

Já do ponto de vista das instituições financeiras federais, que administram cartões de crédito, a CAIXA considera que os impactos da utilização dos cartões de crédito em termos econômicos e financeiros podem ser percebidos na possibilidades de melhor administração do orçamento doméstico.

Sob o aspecto tributário, há a incidência de IOF sobre as operações de crédito, isto é, sobre os financiamentos nas modalidades rotativo e parcelado com juros, bem como sobre a movimentação financeira representada pelo serviço de saque, conforme legislação em vigor.

De acordo com a outra instituição financeira federal, o BB, as operações de natureza financeira, utilizando os cartões como meio de pagamento, provocam repercussão positiva na economia como um todo, proporcionando maior agilidade nos negócios e redução dos custos transacionais, que se verifica pela crescente



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

participação das vendas com utilização de cartão, em contrapartida à tendência decrescente na utilização do cheque como meio de pagamento.

Salienta ainda o BB que, com base em dados divulgados pelo Banco Central, o setor financeiro vem registrando queda regular no volume de cheques trocados nos últimos anos, apesar do crescente volume de negócios e da expansão da base de clientes, demonstrando o crescente interesse dos consumidores pelo uso do cartão como meio de pagamento, dadas as suas vantagens em relação à praticidade, segurança e agilidade.

I.2.4 – Procedimentos administrativos e operacionais empregados pelas administradoras de cartão de crédito

Quanto aos procedimentos administrativos e operacionais empregados pelas administradoras de cartões de crédito, as instituições financeiras federais que atuam no segmento, a CAIXA e o BB, prestaram as seguintes informações.

Com relação às transações internacionais, informa a CAIXA que todas as operações são discriminadas na fatura mensal do cliente, na moeda local e no valor equivalente em dólares americanos, sendo a conversão para a moeda nacional realizada utilizando-se a cotação do dólar vigente na data da emissão da fatura.

Destaca ainda que as informações sobre as cotações do dólar na data do pagamento estão disponíveis para o cliente via Central de Atendimento e que as informações relativas às transações internacionais são informadas periodicamente ao BACEN, conforme determinam as normas fixadas por aquela instituição.

No que tange às fontes e custos de financiamento, segundo a CAIXA, o crédito disponibilizado aos clientes é lastrado em recursos captados no mercado financeiro. Nesse sentido, os custos são compostos pelo custo de captação dos recursos, das despesas administrativas e tributárias, do custo do patrimônio líquido exigível que em conjunto com o spread e os riscos definem as taxas de juros praticadas.

Ainda, de acordo com a CAIXA, não é prática da empresa a inclusão de serviços, tais como seguros e promoções de venda de produtos, nos cartões de crédito por ela administrados, sem expressa autorização do cliente.

Salienta também que diversos canais de comunicação são disponibilizados pela CAIXA aos seus clientes para informações, reclamações, sugestões, compra e cancelamento de produtos e serviços.

Já o BB informa que, em relação às transações feitas no exterior, a fatura é emitida mediante a conversão dos valores em dólares norte-americanos, na data da operação, para futura conversão em reais na data do pagamento ou do vencimento da fatura. Nos casos em que há uma terceira moeda envolvida, o titular paga tarifa, cobrada pelas bandeiras dos cartões, sobre a operação de conversão para dólares norte-americanos. No caso de saques no exterior, são cobradas tarifas e percentual sobre o valor transacionado, ambas também definidas pelas bandeiras.

Segundo o BB, com respeito às fontes de financiamento, as atividades das administradoras de cartões de crédito, na sua quase totalidade, foram absorvidas



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

pelos bancos múltiplos, de modo que o financiamento das operações é realizado com recursos captados no mercado para aplicação nos diversos produtos e serviços bancários, inclusive o cartão de crédito.

Ressalta a instituição que o contrato de cartão de crédito, tal como os demais produtos bancários, possui a característica de contrato de adesão, justificado pela facilidade na sua operacionalização. A adesão ao contrato é faculdade conferida ao cliente e, quanto a novos produtos e serviços postos à sua disposição, é sempre preservada a sua decisão pessoal.

No que se refere à política de atendimento, salienta que o BB coloca à disposição do cliente diversas alternativas, tais como a própria agência de relacionamento ou qualquer um dos pontos de atendimento espelhados pelo território nacional, a possibilidade de utilização das centrais de atendimento telefônico, a página do Banco disponível na internet e os canais BB-Responde e BB-Resolve para os casos de dúvidas surgidas no relacionamento com o Banco.

1.2.5 – Diagnóstico dos problemas existentes e de ações necessárias para o aperfeiçoamento do setor

Algumas instituições consultadas, como o Banco do Brasil – BB, instituição financeira federal administradora de cartões de crédito, e a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça – SDE/MJ, órgão federal responsável pela proteção e defesa do consumidor, elaboraram comentários, segundo sua ótica, quanto aos problemas existentes e possíveis ações voltadas ao aperfeiçoamento do setor.

Do ponto de vista do BB, um breve diagnóstico de problemas enfrentados pelo setor compreenderia os seguintes aspectos:

- inexistência, até aquela data, de um cadastro positivo à disposição dos diversos agentes econômicos. Sua implantação poderia contribuir para a diminuição do nível de risco nas operações, fato que traria repercussão positiva ao mercado;
- dificuldades na apuração de fraudes e punição dos fraudadores, em função da fragilidade da legislação penal, inadequada em relação à tipologia dos crimes praticados contra o setor;
- falta de esclarecimentos e a necessidade da busca de informações por pequena parcela dos usuários, ensejando consultas a diversos órgãos, tais como Procon, Ministério Público, etc., levando questionamentos que poderiam ser resolvidos mediante um simples contato com o gerente da conta;
- considerando que o uso do cartão de crédito é um hábito recente no Brasil, educar o cliente para melhor utilização do produto cartão de crédito tem se tornado uma prática importante de mercado.

Já a SDE/MJ entende que o diagnóstico dos problemas enfrentados pelo setor pode ser respondido com base nas denúncias ou solicitações que chegam ao Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor – DPDC.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Segundo o DPDC, pode-se afirmar que aproximadamente 85% dos procedimentos administrativos que tramitavam naquela data pelo Departamento, tendo por objeto denúncia de irregularidades sobre cartões de crédito, referiam-se ao envio de cartões sem solicitação do consumidor, configurando prática abusiva descrita no artigo 39, III do Código de Defesa do Consumidor – CDC.

Outras denúncias relativas a práticas ou cláusulas contratuais abusivas consistiam em:

- não entrega de cópia do instrumento contratual ao consumidor;
- envio de cartões múltiplos, quando a função crédito é encaminhada sem necessidade de desbloqueio expresso por parte do consumidor (prática em desconformidade com os preceitos do CDC);
- cobrança de juros abusivos nas compras a prazo e na correção de débitos em atraso;
- alteração unilateral do limite previamente contratado.

Enfatiza ainda a Secretaria que, no tocante a cartões de crédito, embora não exista regulamentação específica, esse fato não implica, necessariamente, um óbice para a defesa do consumidor pois, em se tratando de relação de consumidor, as situações podem ser resolvidas com a aplicação do CDC.

I.3 – Conclusão

Cumpre, inicialmente, lembrar que, por meio de emenda aprovada nesta Comissão, o escopo da presente PFC foi redirecionado no sentido de **adotar as medidas necessárias para avaliar como têm atuado os órgãos do Poder Executivo incumbidos da fiscalização das operações realizadas pelas empresas administradoras de cartão de crédito.**

A partir das informações recebidas, pode-se verificar que, no Brasil, embora não haja legislação federal específica regulando a matéria, as atividades de emissão e administração de cartões de crédito são desenvolvidas sob a observância de normas emanadas de órgãos reguladores, tais como o Banco Central – BACEN no que se refere às operações de natureza financeira; a Secretaria da Receita Federal – SRF quanto aos aspectos tributários; e a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça – SDE/MJ no que tange às relações de consumo entre as empresas e seus clientes.

Foi possível constatar que, atualmente, as atividades relacionadas à emissão e administração de cartões de crédito vêm sendo desenvolvidas, praticamente em sua totalidade, por instituições financeiras e as atividades relacionadas a cartões de crédito, quando exercidas por instituições financeiras, estão sujeitas às normas gerais estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), bem como à supervisão do BACEN.

Verificou-se, também, que o fluxo financeiro com o exterior decorrente da utilização de cartões de crédito é regulamentado pelo BACEN, que realiza a supervisão dessa movimentação de moeda estrangeira, visto que as empresas



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

administradoras de cartões de crédito devem apresentar, mensalmente, àquela Autarquia resumo dessas operações, bem como a relação dos valores despendidos em moeda estrangeira por titular de cartão de crédito emitido no País.

Além disso, com o objetivo de combate aos ilícitos financeiros e cambiais, a Lei 9.613/98 estabelece que as administradoras de cartões de crédito devem identificar seus clientes, assim como comunicar operações financeiras que possam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos na lei ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf).

De outra parte, a SDE/MJ enfatizou que, embora não exista regulamentação específica no tocante a cartões de crédito, esse fato não implica, necessariamente, um óbice para a defesa do consumidor pois, em se tratando de relação de consumo, as situações podem ser resolvidas com a aplicação do Código de Defesa do Consumidor.

É o relatório.

II – VOTO

As informações recebidas podem ser consideradas satisfatórias no sentido de que trouxeram a esta Comissão esclarecimentos sobre como têm atuado os órgãos do Poder Executivo, responsáveis pela fiscalização das operações realizadas pelas empresas administradoras de cartão de crédito, bem como a manifestação dos principais órgãos envolvidos na questão.

A partir das informações encaminhadas pelas instituições ouvidas, foi possível a esta Comissão identificar: a) as ações de fiscalização das atividades de natureza financeira das administradoras de cartão de crédito desenvolvidas pelo Poder Executivo; b) os procedimentos realizados para apuração e solução de denúncias contra as referidas empresas; c) o impacto em termos tributários, econômicos e financeiros das operações de natureza financeira, realizadas por estas companhias; d) os procedimentos administrativos e operacionais empregados pelas administradoras de cartão de crédito; e e) um diagnóstico dos problemas existentes e de ações importantes para o aperfeiçoamento do setor.

Além disso, em parceria com a Comissão de Finanças e Tributação que instituiu Subcomissão Especial de Cartões de Crédito que, em 2010, aprovou relatório com indicações de ações, mais resultados foram obtidos a partir de ações conjuntas com o Governo. Alguns desses resultados são:

1. Aumento da Competição no setor (entrada de novos concorrentes)

A imprensa anuncia generosamente que houve aumento de competição no setor decorrente do conjunto de medidas adotadas. Santander, Fidelity, TSYS, GETNET, etc. são novos entrantes.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

2. Fim da exclusividade entre bandeiras (interoperabilidade)

Desde 1º de julho cessou a regra de exclusividade permitindo a interoperabilidade entre todas as bandeiras.

3. Criação de uma “bandeira” local focada em consumidores das classes C, D e E

Anunciada a criação da ELO, uma bandeira com capital nacional para concorrer com as internacionais, com foco em público das classes mais baixas. Ocorreu mediante a união do Bradesco, Banco do Brasil e Caixa. Os cartões com a bandeira ELO já estão sendo emitidos.

4. Redução das taxas de juros cobradas dos lojistas

Segundo o CDL, desde 1º de julho de 2010, quando ocorreu o fim da exclusividade, houve uma redução nas taxas de desconto em torno de 35%. A tendência é de haver reduções maiores ao longo do tempo.

5. Redução do preço do aluguel de POS

O CDL também constatou a redução de custo na locação dos POS. Em alguns casos, chegou a 100%.

6. Redução das taxas de antecipação de recebíveis

O CDL atesta que houve uma redução de 10% nessas taxas com perspectiva de baixas contínuas ao longo do tempo.

7. Fim do envio aos consumidores de cartões não solicitados

O Ministério da Justiça aprovou a Diretiva nº 3/10, em que as empresas do segmento “ficam expressamente proibidas de enviar cartões de crédito aos novos consumidores, sem solicitação e aprovação prévia desses consumidores”.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

8. Transparência na definição na taxa de intercâmbio (valores devidos aos Emissores, relativamente às transações realizadas pelos consumidores portadores de Cartão)

O Código de Ética e Autorregulação implementado pela ABECS assegura esse objetivo.

9. Maiores benefícios para os consumidores

a) Padronização das tarifas a fim de facilitar a comparação de preços pelos consumidores

A Resolução nº 3.919 de 25 de novembro de 2010, do Conselho Monetário Nacional padronizou as tarifas que podem ser cobradas.

b) Maior transparência das informações aos consumidores:

Que ocorreu em três frentes:

1 – aprovação da **Diretiva 02/10**, pelo Ministério da Justiça, em que as empresas ficam obrigadas a explicitar uma série de informações tais como os direitos e obrigações do consumidor, condições de uso do cartão, relação de todas as tarifas devidas por qualquer serviço disponibilizado no cartão, condições de bloqueio, suspensão de uso e cancelamento, condições para rescisão contratual, informações pertinentes ao limite de crédito e pagamento mínimo (quando houver), informações sobre a cobrança de encargos, taxas, tarifas, multas, IOF, seguros etc e a criação de canais de atendimento ao consumidor;

2 – aprovação da **Diretiva 04/10**, pelo Ministério da Justiça, em que as empresas devem informar aos consumidores: valor total da fatura em destaque, data de vencimento da fatura em destaque, encargos sobre o saldo financiado, encargos máximos sobre o financiamento do próximo período e atraso, encargos para saques efetuados, encargos máximos para saques efetuados no próximo período, encargos de IOF adicional e Custo Efetivo Total – CET para financiamento;

3 – A **Resolução nº 3.919 de 25 de novembro de 2010**, do Conselho Monetário Nacional estabelece aspectos adicionais a serem observados pelas empresas do setor.

c) Redução do excessivo número de tarifas. Extinção de tarifas que não implicam em efetiva prestação de serviços.

A Resolução nº 3.919 de 25 de novembro de 2010, do Conselho Monetário Nacional reduziu de 80 para 5 os serviços passíveis de cobrança.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

d) Maior controle sobre as práticas das empresas integrantes do segmento

Lançamento do Selo ABECS de conformidade das empresas associadas com a defesa do consumidor, apontando critérios de aderência para recebimento do selo.

e) Estabelecimentos de novas regras ao segmento de cartões que impliquem em aumento de competição

Houve a implementação do Código de Auto-regulação que envolve o estabelecimento de regras obrigatórias para todas as empresas do segmento, a saber:

1 - abertura da atividade de credenciamento e licenciamento de Esquemas de Quatro Pontas, de forma a viabilizar um ambiente de credenciadoras multi-bandeiras e bandeiras multi-credenciadoras;

2 - implementação da interoperabilidade dos Terminais de captura de transações de propriedade das credenciadoras com diversas bandeiras disponibilizadas pelas credenciadoras, observadas as condições técnicas, comerciais e de segurança negociadas caso a caso, com vistas a otimizar o uso de cada Terminal e a eficiência da indústria;

3 - um ambiente competitivo nos mercados de Cartões, com vistas a promover o convívio e a concorrência de múltiplas plataformas, inclusive eventuais novos esquemas locais de cartões de débito;

4 - a disponibilização por parte de cada bandeira de ao menos uma câmara de compensação e liquidação financeira das suas transações que seja independente de qualquer credenciadora;

5 - definição das Taxas de Intercâmbio separadamente pelas respectivas bandeiras e a aplicação a todos os participantes de seus sistemas de pagamento, levando em conta fatores locais;

6 – vedação ao oferecimento de condições comerciais que condicionem o credenciamento à exclusividade na outorga de licenças;

7 – vedação a adoção de regras ou medidas anticompetitivas que possam comprometer a criação de esquemas locais de cartões.

10. Estabelecimento de regras que não impeçam o desenvolvimento de novas tecnologias

As regras impostas até o momento não impediram o desenvolvimento de novas alternativas tecnológicas. São anunciados sistemas modernos de *mobyle payment*, chaveiros com chip, sistemas de pagamento sem contato, pagamento por celular, *pay pass*, *pay wave*, etc.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

11. Criação de novos canais de comunicação dos consumidores com as empresas emissoras

A ABECS atendeu essa exigência e inaugurou um espaço em seu site para o consumidor registrar suas dificuldades com os bancos, envios de cartões não solicitados e falhas nos programas de recompensas oferecidos pelas instituições. A entidade lançou o portal Central Especial de Atendimento aos Procons (Ceap) também com o objetivo de facilitar o atendimento. No site www.cartaoceap.com.br, é possível encontrar informações sobre todas as instituições emissoras de cartão de crédito e o telefone dos Procons.

12. Educação Financeira

A questão da educação financeira tem sido tratada em várias frentes:

1. Campanha educativa ABECS: televisão, revistas, internet, rádio e jornais.
2. Indicações contidas no relatório da Subcomissão;
3. Projetos de Lei em tramitação defendendo a inclusão como matéria no *currículum* escolar;
4. Iniciativas próprias de várias organizações dentro da Estratégia Nacional de Educação Financeira dirigida pelo Banco Central do Brasil; e
5. Circular nº 3.512, de 25 de novembro de 2010, do Banco Central do Brasil que aumentou o limite mínimo de pagamento do rotativo para evitar o superendividamento.

Por se tratar de um processo educacional, deve perdurar no longo prazo para ampliar seus efeitos sobre a população.

13. Aumento da segurança (cartões com chip)

No Brasil, 42% dos plásticos já contam com esse dispositivo e a indústria caminha a passos largos para a substituição de sua totalidade para que todos passem a conter o mecanismo de segurança.

14. Extensão ao setor de cartões das regras aplicadas aos bancos sobre tarifas



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

A **Resolução nº 3.919 de 25 de novembro de 2010**, do Conselho Monetário Nacional aplicou as medidas antes direcionadas às tarifas bancárias para o segmento de cartões.

Conforme expusemos, o relatório prévio desta PFC foi redirecionado no sentido de **adotar as medidas necessárias para avaliar como têm atuado os órgãos do Poder Executivo incumbidos da fiscalização das operações realizadas pelas empresas administradoras de cartão de crédito. Resta inequívoca a constatação de que estas ações por parte do Poder Executivo foram e continuam sendo implementadas.**

Como se vê, não foram poucas as medidas implementadas no setor de cartões de crédito em função do trabalho conjunto desta Casa, do Banco Central e do Ministério da Fazenda.

Entendemos que medidas em excesso, podem inviabilizar a inclusão de novos consumidores nesse segmento, como é a meta deste Governo. Assim sendo, **VOTAMOS pelo encerramento e arquivamento da presente PFC por considerar satisfatórias as informações recebidas e as medidas já implementadas, não havendo, no momento, providência adicional a ser tomada por parte desta Comissão.**

Sala da Comissão, de maio de 2011.

Deputado Vilaba

Deputado Otoniel Lima

Deputado

Deputado