

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 1.359.624 - SP (2012/0267586-1)

RELATOR : MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRENTE : BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN
PROCURADOR : PROCURADORIA-GERAL DO BANCO CENTRAL - PB000000C
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator):

Trazem os autos recursos especiais interpostos pela UNIÃO e pelo BANCO CENTRAL DO BRASIL contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, assim ementado:

DIREITO CONSTITUCIONAL. COMERCIAL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO FEDERAL. POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. ADMINISTRADORAS DE CARTÃO DE CRÉDITO. INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. LEI Nº 4.595/64. LEI COMPLEMENTAR Nº 105/2001. SÚMULA 283 DO STJ. SUJEIÇÃO ÀS REGRAS DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL E À FISCALIZAÇÃO DO BANCO CENTRAL DO BRASIL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. REFORMA DA SENTENÇA. 1. A União Federal tem legitimidade para figurar no pólo passivo de ação onde se discute a necessidade de eventual atuação do Conselho Monetário Nacional, órgão do sistema financeiro nacional, que não detém personalidade jurídica própria e integra a administração direta do referido ente federativo e por ele deve ser representado em juízo. 2. No que diz respeito à alegação de impossibilidade jurídica do pedido formulado, a questão foi suficientemente debatida nos autos, assente o entendimento da adequação de ação que tenha por fim a definição do alcance de dispositivo de lei. 3. A operação do sistema de cartões de crédito ocorre com a atuação das seguintes partes: a) *empresa emitente do cartão*, também conhecida como operadora ou administradora, que funciona como intermediária entre fornecedores de mercadorias e serviços, empresas financeiras e os titulares de cartões, encarregando-se de pagar a fatura mediante apresentação, percebendo, por isso, uma comissão, além de taxas cobradas pela emissão do cartão; b) *a rede de estabelecimentos associados*, fornecedores de mercadorias e serviços, que aceitam os cartões de crédito para efetuar transações, recebendo as suas faturas, mediante paga da comissão contratada, diretamente da operadora do cartão; c) *titulares de cartões*, que firmam contrato com a administradora para uso do documento aderindo às condições por ela estabelecidas. 4. Atuam, ainda, *bancos ou financeiras*, que, via de regra, controlam as administradoras de cartões e, neste caso, contratam empréstimos, diretamente, com recursos próprios, para garantir o pagamento das faturas apresentadas e, no caso de se tratar de operadora não ligada a banco ou financeira, estas instituições financiarão a empresa emitente do cartão, funcionando esta como intermediária de operação financeira. 5. Aliás, a tendência contemporânea é a da operação do cartão de crédito por meio de estabelecimentos bancários ou instituições subsidiárias. Todavia, ainda quando operados por outros tipos de empresas emitentes, na verdade, estas ou financiam

Superior Tribunal de Justiça

diretamente as compras de bens e serviços de seus clientes, ou fazem intermediação financeira para obter os recursos necessários ao financiamento de tais operações, portanto, de qualquer forma, a atividade se constitui em típica operação de crédito. 6. Da inteligência das normas de regência da matéria, inscritas no art. 17 da Lei 4.595/64 e art. 1º, § 1º, da LC 105/2001, conclui-se que apesar de as administradoras de cartão de crédito não constarem expressamente do rol das instituições financeiras constante daquele primeiro diploma legal, a verdade é que a abrangência dos dispositivos dessa legislação tem a necessária abstração para compreendê-las, afastando qualquer dúvida que pudesse remanescer a propósito da caracterização daquelas empresas como sendo, também, instituições financeiras, inseridas, assim, no seu espectro de incidência e, portanto, no âmbito de atuação das autoridades monetárias, mormente com relação ao exercício do poder de fiscalização. 7. Ademais, tudo quanto acima asseverado encontra supedâneo na jurisprudência do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, que, no julgamento do Recurso Especial nº 450.453/RS, considerado *leading case* sobre a matéria, deixou assentado o seguinte: '*I. As administradoras de cartões de crédito inserem-se entre as instituições financeiras regidas pela Lei n. 4.595/64.*' 8. O entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça restou consolidado por meio da Súmula nº 283, que enuncia o seguinte: '*As empresas administradoras de cartão de crédito são instituições financeiras e, por isso, os juros remuneratórios por elas cobrados não sofrem as limitações da Lei de Usura.*' 9. Frise-se, assim, que a jurisprudência alhures mencionada firmou-se no sentido de que as empresas de cartão de crédito são instituições financeiras, decorrendo daí que devem ser fiscalizadas pela autoridade monetária, pois, ainda que acessoriamente, captam recursos no mercado financeiro para financiar as suas operações, devendo restar claro que o norte jurisprudencial foi definido com base solidamente firmada nas disposições da Lei nº 4.595/64 e Lei Complementar nº 105/2001. 9. O Poder Judiciário não age como legislador positivo quando no exercício de interpretação de normas legais integrantes do ordenamento jurídico, não havendo falar em violação do princípio da independência dos poderes, conquanto a atividade aqui desenvolvida é a de aprofundar a interpretação de regra legal abstrata para aplicá-la a caso concreto e isso longe está de ser atribuição estranha ao Judiciário, pois, é sua tarefa determinar o sentido da norma e reconhecer todos os casos a que se estende sua aplicação. 10. Em suma, as empresas administradoras de cartões de crédito são instituições financeiras, nos termos da norma contida no artigo 17 da Lei nº 4.595/64, bem como artigo 1º, § 1º, da Lei Complementar 105, de 2001, e, como tal, sujeitam-se ao regramento emanado do Conselho Monetário Nacional e, principalmente, à fiscalização do Banco Central do Brasil. 11. Apelação a que se dá provimento.

Os embargos de declaração foram rejeitados.

Em suas razões recursais, a UNIÃO sustenta afronta aos seguintes dispositivos legais:

(a) art. 535 do CPC/1973, ao argumento de que o Tribunal *a quo* se recusou a enfrentar questões relevantes postas nos embargos de declaração; (b) art. 267, VI, do CPC/1973, deduzindo sua ilegitimidade passiva no caso concreto; (c) arts. 9º e 17 da Lei 4.595/1964, ao argumento de que não são as operadoras de cartão de crédito instituições financeiras (fls.

Superior Tribunal de Justiça

405/411); e **(d)** art. 1º, § 1º, VI, da LC 105/2001, alegando que as operadoras de cartão de crédito foram equiparadas a instituições financeiras para fins exclusivos dessa lei complementar, que versa sobre o sigilo das operações financeiras.

Em seu recurso especial, o BACEN traz os mesmos argumentos da União, à exceção da suposta afronta ao art. 267, VI, do CPC/73.

Houve contrarrazões.

Intimado a apresentar parecer na condição de *custos legis*, o MPF opina pelo desprovisionamento dos recursos.

Por meio da Petição 396786/2013, o BACEN invoca a edição da Lei 12.865/2013 - que *"tem por objetivo estender a regulamentação do Conselho Monetário Nacional (CMN) e a supervisão do Banco Central do Brasil às instituições não financeiras que operam arranjos de pagamento"* (fl. 554-e) -, o que levaria à perda superveniente da possibilidade jurídica da demanda.

Em resposta, a Procuradoria-Geral da República sustenta que *"a Lei 12.865/2013 não revogou as disposições da Lei 4.595/1964, nem da Lei Complementar 105/2001, e, portanto, é plenamente possível que a controvérsia seja solucionada à luz dos referidos dispositivos legais"* (fl. 569-e).

É o relatório.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.359.624 - SP (2012/0267586-1)
EMENTA

ADMINISTRATIVO. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 2/STJ. AÇÃO CIVIL PÚBLICA OBJETIVANDO A CONDENAÇÃO DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL E DO BANCO CENTRAL DO BRASIL NAS OBRIGAÇÕES DE REGULAMENTAR E FISCALIZAR AS OPERADORAS DE CARTÃO DE CRÉDITO.

1. Na origem, o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública contra a União e o Banco Central do Brasil com o propósito de buscar a condenação dos demandados na obrigação de fazer consistente na fiscalização das operadoras de cartão de crédito, as quais devem ser declaradas instituições financeiras e subordinadas à Lei 4.595/1964.

2. Em grau de apelação, o pedido foi julgado procedente sob o entendimento de que as empresas operadoras e administradoras de cartões de crédito, ligadas ou não a bancos, no exercício de suas atividades negociais, realizariam operações de empréstimo, de financiamento, ou de intermediação financeira, típicas operações de crédito, que constituiriam a essência das chamadas operações bancárias.

3. Ocorre que, conforme esclarece o BACEN em seu recurso especial, *"dois tipos de instituições podem emitir cartões de crédito, quais sejam: 1) instituições financeiras, que emitem e administram cartões próprios ou de terceiros e concedem financiamento direto aos portadores; 2) administradoras em sentido estrito, que são empresas não financeiras que emitem e administram cartões próprios ou de terceiros, que não financiam os seus clientes"*.

4. Relativamente à instituição financeira que emite cartão de crédito, o inadimplemento da fatura dá ensejo à celebração de um contrato de mútuo, com elas próprias assumindo a posição de mutuante. Todavia, essa instituição já era fiscalizada pelo BACEN ao tempo da propositura da demanda, nos termos da art. 10, IX, da Lei 4.595/64, pois inequívoca a prática de típica operação financeira.

5. No que importa à operadora de cartão de crédito em sentido estrito -, o seu papel de intermediação entre o cliente e a instituição financeira para os fins de quitação da fatura não paga na integralidade não se confunde com a *"intermediação financeira"* do art. 17 da Lei 4.595/1964, pois, nessa hipótese, para financiar as dívidas de seus clientes, ela somente os representa perante as instituições financeiras, atuando como simples mandatária.

6. Dito de outra forma, essa intermediação não tem natureza financeira porque a operadora de cartão de crédito não capta recursos de forma direta junto aos investidores no mercado financeiro - tal como faz uma instituição financeira no exercício de atividade privativa -, e sim representa o seu cliente junto a uma instituição financeira para obter o crédito necessário para o adimplemento da fatura.

7. Como possuem naturezas diversas as operações realizadas pelos dois tipos de operadoras de cartão de crédito, não se mostra apropriada a invocação da Súmula 283/STJ pelo acórdão recorrido, até porque os precedentes que deram ensejo à sua edição cuidaram de resolver questão diversa da aqui apresentada - enquadramento ou não das operadoras na Lei de Usura.

8. Em razão da falta de amparo legal que desse ensejo à atuação do CMN e do BACEN para normatizar e fiscalizar a atuação das operadoras em sentido estrito, o Governo Federal precisou editar a Medida Provisória 615, de 17/5/2013 - convertida na Lei 12.865/2013, fato ocorrido após a interposição dos recursos especiais.

9. Em suma: (a) as atividades das operadoras ligadas às instituições financeiras já eram fiscalizadas pelo BACEN ao tempo do ajuizamento da demanda, nos termos do art. 10, IX, da Lei 4.595/1964; (b) anteriormente à edição da MP 615/2013, não havia título legal que obrigasse as demandadas a regular e fiscalizar as atividades das operadoras de cartão de crédito em sentido estrito, pois a intermediação que essas fazem não tem natureza financeira para os fins do art. 17 da Lei 4.595/1964 - entendimento adotado na sentença de improcedência do pedido; (c) atualmente, existe previsão legal de normatização e fiscalização das operadoras em sentido estrito por parte do CMN e do BACEN, quadro que se formou com a edição da MP 615/2013, ocorrida no curso da demanda.

10. Recursos especiais da União e do Banco Central providos para julgar improcedentes os pedidos do Ministério Público Federal.



VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator):

Antes de mais nada, necessário consignar que os presentes recursos atraem a incidência do Enunciado Administrativo 2/STJ: *“Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.”*

HISTÓRICO DA CONTROVÉRSIA

Na origem, o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública contra a União e o Banco Central do Brasil com o propósito de buscar a condenação dos demandados na obrigação de fazer consistente na fiscalização das operadoras de cartão de crédito, as quais devem ser declaradas instituições financeiras e subordinadas à Lei 4.595/1964.

Na inicial, apontou o autor a necessidade de evitar que as operadoras de cartão de crédito escapem dos controles do BACEN e, ao mesmo tempo, tirem vantagem indevida das altas taxas de juros por elas praticadas.

O BACEN foi incluído no polo passivo em razão de sua atribuição de supervisão,

Superior Tribunal de Justiça

regulação, punição e administração de crises relativamente às instituições financeiras.

Por sua vez, a União foi incluída por estar a ela subordinado o Conselho Monetário Nacional - órgão máximo do Sistema Financeiro Nacional -, que tem a atribuição de formular a política de crédito no País.

Com o propósito de embasar o seu pedido, invocou o MPF a edição por esta Corte da Súmula 283/STJ, segundo a qual "*As empresas administradoras de cartão de crédito são instituições financeiras e, por isso, os juros remuneratórios por elas cobrados não sofrem as limitações da Lei de Usura*".

Em reforço, reporta o autor aos votos proferidos em um dos precedentes que deu origem a esse enunciado de súmula (REsp 450.453/RS, Rel. p/ Acórdão Min. Aldir Passarinho Junior, Segunda Seção, DJ 25/02/2004), na linha de que a operadora de cartão de crédito é instituição financeira pelo fato de atuar como intermediária na obtenção dos recursos necessários para financiar a parte da fatura não paga pelo cliente, atividade que se encaixaria na previsão do art. 17 da Lei 4.595/1964.

Ademais, nesse julgado invocou-se o § 1º do art. 1º da Lei Complementar 105/2001, em que a operadora de cartão de crédito é considerada instituição financeira relativamente ao dever de sigilo nas operações e nos serviços por ela prestados.

Na primeira instância, a pretensão do MPF foi rejeitada sob o fundamento de que a operadora de cartão de crédito não atua como *intermediária* na circunstância em que se faz necessário financiar a fatura não adimplida em sua totalidade, e sim como *mandatária* de seu cliente, mandato esse outorgado quando da assinatura do contrato de adesão ao cartão de crédito.

Em razão disso, concluiu-se na sentença que o MPF pretende, na realidade, não uma interpretação extensiva do art. 17 da Lei 4.595/1964, mas sim a inclusão de novas pessoas jurídicas no âmbito de fiscalização do BACEN e do CMN, sem que haja amparo legal.

Ao julgar a apelação do MPF, o TRF da 3ª Região proveu o recurso por entender que as empresas administradoras de cartão de crédito são instituições financeiras - nos termos dos arts. 17 da Lei 4.595/1964 e 1º, § 1º, da LC 105/2001 -, por isso sujeitam-se ao regramento

emanado pelo CMN e, principalmente, à fiscalização do BACEN.

Passo agora ao exame das alegações trazidas pelos recorrentes.

DA VIOLAÇÃO AO ART. 267, VI, DO CPC/1973

A União argumenta que o fato de deter competência legislativa não é suficiente para a configuração de sua legitimidade passiva na presente demanda e, no mais, que a obrigação de fiscalização a que se refere o autor da ação civil pública diz respeito unicamente ao BACEN, ente detentor de personalidade jurídica própria, inclusive para se defender no âmbito judicial.

Nessa parte, para desprover o recurso da União, adoto como razões de decidir a fundamentação constante do parecer do MPF, da lavra da Subprocuradora-Geral da República, Dr^a Gilda Pereira de Carvalho, a seguir reproduzida (fl. 544-e):

10. De início, impende ressaltar que não houve violação ao art. 267, inciso VI, do CPC, como sustentou a União, porque o Conselho Monetário Nacional, embora seja um órgão que integra o Sistema Financeiro Nacional, assim como o Banco Central do Brasil - Bacen, é órgão da União presidido pelo Ministro da Fazenda, distinto, pois, do próprio Bacen, conforme os arts. 1º, I e II, da Lei n. 4.595/64. Assim, o Bacen e o CMN têm atribuições diversas, não podendo o Presidente do Bacen dar cumprimento a qualquer ordem emanada do Poder Judiciário, de forma que não há como ser afastada a legitimidade da União.

11. Outrossim, sua legitimidade para figurar no polo passivo da demanda, decorre da falta de personalidade jurídica própria, uma vez que o Conselho Monetário Nacional integra a administração direta da União, portanto, deve ser representada em juízo por ela.

Com efeito, o fato de o CMN não deter personalidade jurídica própria é o suficiente para configurar a legitimidade passiva da União no que importa à pretensão de subordinar as operadoras de cartão de crédito aos seus regramentos, pretensão essa que não se confunde com a de impor ao BACEN o dever de fiscalizá-las.

Assim, o recurso especial da União não deve ser provido nessa parte.

DA VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC/1973.

Relativamente à alegada violação ao art. 535 do CPC/1973, sem razão os recorrentes.

Como se sabe, cabe ao magistrado decidir a questão de acordo com o seu livre convencimento, não estando obrigado a rebater um a um os argumentos apresentados pela parte

Superior Tribunal de Justiça

quando já encontrou fundamento suficiente para decidir a controvérsia.

No caso, bem ou mal, certo ou errado, a Corte de origem decidiu a controvérsia de modo integral e suficiente ao consignar que as empresas administradoras de cartões de crédito são instituições financeiras e, por isso, sujeitam-se ao regramento emanado pelo Conselho Monetário Nacional e, principalmente, à fiscalização do Banco Central do Brasil.

Para tanto, a Corte de origem partiu do pressuposto de que "as empresas operadoras e administradoras de cartões de crédito, ligadas ou não a bancos, no exercício de suas atividades negociais, realizam operações de empréstimo, de financiamento, ou de intermediação financeira, típicas operações de crédito, que constituem a essência das chamadas operações bancárias" (fl. 341-e).

Em reforço, consignou que se qualifica como operação de empréstimo a hipótese em que a administradora de cartão de crédito utiliza recurso próprio para financiar fatura de cliente que não foi paga no prazo ou paga apenas parcialmente; e que, na hipótese em que os recursos para tais desideratos são buscados perante terceiros, a administradora pratica operação de intermediação financeira.

Em suma, a controvérsia decidida de modo integral e suficiente, por isso não há falar em omissão no acórdão recorrido.

Recursos especiais desprovidos no ponto, portanto.

DA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 9º E 17 DA LEI 4.595/1964 E AO ART. 1º, § 1º, VI, DA LC 105/2001.

Quanto à questão de fundo, os recursos especiais merecem ser providos.

Para apoiar a compreensão da controvérsia, reproduzo o conteúdo dos dispositivos legais indicados como violados:

Lei 4.595/1964

Art. 9º Compete ao Banco Central da República do Brasil cumprir e fazer cumprir as disposições que lhe são atribuídas pela legislação em vigor e as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional.

Art. 17. Consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em

Superior Tribunal de Justiça

vigor, as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros.

Parágrafo único. Para os efeitos desta lei e da legislação em vigor, equiparam-se às instituições financeiras as pessoas físicas que exerçam qualquer das atividades referidas neste artigo, de forma permanente ou eventual.

LC 105/2001

Art. 1º As instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados.

§ 1º São consideradas instituições financeiras, para os efeitos desta Lei Complementar:

(...)

VI – administradoras de cartões de crédito;

O cerne da controvérsia está, essencialmente, na interpretação do art. 17 da Lei 4.595/1964, para estabelecer se as operadoras de cartão de crédito são instituições financeiras para fins de atuação do CMN e do BACEN, na forma como requerida pelo autor da ação civil pública.

O acórdão recorrido, da lavra do Juiz Federal Convocado Valdeci dos Santos (atualmente Desembargador Federal), além de abordar a origem histórica do cartão de crédito, demonstrou como a doutrina especializada define o cartão de crédito, a sua operação e os sujeitos nela envolvidos, nos termos seguintes:

(...) Adentrando ao exame do mérito da causa, pertinente, de início, esboçar algumas anotações sobre os cartões de crédito, cabendo registrar que surgiram nos Estados Unidos da América, no início do século XX, primeiramente como cartões de credenciamento, em lojas de departamentos, evoluindo, em torno de 1949, com o surgimento do *Diners Club*, para cartão de crédito em sentido estrito, que, ao longo dos últimos anos, vem sendo aperfeiçoado como um instrumento sofisticado de concessão de crédito, constituindo-se, para os usuários, em moeda escritural mais segura e de maior aceitação que o próprio cheque, apesar de este, por definição, ser considerado ordem de pagamento à vista. No Brasil, os cartões de crédito passaram a ser utilizados a partir da década de 1960.

A operação do sistema de cartões de crédito ocorre com a atuação das seguintes partes: a) *empresa: emitente do cartão*, também conhecida como operadora ou administradora, que funciona como intermediária entre fornecedores de mercadorias e serviços, empresas financeiras e os titulares de cartões, encarregando-se de pagar a fatura mediante apresentação, percebendo, por isso, uma comissão, além de taxas cobradas pela emissão do cartão; b) *a rede de estabelecimentos associados*, fornecedores de mercadorias e serviços, que aceitam os cartões de crédito para efetuar transações, recebendo as suas faturas, mediante paga da comissão contratada, diretamente da operadora do cartão; c) *titulares de cartões*, que firmam contrato com a administradora para uso do

documento aderindo às condições por ela estabelecidas. Atuam, ainda, bancos ou financeiras, que, via de regra, controlam as administradoras de cartões e, neste caso, contratam empréstimos, diretamente, com recursos próprios, para garantir o pagamento das faturas apresentadas e, no caso de se tratar de operadora não ligada a banco ou financeira, estas instituições financiarão a empresa emitente do cartão, funcionando esta como intermediária de operação financeira.

Em razão disso, De Plácido e Silva (Vocabulário Jurídico, Forense, Rio, 27a. ed., 2007, p. 263) assevera que "o cartão de crédito é um contrato misto, integrado por vários contratos, cujo único escopo é permitir que o beneficiário usufrua do direito de aquisição de mercadorias ou de prestação de serviços nas unidades comerciais integrantes do sistema. Integram-no: a) um contrato de financiamento, autorizando o titular que a instituição financeira ou a sociedade emissora pague aos fornecedores os débitos contraídos, no valor das faturas; b) um contrato de prestação de serviços entre a sociedade emissora e o beneficiário do cartão e entre aquela e os fornecedores; c) um contrato de compra e venda ou de prestação de serviço entre o portador e o fornecedor; d) um mandato, que poderá ser exercido tanto pelo emissor, como pelo fornecedor, na efetivação do negócio".

Por sua vez, Nelson Abrão (Curso de Direito Bancário, Revista dos Tribunais, São Paulo, 1a. ed., 1982, p. 89 e sgs.) preleciona que constitui "o sistema de cartão de crédito num feixe de contratos", inclusive de cessão de crédito e de financiamento, destacando que os cartões se dividem em não bancários e bancários, podendo estes ser de pagamento e de crédito real e asseverando que "os cartões de crédito não bancários são os emitidos por organizações outras que não os bancos (*Diners Club*, etc.) mas que não deixam de ser financeiras, porquanto fazem do crédito sua negociação principal".

Por fim, Waldírio Bulgarelli (Contratos Mercantis, Atlas, São Paulo, 3a ed., 1984, p. 620) ensina que o cartão de crédito é um negócio jurídico complexo, verdadeira "operação polifacética, observada angularmente, tem-se contrato de prestação de serviços entre a sociedade emissora e o titular do cartão através de contrato-tipo, com as cláusulas impressas, redigidas por uma delas, a sociedade emissora, as quais adere, sem discuti-las, o titular. Portanto, contrato de adesão entre o titular por si, ou pela sociedade emissora como sua mandatária, e a instituição financeira, um contrato de abertura de crédito (ou de financiamento em geral, quais sejam as condições, como por exemplo o chamado *credit revolving*); entre a sociedade emissora e os fornecedores, um contrato obrigando-se a pagar as compras feitas pelo titular até um certo valor, e estes a aceitar o cartão e a receber o preço, nos prazos e condições fixados; entre o titular do cartão e o fornecedor, um contrato de venda ou de prestação de serviços, obedeci dos os requisitos da apresentação do cartão e a assinatura da nota especial. (...). Desta forma, é difícil de aceitar o papel da sociedade emissora, senão como um providencial intermediário em favor do fornecedor e da instituição financeira." Com efeito, a tendência contemporânea é a da operação do cartão de crédito por meio de estabelecimentos bancários ou instituições subsidiárias.

Todavia, ainda quando operados por outros tipos de empresas emitentes, na verdade, estas ou financiam diretamente as compras de bens e serviços de seus clientes, ou fazem intermediação financeira para obter os recursos necessários ao financiamento de tais operações, portanto, de qualquer forma, a atividade se constitui em típica operação de crédito.

Dessa forma, decorre da melhor doutrina a conclusão de que as empresas operadoras e administradoras de cartões de crédito, ligadas ou não a bancos, no exercício de suas atividades negociais, realizam operações de empréstimo, de

Superior Tribunal de Justiça

financiamento, ou de intermediação financeira, típicas operações de crédito, que constituem a essência das chamadas operações bancárias.

Do se extrai do exposto acima, as operadoras de cartão de crédito fazem intermediação entre seu cliente e a instituição financeira para fins de cobertura da fatura de serviço não adimplida em sua totalidade.

Ocorre que é necessário distinguir as operadoras em sentido estrito daquelas que são integrantes do sistema financeiro.

Nessa parte, tem razão o BACEN quando defende em seu recurso especial que *"dois tipos de instituições podem emitir cartões de crédito, quais sejam: 1) instituições financeiras, que emitem e administram cartões próprios ou de terceiros e concedem financiamento direto aos portadores; 2) administradoras em sentido estrito, que são empresas não financeiras que emitem e administram cartões próprios ou de terceiros, que não financiam os seus clientes"*.

Mais adiante, o recorrente detalha a diferença entre um e outro tipo de instituição que emite cartão de crédito, nos termos seguintes (fl. 469-e):

20. Esse pagamento parcial dá ensejo à celebração de um contrato de mútuo e, nas hipóteses em que as instituições financeiras são as emissoras do cartão, elas próprias assumem a posição de mutuante.

21. Situação diversa ocorre nos casos em que as administradoras em sentido estrito figuram como emissoras, porquanto, nessas hipóteses, por não captarem recursos junto aos poupadores e não atuarem como intermediadoras financeiras, elas não podem ser mutuantes. Então, para financiar as dívidas de seus clientes, elas representam os portadores perante instituições financeiras, obtendo financiamentos cujos encargos são suportados pelos clientes. Atuam, pois, como simples mandatárias desses.

22. A permissão para a administradora obter o financiamento é dada pela chamada cláusula-mandato, por meio da qual o titular outorga mandato especial para ela representá-lo junto a qualquer instituição financeira e obter financiamento no valor do saldo devedor.

23. Isso porque, como dito, independentemente da natureza da entidade emissora, os financiamentos são feitos por bancos, haja vista que as administradoras de cartões de crédito não financeiras são proibidas de financiar seus clientes. Se o fizerem, atuando indevidamente como instituições financeiras, serão submetidas a sanções administrativas e penais, previstas nas Leis nº 4.595/64 e 7.492/86, respectivamente.

Importante notar que as operadoras de cartão de crédito que também são instituições financeiras já sofriam fiscalização ao tempo do ajuizamento da demanda, nos termos do art. 10,

Superior Tribunal de Justiça

IX, da Lei 4.595/1964 ("Art. 10. *Compete privativamente ao Banco Central da República do Brasil: IX - Exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas;*"), conforme esclarecido pelo BACEN à fl. 474-e.

Quanto às operadoras em sentido estrito, outro entendimento deve ser adotado na solução da controvérsia.

Isso porque o acórdão recorrido não fez distinção entre a intermediação realizada por um tipo de operadora de cartão daquela efetiva pelo outro tipo. Veja-se (fl. 341-e):

(...) Dessa forma, decorre da melhor doutrina a conclusão de que as empresas operadoras e administradoras de cartões de crédito, ligadas ou não a bancos, no exercício de suas atividades negociais, realizam operações de empréstimo, de financiamento, ou de intermediação financeira, típicas operações de crédito, que constituem a essência das chamadas operações bancárias.

Ora, conforme defendido pelo BACEN, no caso de inadimplemento parcial ou total da fatura, a operadora de cartão em sentido estrito não utiliza recursos próprios para honrar os pagamentos aos credores (fornecedores de mercadorias e serviços), e sim busca recursos junto às instituições financeiras para essa finalidade, valendo-se da cláusula constante de contrato de adesão (a cláusula-mandato acima referida).

Essa intermediação, na realidade, não tem natureza financeira, pois, como se sabe, somente as instituições financeiras são autorizadas a conceder crédito no mercado, e assim o fazem transferindo os recursos necessários ao adimplemento da fatura de cartão de crédito, passando o cliente da fatura a figurar como devedor.

Dito de outra forma, essa intermediação não tem natureza financeira porque a operadora de cartão de crédito não capta recursos de forma direta junto aos investidores no mercado financeiro - tal como faz uma instituição financeira no exercício de atividade privativa -, e sim representa o seu cliente junto a uma instituição financeira para obter o crédito necessário para o adimplemento da fatura.

Em razão dessa distinção, não se mostra apropriada a invocação da Súmula 283/STJ ("*As empresas administradoras de cartão de crédito são instituições financeiras e, por isso, os juros remuneratórios por elas cobrados não sofrem as limitações da Lei de Usura*") pelo acórdão recorrido, até porque os precedentes que deram ensejo à sua edição

Superior Tribunal de Justiça

cuidaram de resolver outra questão que não a que está em exame nos presentes autos - se as operadoras se enquadrariam ou não na Lei de Usura.

Nos termos acima, vejo como correta a sentença proferida nos autos, da lavra da Juíza Federal Diana Brunstein, cujos fundamentos merecem ser reproduzidos (fls. 231/232-e):

(...) Nos termos do artigo 17 da lei 4595/65 consideram-se instituições financeiras 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. Essa atividade não é exercida pelas administradoras de cartão de crédito, pois estas não captam, intermediam ou aplicam recursos próprios ou de terceiros.

Quando ocorre pagamento parcelado as administradoras devem recorrer às instituições financeiras, agindo em nome do usuário, sempre amparadas por mandatos outorgados na ocasião da

Não detêm ingerência sobre a taxa de juros praticada.

Desta forma, a Súmula 283 do STJ limita-se a excluir da lei da Usura as administradoras de cartões, pois estas submetem-tem efeito em casos diversos a discutidos nos autos que deram ensejo à sua edição.

O que pretende o Ministério Público Federal não é apenas uma interpretação extensiva, mas a inclusão de novas pessoas jurídicas no âmbito de fiscalização do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional, sem amparo em lei, que inclusive deveria, acaso aprovada, criar estrutura organizacional própria de modo a abarcar o incremento de atribuições daí decorrente.

Saliente-se, que há diversos projetos legislativos, em tramitação na Câmara dos Deputados, no sentido de inclusão das atividades das administradoras de cartões no rol de fiscalização do Banco Central.

Essa inclusão somente pode ser feita por lei, pois não se restringe à mera atividade interpretativa.

Por estas razões, rejeito a pretensão formulada e julgo improcedente a ação civil pública proposta nos termos do artigo 269, I, do CPC.

Ademais, em razão da falta de amparo legal que desse ensejo à atuação do CMN e do BACEN para normatizar e fiscalizar a atuação das operadoras em sentido estrito, o Governo Federal precisou editar a Medida Provisória 615, de 17/5/2013, convertida na Lei 12.865/2013 - fato ocorrido após a interposição dos recurso especiais.

Acerca desse fato superveniente, acolho como reforço de fundamentação a manifestação do BACEN lançada na Petição 396786/2013 (fls. 557/558-e):

(...) 11. Entre outras providências, a Lei nº 12.865, de 2013, ampliou o espectro de competências do Banco Central, conforme diretrizes estabelecidas pelo CMN, para (art. 9º): disciplinar os arranjos de pagamento; disciplinar a constituição, o funcionamento, a fiscalização das instituições de pagamento e a descontinuidade na prestação de seus serviços; limitar o objeto social das instituições de pagamento; autorizar a instituição de arranjos de pagamento no País etc..

Superior Tribunal de Justiça

12. Como se percebe, a alteração normativa corrobora a tese desde o início defendida por esta Autarquia no âmbito do presente processo. Não são as “administradoras de cartão de crédito em sentido estrito” instituições financeiras assimiláveis ao conceito constante do art. 17 da Lei nº 4.595, de 1964. Trata-se de modalidade de instituição de pagamento que opera no âmbito do Sistema de Pagamentos Brasileiro, infraestrutura do Sistema Financeiro Nacional. Aliás, o disposto no § 2º do art. 6º da Lei nº 12.865, de 2013, acima mencionado, é bem claro ao proibir o exercício pelas instituições de pagamento de atividades privativas de instituições financeiras, significando que, nos termos da lei, o pedido substanciado pela causa de pedir deduzido na inicial está vedado, de pleno direito, pelo ordenamento jurídico atualmente vigente.

13. Não bastasse essa evidente implicação, é necessário convir que o § 2º do art. 6º da Lei nº 12.865, de 2013, golpeia pela raiz a problemática em discussão nos presentes autos. Isso porque o referido preceito deixa bem vinculada, na esfera legal, a distinção conceitual entre instituições financeiras e instituições de pagamento. Se às instituições de pagamento está proibida a prática de atividades privativas de instituições financeiras, isso implica, como inevitável pressuposto hermenêutico, que instituições de pagamento e instituições financeiras são inconfundíveis. Qualquer outra interpretação transformaria a regra legal em apreço em flagrante *non sequitur*.

14. Portanto, até a superveniência da Medida Provisória nº 615, de 2013, não tinham o CMN e o Banco Central título para regular os arranjos de pagamento e para exercer a fiscalização das instituições de pagamento. Essa competência não era extraível da Lei nº 4.595, de 1964, pois referidas instituições, exatamente por não exercerem, em nome próprio, intermediação entre os agentes econômicos, não são consideradas tecnicamente instituições financeiras.

15. Segue-se que, com base no novo marco legal, o CMN editou a Resolução nº 4.282, de 4 de novembro de 2013, que “*estabelece as diretrizes que devem ser observadas na regulamentação, na vigilância e na supervisão das instituições de pagamento e dos arranjos de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) de que trata a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013*”, e a Resolução nº 4.283, de 4 de novembro de 2013, que “*altera a Resolução nº 3.694, de 26 de março de 2009, que dispõe sobre a prevenção de riscos na contratação de operações e na prestação de serviços por parte de instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil*”.

Pois bem.

Considerando o quadro acima, as conclusões a que chegamos são as seguintes: (a) as atividades das operadoras ligadas às instituições financeiras já eram fiscalizadas pelo BACEN ao tempo do ajuizamento da demanda, nos termos do art. 10, IX, da Lei 4.595/1964; (b) anteriormente à edição da MP 615/2013, não havia título legal que obrigasse as demandas a regular e fiscalizar as atividades das operadoras de cartão de crédito em sentido estrito, pois a intermediação que essas fazem não tem natureza financeira para os fins do art. 17 da Lei 4.595/1964, entendimento adotado na sentença de improcedência do pedido; (c) atualmente,

Superior Tribunal de Justiça

existe previsão legal de normatização e fiscalização das operadoras em sentido estrito por parte do CMN e do BACEN, quadro que se formou com a edição da MP 615/2013, ocorrida no curso da demanda.

Ante o exposto, DOU PROVIMENTO aos recursos especiais da União e do Banco Central do Brasil para julgar improcedentes os pedidos do Ministério Público Federal, nos termos da fundamentação.

É como voto.

