



MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

396ª Sessão

Recurso 14424

Processo 10372.000425//2016-10

Processo na primeira instância BCB nº 1501605956

RECURSOS VOLUNTÁRIOS

RECORRENTES: CREFISA. S.A - CRÉDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTOS

JOSÉ ROBERTO LAMACCHIA

LEILA MEJDALANI PEREIRA

RECORRIDO: BANCO CENTRAL DO BRASIL

RELATOR: CARLOS PORTUGAL GOUVÊA

BASE LEGAL DA IMPUTAÇÃO : Art. 44, §2º da Lei nº 4.595/1964; Art. 3º, caput, inciso I, e Tabela I da Resolução nº 3.919/2010.

EMENTA: **RECURSOS VOLUNTÁRIOS.** Cobrança de tarifa de confecção de cadastro indevida. Recursos desprovidos. Multas.

ACÓRDÃO CRSFN 364/2016

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 e:

1. com relação à recorrente CREFISA S.A - CRÉDITO, FINANCIAMENTO e INVESTIMENTOS, pelo cometimento da infração de cobrança de tarifa de confecção de cadastro para início de relacionamento, quando da realização de nova operação de crédito por parte de clientes que possuíam contratos de crédito ainda vigentes, **negar provimento** ao recurso, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais);

2. com relação à recorrente LEILA MEJDALANI PEREIRA, pelo cometimento da infração de cobrança de tarifa de confecção de cadastro para início de relacionamento, quando da realização de nova operação de crédito por parte de clientes que possuíam contratos de crédito ainda vigentes, **negar provimento** ao recurso, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais); e

3. com relação ao recorrente JOSÉ ROBERTO LAMACCHIA, pelo cometimento da infração de cobrança de tarifa de confecção de cadastro para início de relacionamento, quando da realização de nova operação de crédito por parte de clientes que possuíam contratos de crédito ainda vigentes, **negar provimento** ao recurso, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais).

Participaram do julgamento os Conselheiros Carlos Portugal Gouvêa, Adriana Cristina Dullius Britto, Flávio Maia Fernandes dos Santos, Sérgio Cipriano dos Santos, Arnaldo Penteado Laudísio, Antonio Augusto de Sá Freire Filho, Otto Eduardo Fonseca de Albuquerque Lobo e Ana Maria Melo Netto Oliveira. Presente o Senhor Representante da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Dr. Euler Barros Ferreira Lopes, que registrou não ter havido requisição de parecer escrito na forma do art. 15 do Regimento Interno do CRSFN.

Brasília, 26 de outubro de 2016.

RELATÓRIO

I. Objeto

1. Trata-se de recursos voluntários interpostos perante o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (“CRSFN”) por Crefisa. SA – Crédito, Financiamento e Investimentos (“Crefisa”); Leila Mejdalani Pereira (Diretora Presidente) e José Roberto Lamacchia (Diretor Superintendente) (“Recorrentes”), pleiteando a reforma da decisão proferida pelo BCB, em 16 de abril de 2014.

II. Proposta de Instauração de Processo Administrativo

2. Em 16 de abril de 2015, o BCB, por meio do Parecer 1031/2015 – BCB/DECON, propôs a instauração do processo administrativo em face dos Recorrentes, para apurar irregularidades em relação à “cobrança de tarifa de confecção de cadastro para início de relacionamento, quando da realização de nova operação de crédito por parte de clientes que possuíam contratos de crédito ainda vigentes” (fls. 1 a 300).

III. 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	29/09/2011 e 02/07/2013	1 a 4
Proposta de instauração	16/04/2015	1 a 300
Intimação	16/07/2015	304 a 308
Decisão	11/03/2016	1032 a 1037
Intimação	23/02/2016	1058 a 1060
Autuação CRSFN	20/04/2016	1081

IV. Descrição das Ocorrências

4. A investigação partiu da Demanda RDR 2012/396575, cuja análise demonstrou, segundo o BCB, que mesmo havendo operação de crédito vigente, a Crefisa efetuou uma nova cobrança da Tarifa de Confecção de Cadastro (TCC) no contrato 060200043795, em 14 de junho de 2012.
5. A Crefisa justificou que tal cobrança pela necessidade de verificação da situação cadastral do cliente, que foi alterada entre a celebração do primeiro e do segundo contrato.

6. Entre 29 de setembro de 2011 e 2 de julho de 2013 foram verificadas tais cobranças pelo BCB em todas as renovações de operações de crédito analisadas. A própria Crefisa admitiu na época, em troca de correspondências com o BCB, que este tipo de cobrança era sistêmico.
7. Em 12 de abril de 2013, a Crefisa solicitou ao BCB mais 8 (oito) meses de prazo para ajustar seu sistema. Contudo, após a negativa do BCB, em 3 de junho de 2013, comprometeu-se a cessar a prática desta cobrança por meio de uma solução “paliativa” até que as alterações no sistema estivessem prontas. Ainda assim, o BCB identificou a continuação da irregularidade.
8. Em 16 de julho de 2015 (fls. 304 a 308), os Recorrentes foram pessoalmente intimados a apresentar suas defesas sobre os fatos.

V. Defesa

9. Em 13 de agosto de 2015, a Crefisa, apresentou sua defesa, requerendo que o presente processo fosse julgado improcedente e, conseqüentemente, arquivado, com base nos seguintes argumentos (fls. 330 e seguintes):
 - a. a Crefisa realiza suas atividades no mercado há 50 (cinquenta) anos, o que demonstra sua credibilidade no mercado de crédito e retrata a solidez e seriedade no desempenho de sua atividade;
 - b. a prática de cobrança de TCC de clientes com operações de crédito vigentes não é mais adotada pela Crefisa, desde 3 de junho de 2013;
 - c. ao contrário do que diz o BCB, na realidade, não houve cobrança de nova TCC nos 7 (sete) contratos identificados pelo BCB, mas sim, preenchimento equivocado da ficha cadastral, incluindo-se no parâmetro TCC o que era juros. Aliás, o funcionário responsável por tal preenchimento já foi desligado da Crefisa;
 - d. em nenhum momento houve má fé da Crefisa;
 - e. a redação da Resolução CMN nº 3919/2010 gera diversas interpretações. Na interpretação da Crefisa, a Resolução CMN nº 3919/2010 não impediria a cobrança de TCC, desde que: (i) prevista contratualmente, (ii) cobrada de clientes; (iii) por serviços prioritários, de acordo com a tabela I da Resolução CMN nº 3919/2010; (iv) o fato gerador seja a realização de pesquisa em serviços de proteção ao crédito, base de dados e informações cadastrais, tratamento de dados e informações necessários ao início do relacionamento com o cliente; e (v) seja cobrada por evento (a cada operação de crédito);

- f. a vedação à cumulatividade da cobrança da TCC está relacionada a operações realizadas na mesma data, sujeitas à mesma análise de crédito, sendo que o relacionamento da Crefisa com seus clientes é evidentemente um vínculo esporádico;
 - g. a cada operação realizada pela Crefisa inicia-se um novo relacionamento com o cliente, uma vez que a Crefisa não realiza o acompanhamento da situação financeira do cliente através de conta corrente. Ou seja, os clientes têm vínculo esporádico com a Crefisa, sendo necessária uma nova análise a cada operação;
 - h. apesar de similares, a TCC não corresponde à antiga tarifa de abertura de crédito – TAC. A TCC é cobrada pela análise da situação financeira do consumidor e considerada perfeitamente legítima; e
 - i. se é permitida a cobrança de taxa para análise de concessão de mais crédito no cartão de crédito, ou para análise emergencial de crédito, não há motivo para se vedar a cobrança da TCC como era feito pela Crefisa.
10. Também em 13 de agosto de 2015, José Roberto Lamacchia e Leila Mejdalani Pereira apresentaram suas defesas separadamente, cujos argumentos além daqueles apresentados pela Crefisa, em síntese, consistiam em:
- a. o responsável pela cobrança das tarifas era João Batista de Souza, eleito especificamente para cuidar dos financiamentos;
 - b. instituições financeiras de grande porte como a Crefisa têm áreas segregadas, de modo que não há como punir-se um diretor por responsabilidades que não assumiu; e
 - c. diretores não podem ser punidos apenas em razão de seu cargo, é preciso que tenham cometido condutas que contribuíram para a prática do ilícito;
11. Em 18 de agosto de 2015, a Crefisa apresentou complemento a sua defesa reiterando seu pedido de arquivamento do presente processo, mas acrescentando o argumento de que a Crefisa já foi punida pelos mesmos fatos analisados nestes autos em procedimento administrativo no Senacon (Secretaria Nacional do Consumidor), de modo que puni-la novamente seria um *bis in idem* da administração. No referido processo administrativo a Crefisa foi condenada ao pagamento de R\$ 8.202.966,35 (oito milhões, duzentos e dois mil e novecentos e sessenta e seis reais e trinta e cinco centavos) (fls. 963 a 969).
12. Em 29 de outubro de 2015, a Crefisa novamente aditou sua defesa, informando que estaria em curso negociação com a Secretaria Nacional do Consumidor (“Senacon”) da celebração de um termo de ajustamento de conduta, por meio do qual a Crefisa realizaria

investimento em projeto desenvolvido pelo órgão de proteção ao consumidor que beneficiaria milhões de consumidores. Por isso, este seria mais um motivo para o arquivamento deste processo administrativo (fls. 980 a 984).

13. Na mesma linha, ainda em 29 de outubro, José Roberto Lamacchia (fls. 970 a 975) e Leila Pereira (fls. 976 a 979) apresentaram seus aditamentos de defesa, com base no mesmo argumento.
14. Em 27 de janeiro de 2016, a Crefisa informou a celebração do referido termo de ajustamento de conduta, reiterando seu pedido pelo arquivamento deste processo, sob pena da administração pública incorrer em *bis in idem* (fls. 992 a 1004). A mesma informação foi apresentada por José Roberto Lamacchia (fls. 1005 a 1017) e Leila Pereira (fls. 1008 a 1030), na mesma data.

VI. Decisão de 1ª Instância

15. Em 11 de março de 2016, o BCB proferiu a Decisão 38/2016 – DECAP/GTSPA, na qual reconheceu a cobrança irregular de TCC e condenou os Recorrentes, individualmente, à pena de multa no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) (fls. 1032 a 1037).
16. O BCB não acolheu os argumentos trazidos pelos Recorrentes e entendeu restar configurada a cobrança de tarifa de confecção de cadastro para início de relacionamento no momento da realização de nova operação de crédito por parte de clientes da Crefisa que já possuíam contratos de crédito ainda vigentes.
17. Quanto à responsabilidade de José Roberto Lamacchia e Leila Pereira pelos atos, o BCB entendeu que em 23 de fevereiro de 2011, João Batista de Souza, até então o diretor responsável pelos financiamentos, renunciou ao seu cargo. Desta forma, a partir dessa data, a responsabilidade pelos financiamentos recairia sobre a Diretora Presidente e o Diretor Superintendente, conforme previsto no Estatuto Social.
18. Em resumo, os principais argumentos do BCB para formar sua convicção foram:
 - a. a preliminar de *bis in idem* por conta da existência de outro processo administrativo sancionador, em curso na Senacon, não pode ser acatada, porque apesar da similaridade das condutas, as autarquias têm propósitos completamente distintos e baseiam-se em legislações distintas;
 - b. apesar de o fato gerador da TCC e da TAC serem semelhantes, como a TCC é regulada por norma específica, o argumento analógico não pode ser aplicável;
 - c. como a conduta ora analisada tem natureza objetiva, a ausência de má fé não pode alterar o resultado do julgamento;

d. a análise dos contratos aos quais o BCB teve acesso demonstra a cobrança de TCC para clientes com financiamentos ainda vigentes;

e. não resta demonstrado caráter esporádico das relações da Crefisa com clientes, uma vez que a realização de mais de uma operação com a empresa ocorrida em diversos casos demonstra o vínculo permanente e, nos termos da Carta-Circular do BCB 3430/2010, tais devem ser enquadrados como clientes permanentes.

19. Em 23 de março de 2016, os Recorrentes foram pessoalmente intimados a respeito da decisão, podendo recorrer no prazo de 15 (quinze) dias a partir da ciência (fls. 1058 a 1060).

VII. Recurso

20. Em 5 de abril de 2016, os Recorrentes apresentaram recurso em conjunto. Pleiteiam que o recurso seja conhecido para que em relação a José Roberto Lamacchia e Leila Pereira seja afastada a penalidade imposta pelo BCB e seja decretado o arquivamento deste processo. Já em relação à Crefisa, para que a penalidade de multa seja convertida em advertência. Para tanto, os Recorrentes baseiam-se nos seguintes argumentos (fls. 1066 a 1079):

a. o BCB condenou em relação a José Roberto Lamacchia e Leila Pereira à pena de multa com base no Art. 44, §2º da Lei nº 4595/64, que prevê aplicação de multa apenas às “instituições financeiras”;

b. a Crefisa não agiu com negligência ou dolo, de modo que também não caberia a ela a aplicação da pena de multa, uma vez que esses elementos são pressupostos para aplicação do Art. 44, §2º da Lei nº 4595/64; e

c. a decisão do BCB não foi razoável, nem proporcional, já que aplicou multa no valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), quando na verdade o Art. 44, §2º da Lei nº 4595/64 admitiria a pena máxima de R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais).

VIII. Remessa ao CRSFN

21. Em 20 de abril de 2016, o presente Recurso foi autuado neste CRSFN (fls. 1081) e, em 29 de março de 2016, na 389ª sessão de julgamento, o presente recurso foi sorteado a mim (fls. 1086).

É o relatório.

Carlos Portugal Gouvêa – Conselheiro Relator.

VOTO DO RELATOR

1. Relatados os fatos, passo ao voto. Trata-se de recurso voluntário interposto perante o CRSFN pelos Recorrentes, pleiteando a reforma da decisão proferida pelo BCB, a fim de afastar a penalidade em relação aos diretores José Roberto Lamacchia e Leila Pereira e reduzir a multa aplicada à Crefisa.
2. Segundo os Recorrentes, além de os diretores não serem responsáveis pelas irregularidades apuradas pelo BCB, a penalidade prevista no Art. 44, §2º da Lei nº 4.595/1964 não é aplicável às pessoas físicas. Já a Crefisa, teria sido multada em valor desproporcional, já que nos dias atuais, de acordo com o Art. 44, §2º da Lei nº 4.595/1964, o valor máximo da multa é de R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais) e foi imputada pelo BCB multa no valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais).
3. Em primeiro lugar, em sede de preliminar, vale destacar que como os fatos datam de 2011 a 2013 e já em abril de 2015 este processo foi instaurado, não há o que se alegar quanto à incidência da prescrição, seja ordinária ou intercorrente, nos termos da Lei nº 9.873/1999.
4. No mérito, estou de acordo com a decisão do BCB e entendo que as alegações recursais dos Recorrentes não são suficientes para afastar a punição.
5. Em primeiro lugar, é jurisprudência pacífica no CRSFN que pessoas físicas podem ser punidas com base na capitulação do Art. 44º, §2º da Lei nº 4.595/1964. O *caput* do artigo é claro neste sentido:

*Art. 44. As infrações aos dispositivos desta lei sujeitam as instituições financeiras, **seus diretores**, membros de conselhos administrativos, fiscais e semelhantes, e gerentes, às seguintes penalidades, sem prejuízo de outras estabelecidas na legislação vigente:*

I - Advertência.

II - Multa pecuniária variável.

III - Suspensão do exercício de cargos.

IV - Inabilitação temporária ou permanente para o exercício de cargos de direção na administração ou gerência em instituições financeiras.

V - Cassação da autorização de funcionamento das instituições financeiras públicas, exceto as federais, ou privadas.

VI - Detenção, nos termos do § 7º, deste artigo.

VII - Reclusão, nos termos dos artigos 34 e 38, desta lei” (grifei).

6. O parágrafo 2º deste artigo apenas impõe limitações à aplicação de multa no valor de 200 (duzentas) vezes o maior salário-mínimo vigente no País nos casos em que a instituição financeira, por negligência ou dolo, realizar certos atos qualificados, dentre eles, quando *“advertidas por irregularidades que tenham sido praticadas, deixarem de saná-las no prazo que lhes for assinalado pelo Banco Central da República do Brasil”*. Como se percebe claramente, existem duas interpretações possíveis do texto do parágrafo 2º. A primeira, mais correta, seria a de que os diretores das instituições financeiras não realizam tais atos em próprio nome, mas em nome da instituição financeira, de forma que estariam sujeitos também ao quanto previsto no parágrafo 2º de tal artigo. A outra interpretação seria ainda mais desfavorável aos Recorrentes pessoas físicas, pois como o texto legal impõe uma limitação, caso não seja aplicável a pessoas físicas então não existiria limite máximo para a aplicação de multa pecuniária a pessoas físicas.
7. De acordo com o raciocínio desenvolvido pelos Recorrentes, se pessoas físicas cometerem infrações graves, para quais não é aplicável a advertência, a pena mais branda que lhes pode ser aplicada seria a suspensão para o exercício de cargos, o que claramente é uma conclusão desproporcional e incoerente.
8. Portanto, resta afastada a alegação dos Recorrentes de inaplicabilidade de tal dispositivo às pessoas físicas.
9. Além disso, apesar de não ser objeto de questionamento dos Recorrentes, concordo com o BCB quanto à imputação de responsabilidade à Diretora Presidente e ao Diretor Superintendente, nos termos do Estatuto Social. Se neste documento estão claras as atribuições de cada cargo, como de fato estão, não que se falar que tais diretores não exerceram de fato a diretoria responsável pelos financiamentos concedidos. Admitir este tipo de argumento equivale a permitir que instituições financeiras operem com áreas sem responsáveis claros, o que é inaceitável.
10. Quanto à segunda alegação, de que a aplicação da multa, nos termos do Art. 44º, §2º da Lei nº 4.595/1964, apenas poderia ocorrer em casos de dolo e negligência, também estou de acordo com a leitura do BCB.
11. Ficou clara na instrução processual a continuidade da cobrança de TCC pela Crefisa mesmo após ter sido advertida pelo BCB e ter se comprometido a não realizar mais tais cobranças em 3 de junho de 2013. Se neste ato não for identificada má fé, o que é admissível, certamente, há negligência. Os diretores e a instituição foram devidamente informadas quanto à ocorrência das irregularidades, e continuaram a praticá-las. Pelo menos a negligência dos Recorrentes é inquestionável. Portanto, não vejo óbices para aplicação de multa nos termos do referido parágrafo 2º.
12. Por fim, quanto à proporcionalidade da multa aplicada à Crefisa, o valor de R\$100.000,00 me parece bastante razoável. É importante considerar que a multa tem caráter sancionatório e deve ser proporcional à gravidade da infração, mas também razoável em relação às circunstâncias envolvidas no caso.
13. Neste caso específico, foi demonstrado – inclusive confessado pela própria Crefisa –

que a cobrança de TCC de clientes com operações de crédito em vigor era recorrente. Ademais, as cobranças continuaram, mesmo após a comunicação do BCB, ainda que em volume menor.

14. Quer dizer, neste caso não só houve a cobrança irregular de tarifa, como a Crefisa insistiu em fazê-lo, mesmo após ter se comprometido perante o BCB com o encerramento de tal prática.
15. Considerando a extensão da prática e a insistência da Crefisa em fazê-lo, entendo que o valor da multa aplicada pelo BCB é proporcional e razoável.
16. No caso presente, também não podem os Recorrentes beneficiarem-se de acordo realizado com a Secretaria Nacional do Consumidor (“SENACON”), uma vez que as responsabilidades regulatórias da SENACON e do BCB são diversas. Assim, as naturezas das penalidades aplicadas por tais órgãos são também diversas. O BCB tem como responsabilidade proteger o funcionamento do sistema financeiro nacional, e, para tanto, busca garantir a integridade e respeitabilidade de tal sistema. O BCB tem como função, portanto, proteger a confiança que os consumidores têm no sistema em si. Esta confiança dispersa e de natureza exclusivamente coletiva é que está sendo protegida pela regulação bancária. As preocupações da SENACON relacionam-se apenas com o possível dano causado aos consumidores de forma individual, mesmo que exista um tratamento homogêneo para tais casos. Em resumo, o BCB tem como função proteger o sistema. A SENACON busca proteger os consumidores. É o caso presente que a conduta causou danos tanto ao sistema quanto aos consumidores. Existem outras situações nos quais violações de regras bancárias não causam prejuízos aos consumidores. A aplicabilidade conjunta das penalidades depende do estudo do caso concreto. No caso presente, justifica-se a aplicação da multa pelo BCB, e, conforme deixado claro acima, não há restrição à aplicação de penalidade pelo BCB e pela SENACON.
17. Sendo assim, em resumo, conheço o recurso voluntário e nego-lhe provimento, conservando-se assim a penalidade aplicada pelo BCB:
 - a. no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais) para Crefisa. S.A - Crédito, Financiamento e Investimentos, pela cobrança de tarifa de confecção de cadastro para início de relacionamento, quando da realização de nova operação de crédito por parte de clientes que possuíam contratos de crédito ainda vigentes, com base no Art. 44, §2º da Lei nº 4.595/1964;
 - b. no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais) para Leila Mejdalani Pereira, pela cobrança de tarifa de confecção de cadastro para início de relacionamento, quando da realização de nova operação de crédito por parte de clientes que possuíam contratos de crédito ainda vigentes, com base no Art. 44, §2º da Lei nº 4.595/1964; e
 - c. no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais) para José Roberto Lamacchia, pela cobrança de tarifa de confecção de cadastro para início de relacionamento, quando da realização de nova operação de crédito por parte de clientes que possuíam contratos de crédito ainda vigentes, com base no Art. 44, §2º da Lei nº 4.595/1964.

É o voto.

Carlos Portugal Gouvêa – Conselheiro Relator.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Maria Melo Netto Oliveira, Presidente**, em 21/11/2016, às 16:16, 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 21/11/2016, às 19:55, 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 **0010611** e o código CRC **566BA658**.

Referência: Processo nº 10372.000425/2016-10

SEI nº 0010611