

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 52, DE 2003.

**(Apensos: Projeto de Lei Complementar nº 173, de 2004;
Projeto de Lei Complementar n.º 287, de 2008; Projeto de Lei Complementar nº
431, de 2008; Projeto de Lei Complementar nº 546, de 2009
e Projeto de Lei Complementar nº 71, de 2011)**

Estabelece limite para a taxa de juros praticada por instituições financeiras nacionais a pessoas físicas e jurídicas.

Autor: Deputado EDUARDO CUNHA

Relator: Deputado JOÃO DADO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 52, de 2003, de autoria do Deputado Eduardo Cunha, estabelece essencialmente, em seu art. 1º, que a taxa de juros cobrada pelas instituições do sistema financeiro nacional, em transações com pessoas físicas e jurídicas, não poderá exceder ao dobro da praticada pelo Banco Central do Brasil na remuneração da dívida pública, qual seja a taxa Selic.

O PLP nº 173/2004, apensado, de autoria do Deputado Welinton Fagundes, pretende oferecer nova redação ao inciso IX do art. 4º da Lei nº 4.595, de 31/12/1964, determinando que as taxas de juros reais, praticadas pelas instituições financeiras em suas operações de crédito, não poderão ser superiores a 12% ao ano, para operações contratadas com pessoas físicas, e a 8% ao ano, para operações contratadas com pessoas jurídicas, sendo permitida somente a capitalização anual dos juros na forma da legislação civil vigente.

Já os PLP nº 287/2008, de autoria do saudoso ex-Deputado Dr. Pinotti, e PLP nº 431/2008, de autoria do Deputado Roberto Britto, apensados, são idênticos e propõem o acréscimo de dois novos parágrafos 8º e 9º ao art. 4º da mesma Lei nº 4.595, de 1964, determinando que o Conselho Monetário Nacional regulará (i) a forma de cálculo, pelas instituições financeiras, da taxa efetiva das operações creditícias a serem contratadas por pessoas naturais; e (ii) a obrigatoriedade de divulgação, pelas instituições financeiras, da taxa efetiva das destas operações (§8º). Também propõem que o Conselho Monetário Nacional “limitará as remunerações cobradas pelas instituições financeiras em empréstimo

vinculado ou não a aquisição de bem móvel ou serviço, concedido a pessoa natural, quando a taxa de juros efetiva da operação superar em trinta e três inteiros e trinta e três milésimos por cento a taxa de juros efetiva média, apurada pelo órgão fiscalizador das instituições financeiras no trimestre antecedente, cobrada pelas instituições financeiras nas operações de mesma natureza e sujeitas a riscos semelhantes” (§9º).

Já o PLP nº 546, de 2009, oriundo da Comissão de Legislação Participativa, determina que a taxa de juros cobrada nas operações de empréstimo e financiamento concedidos pelas instituições financeiras e demais instituições que operam com crédito, não poderá exceder em mais de 40% a taxa de captação dos recursos que lastreiam a operação. Obriga também as mencionadas instituições a informar, no contrato de empréstimo ou financiamento, a fonte dos recursos e o custo de captação. Finalmente reza que a fiscalização sobre o custo de captação e o valor de juros cobrados no empréstimo ou financiamento ficará a cargo do Banco Central do Brasil.

Finalmente o PLP nº 71, de 2011, de autoria do Deputado Ricardo Berzoini, pretende incluir entre os objetivos do Conselho Monetário Nacional (art. 3º da Lei nº 4.595, de 1964) o de “zelar para que as instituições financeiras, no estabelecimento de taxas de juro nas operações de crédito, observem a razoabilidade entre o custo de captação e demais custos e evitem a abusividade dos juros cobrados das pessoas naturais e jurídicas”.

A proposição principal, bem como os projetos apensados, tramitam em regime de prioridade, estando sujeitos à apreciação do Plenário desta Casa.

II – VOTO DO RELATOR

A proposição apresentada pelo ilustre Deputado Eduardo Cunha chega a esta Comissão de Finanças e Tributação em momento muito oportuno, quando, após quase nove anos da promulgação da Emenda Constitucional nº 40, em 29 de maio de 2003, foram revogados todos incisos e parágrafos do artigo 192 da Constituição Federal e, em especial, seu § 3º que estipulava: *“as taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano; a cobrança acima deste limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar.”*

Como bem salienta o Colega Deputado Welinton Fagundes em sua justificativa do Projeto de Lei Complementar 173, de 2004:

“O Congresso Nacional, naquela ocasião, entendeu, portanto, que o mandamento constitucional anterior, no tocante à limitação dos juros praticados pelo Sistema Financeiro Nacional, não se coadunava com a realidade econômica nacional, carecendo de fundamentos macroeconômicos que assegurassem a manutenção de um teto para a taxa de juros no texto constitucional”.

O Parlamentar continua, afirmando que após essa reforma na Carta Magna, “o Sistema Financeiro Nacional se vê ainda mais desobrigado de manter qualquer coerência ou vinculação lógica entre o baixo custo de captação do dinheiro e as altíssimas taxas de juros repassadas aos seus clientes, o que tem contribuído para os exorbitantes níveis do ‘spread’ bancário no Brasil”.

No tocante à fixação de limite para a cobrança de taxas de juros pelas instituições financeiras, entende-se que o problema é mais complexo, uma vez que há uma diferença de foco na solução da questão conforme a interpretação do Supremo Tribunal Federal e do Congresso Nacional. Como dito acima, este último já decidiu que há dificuldades técnicas e jurídicas para se limitar o patamar de taxas de juros na lei. O STF entende que não se deve averiguar a situação a posteriori.

Salutar para melhor compreensão do tema, a reprodução de trecho do voto do Ministro Eros Grau proferido no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.591 que questionava a aplicação do Código de Defesa do Consumidor (CDC) às relações bancárias, financeiras, securitárias e creditícias:

“Deveras, a mera e simples comparação entre o montante da chamada taxa SELIC – que, sem nenhuma dúvida, é bastante elevada, se a considerarmos em relação à praticada em outros países – e a soma da efetivamente cobrada no plano de cada negócio individualmente considerado celebrado com os tomadores de crédito evidencia ser indispensável o efetivo controle da composição dessa soma. E não apenas nas hipóteses de relação entre banco, fornecedor de crédito, e cliente, pessoa física, senão também quando se trate de pequena ou média empresa. Pois, aqui se instala – de modo pronunciado – uma relação de dominação, em cujo pólo ativo comparecem os bancos, no pólo passivo, suportando-a, o devedor. Em certos casos, autênticas situações de dependência econômica.

O cliente do banco coloca-se sob os efeitos de uma relação de dominação, inclusive a que o abarca quando compelido a depositar em uma instituição financeira suas poupanças. Desejo dizer, com isso, que o Banco Central está vinculado pelo dever-poder de controlar vigorosamente a definição contratual do custo das operações ativas e da remuneração das operações passivas praticadas por instituições financeiras no desempenho da intermediação de dinheiro na economia.

Daí porque tenho como indispensável a coibição de abusos praticados quanto instituições financeiras acrescentam à taxa básica de juros, a chamada taxa SELIC, taxas adicionais de serviços e outros que tais. Vale dizer: tudo quanto exceda a taxa base de juros, os percentuais que a ela são adicionados e findam por compor o spread bancário, tudo isso pode e deve ser controlado pelo Banco Central e, se o caso, pelo Poder Judiciário. Não incide, contudo, sobre esta matéria – repito: definição do custo das operações ativas e da remuneração das operações passivas praticadas por instituições financeiras no desempenho de intermediação de dinheiro na economia – não incide, dizia eu, o micro sistema do Código de Defesa do Consumidor, mas sim o Código Civil. O fato é que tudo quanto exceda o patamar da taxa SELIC é pura relação contratual. Por óbvio, a abusividade a onerosidade excessiva na composição contratual dessa taxa, além de outras distorções, são passíveis de revisão nos termos dos preceitos aplicáveis do Código Civil – e, repito ainda, não somente em benefício do cliente pessoa física, mas também em especial das pequenas empresas, em relação às quais a dependência econômica pode estar francamente caracterizada.(...)”

No relatório que apresentou quando da discussão de embargos de declaração interpostos na ADI mencionada, o ministro Eros Grau aceita indiretamente o cabimento do CDC no questionamento da abusividade no estabelecimento da taxa de juros. Afirma o magistrado que “não há preceito nenhum no Código de Defesa do Consumidor que não tenha sido albergado pelo Código Civil”.

Fica evidente nesta polêmica que é necessário cuidar da abusividade e onerosidade excessiva, no que tange aos juros cobrados nas operações de crédito, sejam elas aplicadas a pessoas naturais ou jurídicas de pequeno e médio portes. A diferença de abordagem seria, como referido, entre o estabelecimento de um teto, um limitador, ou um tratamento a posteriori.

Há que buscar, sim, uma maneira de limitar, ao menos, as margens (*spreads*) praticadas pelos bancos, uma vez que, a despeito de inúmeras medidas legislativas tomadas pelo Governo passado, não houve a desejada redução dessas margens de ganho praticadas pelos bancos nas suas operações de financiamentos e empréstimos. A própria Lei nº 10.931/04 (oriunda da MP nº 2.160/01) e a nova lei de recuperação e falência de empresas, Lei nº 11.101/05, foram concebidas com o propósito de oferecer eficazes mecanismos ao sistema financeiro para reduzir os altos *spreads* bancários, o que, na prática, não se verificou em nenhum momento até os dias atuais.

Com a devida vênia, no que diz respeito à limitação dos juros, a proposta do ilustre autor do projeto de lei complementar sob análise, embora meritória por enfrentar a situação, não traz a melhor solução, uma vez que pretende fixar a taxa de juros como percentual (o dobro) da taxa SELIC. Tal medida enrijece o sistema de formação de preços, o que impede a aplicação em casos específicos, de acordo com a modalidade do crédito. Supondo um empréstimo de pequeno valor, o custo administrativo imputado em sua realização tende a ser próximo daquele de mesma natureza, mas de valor equivalente ao décuplo da menor. Imaginando, como exemplo, uma operação de R\$ 100,00 e outra de R\$ 1.000,00, ambas na modalidade de crédito pessoal, o registro de contratos, implementação no sistema, alocação de funcionário para atendimento, tenderiam a ser exatamente os mesmos. Isto significa que o custo administrativo incide com peso maior no empréstimo de menor monta, encarecendo os juros cobrados.

Continuando a análise do exemplo, ou se faz um “subsídio”, por parte do tomador dos R\$ 1.000,00 em benefício daquele que emprestou R\$ 100,00, fazendo o primeiro arcar com maior custo, ou cobra-se taxas de juros distintas, em termos percentuais, mais elevadas na operação de menor valor.

Acrescente-se ao exemplo, a diferença em termos de garantias e de perfil de risco apresentado pelo tomador de crédito. Há modalidades de operações que não têm garantias e outras que contam com elas.

Alerta deve ser feito, contudo, para não recair sobre o exemplo a justificativa para o abuso e o excesso de ônus. Razão pela qual, solução deve ser buscada sem perder de vista este, que talvez seja um dos principais argumentos levantados pelas instituições financeiras para afastar do âmbito da lei a determinação de limites.

A proposição de autoria do Deputado Ricardo Berzoini tem total sintonia com o que foi debatido até o momento. Ela pretende incluir entre os objetivos do Conselho Monetário Nacional o de “zelar para que as instituições financeiras, no estabelecimento de taxas de juro nas operações de crédito, observem a razoabilidade entre o custo de captação e demais custos e evitem a abusividade dos juros cobrados das pessoas naturais e jurídicas”. Embora principiologicamente a medida, vez que continua indefinido o que seria abusivo, atribui responsabilidade ao citado Conselho acerca da matéria.

Ficou apenas de fora da concepção original a alusão aos órgãos de defesa do consumidor. Como demonstrado, é certa a participação desses órgãos na defesa do consumidor em casos que requeiram essa proteção, inclusive naqueles cujo fornecedor é um dos participantes dos sistemas financeiro e securitário nacionais. Ainda assim, reparar essa omissão se faz necessário por dois motivos: o primeiro, diz respeito à insistência dos citados fornecedores em querer esquivar-se do cumprimento dos mandamentos do CDC, buscando guarida no Conselho Monetário Nacional, que arvorou-se até mesmo outrora a extrapolar sua delegação legislativa criando um breve “código de defesa do consumidor bancário”. O segundo, que não deixa de manter relação com o primeiro, leva em conta que a participação exclusiva do Conselho Monetário Nacional pode gerar problemas de captura, caracterizada pela influência das empresas reguladas sobre o órgão regulador. Insta, portanto, interpor um terceiro agente nesta relação, de modo a promover uma melhora de cunho institucional.

Finalmente, registre-se que a definição de juros abusivos no âmbito das relações de consumo, dada a desatenção desta Casa sobre o tema, se encontra a cargo dos tribunais. A jurisprudência tem decidido que são assim classificados aqueles que ultrapassam a média praticada pelo mercado em modalidade contratual semelhante, conforme reproduzido abaixo:

“Cabalmente demonstrada pelas instâncias ordinárias a abusividade da taxa de juros remuneratórios cobrada, deve ser feita sua redução ao patamar médio praticado pelo mercado para a respectiva modalidade contratual.” (REsp 1036818/RS, Rel. Min. Nancy Andrighi, Terceira Turma, DJe 20/06/2008)

Sobre este tema, se aproximaram da solução as proposições dos ex-Deputados Dr. Pinotti e Roberto Britto, cabendo destacar que ao se estabelecer uma taxa média se incorre em vários riscos, dentre eles o de uma colusão visando a sua elevação. Além disso, deve ser levada em conta a

necessidade ou não de ponderação em função de volume de negócios. Grandes bancos poderiam, em função do peso que têm na concessão de empréstimos, praticar taxas mais altas e levar a média, se ponderada, para cima. Portanto, deve ser melhor estudada uma solução que atenda de maneira adequada o estabelecimento daquele teto que pode ser entendido como o preço justo do dinheiro.

Diante desse quadro, aproveitamos o momento que a Comissão de Finanças e Tributação se reúne para debater o tema, para fazer as alterações legislativas necessárias que incluem, na forma de um substitutivo, implementar tanto a sugestão do Deputado Ricardo Berzoini, quanto a dos ex-Deputados Dr. Pinotti e Roberto Britto. No caso desta última proposição, determinando que o Conselho Monetário Nacional estabeleça, para cada modalidade de crédito, uma taxa, resultante de apuração junto ao mercado, que possa configurar a abusividade.

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar as proposições quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, art.53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”.

De acordo com o Regimento Interno, somente aquelas proposições que "importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública" estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária. Neste sentido dispõe também o art. 9º de Norma Interna, aprovada pela CFT em 29.05.96, *in verbis*:

"Art. 9º Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira deve-se concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não."

A aprovação da matéria contida no projeto de lei complementar sob análise bem como nos apensados PLC n.º 287, de 2008; PLC n.º 431, de 2008; e PLC n.º 546, de 2009, não afetaria as despesas ou receitas públicas federais, uma vez que estes projetos estabelecem um teto para as taxas de juro bem acima das relevantes e usuais nas operações financeiras da União. Já o PLC nº 173/2004, apensado, malgrado possíveis danos à condução da política monetária dele decorrentes, tem de ser considerado adequado, do ponto de vista estrito da

adequação financeira e orçamentária, na medida que pode implicar em economia de despesas com juros, para a União.

Diante do exposto, somos pela não implicação em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública federal do Projeto de Lei Complementar nº 52, de 2003, e dos apensados Projeto de Lei Complementar nº 287, de 2008, Projeto de Lei Complementar nº 431, de 2008, Projeto de Lei Complementar nº 546, de 2009, e Projeto de Lei Complementar nº 71, de 2011; e pela adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei Complementar nº 173, de 2004, também apensado.

Quanto ao mérito, votamos pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 52, de 2003, e dos apensados Projeto de Lei Complementar nº 287, de 2008, Projeto de Lei Complementar nº 431, de 2008, Projeto de Lei Complementar nº 546, de 2009, Projeto de Lei Complementar nº 71, de 2011; e do Projeto de Lei Complementar nº 173, de 2004, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado JOÃO DADO

Relator

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 52, DE 2003.

(Aposos: Projeto de Lei Complementar nº 173, de 2004;
Projeto de Lei Complementar nº 287, de 2008; Projeto de Lei Complementar nº
431, de 2008; Projeto de Lei Complementar nº 546, de 2009;
e Projeto de Lei Complementar nº 71, de 2011)

Estabelece limite para a taxa de juros
praticada por instituições financeiras nacionais a
pessoas físicas e jurídicas.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 3º da Lei nº 4.595, 31 de dezembro de 1964,
passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VIII:

“Art. 3º.....

.....

*VIII – zelar, em conjunto com os órgãos de defesa do
consumidor quando este último for tomador, e isoladamente nos demais casos, para
que as instituições financeiras, no estabelecimento de taxas de juros nas operações
de crédito, observem a razoabilidade entre o custo de captação e demais custos, e
evitem a abusividade dos juros cobrados das pessoas naturais e jurídicas,
considerando, em relação às últimas, a sua competitividade, e em relação às
primeiras, a sua hipossuficiência.” (NR)*

Art. 2º O art. 4º da Lei nº 4.595, de 11 de dezembro de 1964,
passa a vigorar acrescido dos seguinte §§ 8º e 9º:

“Art. 4º

I -

.....

§ 8º O Conselho Monetário Nacional, no exercício das atribuições previstas no inciso IX deste artigo, limitará as remunerações cobradas pelas instituições financeiras em empréstimo vinculado ou não a aquisição de bem móvel ou serviço, concedido ao consumidor, quando a taxa de juros efetiva da operação superar a taxa teto da modalidade contratada.

§9º A taxa teto mencionada no parágrafo anterior será apurada mensalmente, para cada modalidade de operação, conforme metodologia estipulada em conjunto pelo Banco Central do Brasil, pelo Departamento de Defesa do Consumidor, do Ministério da Justiça e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico, do Ministério da Fazenda, e deve, no mínimo:

I – considerar as taxas das operações realizadas para a modalidade pelas instituições nas operações de mesma natureza e sujeitas a riscos semelhantes no trimestre antecedente ao mês anterior ao da divulgação;

II – utilizar parâmetros estatísticos consistentes de modo a evitar a manipulação da taxa teto apurada, seja na ponderação das operações praticadas pelas instituições de maior porte, seja na consideração não ponderada das que cobram taxas mais elevadas.” (NR)

Art. 3º Enquanto não forem divulgadas as taxas teto, o valor da mesmas, qualquer que seja a modalidade de operação, será a taxa apurada no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) e divulgada pelo Departamento de Operações do Mercado Aberto do Banco Central do Brasil, denominada taxa Selic.

Art. 4º Esta lei complementar entra em vigor no prazo de 90 (noventa) dias de sua publicação oficial.

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado JOÃO DADO

Relator