



28241906



08084.002483/2024-91



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria Nacional do Consumidor
Coordenação de Sanções Administrativas da SENACON

NOTA TÉCNICA Nº 16/2024/CSA-SENACON/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08084.002483/2024-91****INTERESSADO: Visa do Brasil Empreendimentos Ltda. e Visa Inc.**

Ementa: Medida cautelar. Anúncio de elevação de preços, entre 54,07% e 138,3%, de tarifas cobradas por instituidora de arranjo de pagamento (bandeira de cartão de crédito). Ausência de dados e informações demonstrando a justa causa do aumento de preços. Violação ao Código de Defesa do Consumidor. Abstenção da elevação das tarifas. Multa diária de R\$ 50.000,00 pelo descumprimento.

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de Representação (SEI nº [27759911](#)) encaminhada pela Associação Brasileira de Defesa do Consumidor (PROTESTE), sobre possíveis violações à legislação consumerista por conta da elevação de tarifas praticada pela Visa do Brasil Empreendimentos Ltda. e pela Visa Inc.

1.2. No documento, a PROTESTE alega que a Visa, como bandeira de cartão de crédito intermediadora de operações entre os adquirentes e emissores do cartão e instituidora de arranjo de pagamento, anunciou alteração substancial na estrutura de precificação relativa às tarifas de intercâmbio processadas por Carteiras Digitais, operadas por instituições de pagamento. Conforme a nova tabela divulgada em inglês na edição do *Visa Business News* (SEI nº [27759911](#), fl. 29/31), a tarifa de intercâmbio para o uso dos cartões Visa Standard e Visa Gold pode sair dos atuais 1,69% (para operações à vista) para até 5,6% em relação a parcelamentos de pagamentos de sete a doze meses. Já no caso dos cartões *premium* da Visa (por exemplo, Visa Platinum, Visa Signature e Visa Infinite), as taxas oscilam entre 1,99% e 5,62%. A associação afirma que as elevações de preços representam aumentos entre 54% e 138% em comparação com as tarifas atualmente praticadas, o que poderia caracterizar "não apenas o aumento injustificado de preços, como também sua imposição à cadeia de fornecimento e, em última análise, ao consumidor".

1.3. Em notícia publicada no Portal R7.com^[1] (SEI nº [27759911](#), fl. 32/33), informa-se que o aumento de tarifas nas transações com cartões de crédito para pagamentos de boletos ou Pix via carteiras digitais no Brasil recebeu críticas por ser divulgada sem consulta prévia ou análise financeira transparente que justifique os reajustes, assim como não foi respeitado o prazo previsto em normas do Banco Central do Brasil (BCB). Ouvida, a Visa afirmou que o aumento das taxas a partir de maio está de acordo com a regulamentação vigente no país.

1.4. Os elementos trazidos ao conhecimento desta Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON) são preocupantes, considerando sua missão institucional voltada à implementação da legislação protetiva dos consumidores. Na Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), são assegurados direitos que, no caso em exame, poderiam restar violados, a saber:

- a) a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem (inciso III do art. 6º);
- b) a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços (inciso IV do art. 6º);
- c) a garantia de práticas de crédito responsável, de educação financeira e de prevenção e tratamento de situações de superendividamento, preservado o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, por meio da revisão e da repactuação da dívida, entre outras medidas (inciso XI do art. 6º);
- d) a preservação do mínimo existencial, nos termos da regulamentação, na repactuação de dívidas e na concessão de crédito (inciso XII do art. 6º);

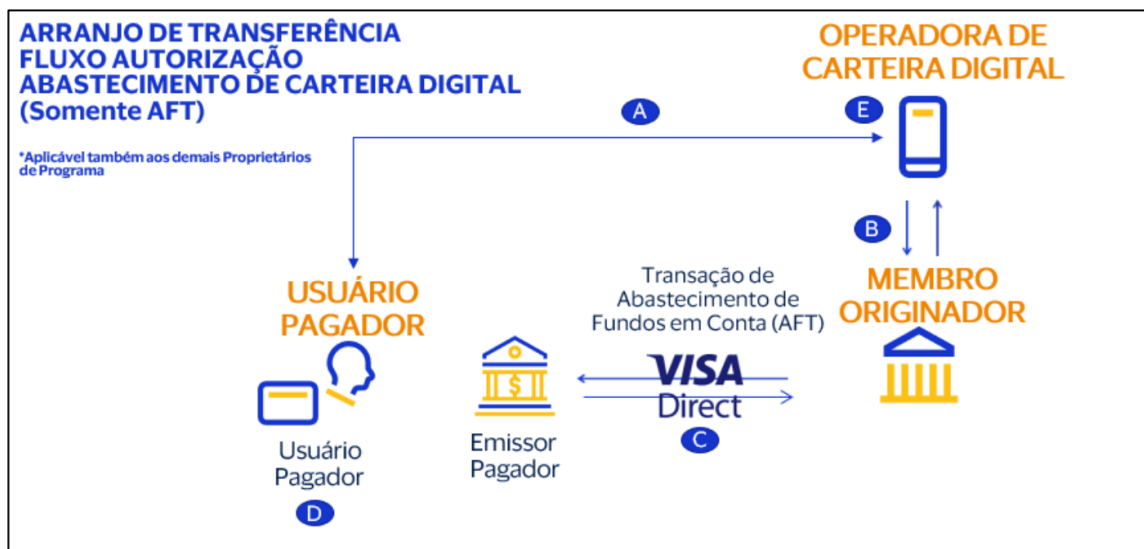
e) a vedação da prática abusiva de elevação, sem justa causa, do preço de produtos ou serviços (inciso X do art. 39).

1.5. No dia 23/05/2024, a empresa foi notificada para prestar informações, de modo a responder aos seguintes quesitos:

- a) Informar se procedem os elementos de fato e de direito apresentados acerca da elevação dos preços das tarifas;
- b) Apresentar dados e informações acerca da racionalidade e da juridicidade dos aumentos das tarifas;
- c) Encaminhar histórico das tarifas cobradas nos últimos 5 (cinco) anos;
- d) Apresentar dados e informações acerca das informações prestadas aos consumidores sobre os aumentos das tarifas;
- e) Manifestar-se sobre o teor da Nota Técnica nº. 4/2024 (SEI nº [27914620](#)), que contempla os dados relativos às reclamações de consumidores em face das empresas Visa do Brasil Empreendimentos Ltda e Visa Inc., nos sistemas de atendimento gerenciados nesta SENACON;
- f) Outras informações e documentações que julgar relevantes.

1.6. No dia 18/06/2024, VISA DO BRASIL EMPREENDIMENTOS LTDA. ("VISA") apresentou resposta à notificação (SEI [28193969](#)), alegando, em síntese:

- a) que a Visa é uma empresa instituidora de arranjo de pagamento ("IAP"), responsável pelo arranjo de pagamento, ou seja, o conjunto de regras e procedimentos que disciplina a prestação de serviços de pagamento no mercado, disciplinado na Lei n. 12.865, de 2013, e na Resolução do Banco Central do Brasil (BCB) n. 150, de 2021. Comumente denominada de "bandeira de cartão", uma IAP cria a infraestrutura e define as regras necessárias para que os pagamentos sejam processados de maneira eficiente e segura no âmbito de seus arranjos;
- b) que não tem qualquer relação com o consumidor final, sendo um modelo de negócio "B2B", ou seja, com serviços destinados a outras empresas (as instituições de pagamento, as instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil que se tornam participantes ao aderirem aos arranjos instituídos pela Visa); nesse sentido, não cabe discutir abusividade à luz do Código de Defesa do Consumidor;
- c) que, apesar da imprecisão técnica da PROTESTE ao mencionar que o aumento de preços recairá sobre as tarifas de intercâmbio, a verdade é que o aumento ocorrerá nas tarifas *client-to-client*, que, por sua vez, aplica-se apenas às Transações de Abastecimento de Fundos em Conta ("Transações AFT"). Ademais, como já devidamente comunicado ao mercado, os novos valores entram em vigor a partir de 1º de julho do ano corrente;
- d) que a tarifa *client-to-client* é cobrada única e exclusivamente do credenciador (membro originador) em benefício do emissor de cartão de crédito. O credenciador é a instituição de pagamento que, sem gerenciar conta de pagamento, habilita os usuários finais recebedores para aceitação de instrumento de pagamento, emitido por instituição de pagamento ou por instituição financeira, e faz parte do processo de liquidação das transações de pagamento como credor perante o emissor, de acordo com as regras do arranjo de pagamento; para ilustrar essa cadeia de relações, a empresa apresentou a seguinte imagem, com legenda:



- A.** O Usuário Pagador inicia uma Transação de Transferência por meio da Operadora de Carteira Digital;
- B.** A Operadora de Carteira Digital envia dados do Usuário Pagador ao Membro Originador;
- C.** O Membro Originador encaminha uma Transação AFT ao Emissor Pagador que emitiu a Credencial de Pagamento de titularidade do Usuário Pagador;
- D.** O Emissor Pagador, mediante recebimento do pedido de Transação AFT, autoriza ou não a Transação;
- E.** Caso autorizada, a Operadora de Carteira Digital informa ao Usuário Pagador que a Transação de Transferência foi efetuada.

e) que essa tarifa tem como principal objetivo manter o equilíbrio do mercado e das relações existentes entre os emissores e credenciadores, bem como remunerar o risco da operação suportada pelo emissor. A empresa tem liberdade de fixar as tarifas, inclusive nas porcentagens que entender cabíveis, com vistas a garantir a estabilidade do mercado e a correta remuneração do emissor pelo risco do negócio;

f) que as tarifas *client-to-client* incidem em quaisquer transações de transferência de valores, inclusive quando há o envolvimento de carteiras digitais, situação exposta pela PROTESTE no presente procedimento. As carteiras digitais são de grande relevância no contexto atual dos meios de pagamento eletrônicos, na medida em que representam uma importante ferramenta de crescimento econômico e inclusão financeira;

g) que, desde 2022, a empresa tem observado o crescimento de transações de abastecimento de contas mantidas em carteiras digitais por meio da utilização de cartões emitidos por emissores que participam dos arranjos da demandada. Essa prática aumentou sobremaneira nos últimos anos por meio do uso do parcelamento das transações AFT para carteiras digitais. Essa prática, além de estimular o superendividamento, potencializa o risco de inadimplência no pagamento das faturas do cartão pelo consumidor, junto ao emissor;

h) que os emissores de cartão suportam o risco de inadimplência das transações AFT, ocasionando desequilíbrio no mercado de pagamentos eletrônicos;

i) que vem recebendo informações sobre a incidência maior de atrasos para os portadores de cartões que concentram a sua utilização no carregamento das carteiras digitais. Em todas as faixas de gastos, a concentração nos piores *ratings* de crédito é sempre maior nas carteiras digitais do que no caso de outras transações. Além disso, a média de atrasos maiores do que 30 dias chega a ser várias vezes maior do que em portadores que não operam em carteiras digitais;

j) que os emissores, diante do alto risco do negócio e a baixa remuneração (a porcentagem da tarifa *client-to-client* atualmente em vigor), não conseguiam aceitar transações de transferência de valores para carteiras digitais, passando a negá-las; nesse sentido, a Visa sustenta que o aumento das tarifas é importante para a viabilidade do negócio das carteiras digitais;

k) que a empresa pode realizar atualizações nos preços de tarifas, independentemente de autorização ou limitação imposta pelo Banco Central;

l) que a empresa não tem qualquer relação com o consumidor final, pois a tarifa *client-to-client* é cobrada entre empresas, e não dos clientes finais; a tarifa é devida pelo credenciador ao emissor e não impacta diretamente as carteiras digitais ou outros usuários finais recebedores no âmbito do arranjo de transferência;

m) que não tem ingerência sobre o negócio dos credenciadores e das carteiras digitais, de modo que cabe a esses agentes a escolha de repassar ou não o custo da transação aos consumidores;

n) que as reclamações dos sistemas ProConsumidor e Sindec estão relacionadas aos serviços prestados pelos emissores de cartões, pois são eles que mantêm o relacionamento com o portador do cartão e responsáveis pelas correções dos eventuais equívocos praticados na prestação dos serviços;

o) que inexistem qualquer violação à livre concorrência, porque (i) é do interesse da Visa que o cartão que ostenta sua bandeira seja utilizado por todos, independentemente do meio utilizado, não existindo qualquer “discriminação”; (ii) a majoração da tarifa está sendo feita de maneira igualitária para todos os BAIs (Business Application Identifier), definição mais ampla do que simplesmente as carteiras digitais; e (iii) a Visa não tem qualquer incentivo para favorecer emissores e prejudicar credenciadores e/ou operadores de carteiras digitais, tampouco faz parte da atividade de emissão, não se beneficiando do aumento da tarifa.

1.7. Instado por este órgão público a apresentar subsídios técnicos sobre a questão em exame, o Banco Central do Brasil não respondeu ao OFÍCIO Nº 69/2024/CSA-SENACon/CGCTSA/DPDC/SENACon/MJ ([27938161](https://sei.mj.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento_visualizar&acao_origem=estatisticas_detalhar_unidade&acao_retorno=estatisticas_d...)).

1.8. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DA COMPETÊNCIA DA SECRETARIA NACIONAL DO CONSUMIDOR

2.2. A SENACON/MJSP é responsável por coordenar o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), nos termos do art. 106 da Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor, CDC), e do art. 3º do Decreto n.º 2.181, de 20 de março de 1997. Tem por atribuições, entre outras, além de coordenar o SNDC, (i) adotar iniciativas de educação para o consumo e orientar os consumidores sobre seus direitos e garantias; (ii) monitorar o mercado de consumo; (iii) exercer advocacia normativa de interesse do consumidor; (iv) fiscalizar e aplicar as sanções administrativas previstas no CDC e em outras normas pertinentes à defesa do consumidor. Na fiscalização das infrações às relações de consumo, todos os integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) têm competência concorrente no exercício do poder de polícia administrativo, nos termos do art. 4º do Decreto n.º 2.181, de 1997, que tem a seguinte redação:

Art. 4º No âmbito de sua jurisdição e competência, caberá ao órgão estadual, do Distrito Federal e municipal de proteção e defesa do consumidor, criado, na forma da lei, especificamente para este fim, exercitar as atividades contidas nos incisos II a XII do art. 3º deste Decreto e, ainda:

I - planejar, elaborar, propor, coordenar e executar a política estadual, do Distrito Federal e municipal de proteção e defesa do consumidor, nas suas respectivas áreas de atuação;

II - dar atendimento aos consumidores, processando, regularmente, as reclamações fundamentadas;

III - fiscalizar as relações de consumo;

(...)

Art. 5º Qualquer entidade ou órgão da Administração Pública, federal, estadual e municipal, destinado à defesa dos interesses e direitos do consumidor, tem, no âmbito de suas respectivas competências, atribuição para apurar e punir infrações a este Decreto e à legislação das relações de consumo.

2.3. Cabe à SENACON, por meio do seu Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), fiscalizar as relações de consumo de relevante interesse geral e de âmbito nacional e aplicar sanções administrativas previstas nas normas de defesa do consumidor, em conformidade com os artigos 55, § 1º, e 106, do Código de Defesa do Consumidor, e o art. 3º, inciso X, do Decreto n. 2.181, de 20 de março de 1997, bem como nos termos da Nota Técnica n. 328 – CGAJ/DPDC/2005. Nessa Nota, entendeu-se que, em relação às atribuições específicas do DPDC, a competência para o exercício do poder de polícia segue a distribuição constitucional das competências administrativas, em atendimento ao princípio da predominância do interesse, a justificar o escopo de atuação do órgão como restrito às relações de consumo de relevante interesse geral e de âmbito nacional. O interesse geral evidencia-se quando a causa transcende os interesses subjetivos das partes, ou seja, envolvem questões que se apresentam substancialmente relevantes para todo o País e repercutem em toda a sociedade.

2.4. Esse entendimento foi institucionalizado, inclusive no Regimento Interno da Secretaria (Portaria MJ n.º 905, de 2017) e na Estrutura Regimental do MJSP, contida no Anexo I do Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023, cujo artigo 18, inciso IX, tem a seguinte redação:

Art. 18. Ao Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor compete:

IX - fiscalizar demandas que envolvam relevante interesse geral e de âmbito nacional, previstas nas normas de defesa do consumidor, e instaurar averiguações preliminares e processos administrativos;

2.5. No caso em exame, é fato notório que a empresa representada tem atuação de âmbito nacional e internacional, de modo que práticas abusivas por ela cometidas afetam milhões de consumidores no território nacional. Segundo informação da agência Reuters^[2], a Visa detinha cerca de 60% do mercado de cartões de crédito e débito, no mundo, em 2020, seguida da Master Card, com cerca de 30%, e da American Express, com cerca de 8,5%. No Brasil, segundo dados divulgados no estudo "A Indústria de Meios de Pagamento no Brasil: movimentos recentes"^[3], de 2018, elaborado no Insper pela Professora Adriana Hernandez Perez e pela então Doutoranda Claudia Bruschi, "a participação de mercado das duas bandeiras mais utilizadas (Visa e Mastercard) não se alterou significativamente. Em 2008, elas representavam 92% do mercado de cartões de crédito ativos e 95% dos cartões de débito. Em 2016, a participação conjunta caiu marginalmente para 89% na função crédito, mas caiu para 73% na função débito em 2016, com a entrada da Elo, que detém atualmente 25% do mercado" (p. 6).

2.6. A empresa representada reconhece que a sua atuação tem impacto nos consumidores, ao sustentar que a elevação dos preços das tarifas teria por objetivo, entre outros, reduzir o atraso nos pagamentos e a inadimplência dos consumidores a crédito e, consequentemente, reduzir a exposição ao risco dos emissores de cartão, em benefício do equilíbrio do mercado, conforme o relatado nos itens "g" a "j" do item 1.6 desta Nota, que sintetiza a manifestação da representada.

2.7. Além do impacto da atuação da empresa junto aos consumidores, os elementos presentes neste processo indicam uma situação de vulnerabilidade das credenciadoras em face da Visa, pois aquelas, a fim de desenvolverem suas

atividades no arranjo de pagamento, dependem sobremaneira da atuação desta última, inclusive no que se refere à precificação das tarifas.

2.8. No Brasil, o desenvolvimento dos arranjos e das instituições de pagamento tem permitido maior concorrência pela preferência dos consumidores, o que é benéfico a estes. Os arranjos de pagamento são disciplinados na Lei n.º 12.865, de 9 de outubro de 2013. Pela sua lógica subjacente, o arranjo de pagamento é o conjunto de regras e procedimentos que disciplina a prestação de determinado serviço de pagamento ao público. As regras do arranjo facilitam as transações financeiras que usam dinheiro eletrônico, de modo que, diferentemente da compra com dinheiro vivo entre duas pessoas que se conhecem, o arranjo conecta todas as pessoas que a ele aderem. É o que acontece, por exemplo, quando o cliente usa uma bandeira de cartão de crédito numa compra que só é possível porque o vendedor aceita receber daquela bandeira.

2.9. As pessoas jurídicas não financeiras que executam os serviços de pagamento no arranjo são chamadas de instituições de pagamento e são responsáveis pelo relacionamento com os usuários finais do serviço. Instituições financeiras também podem operar com pagamentos, disciplinadas no art. 6º da Lei nº 12.865, de 2013, a saber:

Art. 6º: (...)

III - instituição de pagamento: pessoa jurídica que, aderindo a um ou mais arranjos de pagamento, tenha como atividade principal ou acessória, alternativa ou cumulativamente:

- a) disponibilizar serviço de aporte ou saque de recursos mantidos em conta de pagamento;
- b) executar ou facilitar a instrução de pagamento relacionada a determinado serviço de pagamento, inclusive transferência originada de ou destinada a conta de pagamento;
- c) gerir conta de pagamento;
- d) emitir instrumento de pagamento;
- e) credenciar a aceitação de instrumento de pagamento;
- f) executar remessa de fundos;
- g) converter moeda física ou escritural em moeda eletrônica, ou vice-versa, credenciar a aceitação ou gerir o uso de moeda eletrônica; e
- h) outras atividades relacionadas à prestação de serviço de pagamento, designadas pelo Banco Central do Brasil;

2.10. Nos termos do art. 9º, da mesma Lei, compete ao Banco Central do Brasil (BCB), conforme diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), disciplinar os arranjos de pagamento (inciso I) e disciplinar a constituição, o funcionamento e a fiscalização das instituições de pagamento, bem como a descontinuidade na prestação de seus serviços (inciso II).

2.11. Segundo o Banco Central do Brasil, a cadeia de relações de um arranjo de pagamento de cartões pode ser sintetizada da seguinte forma:



Fonte: Banco Central do Brasil ^[4]

2.12. Em recente estudo divulgado por essa Autarquia^[5], concluiu-se que "ações regulatórias têm reduzido barreiras à entrada e aumentado a competição no segmento. BC espera que benefícios cheguem aos estabelecimentos comerciais e aos portadores de cartões." O estudo destaca ainda:

a) que, em 9 de outubro de 2013, entrou em vigor a Lei 12.865, que estabeleceu o marco regulatório dos arranjos e das instituições de pagamento, introduzindo o conceito de arranjo de pagamento (*payment scheme*), que compreende um conjunto de regras e de procedimentos que disciplina a prestação de determinado serviço de pagamento ao público aceito por mais de um recebedor, mediante acesso direto pelos usuários finais, pagadores e recebedores, a exemplo dos arranjos de pagamento baseados em cartões. Essa Lei trouxe a competência para o BC regulamentar o setor, sob as diretrizes do Conselho Monetário Nacional (CMN);

b) que o mercado de credenciamento, que se concentrava em dois competidores até 2010, passou para mais de 25 em 2023. A entrada de novos concorrentes implicou alterações nas estratégias comerciais, a exemplo do fim da prática de cobrança de aluguel de maquininhas pelas credenciadoras, que passaram a vender os equipamentos aos lojistas para processar suas transações ou a fornecê-los sem custos. Além disso, as credenciadoras que ingressaram no mercado nesse período passaram a ofertar seus serviços a

pequenos lojistas anteriormente não atendidos satisfatoriamente pelos credenciadores incumbentes, contribuindo para a inclusão dos micros e pequenos empreendedores em novos relacionamentos bancários;

c) que o nível de concentração no mercado de credenciamento de cartões de crédito e de débito, medido pelo Índice de Herfindahl- Hirschman Normalizado (IHHn), diminuiu de alto (0,31) para moderado (0,16) entre 2018 e 2023;

d) que houve um decréscimo de 14,3% na participação das quatro maiores credenciadoras no valor total das operações processadas entre 2019 e 2023. Também se observou um avanço das credenciadoras entrantes, independentes, bem como daquelas com menor participação, além de recuo das participações das credenciadoras ligadas a instituições financeiras, o que tem contribuído para a desconcentração na atividade de credenciamento;

e) que houve redução da concentração no que diz respeito à atividade de emissão de cartão de crédito. Entre 2018 e 2023, de acordo com o índice IHHn, houve desconcentração de 44% nesse mercado, quando o nível de concentração passou de elevado para moderado;

f) que a participação dos quatro maiores emissores caiu de 79,4%, em 2019, para 61,0% em 2023. Em 2023, os quatro maiores emissores em valor das operações, em ordem decrescente, foram Itaú-Unibanco, Nubank, Banco do Brasil e Bradesco.

2.13. Não obstante os avanços normativos e os movimentos para redução da concentração no segmento, observa-se que a Visa ainda exerce uma posição preponderante como instituidora do arranjo, como foi acima demonstrado.

2.14. Quanto ao conceito jurídico de consumidor, Bruno Miragem^[6] pondera sobre o desenvolvimento de uma terceira corrente, denominada "finalismo aprofundado", que se localiza entre as tradicionais correntes maximalista e finalista. Essa visão intermediária parte de dois conceitos básicos: a) a extensão do conceito de consumidor por equiparação é medida excepcional no CDC; b) é requisito essencial para tanto o reconhecimento da vulnerabilidade da parte que se pretende considerar consumidora equiparada. A fim de detalhar esses contornos, o autor menciona os seguintes julgados do Superior Tribunal de Justiça (STJ) da lavra da doutra Ministra Nancy Andrighi:

"Direito do Consumidor. Recurso especial. Conceito de consumidor. Critério subjetivo ou finalista. Mitigação. Pessoa Jurídica. Excepcionalidade. Vulnerabilidade. Constatação na hipótese dos autos. Prática abusiva. Oferta inadequada. Característica, quantidade e composição do produto. Equiparação (artigo 29). Decadência. Inexistência. Relação jurídica sob a premissa de tratos sucessivos. Renovação do compromisso. Vício oculto. - **A relação jurídica qualificada por ser de consumo não se caracteriza pela presença de pessoa física ou jurídica em seus polos, mas pela presença de uma parte vulnerável de um lado (consumidor), e de um fornecedor, de outro.** - **Mesmo nas relações entre pessoas jurídicas, se da análise da hipótese concreta decorrer inegável vulnerabilidade entre a pessoa-jurídica consumidora e a fornecedora, deve-se aplicar o CDC na busca do equilíbrio entre as partes.** Ao consagrar o critério finalista para interpretação do conceito de consumidor, a jurisprudência deste STJ também reconhece a necessidade de, em situações específicas, abrandar o rigor do critério subjetivo do conceito de consumidor, para admitir a aplicabilidade do CDC nas relações entre fornecedores e consumidores empresários em que fique evidenciada a relação de consumo. São equiparáveis a consumidor todas as pessoas, determináveis ou não, expostas às práticas comerciais abusivas. - Não se conhece de matéria levantada em sede de embargos de declaração, fora dos limites da lide (inovação recursal). Recurso especial não conhecido." (REsp 476.428/SC, rel. Min. Fátima Nancy Andrighi, j. 19.04.2005, DJU 09.05.2005, p. 390).

(grifamos)

2.15. A decisão do RESP 476.428 acima mencionado propõe uma ampliação do conceito de vulnerabilidade para além das situações que são usualmente reconhecidas. Observa a Min. Nancy Andrighi que "não se pode olvidar que a vulnerabilidade não se define tão somente pela capacidade econômica, nível de informação/cultura ou valor do contrato em exame. Todos esses elementos podem estar presentes e o comprador ainda ser **vulnerável pela dependência do produto; pela natureza adesiva do contrato imposto; pelo monopólio da produção do bem ou sua qualidade insuperável; pela extrema necessidade do bem ou serviço; pelas exigências da modernidade atinente à atividade, dentre outros fatores**"^[7]

2.16. O autor pondera que, conforme esse entendimento, "a dependência de uma das partes de uma relação interempresarial, em acordo com circunstâncias específicas, poderá caracterizar sua vulnerabilidade para efeito da aplicação das normas do CDC de modo exclusivo, ou em comum com outras normas incidentes no caso."^[8]

2.17. Diante desses elementos de fato e de direito, justifica-se a atuação desta Secretaria no presente feito.

2.18. VIOLAÇÕES AO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

2.18.1. A Constituição Federal considera a proteção do consumidor como direito fundamental e princípio balizador das atividades econômicas (art. 5º, XXXII, e 170, CF/88). Desse modo, tendo em vista a vulnerabilidade do consumidor, o Código

de Defesa do Consumidor (CDC) prezou pela dignidade dos consumidores, pela proteção dos interesses econômicos e pela harmonia nas relações de consumo.

2.18.2. Assim, o CDC estabeleceu os direitos básicos dos consumidores e os princípios norteadores das relações de consumo, como a vulnerabilidade, a boa-fé, a confiança e a transparência, com o escopo de assegurar a harmonização dos interesses das partes e o equilíbrio no mercado de consumo (art. 4º, caput, I e III, CDC). Tais princípios jurídicos elencados no CDC servem para dar segurança aos contratantes e indicam os parâmetros de prevenção e de defesa do consumidor, e envolvem a responsabilização dos fornecedores pelas falhas na prestação dos serviços.

2.18.3. Na Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), são definidos, em seu art. 6º, os chamados "direitos básicos" dos consumidores. Dentre eles, destaca-se aqui aquele inserto em seu inciso III, o **direito à informação**. O direito em questão pressupõe que a informação seja prestada de forma adequada, clara e inequívoca, em relação à quantidade, características, composição, qualidade, preço, riscos, sobre os diferentes produtos e serviços ofertados ao consumidor.^[7]

2.18.4. Nesse sentido, vale mencionar ainda o disposto no art. 31 do Código de Defesa do Consumidor: "a oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores."

2.18.5. Nota-se que o Código de Defesa do Consumidor preocupou-se em garantir ao consumidor, tendo em vista sua vulnerabilidade (Art. 4º, I, CDC), sobretudo a vulnerabilidade informacional, a garantia de que o fornecedor de bens ou o prestador de serviços informe adequadamente o consumidor para que esse seja capaz de realizar a escolha consciente sobre a relação de consumo.

2.18.6. Conforme recente atualização legislativa, o CDC passou a prever como direitos básicos do consumidor (i) a garantia de práticas de crédito responsável, de educação financeira e de **prevenção e tratamento de situações de superendividamento**, preservado o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, por meio da revisão e da repactuação da dívida, entre outras medidas (inciso XI do art. 6º); e (ii) preservação do mínimo existencial, nos termos da regulamentação, na repactuação de dívidas e na concessão de crédito (inciso XII do art. 6º).

2.18.7. O superendividamento se refere à impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação. Não se trata, portanto, de qualquer endividamento; trata-se de um endividamento agravado, que coloca em risco o provimento de necessidades vitais. O superendividamento se configura como um grave problema social, que condena um número significativo de pessoas a uma existência indigna, sem acesso a padrões mínimos de subsistência; e um sério problema econômico, por retirar o consumidor do mercado, minimizando seu poder de compra e vedando-lhe novos investimentos.

2.18.8. No que importa para o caso em exame, o CDC estabelece regras para a prevenção do superendividamento, relacionadas a práticas de crédito responsável, prestação de informações, avaliação de riscos e publicidade, bem como descreve condutas que são vedadas ao fornecedor de produtos e serviços que envolvem crédito.

2.18.9. Nos termos do artigo 39, inciso X, do CDC, **considera-se abusiva a elevação, sem justa causa, do preço de produtos ou serviços**. Os aumentos de preços podem ser motivados por determinada racionalidade econômica, como aumento de custos. Nesse sentido, além da defesa do consumidor, a promoção da concorrência e o combate às infrações à ordem econômica têm papel fundamental no combate à especulação dissimulada e deliberada em mercados pouco competitivos ou que enfrentem distúrbio anormal. Em mercados competitivos, aumentos de preços podem revelar um momento de escassez de determinado produto, sinalizando a possibilidade do aumento da produção e o estímulo à novas empresas entrantes. Já o contexto de "distúrbio anormal de mercado" pode gerar crises de oferta e demanda, reduzindo a oferta de bens ou serviços e, dessa forma, prejudicando a competição desejável.

2.18.10. Sobre o tema, Bruno Miragem^[9] pondera o que se segue:

"A elevação sem justa causa de preços é espécie de abuso no exercício da liberdade negocial do fornecedor, segundo a dogmática própria das práticas abusivas na legislação de defesa do consumidor. Isso não faz com que qualquer aumento de preços - mesmo se for para maximização dos lucros - seja *per se* abusivo, afinal, está-se em uma economia de mercado. No entanto há limites que deverão ser considerados, associados à boa fé e à própria vulnerabilidade do consumidor em dada situação específica."

2.18.11. Além disso, a norma do art. 173, § 4º, da Constituição Federal veda o abuso do poder econômico que vise ao aumento arbitrário dos lucros. Assim, é seguro afirmar que a livre concorrência é sopesada pela defesa ao consumidor e pela vedação ao abuso do poder econômico, visto que ambos são princípios que orientam a ordem econômica brasileira e devem caminhar em harmonia, não podendo um sobrepujar o outro.

2.18.12. A elevação sem justa causa de produtos ou serviços, consequentemente, exige do consumidor vantagem manifestamente excessiva. Ainda que o fornecedor tenha margem para fixar o preço do produto ou serviço oferecido ao consumidor, deve ao mesmo tempo demonstrar sob quais fundamentos está alicerçado esse aumento.

2.18.13. A Constituição Federal garante a liberdade de iniciativa empresarial e a livre concorrência de um lado, mas de outro reprime o abuso do poder econômico, além de erigir a defesa do consumidor como um dos princípios que orientem a

ordem econômica. A Lei 12.529/11 que regula a defesa da concorrência e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, tipifica o ato de "aumentar arbitrariamente os lucros" como prática infrativa da ordem econômica (art. 36, inciso III).

2.19. DOS REQUISITOS PARA A EDIÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR

2.19.1. O art. 56 do CDC, bem como o art. 18 do Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997, determinam que, caso haja infrações às normas de defesa do consumidor, os fornecedores ficarão sujeitos a diversas sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas, sendo-lhe imposta a suspensão de fornecimento de produtos, serviços ou atividades, a ser aplicada pela própria autoridade administrativa, inclusive através de medida cautelar, antecedente ou incidente no procedimento administrativo. O art. 56 do CDC tem a seguinte redação:

Art. 56. As infrações das normas de defesa do consumidor ficam sujeitas, conforme o caso, às seguintes sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas:

- I - multa;
- II - apreensão do produto;
- III - inutilização do produto;
- IV - cassação do registro do produto junto ao órgão competente;
- V - proibição de fabricação do produto;
- VI - suspensão de fornecimento de produtos ou serviço;
- VII - suspensão temporária de atividade;
- VIII - revogação de concessão ou permissão de uso;
- IX - cassação de licença do estabelecimento ou de atividade;
- X - interdição, total ou parcial, de estabelecimento, de obra ou de atividade;
- XI - intervenção administrativa;
- XII - imposição de contrapropaganda.

Parágrafo único. As sanções previstas neste artigo serão aplicadas pela autoridade administrativa, no âmbito de sua atribuição, podendo ser aplicadas cumulativamente, inclusive por medida cautelar, antecedente ou incidente de procedimento administrativo. (grifamos)

1. Nos termos do art. 6º, inciso VI, CDC, é direito básico do consumidor a "a efetiva **prevenção** e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos."

2.19.2. Para a concessão de provimentos de urgência, à semelhança do que ocorre no presente caso, é necessária a presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

2.19.3. Dito isso, denota-se a presença do *fumus boni iuris* diante dos indícios robustos de inobservância, pelas representadas, das normas do Código de Defesa do Consumidor relacionadas ao direito a informações sobre produtos e serviços, à prevenção do superendividamento e à vedação da elevação de preço sem justa causa, conforme o acima demonstrado.

2.19.4. Observa-se configuração de prática infrativa às relações de consumo, em violação às normas previstas nos seguintes dispositivos do Código de Defesa do Consumidor (CDC):

- a) inobservância do direito básico do consumidor a "**informação adequada e clara**", previsto nos artigos 6º, inciso III, e 31 do CDC.
- b) inobservância do direito básico do consumidor a "**garantia de práticas de crédito responsável, de educação financeira e de prevenção e tratamento de situações de superendividamento**", previsto no art. 6, inciso XI, do CDC;
- c) inobservância da norma do art. 39, inciso X, do CDC diante da elevação sem justa causa dos preços dos serviços.

2.19.5. Segundo os elementos constantes nos autos, a tarifas pagas para o uso de seus cartões Visa Standard e Visa Gold podem sair dos atuais 1,69% (para operações a vista), para até 5,6% em relação a parcelamentos de pagamentos de sete a doze meses. Já no caso dos cartões premium da VISA (e.g. Visa Platinum, Visa Signature e Visa Infinite), as taxas oscilam de 1,99% e podem chegar até 5,62 %.

2.19.6. Além disso, para pagamento com o cartão VISA à vista, observam-se aumentos, conforme a modalidade de cartão do consumidor (Standard, Gold, Platinum, Infinite e Business) que oscilam entre 54,07% e 88% dos valores atualmente praticados. Para o pagamento com o cartão VISA de forma parcelada, entre duas a seis vezes, o aumento oscila de 95,09% a 125,28% em relação às tarifas praticadas atualmente. Para o pagamento com o cartão VISA, de forma parcelada entre sete a doze vezes, o aumento oscila entre 125,7% e 138,3% no percentual da tarifa praticado atualmente.

2.19.7. Quanto ao *periculum in mora*, a urgência e a necessidade de ação imediata para sanar os efeitos da irregularidade decorre do anúncio, pelas representadas, de que o aumento das tarifas ocorrerá já em 1º de julho de 2024. Considerando que não foram apresentados dados e informações que demonstrem a justa causa do anunciado aumento de tarifas, faz-se necessária a edição de medida cautelar para que as representadas se abstenham de realizar tal aumento enquanto tais dados e informações não forem apresentados e analisados neste órgão público.

3. CONCLUSÃO

3.1. Por todo o exposto, sugere-se, com amparo no art. 56, caput, inciso VI, e parágrafo único, do CDC, nos artigos 18, inciso VI, e 33, § 3º, do Decreto nº 2.181, de 1997, e no art. 7º da Portaria Senacon nº 7, de 5 de maio de 2016, a edição de medida cautelar em face das empresas **Visa do Brasil Empreendimentos Ltda. e Visa Inc.**, para que elas:

- a) apresentem dados e informações que fundamentem a justa causa da elevação de preço das tarifas anunciada, tais como:
 - (i) dados e informações sobre atrasos no pagamento e inadimplência dos consumidores;
 - (ii) histórico das tarifas cobradas nos últimos 5 (cinco) anos;
 - (iii) comportamento dos custos, melhorias na qualidade do serviço e outros elementos considerados motivadores da elevação de preços em exame;
 - (iii) racionalidade da definição do patamar de elevação das tarifas considerado necessário para o atingimento das finalidades descritas pelas empresas no caso em comento.

- b) abstenham-se de realizar a elevação dos preços das tarifas enquanto não houver apresentação dos dados e informações descritas no item "a" e manifestação deste órgão público, neste processo, acerca delas.

Sugere-se que o descumprimento de quaisquer das medidas elencadas sujeite as representadas à imposição de multa diária no montante de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) pelo descumprimento, que incidirá até o cumprimento integral da medida.

À consideração superior.

GABRIELA SCHIFTER

Chefe da Divisão de Investigação

JOSÉ EUSTÁQUIO MAGALHÃES FIDELES

Coordenador de Sanções Administrativas

FREDERICO FERNANDES MOESCH

Coordenador-Geral de Consultoria Técnica e Sanções Administrativas

De acordo.

VITOR HUGO DO AMARAL FERREIRA

Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor

- [1] Disponível em: <https://noticias.r7.com/economia/visa-dobra-taxa-de-parcelamento-com-reajuste-de-tarifas-do-cartao-de-credito-a-partir-de-1-de-maio-24042024/>
- [2] Divulgada no portal UOL, disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2020/01/31/visa-e-mastercard-podem-ser-proximas-empresas-de-us1-tri.htm>
- [3] Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2018/09/industria-meios-pagamento-brasil-movimentos-recentes.pdf>
- [4] Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/301/noticia>
- [5] Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/20173/noticia>
- [6] MIRAGEM, Bruno. Curso de direito do consumidor. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 152
- [7] MIRAGEM, Bruno. Curso de direito do consumidor. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 149
- [8] MIRAGEM, Bruno. Curso de direito do consumidor. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 329
- [9] MIRAGEM, Bruno. Curso de direito do consumidor. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 329



Documento assinado eletronicamente por **Vitor Hugo do Amaral Ferreira, Diretor(a) do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor**, em 27/06/2024, às 14:46, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Frederico Fernandes Moesch, Coordenador(a)-Geral de Consultoria Técnica e Sanções Administrativas - Substituto(a)**, em 27/06/2024, às 15:01, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Gabriela Rodrigues Schifter, Chefe da Divisão de Investigação de Sanções Administrativas**, em 27/06/2024, às 15:41, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **JOSE EUSTAQUIO MAGALHAES FIDELES, Coordenador(a) de Sanções Administrativas**, em 28/06/2024, às 08:59, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **28241906** e o código CRC **29E0B37B**
O documento pode ser acompanhado pelo site <http://sei.consulta.mj.gov.br/> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.