



MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

401ª Sessão

Recurso 13429

Processo 10372.000024/2016-60

Processo na primeira instância BACEN 1001483159

RECURSOS VOLUNTÁRIOS

RECORRENTE: BANCO SANTANDER (BRASIL) S.A.

RECORRIDO: BANCO CENTRAL DO BRASIL

RECURSOS DE OFÍCIO

RECORRENTE: BANCO CENTRAL DO BRASIL

RECORRIDO: BANCO SANTANDER (BRASIL) S.A.

RELATOR: CARLOS PAGANO BOTANA PORTUGAL GOUVÊA

EMENTA: Recursos Voluntários e de Ofício. Envio intempestivo de dados ao Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS). Recursos voluntário e de ofício não providos.

ACÓRDÃO CRSFN 177/2017

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, os membros do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional decidem, por unanimidade, com base no voto do Relator, conhecer dos recursos com relação ao BANCO SANTANDER S.A. e:

1. 1. pelo cometimento da infração de fornecimento, com atraso, de dados ao Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS), **negar provimento** ao recurso voluntário, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$2.947.500,00 (dois milhões novecentos e quarenta e sete mil e quinhentos reais), correspondentes a 19.650 ocorrências, sendo R\$150,00 (cento e cinquenta reais) por evento individualmente identificado;
2. 2. pela imputação de fornecimento, com atraso, de dados ao Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS), **negar provimento** ao recurso de ofício, tendo em vista a total improcedência da acusação relativa às 1.118 (mil cento e dezoito) ocorrências com datas-bases de 15.2.1977 a 28.12.2000, mantendo o arquivamento determinado em primeira instância.

Participaram do julgamento os Conselheiros Carlos Portugal Gouvêa, Adriana Cristina Dullius, João Batista de Moraes (art. 19, §3º do RICRSFN), Sérgio Cipriano dos Santos, Bláir Costa D'Avila, Antonio Augusto de Sá Freire Filho, Otto Eduardo Fonseca de Albuquerque Lobo e Ana Maria Melo Netto Oliveira. Impedidos os Conselheiros Alexandre Henrique Graziano, Flávio Maia Fernandes dos Santos e Francisco Papellás Filho. Presente o Senhor Representante da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional Dr. André Luiz Ortegá, que reiterou o teor do parecer escrito que consta nos autos, para opinar pela inoccorrência de prescrição e pelo conhecimento e não provimento dos recursos voluntário e de ofício.

Brasília, 19 de abril de 2017.

RELATÓRIO

I - Objeto

1. Trata-se de recurso voluntário e de ofício interpostos perante o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (“CRSFN”) a fim de reformar a decisão proferida pelo Banco Central do Brasil (“BCB”) em 13 de julho de 2012, que condenou o Banco Santander (Brasil) S.A. (“Recorrente” ou “Santander”) pelo fornecimento com atraso de dados ao Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS) entre 1º de janeiro de 2001 e 7 de novembro de 2007 ao pagamento de multa no valor de R\$ 2.947.500,00 (dois milhões, novecentos e quarenta e sete mil e quinhentos reais) e o absolveu do atraso no envio dos dados de 15 de fevereiro de 1977 a 28 de dezembro de 2000.

I - Instauração de Processo Administrativo

2. Entre 17 de maio e 8 de setembro de 2010, o DESIG enviou ao Santander notificação de multa no valor de R\$ 3.115.200,00 (três milhões, cento e quinze mil e duzentos reais) referentes a 20.768 (vinte mil, setecentas e sessenta e oito) ocorrências de descumprimento do prazo de fornecimento dos CCS, facultando ao Santander apresentar sua contestação no prazo de 15 (quinze) dias da data do recebimento da notificação (fls. 07 a 223 / 230 a 310 / 312 a 388).

I - Evolução temporal

3. Preliminarmente, vale repassar a evolução temporal do presente Recurso desde a instauração do processo pelo BCB, conforme a tabela abaixo:

Evento	Data	Fls.
Fatos	04/06/2007 a 30/11/2007	07 a 223 / 230 a 310 / 312 a 388
Primeiro ato inequívoco de apuração	17/05/2007	07 a 20
Notificações de multa	17/05 a 08/09/2010	07 a 223 / 230 a 310 / 312 a 388
Defesas	31/05/2010; 20/08/2010; 21/09/2010	01 a 06 / 224 a 229 / 311 a 316
Decisão 1019/2012 - DIORF	13/07/2012	481 a 482v
Intimações	26/07/2012	499 e 499v
Pedido de reconsideração e recurso	10/08/2012	502 e ss.
Autuação CRSFN	19/09/2012	641

I - Descrição das Ocorrências

4. De acordo com o BCB, o Santander infringiu 20.768 (vinte mil, setecentas e sessenta e oito) o regulamento constante na Circular BCB nº 3.347/2007, pelo envio intempestivo de informações, entre 4 de junho e 12 de novembro de 2007.

I - Defesa

5. Em 31 de maio de 2010, tempestivamente, o Santander apresentou sua defesa global, embasada na notificação recebida em 18 de maio de 2010 (nº 110043069) pedindo que as irregularidades dos CCS transmitidos ao BCB entre 4 de junho de 2007 e 30 de novembro de 2007 sejam desconsideradas. Para tanto, em apertada síntese, o Santander alega que: (a) à época dos fatos considerados irregulares, não havia clareza na regulação sobre todos os critérios que deveriam ser adotados na transmissão dos dados, tanto que a Federação Nacional dos Bancos (“FEBRABAN”) e o BCB constituíram em dezembro de 2007 grupo de trabalho para melhor definir os parâmetros; (b) a Circular 3.347/2007, apesar de instituir sanções, têm natureza educativa, de modo que não deveria ser utilizada para punição das instituições financeiras, que ainda não compreendiam com clareza como estruturar o sistema para realizar adequadamente os CCS; (c) as irregularidades apontadas pelo BCB nas referidas informações não seguiram os critérios até então aparentemente adotados pelo BCB, o que gera insegurança jurídica para as instituições financeiras; e (d) o Santander agiu de boa fê e jamais teve a intenção de não enviar devidamente os dados ao BCB (fls. 1 a 6).

6. O Santander se pronunciou em mais duas oportunidades, em 20 de agosto de 2010 (fls. 224 a 229) e 21 de setembro de 2010 (fls. 311 a 316), defendendo-se em relação às notificações enviadas entre 4 e 20 de agosto de 2010 e 20 de agosto a 8 de setembro de 2010, respectivamente.

7. Recebidas as defesas, o DESIG entendeu não assistir razão ao Santander, porque a Circular BCB nº 3.347/2007 teria natureza claramente coercitiva. Segundo o BCB, na época dos fatos a obrigação de envio do CCS para o BCB já estava clara, uma vez que já tinha sido regularmente estabelecida e explicada pelo BCB por meio de diversos diplomas normativos e informativos desde 2005. Ademais, segundo o BCB, não há obrigação do BCB em comunicar as instituições imediatamente após a ocorrência de irregularidades – o que aliás, aparentemente, não teria muito impacto em relação às irregularidades cometidas anteriormente. Neste último ponto, o BCB enfatiza que das 20.768 (vinte mil, setecentas e sessenta e oito) irregularidades notificadas, 15.849 (quinze mil, oitocentas e quarenta e nove) ocorreram antes a 1º de junho de 2007. Assim, os autos foram encaminhados ao DECAP para tomadas das providências pertinentes (fls. 468 a 469).

I - Decisão de 1ª Instância

8. Em 13 de julho de 2012, o BCB decidiu pela descaracterização das 1.118 (mil, cento e dezoito) ocorrências com data base de 15 de fevereiro de 1977 a 28 de dezembro de 2000, porque a Circular BCB nº 3.347/2007 exigiu a prestação de informações do Santander somente a partir de 1 de janeiro de 2001 (fls. 481 a 483). Em relação às 20 (vinte) irregularidades restantes, o BCB entendeu que a defesa apresentada pelo Santander não foi capaz de afastá-las, de modo que condenou o Santander ao pagamento de multa de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) por cada uma das 19.650 (dezenove mil, seiscentas e cinquenta) infrações, totalizando R\$ 2.947.500,00 (dois milhões, novecentos e quarenta e sete mil e quinhentos reais).

9. Em 26 de julho de 2012, o Santander foi devidamente intimado a respeito da decisão (fls. 499 e 499v).

I - Recurso

10. Em 10 de agosto de 2012, o Santander apresentou pedido de reconsideração da decisão e recurso voluntário ao CRSFN, pedindo que o presente processo fosse arquivado, considerando sua prescrição e, subsidiariamente, que a multa aplicada pelo BCB fosse reduzida. Em apertada síntese, o Santander alega (fls. 502 e seguintes):

- a) a prescrição quinquenal, prevista na Lei nº 9.873/1998, teria incidido sobre todos os atos anteriores a 17 de maio de 2005, uma vez que a primeira notificação recebida pelo Santander data de 17 de maio de 2010;

- b) as notificações enviadas pelo BCB não continham detalhadamente e de forma clara a acusação que se fazia contra o Santander, violando os princípios da ampla defesa e do contraditório;
- c) no mérito, o Santander não enviou intempestivamente as informações. Na verdade, o sistema do BCB reconheceu como intempestiva a declaração feita pelo Santander, correspondente ao cadastro dos clientes que apenas encerraram uma de suas contas, mas continuaram vinculados ao banco. Naquele momento, o Santander adotava como prática informar ao BCB sempre que o cliente encerrava algum tipo de conta, ainda que permanecesse vinculado ao banco. Assim, o Santander enviava ao BCB a informação de que o cliente havia encerrado a conta e em seguida, enviava a informação de abertura da conta que permaneceu ativa;
- d) como o Santander não deixou de informar os dados ao BCB, a suposta irregularidade apontada não pôs em risco o Sistema Financeiro Nacional;
- e) o Santander sempre seguiu todas as normas do BCB e buscou informar o BCB adequadamente a respeito do cadastro de seus clientes;
- f) à época dos fatos, não havia clareza quanto à prestação das informações do CCS ao BCB, tanto assim que em dezembro de 2007, o BCB suspendeu o envio de notificação de multa às instituições a fim de rever os parâmetros utilizados pelos bancos para cumprir as regras do CCS. Tal período ficou conhecido como “período de graça”;
- g) não faz sentido que o BCB, mesmo reconhecendo a confusão das regras do CCS em dezembro de 2007, puna o envio de informações equivocadas em datas anteriores;
- h) o tratamento do BCB dado ao Santander não teve isonomia, razoabilidade e proporcionalidade: enquanto os outros bancos receberam as notificações de irregularidades ao poucos, podendo corrigir as irregularidades rapidamente e não sofrendo punições severas, o Santander recebeu a comunicação a respeito das mais de vinte mil irregularidades em blocos, com multas altíssimas;
- i) o Art. 8º da Circular BCB nº 3.347/2007 foi revogado, de modo que às infrações a tal Circular devem ser punidas de acordo com os parâmetros do Art. 44 da Lei nº 4595/1964;
- j) a Resolução CMN nº 2.901/2001 prevê o limite de “100% (cem por cento) do valor previsto no artigo 67 da Lei 9.069, de 1995 ou 6% (seis por cento) do PR da instituição, o que for menor, no caso de conjunto de irregularidades referentes a informações de caráter periódico de mesma base regulamentar, para a mesma database”, o que, de acordo com o Santander, deveria reduzir sua multa para R\$ 782.350,00 (setecentos e oitenta e dois mil, trezentos e cinquenta reais);
- k) a Resolução CMN nº 2.901/2001 prevê a possibilidade do BCB reduzir a multa, aplicar penas mais leves ou não sancionar o Santander; e
- l) de acordo com o Art. 71 do Código de Processo Penal, aplicável subsidiariamente ao CRSFN conforme seu regimento interno, as infrações em questão têm natureza continuada, comportando uma única sanção.

11. Por fim, o Santander reforça a exatidão da decisão que afastou as irregularidades referentes ao envio intempestivo de informações antes de 1º de janeiro de 2001.

12. Em 17 de setembro de 2012, o pedido de reconsideração do Santander foi indeferido e o recurso voluntário interposto, encaminhado para o CRSFN, junto com o recurso de ofício da decisão de 13 de julho de 2012.

I - Remessa ao CRSFN

13. Em 19 de setembro de 2012, o presente recurso foi autuado no CRSFN (fls. 641).

I - Parecer PGFN

14. Em 22 de junho de 2015, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (“PGFN”) apresentou seu parecer pelo conhecimento e não provimento aos recursos (fls. 645 a 646v).

15. Em 30 de junho de 2015, o presente recurso foi distribuído ao Conselheiro Bruno M. Salama, de quem recebi, por sucessão, em 11 de novembro de 2015.

É o relatório.

Carlos Portugal Gouvêa – Conselheiro Relator.

VOTO DO RELATOR

1. Relatados os fatos, passo ao voto. Trata-se de recursos voluntário e de ofício interpostos perante este CRSFN pleiteando a reforma da decisão proferida pelo BCB em 13 de junho de 2012, que condenou o Banco Santander (Brasil) S.A. (“Santander”) pelo fornecimento com atraso de dados ao Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS) entre 1º de janeiro de 2001 e 7 de novembro de 2007 ao pagamento de multa no valor de R\$ 2.947.500,00 (dois milhões, novecentos e quarenta e sete mil e quinhentos reais) e o absolveu do atraso no envio dos dados de 15 de fevereiro de 1977 a 28 de dezembro de 2000.

2. Em primeiro lugar, é importante analisar a incidência da prescrição ordinária e intercorrente, nos termos da Lei nº 9.873/1999. Como bem expôs a PGFN, não há que se falar em prescrição quinquenal, porque as informações foram enviadas intempestivamente em 2007 e já em 2010, portanto, 3 (três) anos depois, o BCB enviou as notificações de multa. Também não há que se falar em prescrição intercorrente, uma vez que conforme a tabela do item 2 do relatório, o presente processo não restou mais de 3 (três) anos pendente de decisão ou despacho.

3. No mérito, também sigo o entendimento da PGFN.

4. Os argumentos e as provas apresentados pelo Santander não logram afastar as irregularidades punidas pelo BCB.

5. Como se depreende dos autos, a obrigação de enviar as informações ao CCS estava claramente estabelecida desde 2003. Em 2007, com a entrada em vigor da Circular BCB nº 3.347/2007, algumas dúvidas a respeito de alterações do sistema surgiram e iniciou-se uma interlocução entre bancos, por intermédio da FEBRABAN, e o BCB a fim de solucionar as controvérsias, o que culminou na criação do “período de graça”, entre dezembro de 2007 e fevereiro de 2008, em que o BCB permitiu que os bancos reajustassem seus sistemas sem estarem sujeitos a penalidades.

6. Contudo, não há nos autos nenhuma prova de que o BCB deu a entender que as infrações apuradas antes de dezembro de 2007 seriam perdoadas. Aliás, pelo contrário, além do próprio Santander admitir em seu recurso que outras instituições foram multadas por irregularidades cometidas entre junho e dezembro de 2007, o BCB, em seus próprios esclarecimentos a respeito do sistema à época dos fatos, deixou claro que poderia rever as informações enviadas antes de dezembro de 2007.

7. Além disso, em seu recurso, o Santander alega que, na verdade, não houve intempestividade no envio das informações, mas sim, que enviou em duplicidade as informações de alguns clientes que encerravam apenas uma de suas contas, mas continuavam ligados ao banco. Nas palavras do próprio Santander:

“Um mesmo cliente poderia, obviamente, possuir diversos contratos com o Recorrente simultaneamente – sejam várias contas correntes ou outros produtos. O Recorrente cumpria estritamente os normativos do Banco Central do Brasil e informava cada uma das movimentações no prazo máximo de dois dias.

Ocorre que, nessa situação, quando um cliente encerrava um dos contratos, o Recorrente informava o encerramento ao CCS e, na sequência, informava o início do relacionamento do contrato que havia restado – afinal, o cliente ainda possuía relacionamento com o Recorrente por conta de outro contrato.” (fls. 506 e 507)

8. Julgo que tal argumento seria o mais relevante dentre os apresentados pelo Santander, podendo servir de base para reverter a decisão do BCB. Confirmado tal entendimento, de que alguns clientes contratavam múltiplos serviços de forma concomitante, o fato de que algumas dentre tais prestações de serviços se encerravam não significava que a relação com o cliente estava encerrada. Assim, considerando-se que o CCS é um cadastro de clientes, caso ficasse demonstrada a manutenção de tal condição, não existiria mais substrato para qualquer punição. No entanto, o Santander não trouxe documentação aos autos capaz de comprovar tal alegação. Restou tal alegação de que o cliente mantenha vários contratos com o Santander ao mesmo tempo apenas como uma alegação plausível. Mas, sem quaisquer provas, considerando-se que tais informações eram certamente detidas pelo Santander, nada ficou demonstrado em seu favor, não sendo possível, então, reverter a decisão recorrida do BCB meramente com base em uma hipótese. Frise-se que, no caso presente, não se trata de exigir do Recorrente qualquer tipo de prova impossível ou de caráter negativo. A comprovação de tal alegação depende de documentação detida apenas pelo Santander e por seus respectivos clientes.

9. Outro argumento relevante apresentado pelo Recorrente diz respeito ao limite do valor da multa previsto na Resolução nº 2.901/2001. Contudo, é importante atentar que o inciso II do Art. 4º da referida Resolução prevê o limite de *“100% (cem por cento) do valor previsto no artigo 67 da Lei 9.069, de 1995 ou 6% (seis por cento) do PR da instituição, o que for menor; no caso de conjunto de irregularidades referentes a informações de caráter periódico de mesma base regulamentar, para a mesma data base.”* (Grifo nosso).

10. Assim, tendo em vista que devem ser consideradas as datas-base das infrações, o Recorrente na verdade incorreu em um erro interpretativo ao apresentar seu argumento. Na tabela apresentada às fls. 532-533, o Santander argumentou que várias das infrações ocorreram na mesma data-base inicial com base na tabela de fls. 477-478, preparada pelo BCB. Ocorre que a referida tabela preparada pelo BCB tinha como único objetivo organizar as inúmeras notificações de infrações objeto do presente Recurso. Na verdade, para identificar as datas-base das infrações, ao invés de recorrer à tabela de fls. 477-478, é necessário identificar as datas da imputação de cada uma das condutas identificadas, com referência a todas as inúmeras notificações de infração encaminhadas ao Santander, de fls. 7-388. Ao revisar tais notificações, o que se observa é que em nenhuma data-base foi superado o montante total de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), conforme previsto no inciso II do Art. 4º da Resolução nº 2.901/2001. Ademais, não existe qualquer divergência com relação a qual data-base utilizar, como argumentado pelo Recorrente. As notificações de fls. 7-388 não existe qualquer divergência que exija interpretação, seja em benefício ou prejuízo ao Recorrente, conforme alegado. Logo, fica evidente que o argumento do Recorrente, apesar de ter feito a correta interpretação da legislação, equivocou-se na revisão da documentação presente nos presentes autos. Ao invés de revisar as notificações efetivamente recebidas pelo Recorrente, de fls. 7-388, preferiu apegar-se a um mero resumo, incluído em parecer interno do BCB, que resumizava as informações de todas as notificações, transcritas em quase 400 páginas do processo, em uma única tabela de duas páginas, a qual, apesar de precisa, era, evidentemente, muito condensada.

11. Por fim, a aplicação da Lei nº 4.595/1964 também em nada ajuda o Santander, tendo em vista que foram cometidas 19.650 (dezenove mil, seiscentas e cinquenta) infrações e, uma vez que tais infrações não têm natureza continuada, a multa por cada uma delas pode ser no valor de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), nos termos da Resolução CMN nº 1.065/1985 e da Resolução CMN nº 3.192/2004.

12. Deve-se destacar que os atos objetos do presente Recurso configuram atos de natureza permanente, e não de natureza continuada, com apoio na legislação penal para identificar o conceito preciso de tais termos. Nesse ponto, o argumento apresentado pelo Santander confunde o conceito existente no direito criminal de crimes continuados, os quais correspondem a atos da mesma espécie que se sucedem, de forma que os atos subsequentes podem ser havidos como continuação do primeiro. Trata-se de situação diversa da presente, na qual os atos não ocorrem de forma subsequente, conforme exige o conceito penal, mas sim ocorrem todos em caráter simultâneo.

13. Ademais, é sabido que o direito penal não se aplica ao direito administrativo de forma automática, uma vez que o direito penal pode restringir a liberdade dos cidadãos apenados de forma absoluta com o encarceramento. Conforme reconhecido pelo próprio recorrente à fl. 532, as regras e princípios do direito penal devem ser aplicadas por este CRSFN apenas de forma subsidiária, quando existir algum tipo de lacuna na regulamentação ou legislação para qual este CRSFN tenha autoridade por previsão legal. Assim, a lógica da política penal adotada na interpretação dos crimes continuados busca evitar a ocorrência de sentenças equivalentes ao encarceramento perpétuo, o que não seria admitido em nosso sistema legal. No caso do direito administrativo, as penalidades têm caráter disciplinar ou monetário, com menor restrição à liberdade dos cidadãos, não existindo previsão específica de aplicação de critério penal, devem prevalecer as regras de cunho

administrativo, assim como seus princípios gerais, como o da proporcionalidade na aplicação da pena. No caso presente, a proporcionalidade da penalidade é garantida pelo próprio inciso II do Art. 4º da Resolução nº 2.901/2001, o qual limita a punição aplicada a infrações ocorridas na mesma data-base. Conforme detalhada discussão acima, o limite previsto na regulamentação foi estritamente respeitado.

14. Assim, considerando-se que nenhum dos demais argumentos expostos pelo Santander, tais como a violação à ampla defesa e ao contraditório, a falta de clareza normativa na época dos fatos, a criação do “período de graça” pelo BCB, são capazes de justificar as irregularidades punidas pelo BCB, não vejo como reformar a decisão recorrida.

15. Quanto ao recurso de ofício, entendo igualmente acertada a decisão do BCB, uma vez que não há substrato legal para exigência dos cadastros anteriores a 1º de janeiro de 2001.

16. Diante de todo o exposto, voto pelo conhecimento dos recursos voluntário e de ofício, negando provimento integral tanto ao recurso de ofício e quanto ao recurso voluntário, mantendo, respectivamente, o arquivamento do processo em relação aos dados de 15 de fevereiro de 1977 a 28 de dezembro de 2000 e a multa no valor de R\$ 2.947.500,00 (dois milhões, novecentos e quarenta e sete mil e quinhentos reais) para as demais ocorrências apuradas.

É o voto.

Carlos Portugal Gouvêa – Conselheiro Relator.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Maria Melo Netto Oliveira, Presidente**, em 02/07/2017, às 11:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Pagano Botana Portugal Gouvêa, Conselheiro Relator**, em 13/07/2017, às 20:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0014828** e o código CRC **D07F520A**.

Referência: Processo nº 10372.000024/2016-60

SEI nº 0014828