

## **Parecer 139/2020-BCB/PGBC**

Parecer apresentado pelo Banco Central do Brasil (BCB), perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ) no Recurso Especial (REsp) 1.821.182/RS, por meio do qual, a Autarquia, na qualidade de *amicus curiae*, manifesta-se contra o pleito, deduzido pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul (MPRS), de limitação de juros remuneratórios à taxa média de mercado, acrescida de um quinto.

**Bernardo Henrique de Mendonça Heckmann**

Procurador

**Lucas Farias Moura Maia**

Procurador-Chefe

**Flavio José Roman**

Procurador-Geral Adjunto

Parecer Jurídico 139/2020-BCB/PGBC  
PE 110568

Brasília (DF), 3 de março de 2020.

*Ementa: Superior Tribunal de Justiça (STJ). Recurso Especial (REsp) nº 1.821.182/RS. Recorrente: Crefisa S/A Crédito Financiamento e Investimentos. Recorrido: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Objeto: demanda coletiva promovida pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul com o objetivo de limitação de juros remuneratórios à taxa média de mercado, acrescida de um quinto. Parecer Jurídico do Banco Central do Brasil (BCB) que traz considerações sobre o caso concreto. Impossibilidade de se decidir, no âmbito de Ação Civil Pública, de modo uniforme para todos os correntistas (inteligência do Recurso Especial nº 197.916/RJ). Orientação vinculante fixada pelo STJ no julgamento do Recurso Especial nº 1.061.530/RS: taxa média divulgada pelo BCB não se presta à caracterização da abusividade. Características que influenciam a formação da taxa de cada financiamento. A abusividade deve ser analisada caso a caso, conforme precedentes do STJ e do Supremo Tribunal Federal (STF). Comparação de mercados. Princípios consignados na Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Lei da Liberdade Econômica). Conclusões pelo provimento do Apelo Nobre da Crefisa.*

Senhor Procurador-Chefe,

## ASSUNTO

Trata-se de Recurso Especial (REsp) interposto pela Crefisa S/A – Crédito, Financiamento e Investimentos (Crefisa), contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS) que deu parcial provimento ao recurso da Crefisa, mas manteve a condenação da recorrente a limitar **o percentual de juros remuneratórios à taxa média de mercado divulgada pelo Banco Central do Brasil (BCB) acrescida de um quinto**, juros esses utilizados pela instituição financeira para remunerar operações de crédito à pessoa física, na modalidade pessoal não consignado.

2. Na origem, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPRS) ajuizou ação coletiva contra a recorrente alegando que a taxa de juros aplicada pela Crefisa, no percentual de 20,45% ao mês e de 832,72% ao ano, seria abusiva, correspondendo à segunda mais alta do *ranking* do BCB, o que faz com que deva ser limitada judicialmente, não podendo ser superior à taxa média de mercado com margem de acréscimo não superior a um quinto desse percentual. Sustentou que, embora as instituições financeiras não se sujeitem à “Lei de Usura” (Súmulas nº 596/STF e nº 283/STJ), a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) admitiria que, verificada a abusividade dos juros remuneratórios, eles deveriam ser limitados às taxas médias de mercado divulgadas pelo Banco Central, com fundamento no artigo 51, *caput*, inciso IV e § 1º, inciso III, e artigo 39, incisos IV e V, ambos do Código de Defesa do Consumidor (CDC).

3. Os pedidos ministeriais foram julgados parcialmente procedentes, para: (a) determinar a limitação da cobrança de juros nas operações financeiras da Crefisa à taxa média aplicada pelo mercado divulgada pelo BCB; (b) condenar a ré ao pagamento de indenização por danos morais coletivos, no montante de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais), a ser revertido ao Fundo de Reconstituição de Bens Lesados, corrigido monetariamente e acrescido de juros, a contar da sentença; e (c) condenar a instituição financeira a publicar em jornais de grande circulação, após o trânsito em julgado da decisão, a parte dispositiva da sentença. Desta sentença, ambas as partes recorreram ao TJRS.

4. O TJRS deu parcial provimento aos recursos em acórdão assim ementado:

*“APELAÇÕES CÍVEIS. NEGÓCIOS JURÍDICOS BANCÁRIOS. AÇÃO COLETIVA DE CONSUMO. CREFISA. PRELIMINARES. AFASTAMENTO. SENTENÇA “ULTRA PETITA”. RECONHECIMENTO. LIMITAÇÃO DE JUROS REMUNERATÓRIOS À MÉDIA DE MERCADO, ACRESCIDA DE UM QUINTO. CABIMENTO. DANO INDIVIDUAL. REPETIÇÃO SIMPLES. CABIMENTO. DANO MORAL COLETIVO. MAJORAÇÃO. PUBLICAÇÃO DO RESULTADO EM JORNAIS DE GRANDE CIRCULAÇÃO. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA.*

*I. Pedido de indeferimento da inicial: É cabível ação coletiva quando verificada prática de ato ilícito capaz de afetar número considerável de consumidores.*

*II. Inversão do ônus da prova: Declarada judicialmente a abusividade dos juros remuneratórios praticados, conforme acórdãos que embasam o Inquérito Civil que fundamenta a inicial, compete à instituição financeira, consoante regra geral, demonstrar a legalidade dos encargos que costuma praticar, porque constituem os fatos impeditivos, modificativos e extintivos do direito da coletividade, ônus do qual não se desincumbiu. Caso em que a inversão do ônus da prova como regra de julgamento não influenciou no resultado da demanda.*

*III. Cerceamento de defesa: Intimadas as partes acerca do desprovimento de agravo de instrumento, e tendo o recorrente deixado transcorrer “in albis” o prazo sem interposição de recurso, preclusa a discussão acerca da necessidade de produção da prova.*

*IV. Sentença “ultra petita”: Havendo julgado de forma diversa do pedido, deve ser acolhida preliminar para correção do vício. Caso em que o juízo “a quo” limitou os juros à média de mercado, sem observar o acréscimo de um quinto postulado, concedendo provimento jurisdicional maior do que fora pleiteado. Vício sanado pelo próprio resultado da demanda.*

*V. Juros Remuneratórios: É admitida a revisão das taxas de juros remuneratórios em situações excepcionais, desde que caracterizada a relação de consumo e que a abusividade (capaz de colocar o consumidor em desvantagem exagerada – art. 51, §1º, do CDC) fique cabalmente demonstrada, diante das peculiaridades do julgamento. É de conhecimento geral que os juros remuneratórios comumente praticados pela CREFISA desbordam substancialmente da taxa média praticada pelas demais instituições financeiras, devendo ser mantida a sentença que julgou procedente a demanda coletiva para determinar a limitação dos juros à média de mercado, com acréscimo de 1/5, consideradas as peculiaridades das operações, sem ofensa à legislação vigente.*

*VI. Indenização aos direitos individuais homogêneos: Declarada abusividade dos juros remuneratórios cobrados pela CREFISA, procede o pleito para condenação genérica da instituição financeira - eficácia “erga omnes” – à restituição simples dos valores cobrados indevidamente. A individualização da quantia a ser ressarcida deve ser apurada na fase de liquidação de sentença.*

**VII. Dano moral coletivo:** *É possível responsabilizar aquele que praticou ato ilícito que atingiu valores e interesses da coletividade ao ressarcimento do dano imaterial. Não se mostra lícito submeter pessoas que já se encontram negativadas em cadastros de maus pagadores, com notória dificuldade financeira, ao pagamento de juros que desbordam substancialmente da taxa média de mercado, ao argumento de risco de inadimplemento. Majoração do dano coletivo, considerando a extensão do dano, a capacidade econômica do agressor, a pedagógica punição e os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.*

**VIII. Publicação do resultado da demanda:** *A publicação do dispositivo da sentença em jornais de grande circulação visa dar ampla e necessária publicidade a todos os interessados/consumidores, oportunizando, dessa forma, a devida proteção de direitos coletivos.*

**APELOS PARCIALMENTE PROVIDOS. UNÂNIME.”**

5. O Recurso Especial foi interposto com fundamento nas alíneas “a” e “c” do inciso III do art. 105 da Constituição Federal (CF) e, por meio dele, a parte alegou: (a) dissídio jurisprudencial entre o acórdão recorrido e o que julgou o Recurso Especial nº 1.061.530/RS; (b) impossibilidade de revisão genérica de taxa de juros em sede de ação coletiva, inadequação da via eleita, inexistência de direitos individuais homogêneos, falta de interesse processual, inépcia da inicial, violação aos artigos 330, incisos I e II, 485, inciso I, e 493 do Código de Processo Civil (CPC), e ao artigo 51, inciso IV, do CDC; (c) desrespeito ao conteúdo vinculante das teses firmadas no Recurso Especial nº 1.061.530/RS, em afronta ao disposto nos artigos 927, inciso III, e 932, inciso V, alínea “b”, do CPC; (d) utilização equivocada do art. 4º da Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951 (Lei da Economia Popular), que se destina exclusivamente a particulares, quando aplicável seria o art. 4º, inciso IX, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, em consequente violação a ambos os dispositivos legais; (e) nulidade dos acórdãos recorridos, em razão de ausência de fundamentação adequada e indevida rejeição dos embargos de declaração, com violação ao disposto nos artigos 11; 489, § 1º, incisos III e IV; e 1.022, todos do CPC; (f) uso de informações equivocadas retiradas da internet, sem ter sido concedida à parte possibilidade de exercer o direito ao contraditório, com infringência ao art. 10 do CPC; (g) cerceamento de defesa, decorrente do indeferimento de produção de prova e simultânea utilização do fundamento da insuficiência de provas, para proferir decisão em desfavor da recorrente, com infringência aos artigos 7º, 10, 355 e 369 do CPC; (h) afronta à livre concorrência, em violação ao art. 36, inciso I, da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011; (i) inversão indevida do ônus probatório, a qual depende de avaliação judicial (*ope judicis*), com incorreta aplicação dos artigos 6º, inciso VIII, e 14 do CDC; (j) ausência de ato ilícito, legalidade da taxa de juros remuneratórios aplicada, inexistência de danos morais coletivos, em afronta aos artigos 186 e 927 do Código Civil; (l) violação à coisa julgada formada em outra ação civil pública (afronta aos artigos 485, inciso V, e § 3º, 502 e 503 do CPC) e, subsidiariamente, inadmissibilidade da abrangência nacional pretendida (infringência ao artigo 16 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985); e (m) inaplicabilidade do artigo 78, inciso II, do CDC, o qual se destina a infrações penais cometidas contra o consumidor.

6. O Apelo Nobre foi admitido, bem como foi deferida tutela para suspender os efeitos do acórdão recorrido.

7. O Banco Central requereu seu ingresso no feito na qualidade de *amicus curiae* e prestou informações relevantes ao deslinde da causa por meio do Parecer Jurídico 256/2018-BCB/PGBC. Em seguida, foi o Banco Central admitido como *amicus curiae*, em decisão proferida pela relatora Ministra Maria Isabel Gallotti nos autos do Recurso Especial nº 1.821.182/RS.

8. Foi o breve relatório. Passo à análise do caso.

## APRECIÇÃO

### I IMPOSSIBILIDADE DE SE DECIDIR, NO ÂMBITO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA, DE MODO UNIFORME PARA TODOS OS CORRENTISTAS (INTELIGÊNCIA DO RESP Nº 197.916/RJ) ORIENTAÇÃO VINCULANTE FIXADA PELO STJ NO RESP Nº 1.061.530/RS: TAXA MÉDIA NÃO SE PRESTA À CARACTERIZAÇÃO DE ABUSIVIDADE

9. Observo, por primeiro, que, no acórdão prolatado pelo Superior Tribunal de Justiça nos autos do Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 197.916/RJ, disponibilizado no DJe em 9.II.2018, ao julgar caso similar ao da presente ação, ficou consignado que **não há como decidir, no âmbito de Ação Civil Pública, de modo uniforme para todos os correntistas, muito menos reconhecer como abusivas as cláusulas dos contratos de empréstimos que autorizem a retenção de vencimentos, proventos ou pensão, pois eventual ilegalidade ou abuso somente poderá ser reconhecido caso a caso, visto tratar-se de direitos individuais heterogêneos, não homogêneos.**

10. O mencionado precedente foi assertivo ao assinalar que: *“eventual lesão, acaso existente, nesse grupo de indivíduos não é regular e padronizada para todos, ou seja, apesar da existência de circunstâncias de fato comuns, seus interesses e supostos prejuízos são heterogêneos e disponíveis.”*

11. O acordou contou com a seguinte ementa, *in verbis*:

“AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELA DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL. VARIADOS EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS CONTRAÍDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS. DIREITOS DISPONÍVEIS E HETEROGÊNEOS. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. CARÊNCIA DE AÇÃO. AGRAVO INTERNO PROVIDO PARA CONHECER DO AGRAVO E NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL.

1. Tem-se Ação Civil Pública ajuizada pelo Núcleo de Defesa do Consumidor da Defensoria Pública Estadual em favor de servidores públicos estaduais e municipais da capital do Estado do Rio de Janeiro, ativos, inativos e pensionistas, da administração pública direta e indireta, que mantêm contratos de abertura de conta-corrente nos bancos réus para receberem sua remuneração mensal e contraem variadas modalidades de empréstimos com amortização mediante retenção das verbas de natureza alimentar depositadas na conta-corrente, o que constituiria cláusula contratual abusiva a ser vedada pelo Judiciário.

2. *Mostra-se, assim, correto o v. acórdão estadual ao decretar a carência de ação, por entender que, apesar de se vislumbrar, na hipótese, um grupo determinável de indivíduos, ligados por circunstâncias de fato comuns, já que todos são servidores públicos, ativos, inativos ou pensionistas, e são obrigados a*

*abrir conta-corrente nas instituições bancárias rés indicadas pelo órgão pagador, para recebimento dos vencimentos, proventos ou pensões e outros benefícios, o direito dessas pessoas não pode ser conceituado como coletivo ou individual homogêneo, pois diz respeito a variadas modalidades de empréstimos e seus interesses, e supostos prejuízos são heterogêneos e disponíveis.*

3. *Não há como decidir a lide de modo uniforme para todos os correntistas, reconhecendo-se como abusivas as cláusulas dos contratos de empréstimos que autorizem a retenção de vencimentos, proventos ou pensão, pois eventual ilegalidade ou abuso somente poderá ser reconhecida caso a caso.*

4. *Cabe lembrar que nem todos os contraentes de variados empréstimos têm uma mesma situação financeira, quando, por exemplo: uns percebem elevados rendimentos; outros têm mais de um vencimento, aposentadoria ou pensão; outros, ainda, recebem remuneração de cargo público somada a ganhos privados de outras fontes lícitas, enfim, as situações são heterogêneas e o direito de fazer uso da remuneração é disponível.*

5. Nada impede que boa parte dos consumidores tenha interesse em aceitar a forma de amortização de empréstimo pela retenção dos vencimentos, proventos ou pensão depositados em conta-corrente, o que, certamente, assegura ao tomador de empréstimo maior volume de crédito e menores taxas de juros.

6. *Agravo interno provido para conhecer do agravo e negar provimento ao recurso especial, mantendo-se a extinção da ação civil pública, sem resolução do mérito.” (Destaquei.)*

12. Em razão de sua importância para a presente demanda, invoco, também, os seguintes excertos do voto do Min. Relator Raul Araújo:

*“Com efeito, apesar de se vislumbrar, na hipótese, um grupo determinável de indivíduos, ligados por circunstâncias de fato comuns, já que todos são servidores públicos, ativos, inativos ou pensionistas, e são obrigados a abrir conta-corrente nas instituições bancárias rés indicadas pela entidade ou órgão pagador, para recebimento dos vencimentos, proventos ou pensões e outros benefícios, o direito dessas pessoas não pode ser conceituado como coletivo ou individual homogêneo, pois diz respeito a variadas modalidades de empréstimos e decorre de situações financeiras heterogêneas.*

Eventual lesão, acaso existente, nesse grupo de indivíduos não é regular e padronizada para todos, ou seja, apesar da existência de circunstâncias de fato comuns, seus interesses e supostos prejuízos são heterogêneos e disponíveis. Diante disso, não há como decidir a lide de modo uniforme para todos os correntistas, reconhecendo-se como abusivas as cláusulas dos contratos de empréstimos que autorizem a retenção de vencimentos, proventos ou pensão, pois eventual ilegalidade ou abuso somente poderá ser reconhecida caso a caso.

Nada impede que boa parte dos consumidores tenha interesse em aceitar a forma de amortização do empréstimo contraído com a retenção dos vencimentos, proventos ou pensão depositados em conta-corrente, o que, certamente, assegura ao tomador de empréstimo maior volume de crédito e menores taxas de juros.

Assim, o reconhecimento da índole abusiva de cláusula que autorize a retenção das verbas de caráter alimentar está a depender do exame da situação fática concreta, não se podendo reconhecer, em princípio, nulas as cláusulas de todos os contratos de empréstimos celebrados pelos servidores públicos estaduais e municipais, ativos, inativos e pensionistas, como se pretende na presente ação coletiva.

*A situação não pode, realmente, ser tratada com generalidade, já que não se pode afirmar que todo correntista servidor público, que tenha autorizado o banco a efetuar descontos automáticos do saldo de sua conta-corrente, esteja a sofrer prejuízos. Cabe lembrar que nem todos os contraentes de variados*

*empréstimos têm uma mesma situação financeira, quando, por exemplo: uns percebem elevados rendimentos; outros têm mais de um vencimento, aposentadoria ou pensão; outros, ainda, recebem remuneração de cargo público somada a ganhos privados de outras fontes lícitas. Enfim, as situações são heterogêneas e o direito de fazer uso da remuneração é disponível.*” (Destaquei.)

13. A propósito, também em razão de sua importância para o presente caso, registro a fundamentação do acórdão recorrido do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ), mantido nos autos daquele REsp nº 197.916/RJ:

*“A tese do superendividamento exige análise particularizada, observado cada caso, em razão das peculiaridades da situação financeira, pessoal, de cada devedor. O direito assim violado é privado, disponível, impondo a cada lesado a comprovação da extensão da violação a seu direito. Daí ser possível concluir que o direito em discussão não guarda homogeneidade, não tem expressão coletiva, tampouco relevante interesse social, sendo descabido o uso da ação civil pública. Reconhecida a ausência de interesse individual homogêneo a ser tutelado na via coletiva, não há razão para que se permita o trânsito da ação entelada, o que somente serviria para dispêndio desnecessário de tempo. Urge ceifar o trâmite da ação civil pública, ante sua inadequação, ainda que se reconheça a legitimidade do agravado.”* (Destaquei.)

14. No presente caso concreto, entendo, igualmente, que as inúmeras situações financeiras **heterogêneas** impedem a classificação/conceituação de direito coletivo ou individual homogêneo, sendo incabível a presente Ação Civil Pública, pelas mesmas razões constantes do entendimento firmado pelo STJ nos autos do REsp nº 197.916/RJ.

15. Não só isso. Noto, ainda, que o acórdão proferido pelo TJRS, ao limitar os percentuais de juros remuneratórios cobrados pela Crefisa nas suas operações de crédito pessoal à taxa média divulgada pelo BCB, sob o argumento da sua abusividade, está em evidente contrariedade ao que foi decidido pelo STJ no julgamento do Recurso Especial nº 1.061.530/RS, escolhido como representativo da controvérsia ainda sob o regime do Código de Processo Civil de 1973.

16. Ressalto, aliás, que o acórdão que julgou o supracitado Recurso Especial Repetitivo nº 1.061.530/RS **sedimentou** a jurisprudência que **há tempos** vinha sendo seguida pelo STJ, no sentido de que a taxa média divulgada pelo BCB somente poderia servir de **parâmetro**, mas que a abusividade dos juros deveria ser constatada **pela análise de cada caso concreto**<sup>1</sup>, sob pena, inclusive, de violação do art. 4º, inciso IX, da Lei nº 4.595, de 1964<sup>2</sup>.

17. No Recurso Especial Repetitivo nº 1.061.530/RS, o BCB atuou como *amicus curiae*, em atendimento ao pedido do STJ. No Parecer então ofertado à Corte, concluiu-se que a regulamentação

1 STJ, REsp 736.354/RS, rel. Min. Ari Pargendler, Terceira Turma, j. 15/12/2005, DJ 06/02/2006, p. 282. Nesse mesmo sentido: STJ, AgRg no REsp 716.608/RS, rel. Min. Ari Pargendler, Terceira Turma, j. 06/12/2005, DJ 01/02/2006, p. 551. STJ, AgRg no REsp 551.027/SC, rel. Min. Jorge Scartezzini, Quarta Turma, j. 03/11/2005, DJ 21/11/2005, p. 238. Nesse mesmo sentido: STJ, AgRg no REsp 680.283/RS, rel. Min. Jorge Scartezzini, Quarta Turma, j. 03/11/2005, DJ 21/11/2005, p. 249; STJ, AgRg no REsp 509.577/RS, rel. Min. Jorge Scartezzini, Quarta Turma, j. 04/08/2005, DJ 22/08/2005, p. 280; STJ, AgRg no REsp 493.718/RS, rel. Min. Jorge Scartezzini, Quarta Turma, j. 04/08/2005, DJ 22/08/2005, p. 278. STJ, AgRg no Ag 552.893/RS, rel. Min. Castro Filho, Terceira Turma, j. 14/06/2004, DJ 01/07/2004, p. 190. STJ, REsp 271.214/RS, rel. Min. Carlos Alberto Menezes Direito, Segunda Seção, j. 12/03/2003, DJ 04/08/2003, p. 216. STJ, REsp 407.097/RS, rel. Min. Ari Pargendler, Segunda Seção, j. 12/03/2003, DJ 29/09/2003, p. 142.

2 STJ, Recurso Especial nº 1.392.830 - PR (2013/0210862-8), Relator: Ministro Luis Felipe Salomão; STJ, Agravo em Recurso Especial nº 768.720 - SP (2015/0211853-3), Relator: Ministro Marco Aurélio Bellizze.

das taxas de juros remuneratórias não é diretamente regulada pelo CDC, bem como que, “no que toca à livre pactuação de juros no âmbito do Sistema Financeiro, não é apropriada a utilização de taxas médias divulgadas pelo Banco Central como critério exclusivo para a caracterização de prática abusiva, na forma da legislação consumerista.”

18. Na manifestação da Autarquia, tendo por base as informações técnicas prestadas pelo Departamento Econômico do Banco Central (Depec), esclareceu-se, à época, que o objetivo da taxa de juros média divulgada pelo Banco Central, através da coleta e divulgação das informações, é oferecer instrumentos aos tomadores para comparar as taxas de crédito praticadas em diferentes modalidades de crédito e, assim, fomentar a concorrência, bem como servir como subsídio para as tomadas de decisões do BCB, na condução da política econômica e monetária do País.

19. Asseverou-se, bem por isso, que a referida taxa média não tem por finalidade servir de limite para a cobrança de juros remuneratórios em contratos bancários, podendo ser visualizada, quando muito, como parâmetro de tendências ou referencial, mas **jamais ser utilizada para o estabelecimento de teto não previsto em lei ou norma infralegal**, na medida em que “os números consolidados divulgados envolvem operações com perfis completamente distintos, daí a impossibilidade de se cotejar esse taxa com a praticada em contrato específico, no qual o preço (taxa efetivamente praticada) refletirá as idiosincrasias das pessoas e empresas envolvidas no caso concreto”.

20. Tomando por base esses esclarecimentos técnicos, concluiu-se que a utilização das taxas divulgadas pelo BCB como marco delimitador da abusividade de juros remuneratórios é evidente equívoco. Isso porque as taxas divulgadas pelo BCB consolidam contratos com características muito diferentes no que tange, por exemplo, ao perfil de risco de cada cliente; aos montantes pactuados; aos prazos, que podem ser mais longos ou mais curtos; à existência ou não de garantias e à qualidade (recuperabilidade) das garantias eventualmente oferecidas; aos processos de fidelização do cliente, que podem garantir taxas mais baixas; ou, ainda, à natureza dos encargos (por exemplo, se são pré ou pós-fixados). Portanto, somente a análise casuística seria capaz de caracterizar eventual abusividade de obrigações fixadas em determinado contrato bancário, na forma da legislação consumerista.

21. Na sequência, ao julgar o Recurso Especial Repetitivo nº 1.061.530/RS, que versa a respeito do mesmo tema ora debatido, o STJ trilhou o mesmo sentido dos subsídios técnicos prestados pela Autarquia, **fixando orientação de que as taxas de juros remuneratórios não se submetem a teto genérico, podendo ser excepcionalmente revistas, quando, no caso concreto, estiver suficientemente demonstrada sua abusividade**. Para maior comodidade, segue abaixo transcrito trecho da ementa do acórdão do recurso representativo da controvérsia, na parte em que tratou da matéria juros moratórios:

**“I - JULGAMENTO DAS QUESTÕES IDÊNTICAS QUE CARACTERIZAM A MULTIPLICIDADE. ORIENTAÇÃO 1 - JUROS REMUNERATÓRIOS**

- a) As instituições financeiras não se sujeitam à limitação dos juros remuneratórios estipulada na Lei de Usura (Decreto 22.626/33), Súmula 596/STF;
- b) A estipulação de juros remuneratórios superiores a 12% ao ano, por si só, não indica abusividade;
- c) São inaplicáveis aos juros remuneratórios dos contratos de mútuo bancário as disposições do art. 591 c/c o art. 406 do CC/02;



*d) É admitida a revisão das taxas de juros remuneratórios em situações excepcionais, desde que caracterizada a relação de consumo e que a abusividade (capaz de colocar o consumidor em desvantagem exagerada – art. 51, §1º, do CDC) fique cabalmente demonstrada, ante às peculiaridades do julgamento em concreto.” (Destaquei.)*

22. Ademais, o Supremo Tribunal Federal (STF) já se pronunciou acerca da impossibilidade de o Judiciário criar normas genéricas de conduta para os bancos, perante os seus clientes, invadindo a competência do BCB e do Conselho Monetário Nacional (CMN). Senão, confira-se, a tal respeito, o que restou decidido no Conflito de Atribuições nº 35 do STF:

*“CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES. OPERAÇÕES ENTRE BANCOS E CLIENTES. JUIZ DE DIREITO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - QUE, EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA, MOVIDA PELA CURADORIA DE JUSTIÇA DOS CONSUMIDORES (MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL), (LEI N. 7.347, DE 24.07.1985) FIXA, A TÍTULO DE MEDIDA LIMINAR, NORMAS GENÉRICAS DE CONDUTA, A SEREM SEGUIDAS POR BANCOS PRIVADOS, PERANTE SEUS CLIENTES, EM CONFLITO COM AS JÁ FIXADAS PELO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL E BANCO CENTRAL DO BRASIL. CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES CONHECIDO EM PARTE, DECLARADA A COMPETÊNCIA DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL E BANCO CENTRAL DO BRASIL, (JÁ EXERCITADA), TUDO POR MAIORIA DE VOTOS. INTERPRETAÇÃO DOS ARTS. 11 E 12 DA LEI N. 7.347, DE 24.7.1985, QUE DISCIPLINA A AÇÃO PÚBLICA DE RESPONSABILIDADE POR DANOS CAUSADOS AO CONSUMIDOR.*

*(...)*

*Com efeito, a Lei n. 7.347, de 24/7/1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado), e dá outras providências, no art. 3º diz que poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer. E no art. 11 esclarece:*

*Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor’.*

*No art. 12 permite que o juiz expeça mandado liminar:*

*Não lhe confere, porém, a lei o poder de criar o direito material, dizendo qual é a “atividade devida” ou qual é a “atividade nociva”. Obviamente, há de chegar a conclusão a respeito do que é devido e do que é nocivo, em face do direito material preexistente à decisão ou julgamento.*

*Esse poder de criar o direito material é, em princípio, do Legislativo, segunda as competências constitucionalmente distribuídas, cabendo, em outros casos, delegação de poderes normativos complementares a órgãos administrativos, que os exercem como atribuições. É o que acontece com o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil, no campo ora focalizado.*

*No caso, o MM. Juiz da 20ª Vara Cível (...) houve por bem fixar normas genéricas de conduta para os Bancos suscitantes, perante seus clientes, quando os proibiu de:*

*(...)*

*V - cobrar como remuneração corrente dos empréstimos automáticos sacados pelos clientes -consumidores, juros em quantias que excedam correções monetárias das OTNs e mais acréscimos de 7% ao ano, podendo este limite ser alterado para mais ou para menos, pelo Juízo, no curso do processo, considerando-se situações conjunturais a advir no país;*

*VI - cobrar juros de mora superiores a 12% ao ano, nos casos de atrasos ou inadimplências dos seus clientes -consumidores, admitindo-se nestes casos apenas correção monetária das OTNs e a multa abaixo; (...)*

*Nesse ponto, o nobre Magistrado não se limitou a praticar ato de seu ofício, prestando jurisdição. Ou seja, não cuidou de declarar o direito, mesmo em caráter liminar, em face de uma situação concreta entre partes determinadas e conhecidas, ou mesmo envolvidas em interesses coletivos.*

*Na verdade, o que fez foi, mediante provocação do Ministério Público, criar normas genéricas de conduta dos Bancos - réus perante seus clientes, quaisquer que eles sejam, a serem observadas no curso do processo, até final sentença.*

*Normas genéricas, que, além de não competirem ao Judiciário, no estrito exercício de sua função jurisdicional, colidem frontalmente com as já baixadas pelos órgãos administrativos competentes, no exercício de poder normativo legalmente conferido (Conselho Monetário Nacional e Banco Central do Brasil).”*

(CA 35, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 02/12/1987, DJ 01 -12 - PP -17759 EMENT VOL-01565-01 PP -00037, destaqueei.)

23. Evidente, portanto, que o acórdão proferido pelo TJRS violou flagrantemente diversos dispositivos da legislação em vigor e contrariou a jurisprudência vinculante do próprio STJ, cuja orientação foi fixada no julgamento do Recurso Especial Repetitivo nº 1.061.530/RS – no sentido de que a abusividade da taxa de juros deve ser analisada caso a caso, não servindo as taxas médias divulgadas pelo BCB como “teto”, mas apenas como referencial –, além de violar a inteligência do REsp nº 197.916/RJ e do Conflito de Atribuições nº 35 do STF.

## 2. CARACTERÍSTICAS QUE INFLUENCIAM A FORMAÇÃO DA TAXA DE CADA FINANCIAMENTO

### A ABUSIVIDADE DEVE SER ANALISADA CASO A CASO, CONFORME PRECEDENTES DO STJ E DO STF

24. A título de contribuição adicional à Corte, em ordem a complementar os pronunciamentos anteriores, registro que a taxa de juros, indubitavelmente, varia de acordo com cada cliente, havendo, por conseguinte, grande universo de características e requisitos que podem e deveriam ser utilizados para estimar tal taxa – e é por isso que se diz que a análise da existência de abusividade também deve ser analisada criteriosamente, isto é, caso a caso.

25. Nesse exato sentido, cito, a título de exemplo, que a taxa de juros pode variar de acordo com as seguintes **características de cada cliente**:

- valor requerido pelo cliente;
- *rating* do cliente/risco;
- valor e fontes de renda do cliente;
- histórico de negativação/proteto em nome do cliente;
- relacionamento do cliente com a instituição financeira;

- prazo de amortização da dívida;
- existência ou não de garantias para a operação;
- qualidade (recuperabilidade) das garantias eventualmente aportadas;
- existência ou não de pagamento de parcela do bem a ser financiado (entrada) e em qual proporção;
- forma de pagamento da operação;
- existência ou não de seguro e de qual valor.

26. Portanto, na hipótese de o magistrado, em um caso concreto, querer proferir decisão ajustada à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmada no Recurso Especial Repetitivo nº 1.061.530/RS, ele deve evidenciar na fundamentação cada um dos aspectos acima referidos. É dizer mais: cumpre ao próprio autor da ação demonstrar que, no caso concreto, a cobrança se revela abusiva porque o valor solicitado é baixo no comparativo com sua renda, que foram ofertadas garantias com liquidez, que fez aporte inicial (entrada) relevante no financiamento imobiliário, que seu *rating* de crédito é elevado, pois não possui histórico de inadimplência, além de contar com histórico com a instituição financeira. Tudo isso deve ser hipótese de constituição da prova do direito do autor à revisão do contrato de crédito por abusividade.

27. *In casu*, porém, conforme consignado no Apelo Nobre da Crefisa, a determinação do Tribunal *a quo*, aderente ao pedido formulado na inicial, foi clara no sentido de que **todos os contratos – genericamente – estariam submetidos ao mesmo limite**.

28. E isso só corrobora também o fato de que **a ação coletiva não deve ser utilizada como meio apto para se declarar abusividade de juros genericamente a todos os contratos**. Isso porque é certo que a forma de cognição da ação civil impede um juízo particular sobre cada caso concreto.

29. Nesse contexto, não há dúvidas, é nítido que o acórdão recorrido está em evidente contrariedade ao quanto decidido no Recurso Especial Repetitivo nº 1.061.530/RS, no qual consta que “*esta perquirição acerca da abusividade não é estanque, o que impossibilita a adoção de critérios genéricos e universais. A taxa média de mercado, divulgada pelo Banco Central, constitui um valioso referencial, mas cabe somente ao juiz, no exame das peculiaridades do caso concreto, avaliar se os juros contratados foram ou não abusivos.*” Conseqüentemente, o acórdão recorrido acabou por contrariar o inciso III do artigo 927 e o inciso V do artigo 932 do CPC<sup>3</sup>.

30. Dessa forma, entendo necessário o reconhecimento do equívoco da premissa adotada pelo acórdão recorrido, consistente na errônea interpretação do julgado repetitivo, notadamente no que diz respeito à impossibilidade de aplicação da taxa média (ainda que acrescida de 1/5) como padrão genérico.

<sup>3</sup> “Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

(...)

III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos.

Art. 932. Incumbe ao relator:

(...)

V - depois de facultada a apresentação de contrarrazões, dar provimento ao recurso se a decisão recorrida for contrária a:

b) acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos.”

31. De mais a mais, reitero que o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou acerca da impossibilidade de o Judiciário criar normas genéricas de conduta para os bancos, perante os seus clientes, invadindo a competência regulatória do BCB e do CMN – *vide* Conflito de Atribuições nº 35 do STF, cuja ementa foi transcrita alhures<sup>4</sup>.

32. E nem poderia ser diferente, notadamente em razão da **natureza dos juros**.

33. Como bem se sabe, o risco é um dos componentes da formação dos juros cobrados nas operações de crédito, sendo certo que o aumento desse risco terá o efeito direto de determinar o aumento das taxas. Nesse exato sentido, colho o teor da doutrina especializada de Marcos Cavalcante de Oliveira, *in verbis*:

*“Sempre que uma pessoa empresta dinheiro e a outra lhe cobra por este uso da moeda, consciente ou inconscientemente, o valor dos juros cobrados leva em consideração um conjunto de fatos, dentre os quais se destacam: preferência pela liquidez, prazo, expectativas inflacionárias, risco de mercado, risco de crédito, custos administrativos e tributos.”* (Moeda, juros e instituições financeiras – regime jurídico. Rio de Janeiro: Forense, 2009. P. 368, destaquei.)

34. Portanto, tendo em mente a própria natureza dos juros e a jurisprudência repetitiva já fixada pelo STJ no REsp nº 1.061.530/RS, entendo que a caracterização da abusividade deve ocorrer em vista das consequências de cada caso concreto, levando-se em consideração requisitos que permitam individualizar a situação de cada mutuário e as características do correspondente financiamento. Em outras palavras, pondero que se pode **admitir a revisão das taxas de juros remuneratórios em situações excepcionais**, nas quais fique caracterizada a **existência de relação de consumo e demonstrada a abusividade** (capaz de colocar o consumidor em desvantagem exagerada – art. 51, §1º, do CDC). **A abusividade, a seu turno, deve ser aferida em vista das características ou requisitos relevantes de cada caso concreto**, dentre os quais se destacam: **o montante requerido pelo cliente; o perfil de risco do cliente; o valor e as fontes de renda do cliente; o histórico de negativação/proteto em nome do cliente; o relacionamento do cliente com a instituição financeira; o prazo de amortização da dívida; a existência ou não de garantias para a operação; a qualidade (recuperabilidade) das garantias oferecidas; a existência ou não de pagamento de parcela do valor do bem a ser financiado (entrada) e em qual proporção; a forma de pagamento da operação; a existência ou não de seguro e em qual valor**. Em consequência, **não se deve admitir que a revisão das taxas de juros remuneratórios ocorra por meio de ação coletiva**, na qual a natureza da cognição impede que se avalie a situação concreta de cada tomador de empréstimo.

35. Assim, acredito que o acréscimo, na jurisprudência do STJ, de requisitos que ajudem a melhor caracterização do cliente, e, conseqüentemente, da própria abusividade, casuisticamente, poderá ter o efeito de reduzir a insegurança jurídica em relação aos contratos de crédito, tendo inevitável efeito benéfico.

36. E tal providência demonstra-se necessária por uma série de motivos.

---

4 Item 22, *ut supra*.

37. A insegurança jurídica em relação aos contratos de crédito, ao colocar em risco o recebimento dos valores pactuados, ou prolongar excessivamente sua cobrança judicial, retrai a oferta de crédito e aumenta o *spread* por dois motivos: por um lado, pressiona os custos administrativos das instituições financeiras, em especial nas áreas jurídica e de avaliação de risco de crédito; por outro, reduz a certeza de recebimento da instituição financeira, mesmo em situação de contratação de garantias, pressionando o prêmio de risco, ou seja, a taxa adicional para cobertura de não pagamentos, embutida no *spread*.<sup>5</sup>

38. Ademais, o entendimento ora proposto se justifica porque, não raras vezes, decisões judiciais decidem pela abusividade de determinada taxa de juros, apenas e tão somente pelo fato de ela ultrapassar determinado “teto”, estabelecido genericamente em função de percentual aplicado sobre a taxa média divulgada pelo BCB, sem qualquer análise das peculiaridades do caso concreto.

39. No entanto, como já colhido da doutrina e pacífico na jurisprudência do STJ e do STF, a análise tem de ser feita de forma individualizada, levando-se em consideração as diferentes condicionantes para fixação dos juros cobrados nas operações de crédito, pois, conforme sejam as circunstâncias específicas de dois empréstimos, a mesma taxa de juros poderá ser considerada adequada para o primeiro e abusiva para o segundo.

40. Ou seja, para aferir se a taxa de juros é, ou não, abusiva, é necessário analisar os diversos fatores que condicionam os juros cobrados numa operação concreta de crédito.

41. Portanto, entendo que só é possível declarar a abusividade de uma taxa de juros diante da análise de cada caso concreto, pois estabelecer limites genéricos para as taxas de juros, válidos para todos os clientes de uma instituição financeira, seria, a um só tempo: ir de encontro à doutrina abalizada e especializada, ir de encontro à pacífica jurisprudência do STJ e do STF, além de invadir a competência do Banco Central do Brasil e do Conselho Monetário Nacional, em violação aos artigos 2º e 60, § 4º, inciso III, da Constituição Federal, e art. 4º, inciso IX, da Lei nº 4.595/1964.<sup>6</sup>

### 3. COMPARAÇÃO DE MERCADOS<sup>7</sup>

42. Ainda a título de contribuição adicional, para melhor elucidação da controvérsia posta nos autos, passo a apresentar as seguintes informações sobre como se desenvolve o tema da abusividade em outros mercados financeiros, notadamente aqueles que apresentam maior desenvolvimento econômico.

43. Conforme consta da anexa Nota 940/2019, do Departamento de Regulação do Sistema Financeiro Nacional (Denor), do ponto de vista comparado, verificou-se que, após a crise financeira

---

5 Conforme se vê do estudo **Juros Spread Bancário - Informações até junho de 2016 - Série Perguntas Mais Frequentes**. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/Documents/publicacoes/serie\\_pmf/FAQ%2001-Juros%20e%20Spread%20Banc%C3%A1rio.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/Documents/publicacoes/serie_pmf/FAQ%2001-Juros%20e%20Spread%20Banc%C3%A1rio.pdf). Acesso em: 31 jan. 2020.

6 Nesse sentido: STJ, Recurso Especial nº 1.392.830 - PR (2013/0210862-8) Relator: Ministro Luis Felipe Salomão; STJ, Agravo Em Recurso Especial nº 768.720 - SP (2015/0211853-3) Relator: Ministro Marco Aurélio Bellizze.

7 Este capítulo reproduz, em boa parte, o teor da Nota 940/2019, do Departamento de Regulação do Sistema Financeiro Nacional do Banco Central. Não obstante isso, recomendo firmemente a leitura da própria Nota, que segue anexada ao presente parecer, em especial alguns exemplos por ela citados que não foram aqui reproduzidos.

internacional de 2008, alguns países passaram a rediscutir a limitação de taxa de juros como ferramenta para a proteção do consumidor, considerado hipossuficiente na relação creditícia.

44. No tema, foi editada a Recomendação do Conselho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (*Recommendation of the Council on Instruments Consumer Protection in the field of Consumer Credit*, OECD/LEGAL/0453)<sup>8</sup>, datada de 2 de julho de 2019, dispondo sobre a proteção legal do consumidor em suas relações de crédito. Essa recomendação teve origem na Comissão dos Mercados Financeiros (CMF) e define medidas para a proteção dos consumidores em suas relações consumeristas de crédito, substituindo a recomendação anterior, editada em 1977.

45. No que tange ao contexto, a citada recomendação destaca que o acesso a operações de crédito com preços acessíveis é considerado vital para um serviço financeiro moderno e inclusivo, com vistas a permitir que os consumidores atinjam suas metas e objetivos. Assim, o documento considera relevante a concessão de crédito justo e responsável, tanto quanto possível, com o fito de contribuir para a redução do “superendividamento” e demais problemas relacionados, os quais reputa prejudiciais para consumidores e empresas.

46. O texto apresenta a motivação para sua edição, com destaque para o caminhar histórico, tanto das medidas adotadas, quanto do crescimento e da natureza dos mercados de crédito, desde a edição da anterior recomendação. Outra questão determinante em destaque foi a citada crise financeira global, a qual se configurou como fator de impulso para o aperfeiçoamento da supervisão e da regulação dos mercados de crédito.

47. Com efeito, o documento da OCDE ressalta que seu objetivo é complementar os requisitos tradicionais de divulgação de informações ao consumidor bancário, bem como salienta a existência de outros fatores que passaram a ser mais bem compreendidos, a exemplo do baixo nível de educação financeira e do viés comportamental do consumidor (excesso de confiança, excesso de informação, impulsividade etc).

48. No cenário internacional, são objeto de destaque os princípios de alto nível de proteção do consumidor financeiro (*High-Level Principles on Financial Consumer Protection (“the principles”)*)<sup>9</sup>, os quais são considerados referência para a proteção financeira do consumidor em relação a todos os serviços financeiros, crédito inclusive. Em complemento, o documento destaca o referendo a esses princípios pelo G20, ocorrido em 2011.

49. No que se refere à recomendação, notadamente em relação a seus motivos determinantes (aspectos considerados), destaco os seguintes pontos de relevo:

I - recomendações do Conselho sobre:

- a) a) boas práticas de educação financeira;
- b) b) litígios consumeristas e reparação de danos;
- c) c) boas práticas de educação e conscientização financeira;

---

<sup>8</sup> Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/Instruments/instruments/OECD-LEGAL-0453>.

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/fin/financial-markets/48892010.pdf>.

- d) d) Princípios de Alto Nível de Proteção Financeira;
- e) e) tomada de decisão sobre política do consumidor; e
- f) f) defesa do consumidor em comércio eletrônico;
- II - desenvolvimento e ampliação do mercado de crédito ao consumidor;
- III - relevância do crédito ao consumidor para o mercado de consumo, o desenvolvimento de novas modalidades de crédito e os novos canais de distribuição;
- IV - **incentivo à adequada informação aos consumidores sobre os termos e condições dos contratos de crédito que assinam, evitando-se publicidade ou prestação de informações enganosas ou incompletas de dispositivos relacionados ao crédito;**
- V - necessidade de uma recomendação mais detalhada sobre a matéria;
- VI - **garantia de alto padrão de informação ao consumidor, bem como inibição de meios abusivos alternativos de concessão de crédito;**
- VII - **garantia de concessão de crédito responsável e adequação dos produtos e serviços às necessidades e interesses dos consumidores, evitando-se, dessa forma, o “superendividamento” e a inadimplência do consumidor;**
- VIII - respeito aos direitos fundamentais do consumidor, proteção à privacidade, bem como garantia quanto ao desenvolvimento de meios de reparação de danos, com vistas a dirimir disputas sobre consumo de crédito;
- IX - aspectos de vulnerabilidade do consumidor, consistentes em características pessoais (incapacidade, idade, sexo, renda, escolaridade, grau de instrução etc), vieses comportamentais (excesso de confiança, aspecto informacional, impulsividade, limitações cognitivas) e condições de mercado (desemprego).

50. Do ponto de vista específico, verifico que alguns mercados tratam a possível abusividade com base na limitação da taxa de juros. Para fins desta análise, foram selecionados os seguintes mercados: Inglaterra; Estados Unidos; União Europeia; Portugal; Espanha; Alemanha; França e Chile.

51. Na Inglaterra, não se verifica a existência de dispositivo legal tratando da limitação da taxa de juros em operações bancárias, notadamente após o *Usury Law Repeal Act*, de 1854. Em adição, as especificidades do sistema jurídico inglês (*common law*) atribuem maior relevância às decisões dos tribunais, os quais tratam a abusividade com base em caso concreto.

52. Nos Estados Unidos da América (EUA), por sua vez, a regulação sofre variação entre os diversos estados. Essa variação é verificada tanto em relação à metodologia, quanto em relação à aplicabilidade. Cito, como exemplo, o estado do Arkansas, no qual a taxa de juros é limitada em 17% a.a. No Colorado, por sua vez, os juros dos empréstimos não podem exceder 12% a.a., exceto se realizados por um credor objeto de regulação. Em 2007, o Governo Federal dos EUA impôs um limite de taxa de 36% a.a. para empréstimos cobrados com base na remuneração de militares<sup>10</sup>.

53. No âmbito da União Europeia, a Diretiva 2008/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>11</sup>, de 23 de abril de 2008, tratando dos contratos de crédito aos consumidores, revogou a Diretiva 87/102/CEE do Conselho, limitando-se a tratar de aspectos informacionais, notadamente

<sup>10</sup> Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/876751468149083943/pdf/WPS7070.pdf>.

<sup>11</sup> Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e4945793-ff59-4527-8a2e-9060378fc302/language-pt>.

no que tange à Taxa Anual de Encargos Efetiva Global (TAEG), não abordando limitações da taxa de juros para os países integrantes da comunidade.

54. Em Portugal, adota-se o regime de taxas máximas, o qual se aplica aos contratos de crédito aos consumidores, enquadrados no âmbito do Decreto-Lei nº 133, de 2 de junho de 2009. Essas taxas máximas são determinadas com base nas Taxas Anuais de Encargos Efetivas Globais (TAEG) médias praticadas por instituições de crédito no trimestre imediatamente anterior, acrescidas de um quarto, não podendo exceder a TAEG média da totalidade dos contratos de crédito aos consumidores acrescida de 50%.

55. Com relação à Espanha, verifico a existência de legislação sobre nulidade dos contratos de crédito, considerados como usurários, qual seja a *Ley de 23 de julio de 1908 sobre nulidad de los contratos de préstamos usurarios*<sup>12</sup>. Essa legislação, embora antiga, mantém sua vigência e tem sido aplicada pelos tribunais aos casos em que são cobrados juros superiores ao normal e manifestamente desproporcionais às circunstâncias do caso concreto.

56. Na Alemanha, segundo Schlegelberger-Hefermehal *apud* Gabriel Wedy<sup>13</sup>, para que os juros sejam considerados excessivos e usurários não basta que aparentemente sejam considerados altos, devendo existir a espoliação do economicamente mais fraco e desinformado. Assim, somente serão anulados contratos adesivos ou leoninos, nos quais não haja escolha pelo tomador de recursos, o qual se obriga a contratar a operação com base em juros previamente fixados pela instituição concedente do crédito.

57. No que se refere à França, nos termos do artigo L. 314-6 do Código do Consumidor, constitui empréstimo usurário qualquer empréstimo convencional concedido a taxa efetiva agregada que exceda, no momento em que for concedido, em mais de um terço a taxa efetiva média verificada no trimestre anterior e concedido por instituições de crédito e sociedades financeiras, levando-se em consideração transações de natureza e riscos semelhantes.

58. Para fins de determinação da taxa efetiva geral do empréstimo, devem ser adicionados os encargos com juros, impostos, comissões ou remunerações de qualquer espécie, diretas ou indiretas, suportadas pelo mutuário e conhecidas pelo credor na data de contratação do empréstimo. Essa sistemática mostra-se sobremaneira aproximada à metodologia aplicada em Portugal.

59. Com relação ao Chile, o art. 2.206, do Código Civil Chileno<sup>14</sup>, disciplina que, ressalvados o disposto em legislação especial, as taxas de juros não podem exceder 50%, calculados sobre a taxa praticada no mercado e apurada no momento da contratação, sob pena de serem reduzidas pelo Poder Judiciário a essa taxa de mercado.

60. Dessa forma, o tema não encontra tratamento isonômico nos diversos mercados, contudo, alguns pontos merecem destaque, a saber:

---

12 Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1908-5579>.

13 Disponível em: [https://www.ajufers.org.br/arquivosrevista/2/31doutrina\\_ausuriaealimitaodosjurosreaiscompensatriosemiaoamsapspublicaodaemendaconstitucionaln40.pdf](https://www.ajufers.org.br/arquivosrevista/2/31doutrina_ausuriaealimitaodosjurosreaiscompensatriosemiaoamsapspublicaodaemendaconstitucionaln40.pdf).

14 Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=172986>.



I - o consumidor deve ser informado sobre os principais aspectos de seu contrato, notadamente no que se refere à taxa de juros efetiva a ser aplicada (OCDE, União Europeia, Portugal, Espanha e Alemanha);

II - existe um grupo de consumidores que, tendo em vista sua situação específica (idade, sexo, empregabilidade, renda etc) merece uma proteção mais atenta (OCDE);

III - algumas jurisdições realizam o controle da taxa de juros, as quais se presumem abusivas, a partir de determinado patamar (Portugal, França e Chile);

IV - nas jurisdições indicadas no item anterior, a determinação de limite máximo para taxas de juros decorre expressamente da legislação, não de decisões emanadas do Poder Judiciário;

V - outros países realizam o controle de taxa de juros, no caso concreto, após identificar algum tipo de prática excessivamente onerosa ao consumidor (Alemanha, Espanha e Inglaterra); e

VI - destaca-se que não foram encontradas jurisdições que se utilizem da média acrescida de 1/5 (critério adotado pelo TJRS) como parâmetro para substituição de taxas cobradas em operações consideradas abusivas.

61. Em tempo, a eventual fixação de limite máximo para preços de produtos e de serviços, sem clara identificação de falha de mercado, mostra-se contrária aos princípios constitucionais da livre concorrência e do direito fundamental de liberdade. Dessa forma, os juros de operações de crédito e as tarifas relativas a serviços e produtos devem ser livremente fixados pelas próprias instituições, em função da sua estratégia operacional e mercadológica.

62. Com efeito, a imposição de limites às taxas de juros pode conduzir ao desequilíbrio entre as forças econômicas de oferta e de demanda, culminando em potencial restrição do crédito, bem como à desintermediação financeira e à formação de mercado informal de produtos e serviços regulados.

63. Ressalto, por oportuno, que a eventual adoção de limite para a taxa de juros cobrada deve ser considerada medida excepcional, aplicável apenas a determinado caso concreto, dadas as características específicas verificadas. Em tempo, importa notar que a regulação do sistema financeiro, que tem a livre iniciativa como um dos princípios vetores, é pautada em duas principais linhas:

I - incentivo à transparência no relacionamento das instituições com seus clientes, de forma a que o cliente tenha as informações necessárias para escolher a instituição que melhor atenda a seus interesses, a exemplo da regulação sobre *Suitability* e sobre prevenção de riscos na contratação de operações e na prestação de serviços; Resolução nº 4.539, de 24 de novembro de 2016 e Resolução nº 3.694, de 26 de março de 2009, respectivamente; e

II - promoção de ambiente de negócio mais eficiente e competitivo, preservando a segurança do sistema financeiro e a proteção dos consumidores.

64. Diante do exposto, constato que não foram encontradas, no direito comparado, jurisdições em que decisões judiciais tenham estabelecido limite máximo para a taxa de juros. Tampouco se localizaram jurisdições que se utilizem da taxa média acrescida de 1/5 como parâmetro para substituição de taxas cobradas em operações consideradas abusivas, fato que corrobora também a impropriedade da medida adota pelo TJRS sob o ponto de vista econômico.

#### 4. PRINCÍPIOS CONSIGNADOS NA LEI Nº 13.874, DE 20 DE SETEMBRO DE 2019 (LEI DA LIBERDADE ECONÔMICA)

65. Por último, mas não menos importante, importa reforçar, ainda, que eventual controle de taxa de juros, no âmbito do mercado financeiro brasileiro, deve ser considerado como medida excepcional, haja vista que confronta a livre iniciativa e o livre exercício da atividade econômica, princípios que foram, recentemente, reforçados pela Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Lei da Liberdade Econômica).

66. Senão, perceba que, nos termos do art. 2º da Lei nº 13.874, de 2019:

*“Art. 2º São princípios que norteiam o disposto nesta Lei:*

*I - a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas;*

*II - a boa-fé do particular perante o poder público;*

*III - a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas; e*

*IV - o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado.*

*Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal:*

*(...)*

*III - definir livremente, em mercados não regulados, o preço de produtos e de serviços como consequência de alterações da oferta e da demanda”.*

67. Nesse contexto, conforme também destacado por meio da Nota 940/2019, do Departamento de Regulação do Sistema Financeiro Nacional (Denor), tenho que a Lei da Liberdade Econômica apresenta, como um de seus princípios, a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas, bem como ressalta que a liberdade é garantia no exercício dessas atividades, razão pela qual qualquer determinação em sentido contrário deve ser vista e empreendida com a máxima cautela possível.

68. E um dos direitos fundamentais do empresário, segundo a própria legislação, que remete ao princípio constitucional do livre mercado, é definir livremente os preços dos produtos e serviços. Eventual intervenção de caráter geral e abstrato deve ser feita apenas pela legislação, não pela via do Judiciário.

#### CONCLUSÃO

69. Diante do exposto, considerando o mérito da matéria veiculado no REsp da Crefisa, concluo:

- que não se pode decidir, no âmbito de Ação Civil Pública, de modo uniforme para todos os correntistas, pois eventual ilegalidade ou abuso somente poderá ser reconhecido caso a caso, visto tratar-se de direitos individuais heterogêneos e não homogêneos (inteligência do Recurso Especial nº 197.916/RJ);
- que é manifesta a contrariedade do decidido pelo TJRS à orientação vinculante fixada pelo STJ no julgamento do Recurso Especial Repetitivo nº 1.061.530-RS, no qual consta que a

*“perquirição acerca da abusividade não é estanque, o que impossibilita a adoção de critérios genéricos e universais. A taxa média de mercado, divulgada pelo Banco Central, constitui um valioso referencial, mas cabe somente ao juiz, no exame das peculiaridades do caso concreto, avaliar se os juros contratados foram ou não abusivos”;*

- que o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou acerca da impossibilidade de o Judiciário criar normas genéricas de conduta para os bancos perante seus clientes, invadindo a competência do BCB e do Conselho Monetário Nacional, conforme restou decidido no Conflito de Atribuições nº 35, do STF.

70. Portanto, entendo que o Recurso Especial da Crefisa deva ser conhecido e, ao final, totalmente provido.

71. A título de contribuição adicional, tendo em mente a própria natureza dos juros e a jurisprudência repetitiva já fixada pelo STJ no REsp nº 1.061.530/RS, entendo que a caracterização da abusividade deve ocorrer em vista das consequências de cada caso concreto, levando-se em consideração requisitos que permitam individualizar a situação de cada mutuário e as características do correspondente financiamento. Em outras palavras, pondero que se pode admitir a revisão das taxas de juros remuneratórios em situações excepcionais, nas quais fique caracterizada a existência de relação de consumo e demonstrada a abusividade (capaz de colocar o consumidor em desvantagem exagerada – art. 51, §1º, do CDC). A abusividade, a seu turno, deve ser aferida em vista das características ou requisitos relevantes de cada caso concreto, dentre os quais se destacam: o montante requerido pelo cliente; o perfil de risco do cliente; o valor e as fontes de renda do cliente; o histórico de negativação/protesto em nome do cliente; o relacionamento do cliente com a instituição financeira; o prazo de amortização da dívida; a existência ou não de garantias para a operação; a qualidade (recuperabilidade) das garantias oferecidas; a existência ou não de pagamento de parcela do valor do bem a ser financiado (entrada) e em qual proporção; a forma de pagamento da operação; a existência ou não de seguro e em qual valor.

72. Em consequência, não se deve admitir que a revisão das taxas de juros remuneratórios ocorra por meio de ação coletiva, na qual a natureza da cognição impede que se avalie a situação concreta de cada tomador de empréstimo.

73. Caso se permita a formulação de tese, embora não se trate de recurso especial repetitivo, teria a seguinte proposta, que será, por certo, objeto da crítica da egrégia Segunda Seção do STJ:

*“É admitida a revisão das taxas de juros remuneratórios em situações excepcionais, desde que se trate de relação de consumo e que a caracterização da abusividade (situação capaz de colocar o consumidor em desvantagem exagerada – art. 51, §1º, do CDC) seja demonstrada pela avaliação da situação individualizada de cada mutuário e das características do correspondente financiamento, com referência expressa na fundamentação da decisão a essas características, vedada a referência apenas à taxa média de mercado, não se admitindo a caracterização da abusividade por meio de ação coletiva.”*

É o parecer.

**BERNARDO HENRIQUE DE MENDONÇA HECKMANN**

Procurador do Banco Central  
Procuradoria Especializada de Processos Judiciais Relevantes (PRJUD)  
OAB/PE 36.971

De acordo.

Ao Procurador-Geral Adjunto titular da PGA-2, para sua apreciação.

**LUCAS FARIAS MOURA MAIA**

Procurador-Chefe do Banco Central  
Procuradoria Especializada de Processos Judiciais Relevantes (PRJUD)  
OAB/GO 24.625

Aprovo presente pronunciamento. Remeta-se ao Superior Tribunal de Justiça, aos cuidados da eminente relatora a título de subsídios do Banco Central, inclusive com a proposta de tese, a título exclusivamente colaborativo.

**FLAVIO JOSÉ ROMAN**

Procurador-Geral Adjunto do Banco Central  
Seção de Contencioso Judicial e Gestão Legal (PGA-2)  
OAB/DF 15.934

**“DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE”**

(Ordem de Serviço n.º 4.474, de 1º de julho de 2009, da PGBCB/CC2PG)