



16172281



08012.003374/2019-78



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria Nacional do Consumidor
Divisão de Análise e Gestão da Informação

NOTA TÉCNICA Nº 13/2021/DIAGI/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08012.001739/2020-63

ASSUNTO: VENDA CASADA NA OFERTA DE CRÉDITO RURAL

1. INTRODUÇÃO

1. O Acordo de Cooperação Técnica entre o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) foi assinado em 16 de outubro de 2019 com o objetivo de promover ações conjuntas para aperfeiçoar a prestação de serviços financeiros e o fornecimento de insumos ao produtor rural relativos à sua atividade agropecuária. Esse acordo foi discutido após o recebimento de denúncias e reclamações de pequenos produtores rurais acerca da prática de venda casada na oferta de crédito rural.

2. O escopo do Acordo de Cooperação Técnica diz respeito à relação entre instituições financeiras e pequenos produtores rurais, pois, de fato, há um desequilíbrio da relação, dada a vulnerabilidade da pessoa jurídica. Conforme entendimento do jurista Bruno Miragem:

“Admite-se, todavia, em caráter excepcional, que agentes econômicos de pequeno porte, quando comprovadamente vulneráveis, e que não tenham o dever de conhecimento sobre as características de determinado produto ou serviço, ou sobre as consequências de uma determinada contratação, possam ser considerados consumidores para efeito de aplicação das normas do CDC”.

3. Com isso, foram emitidas 7 notificações para algumas instituições financeiras que oferecem crédito agrícola, bem como para a Federação Brasileira de Bancos (Febraban), com questionamentos a respeito das denúncias de práticas de venda casada, conforme abaixo:

- O que está sendo feito para coibir os funcionários da prática de condicionar o acesso do consumidor a um produto à aquisição de outro?

- Quais os mecanismos utilizados para descobrir casos em que um produto foi vendido condicionado à compra de outro?
- Existe alguma auditoria interna, pós-venda, para verificar possíveis irregularidades quando em um único atendimento mais de um produto foi vendido?
- Quais os métodos utilizados para avaliar a conduta do gerente e a aderência às diretrizes do banco?

Nas avaliações de atendimento submetidas aos consumidores existem perguntas a respeito do condicionamento da venda de um produto à compra de outro?

2. **VENDA CASADA**

5. Na Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), elenca-se, no art. 39, um rol não exaustivo de práticas abusivas; no inciso I está descrita a venda casada:

“Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas:

I - condicionar o fornecimento de produto ou de serviço ao fornecimento de outro produto ou serviço, bem como, sem justa causa, a limites quantitativos;”

6. A venda casada também é considerada fração da ordem econômica, prevista no art. 36, § 3º, XVIII da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011:

“Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

(...)

§ 3º As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no caput deste artigo e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica:

(...)

XVIII - subordinar a venda de um bem à aquisição de outro ou à utilização de um serviço, ou subordinar a prestação de um serviço à utilização de outro ou à aquisição de um bem;”

7. Os autores do anteprojeto de lei do Código de Defesa do Consumidor analisam da seguinte forma o conceito de venda casada:

“O fornecedor nega-se a fornecer o produto ou serviço, a não ser que o consumidor concorde em adquirir também um outro produto ou serviço. É a chamada venda casada. (...) O consumidor sempre tem o direito de, em desejando, recusar a aquisição quantitativamente casada, desde que pague o preço normal do produto ou do serviço, isto é, sem o desconto.”^[1]

8. Observa-se que a venda casada ocorre quando os objetos potenciais de contratação são completamente distintos, não havendo razão para condicioná-los em uma única transação. A essência dessa vedação é justamente a proibição imposta ao fornecedor de, utilizando de sua superioridade econômica ou técnica, opor-se à liberdade de escolha do consumidor entre os produtos e serviços de qualidade satisfatório e preços competitivos.

9. Ou seja, o fornecedor pode ofertar outros produtos e serviços além do que já está sendo adquirido pelo consumidor; porém, não pode condicionar a venda à contratação desse outro produto/serviço. O consumidor deve ter a liberdade de escolher a contratação desses outros produtos/serviços, inclusive de outras marcas ou com outros fornecedores.

3. **REGULAMENTAÇÃO DO CRÉDITO RURAL**

10. A regulamentação do crédito rural compete ao Conselho Monetário Nacional (CMN), e a coordenação e fiscalização desse segmento ficam a cargo do Banco Central do Brasil. Todas as normas sobre a matéria expedidas por essas duas organizações foram codificadas em um único documento, denominado “Manual de Crédito Rural” (MCR).

11. No MCR são explicitadas as despesas que podem ser cobradas do mutuário do crédito rural:

- a) Remuneração financeira;
- b) Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF);
- c) Custo de prestação de serviços;
- d) Previstas no Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro);
- e) Prêmio do seguro rural, observadas as normas divulgadas pelo Conselho Nacional de Seguros Privados;
- f) Sanções pecuniárias;
- g) Prêmios em contratos de opção de venda, do mesmo produto agropecuário objeto do financiamento de custeio ou comercialização, em bolsas de mercadorias e futuros nacionais, e taxas e emolumentos referentes a essas operações de contratos de opção.

12. No financiamento de custeio agrícola de até R\$ 335 mil, que tenha participação de recursos controlados, e cuja lavoura esteja compreendida no Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC), o produtor rural está obrigado a contratar cobertura do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) ou Seguro Agrícola, de acordo com o previsto na Resolução CMN n.º 4.934, de 2021, que alterou o Manual do Crédito Rural, a saber: -

“Art. 1º A Seção 2 (Enquadramento) do Capítulo 12 (Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - Proagro) do Manual de Crédito Rural passa a vigorar com a seguinte alteração:

4 - O empreendimento de custeio agrícola de até R\$335.000,00 (trezentos e trinta e cinco mil reais), cuja lavoura esteja compreendida no Zarc, financiado com participação de recursos controlados, deve ser integralmente enquadrado no Proagro, observadas as condições estabelecidas nos itens 17 e 18.”

13. No entanto, o produtor poderá contratar outro seguro rural como substituto ao enquadramento obrigatório no Proagro, nos termos do item 6 da Seção 2 do Capítulo 12 do Manual de Crédito Rural:

“6 – O produtor poderá contratar cobertura de seguro rural como substituto ao enquadramento obrigatório no Proagro estabelecido no item 4, desde que observados os seguintes requisitos mínimos na apólice: (Res CMN 4.902 art 1º)

- a) Cobertura, no mínimo, para os principais eventos causadores de perdas para a região e cultura do empreendimento;
- b) Cobertura, no mínimo, do valor do orçamento de custeio relativo ao empreendimento financiado;
- c) Registro em nome do mutuário, com indicação de seu Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), como beneficiário;
- d) Registro de que o primeiro beneficiário seja a instituição financeira concedente do crédito, com indicação de seu CNPJ; e
- e) Período de cobertura compatível com o ciclo da cultura financiada.”

14. Outrossim, as instituições financeiras podem exigir garantias para a concessão de crédito rural, incluindo a contratação de uma apólice de seguro rural. Ela é obrigada a oferecer, no mínimo, duas apólices de diferentes seguradoras, devendo pelo menos uma delas ser de empresa não pertencente ao seu grupo econômico. Ainda assim, o consumidor pode recusar as ofertas que recebeu da instituição financeira e contratar outra seguradora habilitada a operar o seguro rural, conforme o art. 25 da n.º Lei 4.829, de 5 de novembro de 1965, cuja redação é a seguinte:

“Art. 25. Poderão constituir garantia dos empréstimos rurais, de conformidade com a natureza da operação creditícia, em causa:

I - Penhor agrícola;

II - Penhor pecuário;

III - Penhor mercantil;

IV - Penhor industrial;

V - Bilhete de mercadoria;

VI - Warrants;

VII - Caução;

VIII - Hipoteca;

IX - Fidejussória;

X - Outras que o Conselho Monetário venha a admitir.

§ 1º A instituição financeira que exigir a contratação de apólice de seguro rural como garantia para a concessão de crédito rural fica obrigada a oferecer ao financiado a escolha entre, no mínimo, duas apólices de diferentes seguradoras, sendo que pelo menos uma delas não poderá ser de empresa controlada, coligada ou pertencente ao mesmo conglomerado econômico-financeiro da credora.

§ 2º Caso o mutuário não deseje contratar uma das apólices oferecidas pela instituição financeira, esta ficará obrigada a aceitar apólice que o mutuário tenha contratado com outra seguradora habilitada a operar com o seguro rural.

§ 3º A instituição financeira deverá fazer constar dos contratos de financiamento ou das cédulas de crédito, ainda que na forma de anexo, comprovação de que foi oferecida ao mutuário mais de uma opção de apólice de seguradoras diferentes e que houve expressa adesão do mutuário a uma das apólices oferecidas ou, se for o caso, que ele optou por apólice contratada com outra seguradora, na forma estatuída nos §§ 1º e 2º deste artigo.”

15. No Guia de Venda Casada da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), foram destacados os produtos que não podem ser usados como condição para a liberação do crédito rural:

- I - Títulos de capitalização
- II - Consórcios
- III - Aplicações financeiras
- IV - Fundos de investimento
- V - CDB
- VI - Planos de previdência
- VII - Poupança
- VIII - Seguro de vida
- IX - Seguro residencial
- X - Seguro prestamista

4. RESPOSTAS ÀS NOTIFICAÇÕES

16. As instituições financeiras negaram a prática de venda casada e afirmaram ser de livre escolha do cliente a contratação de serviços, bem como que o desinteresse em contratar determinado produto não impacta na efetivação da operação de financiamento ou empréstimo.

17. Com relação ao treinamento e à capacitação dos funcionários sobre o tema, as instituições financeiras informaram que realizam eventos obrigatórios de capacitação sobre o Código de Defesa Consumidor, sobre o Risco na Comercialização de Produtos e Serviços e sobre o Código de Conduta Ética. De forma documental, a existência do Manual Normativo Interno, Regulamento de Pessoal e Código de Conduta Ética norteiam a orientação das instituições quanto o *modus operandi* esperado dos funcionários com relação à oferta de produtos financeiros.

18. Além disso, existem outros mecanismos a fim de monitorar a oferta desses serviços, como:

- Sistema de Autorregulação Bancária (SARB), verificado pela FEBRABAN, com pesquisas anuais aos consumidores para análise do tratamento que recebem das instituições financeiras;
- Auditoria Interna estabelecida e independente, com reporte direto ao Conselho de Administração da empresa e com revisões específicas, por exemplo, em Comercialização de Produtos, avaliando-se o cumprimento de exigências legais e internas, inclusive aspectos de

Conduta.

- Utilização do método NPS (Net Promoter Score), métrica de pesquisa criada para avaliar a satisfação de clientes após contatos com a instituição financeira, normalmente via mensagem de texto eletrônica - SMS.
- Indicador com base nas reclamações de atendimento registradas nos canais de SAC, Ouvidoria, PROCONs e BACEN.

19. Quanto ao questionamento sobre a existência de perguntas a respeito do condicionamento de venda de um produto à compra de outro nas avaliações de atendimento submetidas aos consumidores, as respostas foram negativas. O que normalmente ocorre é a pesquisa de satisfação do cliente utilizando a metodologia do NPS.

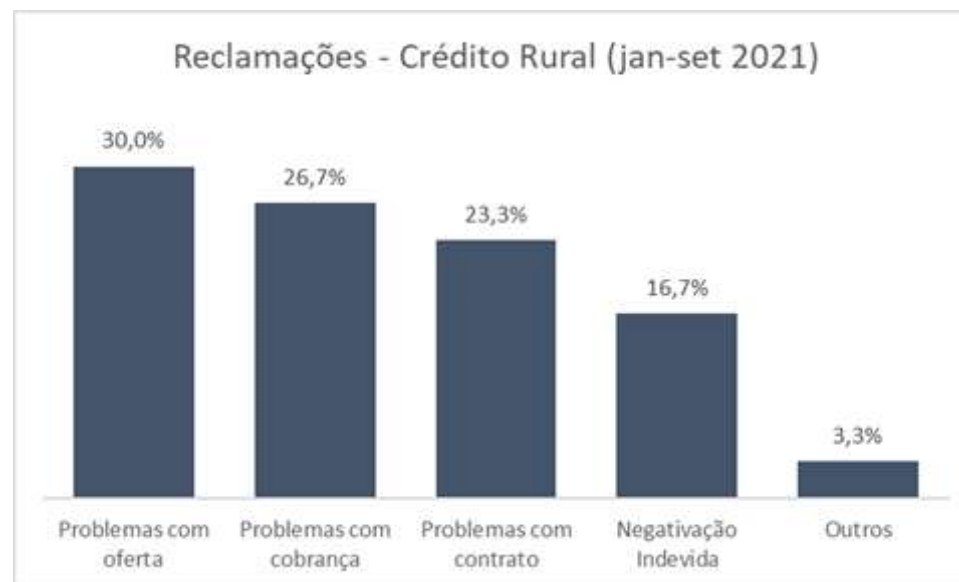
20. As instituições também mencionaram observar as normas do Manual de Crédito Rural, que é aprovado pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e divulgado pelo Banco Central do Brasil.

21. Um ponto relatado pelas instituições notificadas é que a exigência de contratação de seguro como substituto ao enquadramento obrigatório no Proagro às vezes é confundido como venda casada por parte dos mutuários do crédito rural.

22. A Senacon também recebeu a informação de uma instituição financeira da existência de impeditivo de alteração na taxa do crédito agro em função de contratação do seguro, ou seja, o futuro mutuário não é beneficiado com uma taxa de crédito menor se contratar o seguro conjuntamente com o crédito. Além disso, atualmente, a contratação deste produto não bonifica o gerente, de maneira a não incentivar eventual desvio de conduta dos funcionários.

5. **DADOS DO CONSUMIDOR.GOV.BR**

23. Considerando as reclamações registradas na plataforma consumidor.gov.br no ano de 2021 (janeiro a setembro), pode-se destacar que as principais reclamações foram relacionadas a problemas com a oferta do crédito em si representando, 30% do total, seguida de problemas com cobrança (27%), problemas com contrato (23%), negativação indevida (17%) dentre outros (3%), conforme gráfico abaixo:



24. Com relação às reclamações referentes a problemas com a oferta de crédito, destaca-se que grande parte é referente à crédito não solicitado, o que indica a necessidade de ocorrer uma melhora na oferta de crédito rural por parte das instituições financeiras. No caso específico acerca de venda casada de produtos financeiros no crédito rural, esse problema representou apenas 3% do total de reclamações. No recorte de “Problemas com oferta”, venda casada representa 11% do total de reclamações.

25. Considerando que o ACT entre MJSP e MAPA foi celebrado recentemente, o quantitativo total de demandas na plataforma referentes ao tema ainda não é elevado; pode crescer à medida que o uso da plataforma se popularize entre os usuários de crédito rural, e as dificuldades nas relações de consumo persistam no setor.

6. CONCLUSÃO

26. Assim sendo, é imprescindível que as entidades que fazem parte da oferta dos serviços de crédito rural – instituições financeiras, associações, órgão público regulador e os de defesa do consumidor – orientem os consumidores (pequenos produtores) quanto aos direitos e deveres com relação ao financiamento do setor.

27. No caso do crédito rural, o Manual de Crédito Rural, aprovado pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e divulgado pelo Banco Central do Brasil, é o documento que define as diretrizes na oferta do produto. Entretanto, o produto é extenso, de modo que um resumo, com destaque aos principais pontos no que se refere aos direitos e deveres dos consumidores, pode facilitar a divulgação e a compreensão das informações. Com esse resumo endereçaria o problema da assimetria informacional.

28. Quanto às reclamações na plataforma consumidor.gov.br, o ponto mais sensível das reclamações diz respeito à oferta do crédito (totalizando 30% do total). Especificamente sobre reclamações de venda casada, estas representam 11% do total que ocorrem na oferta do crédito rural. Mesmo assim, os dados indicam a necessidade de ocorrer uma melhora na oferta de crédito rural por parte das instituições financeiras.

29. Sendo assim, para o consumidor, realizamos as seguintes recomendações:
- Caso opte pela contratação do seguro, verificar as opções disponíveis além da corretora que pertença ao mesmo grupo financeiro da empresa que está ofertando o empréstimo;
 - Caso tenha reclamação, entrar em contato com os canais de SAC e Ouvidoria da respectiva empresa. Não conseguindo resolver a pendência/conflito, realizar reclamação junto ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), no Procon local ou na plataforma consumidor.gov.br; ou junto ao órgão regulador (Banco Central).
30. Para as entidades que fazem regulação (Banco Central) e autorregulação (Febraban e ABBC) deste mercado:
- Avaliar a possibilidade de vedar a bonificação do funcionário mediante a venda de produto/serviço auxiliar ao empréstimo;
 - Criar material ou cartilha sobre o Manual do Crédito Rural, com resumo, de fácil compreensão, dos principais direitos e deveres do consumidor, de modo a endereçar o problema da assimetria informacional.
31. Assim sendo, recomendamos:
- a) Enviar esta Nota Técnica ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), tendo em vista o Acordo de Cooperação Técnica firmado com o este Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), para compartilhar os dados, informações e análises constantes neste documento;
 - b) Enviar esta Nota Técnica ao Banco Central do Brasil, para conhecimento das informações e e eventuais ajustes na regulação do tema, com vistas a desencorajar práticas lesivas aos consumidores no mercado de crédito rural;
 - c) Enviar esta Nota Técnica à Febraban e à ABBC, para conhecimento das informações e eventuais ajustes na autorregulação do tema, com vistas a desencorajar práticas lesivas aos consumidores no mercado de crédito rural;
 - d) Enviar esta Nota Técnica aos membros do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), para disseminar os dados, informações e análises constantes no documento e orientar sua atuação.

À consideração superior.

ANDERSON PORTUGAL CARDOSO

Economista

PAULO NEI DA SILVA JR

Coordenador de Monitoramento de Mercado

De acordo.

FREDERICO FERNANDES MOESCH

Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor - Substituto

REFERÊNCIAS

[1] Páginas 382-383, "Código Brasileiro de Defesa do Consumidor - Comentado pelos Autores do Anteprojeto", ISBN: 9788530960643, Edição: 11/2017, Selo Editorial: Forense.



Documento assinado eletronicamente por **Frederico Fernandes Moesch, Diretor(a) do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor - Substituto(a)**, em 21/10/2021, às 19:49, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **PAULO NEI DA SILVA JUNIOR, Economista**, em 22/10/2021, às 17:41, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Anderson Portugal Cardoso, Analista Técnico(a) Administrativo(a)**, em 26/10/2021, às 10:26, 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 **16172281** e o código CRC **E3272807**. O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.