

PARECER N° , DE 2018

SF/18881.31671-54

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS (CAS), sobre: o PLS nº 464, de 2012, do Senador Valdir Raupp, que *acrescenta o § 4º no art. 53 da Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990, para considerar abusiva e consequentemente nula cláusula contratual que prevê cobrança de taxa de cadastro em contratos de financiamento;* o PLS nº 360, de 2015, do Senador Paulo Paim, que *acrescenta o § 4º ao art. 25 da Lei nº 8.692, de 28 de julho de 1993, que define planos de reajustamento nos contratos de financiamento habitacional no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação e dá outras providências;* e o PLS nº 112, de 2016, do Senador Paulo Paim, que *acrescenta o § 4º ao art. 25 da Lei nº 8.692, de 28 de julho de 1993, que define planos de reajustamento nos contratos de financiamento habitacional no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação e dá outras providências.*

Relator: Senador **DAVI ALCOLUMBRE**

I – RELATÓRIO

Vêm ao exame da Comissão de Assuntos Sociais (CAS) os Projetos de Lei do Senado nºs 464, de 2012; 360, de 2015; e 112, de 2016.

O PLS nº 464, de 2012, de autoria do Senador Valdir Raupp, acrescenta o § 4º ao art. 53 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para considerar abusiva, e consequentemente nula, cláusula contratual que preveja cobrança de taxa de cadastro em contratos de financiamento.

SF/18881.31671-54

Já o PLS nº 360, de 2015, de autoria do Senador Paulo Paim, acrescenta o § 4º ao art. 25 da Lei nº 8.692, de 28 de julho de 1993, que define planos de reajustamento nos contratos de financiamento habitacional no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e dá outras providências, para que o cálculo do limite previsto pelo *caput* não seja cobrado valores do mutuário com o objetivo de ressarcir custos de administração do contrato de financiamento.

Por fim, o PLS nº 112, de 2016, também do Senador Paulo Paim, que reproduz *ipsis litteris* o PLS nº 360, de 2015.

Observe-se que o PLS nº 464, de 2012, em dispositivo único, intenciona acrescentar, ao Código de Defesa do Consumidor, a previsão de que, em contratos de compra e venda de móveis ou imóveis mediante pagamento em prestações, serão nulas as cláusulas que prevejam o pagamento de taxa de cadastro.

O autor observa que a cobrança de taxa de cadastro transfere ao consumidor o ônus do serviço, do que resulta ser imoral.

A proposição, apensada a várias outras, foi submetida ao exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), que concluiu por não examiná-la em particular e desapensá-la, dando-lhe tramitação avulsa. Na sequência, foi à Comissão de Meio Ambiente (CMA) e à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC).

Por sua vez, o PLS nº 360, de 2015, pretende definir, na lei que trata do sistema financeiro de habitação que, em seus financiamentos, ao calcular a taxa efetiva de juros, não sejam cobrados valores com o objetivo de ressarcir custos de administração do contrato de financiamento.

A proposição prevê, ademais, vigência para a data de sua publicação.

Seu autor entende que tragédias familiares ocorrem em razão de ônus injustificáveis aplicados sobre os mutuários de financiamentos, feitos com recursos baratos pelos agentes financeiros. Dessa forma, entende necessária uma redução no custo efetivo dos financiamentos.

Antes do apensamento das três proposições, o PLS nº 360, de 2015, encontrava-se sob análise da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). O PLS nº 112, de 2015, por sua vez, encontrava-se sob a análise desta Comissão de Assuntos Sociais (CAS).

SF/18881.31671-54

As três proposições tramitam em conjunto em virtude da aprovação do Requerimento nº 348, de 2017, por mim proposto. As matérias, após passarem pelo crivo da CAS, serão distribuídas às CCJ, CTFC e CAE, nesta última para decisão terminativa.

II – ANÁLISE

De acordo com os incisos I e IV do art. 100 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CAS opinar sobre assistência social e outros assuntos correlatos, o que torna regimental a apreciação das proposições, que tratam de moradia - direito social previsto no *caput* do art. 6º da Constituição Federal.

Entendemos que as pretensões contidas nas proposições são louváveis do inicial ponto de vista social no afã de salvaguardar garantias do cidadão-consumidor. Não obstante, carecem de minudente análise, de forma a permitir o cotejamento frente à realidade, de forma a não desvirtuar a pretensão original e onerar, ainda mais, o consumidor. O que faremos a seguir.

No que tange à cobrança de taxa de cadastro, que o PLS nº 464, de 2012, pretende oportunamente vedar, se nos parece desarrazoada. Sequer a alegação de que a instituição financeira está “prestando um serviço” ao consultar os dados do consumidor junto aos órgãos de proteção ao crédito se sustenta como argumentação a justificar sua cobrança. Ademais, é inerente à atividade da instituição o risco e, se quiser afastá-lo, é de sua livre deliberação a consulta, não sendo justo transferir o ônus ao consumidor.

Tampouco se justifica sustentar que a supressão da taxa de cadastro importará em insegurança jurídica por previsão contratual. Ora, uma vez vedada em lei, a sua previsão e cobrança deixará de fazer parte dos futuros contratos a serem firmados a partir da sanção da Presidência da República.

No que se refere à Taxa de Administração, não obstante, impõe-se sejam apontadas razões outras a justificar interpretação contrária às pretensões expressas no PLS nº 360, de 2015, e, PLS nº 112, de 2016.

Conforme assente na jurisprudência pátria, reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), é legal o poder normativo de órgãos e instituições da Administração Pública. Esse entendimento se espalha para instituições financeiras como o Banco Central do Brasil e órgãos como o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Conselho Curador do FGTS.

 SF/18881.31671-54

Razão pela qual o Banco Central do Brasil, na forma do disposto na Lei nº 4.595, de 1964, tornou público, em dezembro de 2010, que o Conselho Monetário Nacional havia editado a Resolução nº 3.932, de 2010. A mencionada resolução alterou e consolidou as normas sobre direcionamento de poupança pelas entidades integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.

É no Regulamento, mais particularmente no seu art. 14, § 1º, inciso II, do anexo à Resolução nº 3.932, de 2010, que disciplina o direcionamento dos recursos captados em depósito de poupança, onde se encontra o autorizativo de cobrança do mutuário por financiamento imobiliário, de tarifa mensal limitada a R\$ 25,00 por contrato, a título de resarcimento de custos de administração do contrato.

Ademais, evidencie-se, por pertinência, que os financiamentos realizados pela CAIXA, p. exemplo, destinados às famílias de baixa renda, decorrem de recursos provenientes do FGTS e, assim, tem no seu Conselho Curador (composto por entidades representativas dos trabalhadores, dos empregadores e representantes do Governo Federal) órgão normatizador e administrador desses recursos que, por sua vez, endossou a cobrança de R\$ 25,00 (Resolução nº 702/2012), de forma a padronizar a cobrança e impedir qualquer forma de excesso, com resultados negativos na concessão de financiamentos no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) para essas famílias.

O Conselho Curador, nada mais fez que sedimentar entendimento já consagrado quando da regulamentação da matéria, na edição da Resolução nº 298/1998 (alterando a Resolução CCFGTS nº 289/1998), onde foram definidas as formas de remuneração das operações financeiras realizadas com recursos do FGTS e, entre essas, a taxa de administração, conforme redação ora reproduzida:

“8.8.1 Remuneração pela operação financeira

A critério do agente financeiro, poderão ser utilizadas alternativamente, as formas de remuneração previstas neste subitem.

8.8.1.1. Taxa de Administração

A taxa de administração do agente financeiro, a ser cobrada dos tomadores de recursos, terá valor definido conforme segue, sendo seu valor fixado por 12 (doze) meses, ou outro prazo que vier a ser estabelecido pela legislação. (...)"

SF/18881.31671-54

Inafastável, pois, reconhecer a legalidade da previsão normativa, editada pela autoridade competente, nos termos da legislação específica que rege a matéria que, por sua vez, se insere dentro da necessidade institucional, observando uma demanda técnica para suprir uma lacuna a exigir pronta resolução do respectivo órgão normativo.

Reproduzimos, por oportuno, excerto do voto proferido pelo Ministro João Otávio de Noronha, no julgamento do Recurso Especial nº 647.838/RS, DJ de 06.06.2005:

“Quanto às taxas de cobrança e administração, sustentam os recorrentes violação do art. 39, V, c/c art. 51, IV, ambos do Código de Defesa do Consumidor. Essas cobranças, segundo afirmam, são abusivas e já estariam sendo cobradas nos juros pelo financiamento, além de inexistir previsão legal que as legitimem.

Os recorrentes não demonstraram os elementos que indicariam a abusividade dessas taxas. Acontece que o conceito de cobrança abusiva não é absoluto, é, em princípio, indeterminado, ou seja, uma expressão abstrata, vazia de significado objetivo. Sua determinação exige do intérprete uma avaliação a partir das circunstâncias concretas dadas pela situação específica.

Trata-se, portanto, de uma ideia bastante subjetiva que depende de parâmetros para sua averiguação em cada caso concreto. Nessa perspectiva, as cobranças seriam abusivas caso restasse comprovado estarem sendo praticadas em patamares superiores ao cobrado pelo mercado.

É certo que os contratos vinculados ao SFH sofrem as limitações impostas pelo CDC, especialmente por tratar-se de contrato de adesão. Entretanto, não havendo meios de apurar a suposta violação do diploma mencionado, nem mesmo tendo os recorrentes apontado o percentual relativo a essas taxas, torna-se impossível ao Poder Judiciário proceder à revisão do contrato para alterar ou excluir tais cobranças.

O acórdão recorrido, ao enfrentar a questão em análise, considerou a legislação aplicável para concluir que não houve excesso ou abuso na cobrança efetuada pela instituição financeira. Isso não significa que as cláusulas abusivas, com prestações desproporcionais, não poderiam ser afastadas.

Entretanto, caberia aos recorrentes a demonstração efetiva de que houve cláusula abusiva, ou seja, firmada em desvantagem exagerada ao consumidor, o que, como se viu, não ocorreu na espécie.

(...) “Ademais, a alegação de que essas taxas já estariam inclusas nos juros cobrados não prospera. Cada prestação é composta por três variáveis, quais sejam: a amortização, os juros e os acessórios.



SF/18881.31671-54

A amortização se refere à parcela da dívida principal. Os juros representam remuneração do credor por não dispor dos valores emprestados por determinado período. Os acessórios correspondem as demais despesas do credor relativas ao empréstimo concedido, como despesas administrativas, como pessoal, etc.

Nessa última categoria se enquadram as taxas aqui discutidas. Dessa forma, conclui-se que a natureza dos juros é diferente da natureza das taxas de cobrança e administração.” (grifamos)

Assim, infere-se, pois, que a taxa de administração tem claro intento de ressarcir os custos operacionais decorrente da celebração do contrato. Esses custos operacionais, esclareça-se, independe do valor do contrato e do valor financiado.

Os agentes financeiros informam que a supressão da taxa de administração comprometeria a concessão de financiamentos de baixo valor, visto que os custos operacionais, nesse caso, tenderão por absorver o spread envolvido, podendo torná-lo, inclusive, negativo. Como independe do valor do contrato e do valor financiado, estes, na inexistência da taxa de administração, seriam elevados a um patamar superior a capacidade de endividamento do tomador mutuário mais pobre.

Em outras palavras, o valor do financiamento vai sendo reduzido pelas amortizações ocorridas pelo pagamento mensal do encargo, o spread (diferença entre o que os bancos pagam na captação de recursos e o que eles cobram ao conceder um empréstimo) vai caindo e chega a se tornar negativo, insuficiente, portanto, para cobrir os custos envolvidos na administração dos contratos.

Conforme os argumentos sustentados pelos agentes financeiros, a fixação de tarifas administrativas em contrato de financiamento, além de serem consideradas legais (desde que pactuadas em contrato de acordo com a regulamentação do Banco Central), possibilitam que pessoas de maior poder aquisitivo viabilizem os menos favorecidos com menores custos, nos financiamentos imobiliários.

Cumpre aduzir, inclusive, que os programas sociais destinados à redução do déficit habitacional do país, que beneficiam as famílias de menor renda, sofrerão significativas alterações em nada positivas, já que os financiamentos passarão a embutir juros maiores, possível redução nos prazos de amortização e aumento do valor mínimo a ser financiado, de forma a compensar os custos envolvidos na administração dos contratos hoje suportados pela taxa de R\$ 25,00, valor esse fixo, desde 2010.

SF/18881.31671-54

A supressão da taxa de administração, assim, ao contrário senso, resultaria em prejuízo social incomensurável, frustrando as pretensões de milhões de brasileiros que ainda sonham com sua casa própria, visto que haveria uma redução na concessão do crédito, pelos Agentes Financeiros, nas operações de imóveis de menor valor.

Some-se a isso que, no caso do FGTS venha a absorver também essa tarifa para as demais faixas de renda, estaremos prejudicando o trabalhador depositante do FGTS, em benefício do comprador que muitas vezes não é cotista do FGTS.

Observe-se que o Banco do Brasil, como sociedade de economia mista que é, p. ex., também participante no **Programa Minha Casa, Minha Vida**, não poderá prestar serviços sem contrapartida remuneratória, vedada pelo seu Estatuto. Tal vedação, por conseguinte, obrigará a instituição a compensar, por ex., com medidas de restrição de crédito ou mesmo na elevação das taxas de juros remuneratórios.

Se os custos estiverem mencionados de forma explícita e discriminada no contrato, como hoje redigidos, ao invés de serem embutidos na taxa de juros, isso possibilitará que o consumidor os conheça e tenha melhores condições de negociar.

Encontra-se hoje consolidado no Poder Judiciário o entendimento de que é devida a tarifa de administração de contrato quando expressamente prevista no contrato e indemonstrada a abusividade de sua cobrança ou a violação dos princípios da boa-fé e da livre manifestação de vontade das partes.

Resta, pois, evidenciada a legalidade das cobranças das taxas de administração, por haver fonte normativa prevendo sua cobrança, e desde que haja expressa previsão contratual, conforme as boas práticas que regem as relações jurídicas.

III – VOTO

Em razão do todo exposto, concluímos pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei do Senado nº 464, de 2012, na forma da Emenda (Substitutiva), e pela prejudicialidade dos Projetos de Lei do Senado nºs 360, de 2015, e 112, de 2016.

EMENDA N° - CAS (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO N° 464, DE 2012

Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para tornar nula a cobrança de taxa de cadastro em contratos de compra e venda de móveis ou imóveis mediante pagamento em prestações.

A standard linear barcode is positioned vertically along the left edge of the page. It consists of vertical black bars of varying widths on a white background.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para tornar nula a cobrança de taxa de cadastro em contratos de compra e venda de móveis ou imóveis mediante pagamento em prestações.

Art. 2º O art. 53 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar acrescido de § 4º, com a seguinte redação:

“Art. 53.

§ 4º Nos contratos de que trata o *caput*, serão nulas as cláusulas que prevejam o pagamento de taxa de cadastro ou equivalente.” (NR)

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, de 2018.

Senador **DAVI ALCOLUMBRE**, Relator

, Presidente.