

Tarifa de confecção de cadastro: o poder regulamentar do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional sobre as tarifas bancárias diante do direito do consumidor

Andressa Sá Rodrigues Cintra¹

Resumo: Este artigo tem como objetivo analisar a tarifa de confecção de cadastro cobrada pelas instituições financeiras nos contratos de financiamento e autorizada pela Resolução 3.919/10 do Conselho Monetário Nacional sob a perspectiva do Direito do Consumidor, a partir de um estudo acerca do poder regulamentar do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional sobre as tarifas bancárias, em especial, a Tarifa de Confecção de Cadastro, diante do conflito existente entre o posicionamento da Fundação Procon/SP fundamentado pelo Código de Defesa do Consumidor e as resoluções editadas pelo Banco Central e pelo Conselho Monetário Nacional.

Palavras-chave: Tarifa de confecção de cadastro. Banco Central do Brasil. Conselho Monetário Nacional. Direito do consumidor. Fundação Procon/SP.

¹ Aluna do 4º ano do período noturno da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. Estagiária do escritório Almeida e Balieiro Advogados Associados e ex-estagiária na área técnica de Assuntos Financeiros da Fundação Procon/SP. E-mail: deca_cintra@yahoo.com.br.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo analisar a tarifa de confecção de cadastro sob a perspectiva do Direito do Consumidor a partir de uma análise sobre o Poder regulamentar do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil.

O artigo partirá de informações divulgadas nas listas de reclamações da Fundação Procon/SP dos anos de 2011 e 2012 em que instituições financeiras lideraram a relação que identifica os fornecedores mais reclamados, se destacando entre as reclamações a cobrança da Tarifa de confecção de cadastro, que será objeto de análise.

O Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil possuem legítimo Poder Regulamentar sobre as tarifas bancárias, a eles conferido pela Lei 4.595/64, portanto, podem emitir resoluções como a 3.919/10 desde que respeitadas os limites a elas estabelecidos.

Em contrapartida, no ponto de vista da Fundação Procon/SP, o fato gerador da Tarifa de Confecção de Cadastro consiste em atividade ínsita ao fornecedor, portanto, deveria ser por ela custeado, o que torna abusiva a cobrança da Tarifa nos moldes do Código de Defesa do Consumidor.

Tomando como ponto de partida as reclamações dos consumidores na Fundação Procon/SP, o artigo analisará a Tarifa de Confecção de Cadastro regulamentada na resolução do CMN, em seguida partirá para um breve estudo sobre o Poder Regulamentar do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil sobre as tarifas bancárias, seguida de uma análise da Tarifa de Confecção

de Cadastro diante do Código de Defesa do Consumidor e por fim, observado o conflito entre normas, e tomando por base a premissa de que não devem haver normas incompatíveis no ordenamento jurídico, o artigo apresentará um possível critério para a solução do conflito.

1 TARIFA DE CONFECÇÃO DE CADASTRO NAS RECLAMAÇÕES DA FUNDAÇÃO PROCON/SP

Intitulada de “Cadastro de Reclamações Fundamentadas”, é publicada anualmente pelo Diário Oficial do Estado de São Paulo uma lista de reclamações do Procon do Estado de São Paulo, apresentando o atendimento geral de reclamações mensalmente e o número de reclamações atendidas e não atendidas (NUNES, 2013:652).

Segundo afirma Bessa (2010:378), “os Procons, bem como todos os órgãos públicos de defesa do consumidor, possuem o dever de organizar e divulgar relação 652), entende o conteúdo do caput do art. 44 do CDC como uma contrapartida da lei aos serviços de proteção de crédito. Assim, do mesmo modo que os serviços de proteção de crédito possuem acesso aos dados dos consumidores, os consumidores passam a estar cientes dos problemas de alguns setores e fornecedores.

Deste modo, este artigo partirá de informações divulgadas no “Cadastro de Reclamações Fundamentadas” e no “Ranking geral de Reclamações fundamentadas” da Fundação Procon/SP dos anos de 2011 e 2012.

Segundo informações divulgadas no Ranking Geral de reclamações fundamentadas da Fundação Procon/SP; durante dois

anos consecutivos (2011 e 2012) instituições financeiras lideraram a relação que identifica os fornecedores mais reclamados, e ainda segundo informações divulgadas pelo órgão, se destaca entre as reclamações contra as instituições financeiras o questionamento acerca da cobrança de tarifas consideradas indevidas pelos consumidores e também pela Fundação Procon/SP, entre elas a cobrança da Tarifa de Confecção de Cadastro², que será fruto de análise no presente artigo.

A tarifa de cadastro, ou tarifa de confecção de cadastro geralmente cobrada em contratos de financiamento, também conhecida como TC ou TAC, regulamentada pela Resolução Nº 3.919/10 do CMN, é definida na referida Resolução como a tarifa que tem como fato gerador a “realização de pesquisa em serviços de proteção ao crédito, base de dados e informações cadastrais, e tratamento de dados e informações necessários ao início de relacionamento decorrente da abertura de conta de depósitos à vista ou de poupança ou contratação de operação de crédito ou de arrendamento mercantil, não podendo ser cobrada cumulativamente”.

O artigo 1º da Resolução 3.919/10 do CMN conceitua como tarifa:

a cobrança de remuneração pela prestação de serviços por parte das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

Assim, tarifa nos moldes da resolução 3.919/10 é a contraprestação de um serviço fornecido pelas instituições financeiras e outras instituições autorizadas a funcionar pelo

² SÃO PAULO (Estado). Fundação de proteção e defesa do consumidor. *Cadastro de Reclamações fundamentadas 2012*. São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.procon.sp.gov.br/pdf/Reltarifas_2012.pdf>. Acesso em: 2 Ago 2013.

BC, fixada contratualmente, desde que o serviço tenha sido autorizado ou solicitado pelo cliente.

A Tarifa de Cadastro é a tarifa cobrada pelas instituições financeiras com a finalidade de custear a pesquisa nos bancos de dados de consumo e cadastros de consumidores informações necessárias ao fornecedor para o início de relacionamento decorrente do contrato que está sendo estabelecido, geralmente, nos contratos de financiamento. Assim, o serviço fornecido como contraprestação ao pagamento da tarifa é a pesquisa nos arquivos de consumo.

Os bancos de dados e os cadastros de consumidores consistem em espécie da qual o gênero é o arquivo de consumo, que abrange todas as modalidades de armazenamento de informações sobre os consumidores, para a sua utilização em operações de consumo, especialmente as executadas mediante crédito (BENJAMIN, 2011:443-444), que é o caso dos contratos de financiamento, nos quais é cobrada a Tarifa de Confecção de Cadastro.

Embora a Tarifa de Confecção de Cadastro venha liderando as reclamações da Fundação Procon/SP e seja considerada pelo órgão de defesa do consumidor como indevida, ela é permitida e regulamentada pela Resolução 3.919/10 do Conselho Monetário Nacional e pelas portarias do Banco Central do Brasil que tem seu poder legitimado pela Lei 4.595/1964.

2 PODER REGULAMENTAR DO BANCO CENTRAL E DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL SOBRE AS TARIFAS BANCÁRIAS

Abrão (2007:287), entende que:

A extraordinária rapidez com que se

desenrolam os fatos da vida econômica e financeira dificilmente pode ser acompanhada pela edição de normas reguladoras pelo Poder Legislativo [...] a norma reguladora necessita acompanhar os fatos. Daí a premência da edição de leis menores, de elaboração mais rápida e menos complexa [...]

O mundo atual possibilita uma movimentação intensa nos fatos da vida econômica e financeira, o que dificulta o acompanhamento das alterações ocorridas diariamente nesse contexto pelo Poder Legislativo. Assim, torna-se necessária a existência de normas que regulem os fatos que surgem ou que são constantemente alterados, e daí surge a necessidade de que outros órgãos venham a criar normas de elaboração e aplicação menos complexa.

Assim, cabe também aos órgãos do Poder Executivo, exercer poder regulamentar, para que façam prevalecer o interesse público e acompanhem as alterações constantes na sociedade.

Segundo Abrão (2007:288-289):

[...] a Lei 4.595 de 31 de dezembro de 1964, que dispõe acerca do Sistema Financeiro Nacional, atribuiu ao Conselho Monetário Nacional a finalidade de formular a política da moeda e do crédito, podendo, para tal, tomar deliberações a respeito da matéria financeira, com base nas quais o Banco Central baixa resoluções com efeito cogente em relação às instituições financeiras em geral, e aos bancos em particular [...]

Com base na Lei n. 4.595/1964 a competência para editar normas para regulamentar detalhadamente o funcionamento do setor bancário e das instituições financeiras

é do Conselho Monetário Nacional e cabe ao Banco Central do Brasil executar tais normas “mediante atos fiscalizatórios e sancionatórios” (NETO, 2005:97), ou seja, o Conselho Monetário Nacional possui o Poder Regulamentar para editar normas que regulem o setor bancário e as instituições financeiras e o Banco Central é quem supervisiona, dá cumprimento às normas e aplica as penalidades.

“As resoluções são atos administrativos normativos expedidos pelas altas autoridades do Executivo [...] para disciplinar matéria de sua competência específica” (MEIRELLES, 2010:186). Assim, entre as competências instituídas pela Lei n. 4.595/1964, é cabível ao CMN e ao BC emitirem normas gerais e abstratas com o fim de regular a moeda, as atividades das instituições financeiras ou as operações de crédito.

O artigo 4º da Lei 4.595/64 incumbiu ao Conselho Monetário Nacional (CMN) em seus incisos VIII e IX, a competência de “regular a constituição, funcionamento e fiscalização dos que exercerem atividades subordinadas a esta Lei, bem como a aplicação das penalidades previstas” e “limitar, sempre que necessário, as taxas de juros, descontos, comissões e qualquer outra forma de remuneração de operações e serviços bancários ou financeiros”.

Assim, as tarifas bancárias como forma de remuneração de operações e serviços bancários ou financeiros são objeto de regulamentação do Conselho Monetário Nacional na Resolução 3.919/10 que aborda a Tarifa de Confecção de Cadastro, objeto de estudo no presente artigo.

A Resolução 3.919/10 altera e con-

solida as normas sobre cobrança de tarifas pela prestação de serviços por parte das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, vedando a cobrança de tarifas pela prestação de serviços estipulados como serviços bancários essenciais a pessoas naturais e regulamentando as tarifas bancárias, dentre as quais se enquadra a Tarifa de Cadastro.

Segundo Di Pietro (2010:93.), as resoluções emitidas pela Administração são atos que estabelecem normas de alcance limitado ao âmbito de atuação do órgão expedidor, e assim como os outros atos editados por autoridades que não o Chefe do executivo não podem contrariar a lei, criar direitos, impor obrigações, proibições, penalidades que nela não estejam previstos, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade.

Conforme a Lei 4.595/1964, o CMN possui legítimo Poder Regulador, isso significa que não tem poder de criar lei nova ou alterar a lei vigente, mas agir nos moldes da lei e atendendo as suas finalidades. Assim, as resoluções emitidas pelo Conselho Monetário Nacional devem estar estritamente ligadas a lei, não podendo extrapolar os limites nela estabelecidos ou regulamentar matérias que não lhe caibam.

3 A COBRANÇA DA TARIFA DE CONFECÇÃO DE CADASTRO DIANTE DA FUNDAÇÃO PROCON/SP E DO CDC

Segundo notícia veiculada pela Assessoria de comunicação da Fundação Procon/SP³, no ano de 2012, durante o XI Congresso

³ SOUZA, Gisele Simone Viana de. **Taxa de Cadastro:** Procons consideram abusiva e ilegal taxa de cadastro cobrada por instituições financeiras. Procon-SP, 29 mai 2012. Disponível em: <<http://www.procon.sp.gov.br/noticia.asp?id=3050>>. Acesso em: 26 Ago 2013.

Brasileiro de Direitos do Consumidor, dirigentes e representantes de Procons de todo País se manifestaram pela ilegalidade da Tarifa de Cadastro cobrada pelas instituições financeiras. Tal posicionamento pode ser justificado pelo destaque do questionamento sobre a referida tarifa no “Cadastro de Reclamações fundamentadas” abordado como ponto de partida ao presente artigo.

Como já observado nos capítulos anteriores, a Tarifa de Confecção de Cadastro é expressamente regulamentada Resolução 3.919/10 do CMN, a qual discrimina o seu fato gerador e permite sua cobrança. O entendimento da Fundação Procon/SP quanto a Tarifa de Cadastro compreende a ideia de que a pesquisa sobre os bancos de dados e cadastros dos consumidores consiste em atividade ínsita ao fornecedor e, portanto, não corresponde a atividade fornecida ao consumidor ou por ele solicitada.

A Tarifa de Confecção de Cadastro é cobrada com o objetivo da pesquisa do fornecedor nos arquivos de consumo, de modo a “avaliar os riscos de futura inadimplência” (BESSA, 2010:280), o que é comum tratando-se de contratos em que há concessão de crédito, nos quais existe a necessidade da pesquisa sobre o recebedor de crédito como forma de garantia a instituição financeira e maior segurança para a mesma, o que torna tal pesquisa uma atividade necessária ao fornecedor, mas não uma prestação de serviço fornecida ao consumidor, para que como contrapartida tenha que pagar por ela. Deste modo, a Tarifa de Confecção de Cadastro não gera contraprestação ao consumidor, mas gera informações importantes para o fornecedor, suportadas financeiramente pelo consumidor.

Benjamin (2011:444-445) entende

que:

[...] os cadastros orientam-se pela transmissibilidade intrínseca ou interna, circulando e beneficiando somente ou preponderantemente o arquivista, que, como há pouco notamos, não é um terceiro, mas o fornecedor mesmo, atual ou eventual sujeito direto de relação jurídica de consumo.

Conforme esse entendimento, os cadastros beneficiam somente o fornecedor, já que não há interesse algum para o consumidor comprovar a sua inadimplência, o que torna injustificada a cobrança ao consumidor de uma tarifa que não gerará um serviço direcionado a ele e nem por ele solicitado.

Nas relações de consumo, os contratos celebrados entre consumidor e fornecedor, devem ser em regra, bilaterais; assim, devem haver obrigações recíprocas entre os contratantes, o que não ocorre quanto a Tarifa de Confeção de Cadastro, já que o consumidor paga e não recebe qualquer vantagem, o único beneficiado é o fornecedor.

Do que discorda Talavera (2011:17-19), pois compreende a confeção de cadastro como algo “relevante para toda coletividade macroeconômica” e justifica nessa razão o fato da Tarifa de Confeção de Cadastro ser expressamente regulamentada pelo CMN.

O autor afirma que ao pesquisar nos arquivos de consumo, o fornecedor contribui para evitar os riscos do superendividamento, dá sustento à manutenção do Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional de modo a contribuir para a investigação sobre crimes financeiros e fortalece a segurança do sistema financeiro, protegendo-o dos riscos de

crise, sendo, portanto a tarifa de confeção de cadastro interessante para o mercado com um todo.

O Código de Defesa do Consumidor, ao buscar proteger o consumidor, impõe limites a liberdade contratual e controle sobre o conteúdo dos contratos e às práticas contratuais através da proibição das cláusulas abusivas, abrangendo também os contratos bancários conforme consolidado na Súmula 297 do STJ e no §2º do Art. 3º do CDC.

O inciso V do artigo 39 e o inciso IV do artigo 51 do Código de Defesa do Consumidor, definem respectivamente como prática abusiva a exigência de vantagem manifestamente excessiva do consumidor e como ilícitas a existência de cláusulas contratuais que estabeleçam obrigações abusivas que coloquem o consumidor em desvantagem exagerada ou sejam incompatíveis com a boa-fé e a equidade.

Considerando que a Tarifa de Confeção de Cadastro não gera qualquer vantagem ao consumidor, e ainda assim é por ele custeada, a cobrança da Tarifa de Confeção de Cadastro pode ser vista como prática abusiva e ilícita, pois o fornecedor recebe vantagem excessiva sobre o consumidor que em contrapartida fica em desvantagem perante o fornecedor.

4 O PODER REGULAMENTAR DO BANCO CENTRAL E DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL SOBRE A TARIFA DE CONFEÇÃO DE CADASTRO DIANTE DAS NORMAS DO CDC

Conforme abordado no Item 2, o Conselho Monetário Nacional e o Banco Cen-

tral do Brasil possuem legítimo Poder Regulamentar sobre as tarifas bancárias, poder esse conferido pela lei Complementar nº4.595/64.

Em contrapartida, é pacificada a aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor aos contratos bancários e de financiamento, o que pode ser observado na Súmula 297 do STJ e no §2º do art. 3º do Código de Defesa do Consumidor que abrange as atividades de natureza bancária em seu conceito de serviço.

Diante do exposto no item anterior, é possível observar um conflito entre a permissão da cobrança da Tarifa de Confecção de Cadastro na Resolução 3.919/2010 do CMN e a opinião da Fundação Procon/SP fundamentada pelo Código de Defesa do Consumidor.

Para Kelsen (1998:229), um tal conflito de normas surge quando uma norma determina uma certa conduta como devida e outra norma determina também como devida uma outra conduta, inconciliável com aquela. Deste modo, a Resolução 3.919/10 determina como devida a cobrança da Tarifa de Confecção de Cadastro e o Código de Defesa do Consumidor determina como devida as condutas não configuradas como abusivas, o que torna uma norma inconciliável com a outra, gerando um conflito de normas.

Nas palavras de Bobbio (2011:86), “um ordenamento jurídico constitui um sistema porque nele não podem existir normas incompatíveis”. Assim, não pode haver conflitos entre normas no ordenamento jurídico e segundo Kelsen (1998, p.228), os conflitos de normas podem e devem ser solucionados pela via da interpretação.

Segundo Bobbio, o ordenamento juri-

dico abrange critérios de solução ao que é definido como antinomia, o conflito entre duas normas, que no caso em questão são duas normas das quais, uma proíbe determinado tipo de comportamento e a outra permite; assim, o CDC proíbe as cláusulas abusivas e a Resolução 3.919/10 permite a cobrança da Tarifa de Confecção de Cadastro considerada abusiva nos moldes do Código de Defesa do Consumidor.

Verificando o critério hierárquico para a solução da antinomia em questão, observa-se que o CDC, como lei ordinária encontra-se em ordem hierarquicamente superior, e considerando a consolidação da sua aplicabilidade aos bancos, não há o que se discutir acerca da subordinação dos bancos ao CDC.

Com isso, diante do critério hierárquico para solução de antinomias, as resoluções editadas pelo CMN, embora tenha legítimo Poder Regulamentar sobre as tarifas bancárias, não pode se chocar com as normas do Código de Defesa do Consumidor ou alterar a lei vigente, tendo em vista que a defesa do consumidor é um dos princípios que norteiam a Ordem Econômica e um dos direitos fundamentais protegidos no art. 5º, inciso XXXII.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de informações fornecidas no “Cadastro de Reclamações Fundamentadas” da Fundação Procon/SP é possível observar que houve um volume intenso de reclamações acerca de tarifas bancárias, nas quais está inclusa a Tarifa de Cadastro. Isso se dá pelo fato

de ser considerada abusiva pelos consumidores e pelos órgãos de defesa do consumidor como a Fundação Procon/SP.

A Tarifa de Confecção de Cadastro é regulamentada pela Resolução 3.919/10 do CMN e tem como fato gerador a pesquisa nos arquivos de consumo fornecidos pelos sistemas de proteção ao crédito para o início de relacionamento entre o consumidor e a instituição financeira. O Conselho Monetário Nacional, junto ao Banco Central do Brasil possui o poder de regulamentar as Tarifas bancárias, poder esse, concedido pela Lei 4.595/64, portanto, possui poderes para criar resoluções como a 3.919/10 desde que não crie lei ou exceda os limites estabelecidos por ela.

Segundo a Resolução 3.919/10, tarifa é a contraprestação de serviço, o que não se mostra na Tarifa de Cadastro, que não gera qualquer vantagem ao consumidor que a fiança e exatamente por esta razão pode ser considerada como abusiva, pois apresenta

vantagem excessiva ao fornecedor e coloca o consumidor em desvantagem, já que não há como encontrar vantagem na comprovação de inadimplência do consumidor. Embora Talavera justifique que a Tarifa de Cadastro é importante para toda a coletividade macroeconômica, como abusiva, a Tarifa de Confecção de Cadastro deveria ser nula de pleno direito.

Observado o conflito entre a Resolução do CMN e o Código de Defesa do Consumidor, partindo da premissa de Bobbio que não podem existir normas incompatíveis no ordenamento jurídico e utilizando o critério hierárquico para solução da antinomia, como lei ordinária o Código de Defesa do Consumidor é hierarquicamente superior às Resoluções do CMN, tendo em vista que as Resoluções devem estar nos moldes da lei e atendendo suas finalidades, assim, não havendo dúvidas na aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor aos contratos bancários, a Tarifa de Cadastro deveria ser considerada como abusiva nos moldes do Código de Defesa do Consumidor.

REFERÊNCIAS

ABRÃO, Nelson. **Direito bancário**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcelos; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de direito do consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Tradução de Ari Marcelo Solon, prefácio de Celso Lafer, apresentação de Tercio Sampaio Ferraz Júnior. São Paulo: EDIPRO, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MARQUES, Claudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do consumidor: O novo regime das relações contratuais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. Et al. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.

NUNES, Rizzato. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. São Paulo: Saraiva, 2013.

OLIVEIRA, Celso Marcelo de. **Manual de direito bancário**. São Paulo: IOB Thompson, 2006.

SÃO PAULO (Estado). **Fundação de proteção e defesa do consumidor. Cadastro de Reclamações fundamentadas 2011**. São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.procon.sp.gov.br/pdf/acs_ranking_2011.pdf>. Acesso em: 26 Ago 2013.

_____. **Fundação de proteção e defesa do consumidor. Cadastro de Reclamações fundamentadas 2012**. São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.procon.sp.gov.br/pdf/acs_ranking_2012.pdf>. Acesso em: 26 Ago 2013.

SOUZA, Gisele Simone Viana de. **Taxa de Cadastro: Procons consideram abusiva e ilegal taxa de cadastro cobrada por instituições financeiras**. Procon-SP, 29 mai 2012. Disponível em: <<http://www.procon.sp.gov.br/noticia.asp?id=3050>>. Acesso em: 26 Ago 2013.

TALAVERA, Glauber Moreno. **Temas de Direito Bancário**. São Paulo: Pillares, 2011.