



**MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL**

413ª Sessão

Processo 10372.000097/2017-32

Processo na primeira instância BACEN 1501611554

RECURSOS VOLUNTÁRIOS

RECORRENTES: BANCO PAN S.A. – BANCO MÚLTIPLO
PAULO ALEXANDRE DA GRAÇA CUNHA

RECORRIDO: BANCO CENTRAL DO BRASIL

RELATOR: ANTONIO AUGUSTO DE SÁ FREIRE FILHO

EMENTA: RECURSOS VOLUNTÁRIOS. Cobrança irregular de tarifas de confecção de cadastro. Recursos conhecidos e parcialmente providos.

ACÓRDÃO CRSFN 83/2018

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 ao recorrente BANCO PAN S.A. - BANCO MÚLTIPLO, pelo cometimento da infração de efetuar cobrança de Tarifa de Confecção de Cadastro (TCC) na vigência de relacionamento entre o cliente e a instituição financeira, **dar parcial provimento** ao recurso, reduzindo o valor da penalidade de multa de R\$100.000,00 (cem mil reais) para R\$50.000,00 (cinquenta mil reais);
2. com relação ao recorrente PAULO ALEXANDRE DA GRAÇA CUNHA, na qualidade de Diretor do Banco PAN S.A. - Banco Múltiplo, pelo cometimento da infração de efetuar cobrança de Tarifa de Confecção de Cadastro (TCC) na vigência de relacionamento entre o cliente e a instituição financeira, **dar parcial provimento** ao recurso, reduzindo o valor da penalidade de multa de R\$100.000,00 (cem mil reais) para R\$25.000,00 (vinte e cinco mil reais).

Participaram do julgamento os Conselheiros Carlos Pagano Botana Portugal Gouvêa, Adriana Cristina Dullius, João Batista de Moraes (art. 19, § 3º do RICRSFN), Sérgio Cipriano dos Santos, Ana Maria Imbiriba Corrêa, Antonio Augusto de Sá Freire Filho, Otto Eduardo Fonseca de Albuquerque Lobo e Ana Maria Melo Netto Oliveira. Impedidos os Conselheiros Francisco Papellás Filho e Alexandre Henrique Graziano. Presente o Senhor Representante da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional Dr. André Alvim de Paula Rizzo, que registrou não ter havido requisição de parecer escrito, na forma do art. 15 do Regimento Interno do CRSFN.

Brasília, 22 de maio de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Maria Melo Netto Oliveira**,
Conselheiro(a) Presidente, em 30/05/2018, às 13:49, 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 **0690402** e o código CRC **540EDFD5**.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

Processo 10372.000097/2017-32

Processo na primeira instância BACEN 1501611554

RECURSOS VOLUNTÁRIOS

RECORRENTES: BANCO PAN S.A. - BANCO MÚLTIPLO
PAULO ALEXANDRE DA GRAÇA CUNHA

RECORRIDO: BANCO CENTRAL DO BRASIL

RELATOR: ANTONIO AUGUSTO DE SÁ FREIRE FILHO

RELATÓRIO

1) Trata-se de processo administrativo instaurado pelo Banco Central do Brasil contra o Banco Pan S.A. — Banco Múltiplo (CNPJ 59.285.411/0001-13) e seu ex-diretor, Sr. Paulo Alexandre da Graça Cunha (CPF 109.628.468-56), por efetuarem cobrança de Tarifa de Confecção de Cadastro (TCC) na vigência de relacionamento entre cliente e instituição financeira, em infração ao art. 3º da Resolução nº 3.518, de 6 de dezembro de 2007 (atual art. 3º da Resolução nº 3.919, de 25 de novembro de 2010), c/c o art. 10, inciso I, e Tabela I da Circular nº 3.371, de 6 de dezembro de 2007 (atual Tabela I da Resolução nº 3.919, de 2010) o que os sujeita às sanções previstas no art. 44 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

2) O Processo resultou na aplicação, em primeira instância, de penalidades individuais de MULTA de R\$100.000,00 aos indiciados.

I - FATOS

3) Os fatos que deram origem ao processo administrativo foram descritos da seguinte forma pela Autarquia na Decisão 185/2016—DECAP/GTSPA, de 14/10/2016:

a) de maio de 2012 a outubro de 2015, o Banco Pan S.A. — Banco Múltiplo (Banco Pan) cobrou indevidamente TCC de clientes com os quais já mantinha relacionamento;

b) em resposta a Ofício de 16.8.2013 desta Autarquia, o Banco Pan reconheceu as cobranças irregulares da TCC e informou que estava efetuando correções em seus sistemas desde 19.6.2013, para que não houvesse mais cobranças de TCC para clientes com contratos vigentes;

c) em expediente de 26.10.2015, a Instituição informou que foram identificadas cobranças de mais de uma TCC para clientes com relacionamento vigente, de 11.9.2009 — quando passou a vigorar a Circular nº 3.466, que vedou a cobrança da tarifa de "Renovação de Cadastro — a 30.4.2012, quando, segundo o Banco Pan, foram implantadas melhorias pela atual administração, que tomou posse em meados de 2011 e passou a aprimorar processos e implantar sistemas e controles mais eficientes;

d) no citado expediente, o Banco Pan alegou, ainda, que não haveria informações precisas a respeito das cobranças indevidas da TCC e das respectivas devoluções até 30.4.2012, devido a limitações em seus sistemas. Informou, também, que os levantamentos efetuados apontaram que, desde maio de 2012, foram identificadas cobranças indevidas de TCC no valor de R\$597.898,71, relacionadas a 1.565 clientes, já notificados. Complementou informando que, até 26.10.2015, R\$263.632,64 já haviam sido restituídos a esses clientes.

4) Além disso, vale destacar as seguintes informações apresentadas na Proposta de Instauração de Processo Administrativo, consubstanciada no PARECER 4061/2015—BCB/DECON, de 19/11/2015 (fls. 1/4v):

...

Complementarmente, com o objetivo de melhor elucidar os fatos, foi solicitado ao Departamento de Atendimento Institucional (Deati), deste Banco Central, o levantamento de reclamações reguladas procedentes registradas contra o Banco Pan, de março de 2011 a julho de 2015, relacionadas ao tema "Tarifa de Confecção de Cadastro (TCC)" no Sistema de Registro de Demandas do Cidadão — RDR (fls. 38 a 43).

Destacamos três demandas referentes à irregularidade em questão: 2012/377402 de 23.9.2012 (fls. 38 e 39), 2012/472563 de 23.11.2012 (fls. 40 e 41) e 2013/366418 de 15.08.2013 (fls. 42 e 43), nas quais a Instituição imediatamente disponibiliza a devolução integral dos valores cobrados, reconhecendo literalmente a cobrança irregular da TCC em refinanciamentos de contratos vigentes, nas demandas 2012/472563 e 2013/366418, sendo, todas elas, consideradas denúncias procedentes por este Banco Central, por indício de descumprimento da Resolução nº 3.919.

Embora a Instituição tenha alegado, que o processo de apuração de casos para devolução da TCC tenha se dado imediatamente após identificado o problema em 19.06.2013, por ocasião da Verificação Especial realizada por este Banco Central, as demandas encaminhadas pelo Deati comprovam que a cobrança irregular de TCC já era de conhecimento da Instituição, desde, pelo menos, 10.12.2012, data da carta encaminhada pela Instituição em resposta à demanda 2012/472563, que versa sobre o assunto (fls. 40 e 41). Na ocasião, a Instituição reconheceu a cobrança de TCC em refinanciamento de contrato em andamento, disponibilizando inclusive os valores cobrados indevidamente para reembolso ao cliente reclamante.

...

Por fim, o Banco Pan declarou que, por limitações sistêmicas, não teria como resgatar informações precisas a respeito da cobrança indevida e devolução da TCC até 30.4.2012, e que somente a partir de 16.6.2013 começaram a ser identificadas as cobranças indevidas e iniciadas as restituições dos valores cobrados a partir de maio de 2012.

Importante consignar, que o Banco Pan passou por graves problemas de governança e de controles internos a partir de 2005 que culminaram na instauração de processos administrativos punitivos e na destituição e inabilitação de membros da diretoria entre outras punições. Especialmente o Processo Administrativo 1101536196 instaurado em 30.3.2012, que aponta como uma das irregularidades, a "manutenção de estrutura inadequada de controles internos" (ver a tabela de antecedentes).

...

II - DEFESAS

5) Os Intimados apresentaram defesas assim resumidas pela Autarquia:

- a) em 27.5.2011, entrou em vigor acordo de acionistas que transferiu ações para o BTG Pactual, o qual passou a fazer parte do grupo de controle do Banco Pan;
- b) ainda que a prática questionada remonte a período anterior à transferência de controle acionário, traduzindo-se em "herança" recebida, houve o reconhecimento das necessárias alterações, as quais demandaram tempo razoável e que tiveram seu início, pela nova administração, em abril de 2012, tendo sido promovida, inclusive, a devida reparação financeira;
- c) a menção feita na proposta de instauração deste processo administrativo sancionador de "[...] que o Banco Pan passou por graves problemas de governança e de controles internos a partir de 2005, que culminaram na instauração de processos administrativos punitivos e na destituição e inabilitação de membros da diretoria entre outras punições [...]" somente ratifica a melhoria de postura da nova administração;
- d) considerada a mudança societária ocorrida, torna-se descabido que quaisquer problemas anteriores à alienação do controle, atribuíveis, portanto, à antiga administração, possam orientar a decisão pela instauração do presente caso, sendo impertinente o arrolamento à fl. 3 (doc. 1, pg 5), em que se discrimina vários processos administrativos sancionadores versando sobre ilícitos verificados em tempo anterior à transferência de controle acionário e de responsabilidade dos antigos administradores;
- e) com relação à cobrança de TCC no período de 30.4.2008 a 11.9.2009, essa Autarquia acatou explicação a respeito das limitações da nova administração do Banco Pan no sentido de que "[...] a responsabilidade da instituição e do seu administrador se limita ao período posterior a fevereiro de 2012;
- f) de fevereiro a abril de 2012, conforme noticiado em diversos ofícios encaminhados, não havia condições de se apurar informações a respeito de eventual cobrança indevida de TCC e posterior devolução desses valores;
- g) esse Banco Central do Brasil destaca no parecer de proposta de instauração deste processo administrativo (doc.1,pg.3), que a nova administração, de maio a dezembro de 2012, teria tido conhecimento da suposta cobrança irregular em virtude dos procedimentos de supervisão conduzidos por essa Autarquia em 2013, especificando três demandas cadastradas no Sistema de Registro de Demandas do Cidadão e que os valores envolvidos nessas três demandas foram integralmente restituídos aos clientes;
- h) de maio de 2012 a dezembro de 2014, foi implementado um sistema que permitia, no momento da origem de um contrato de crédito, a consulta da existência de outros contratos de financiamento em nome do mesmo cliente junto ao Banco Pan. À época, se fosse verificada a existência de contrato ativo com TCC cobrada do cliente que estaria realizando uma nova contratação, a TCC não era cobrada;
- i) a Instituição prestou esclarecimentos a esse Banco Central do Brasil em 6.9.2013, informando que em 19.6.2013 haviam sido iniciadas correções no sistema de tarifas, com o objetivo de estabilizar a comunicação com os sistemas de financiamento e aperfeiçoar a carga dos contratos ativos que tiveram cobrança de TCC, e evitar, assim, a cobrança de TCC de clientes com contratos ativos;
- j) de maio de 2012 a dezembro de 2014, foram apurados 2.525 casos, no valor total de R\$762.235,61, com envio de comunicação de restituição a 932 clientes e efetiva restituição de R\$306.514,54;
- k) de janeiro de 2015 a março de 2016, os esforços e investimentos empreendidos pela nova administração do Banco Pan geraram excelente resultado, que se pode aferir com a relevante redução de casos de cobrança supostamente indevida para apenas 75 casos de janeiro a outubro de 2015 e de 61 casos de novembro de 2015 a março de 2016, com restituição de R\$26.592,00 a dezessete clientes;
- l) em 2016, o Banco Pan adotou medidas adicionais visando ao reembolso da TCC cobrada indevidamente;
- m) já com base nos números de outubro de 2015 a abril de 2016, o volume de eventuais cobranças indevidas restringe-se a falhas pontuais e corresponde a um percentual

ínfimo de 0,01% em relação à produção do Banco Pan;

n) no seu modelo de negócios, o Banco Pan considera que sempre que o cliente solicita um empréstimo ou financiamento, um novo relacionamento é iniciado, com nova avaliação cadastral, de forma a assegurar a capacidade de pagamento do crédito pretendido, independentemente de o cliente já ter contratado outras operações de crédito. Assim, o Banco Pan não tem característica de fidelização de seus clientes, como ocorre em outras instituições financeiras em que estes, além de manterem conta corrente, ainda tem acesso a outros produtos financeiros;

o) o entendimento a respeito da prática apontada como irregular caracteriza caso típico de erro de proibição ou erro escusável, o que afasta a necessidade ou possibilidade de imposição de sanção, conforme já reconhecido pelo Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN);

p) muito embora possa ter ficado caracterizada a tipicidade da conduta, não se verifica comportamento ilícito a ensejar a intervenção do regulador no sentido de impor uma sanção, consoante as regras de Direito Penal, aqui também aplicáveis, tendo em vista o caráter punitivo comum. Some-se a isso o fato de que a interpretação acerca da possibilidade de cobrança da tarifa questionada vinha sendo observada também por outras instituições financeiras cujo perfil operacional apresentava semelhanças com o do Banco Pan;

q) uma vez manifestado pelo regulador o entendimento que deveria ser conferido à questão, o regulado, prontamente, adequou-se e implementou os procedimentos corretivos devidos. Além disso, o assunto vem sendo conduzido de forma amplamente satisfatória, seja no âmbito dos organismos de proteção do consumidor, seja na esfera de competência desse Banco Central do Brasil, o que torna descabido o exercício de pretensão punitiva, considerados outros princípios que devem orientar o exercício do poder de polícia nos casos da espécie;

r) é de rigor verificar se o ato discricionário praticado por essa Autarquia, ao decidir pela instauração deste processo punitivo, apresentou-se de modo a atender aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, presentes as condições e as circunstâncias que envolveram os fatos desde a sua origem;

s) esse Banco Central do Brasil poderia ter escolhido o apontamento das supostas ilicitudes abordadas neste processo por meio de nova correspondência, como faz ordinariamente, assinando prazo para apresentação de esclarecimentos e regularização, nos termos da Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e da Resolução nº 1.065, de 5 de dezembro de 1985, mas, mesmo considerando o reduzido universo de clientes, a pouca relevância do valor envolvido e o comprometimento da Instituição com a solução das pendências resultantes da prática, essa Autarquia decidiu, de forma descabida, pela instauração deste processo administrativo sancionador;

t) a instauração de procedimentos administrativos e a aplicação de penalidades nessa esfera, quando ausentes os princípios implícitos à atuação do Poder Público, vêm sendo também repelidas face aos reflexos negativos sobre a honra e a imagem daqueles que venham a ser, por eles, eventualmente atingidos, ou seja, o inquérito gera, inevitavelmente, um constrangimento e será injustificável e abusivo se desproporcional ou descabido.

III - DECISÃO DO BACEN

6) Conforme Decisão 185/2016 DECAP/GTSPA, de 1410/2016, o Banco Central do Brasil teve o seguinte entendimento em relação aos argumentos de defesa, resumidamente:

a) observe-se que à época da irregularidade apontada na acusação, a redação do art. 3º da Resolução nº 3.919, de 2010, era a dada pela Resolução nº 4.021, de 29 de setembro de 2011. A omissão, na capitulação, do normativo que alterou a Resolução nº 3.919, de 2010, contudo, não implica prejuízo à defesa, uma vez que o relato da ocorrência descreve claramente a prática imputada, sendo válida a intimação, nos termos do item 5.3.4.2 da Resolução nº 1.065, de 1985;

b) no tocante aos questionamentos suscitados quanto à aplicação dos princípios da razoabilidade

e proporcionalidade na decisão de instauração deste processo, cumpre consignar a fiel observância por parte deste Banco Central do Brasil de todos os princípios que norteiam o direito administrativo. ...;

c) o fato gerador da TCC decorre dos procedimentos necessários ao início do relacionamento entre o cliente e a instituição financeira. Cobrada a TCC no início do relacionamento em decorrência da contratação de operação de crédito, uma nova cobrança dessa tarifa somente se justificaria após o término desse relacionamento, quando haveria então a necessidade de se realizar novo cadastro inicial previamente à liberação de uma nova operação;

d) dessa forma, não merecem prosperar as alegações de que o Banco Pan não tem característica de fidelização de seus clientes, como ocorreria em outras instituições financeiras, e de que seu modelo de negócios determina que sempre que o cliente solicitar um empréstimo ou financiamento um novo relacionamento é iniciado, com nova avaliação cadastral, de forma a assegurar a capacidade de pagamento do crédito pretendido, independentemente de o cliente já ter contratado outras operações de crédito, pois a Resolução nº 3.919, de 2010, não permite a cobrança da TCC nos casos em que o cliente já mantém algum relacionamento com a instituição financeira;

e) a propósito, consigne-se que eventual restituição dos valores aos clientes não afasta a ocorrência de irregularidade nem constitui causa de extinção de punibilidade, vez que não tem o condão de afastar ilícito porventura já consumado;

f) observe-se, também, que este Banco Central do Brasil determinou a imediata cessação da cobrança indevida de TCC (doc. 4), porém, ainda assim a prática continuou a ocorrer. Por todo o exposto, não procedem as alegações de erro escusável e de erro de proibição;

g) importante registrar, ainda, que as decisões do CRSFN porventura tomadas sobre o tema não vinculam este Banco Central do Brasil;

h) a cobrança da TCC realizada pelo Banco Pan em novas operações de crédito com clientes que possuíam contratos vigentes, ocorrida de maio de 2012 a outubro de 2015, constituiu afronta aos normativos em vigor, ficando caracterizada a irregularidade;

i) quanto à responsabilidade, consigne-se que a instituição age por intermédio de seus representantes legais e os atos desses, no âmbito da função concedida, são considerados atos da própria pessoa jurídica, que por eles se obriga e responde, de modo que está configurada a responsabilidade do Banco Pan;

j) note-se que a administração do Banco Pan que está sendo responsabilizada pela irregularidade exercia suas atividades desde maio de 2011 e o presente processo administrativo compreende fatos ocorridos de maio de 2012 a outubro de 2015. Dessa forma, a administração em questão já exercia o controle da Instituição durante todo o período no qual ocorreram os fatos descritos nas intimações e, portanto, não há que se falar, para o período citado, em responsabilidade da antiga administração ou de "herança" recebida por uma nova administração;

k) assim, uma vez que o Sr. Paulo Alexandre da Graça Cunha era o diretor responsável pela carteira comercial, de 14.6.2011 a 6.5.2016, pelas contas de depósitos, de 14.6.2011 a 6.5.2016, por assuntos relativos ao Sistema de Pagamentos Brasileiros, de 31.1.2014 a 6.5.2016, e por cadastro de clientes do Sistema Financeiro Nacional, de 31.1.2014 a 6.5.2016 (doc. 32), a cobrança da TCC ocorrida de maio de 2012 a outubro de 2015 se insere dentro da sua área de responsabilidade, devendo responder pela irregularidade.

7) Cabe consignar informação do PARECER 4061/2015—BCB/DECON, de 19/11/2015 (fls. 1/4v), que esclarece:

A carta resposta ao Ofício 9460/2014-BCB/Decon/DSUP1, enviada pelo Banco Pan em 27 de junho de 2014 (fl. 14), informa que, em fevereiro de 2012, foi criada uma área responsável por centralizar os assuntos relacionados a tarifas subordinada ao Diretor Responsável pela Área de Produtos, o Sr. Paulo Alexandre da Graça Cunha.

O documento interno "Norma — Tarifas" (fls.15 a 17) apontam como área responsável, a Gerência de Produtos Pricing-Tarifas, e o Manual de Processos e Procedimentos — MPP (fls. 20 a 25), reforça a responsabilidade do referido componente no gerenciamento das tarifas,

detalhando que a citada gerência, responde diretamente à Área de Produtos, da qual o Sr. Paulo Alexandre da Graça Cunha é o diretor responsável desde fevereiro de 2012, conforme informações da própria Instituição.

8) Por fim, o Banco Central do Brasil, considerando o grau de participação e a responsabilidade de cada um dos intimados, decidiu aplicar a pena de MULTA de R\$100.000,00 (cem mil reais), individualmente, ao Banco Pan S.A. — Banco Múltiplo e ao Sr. Paulo Alexandre da Graça Cunha, com base no art. 44, § 2º, da Lei nº 4.595, de 1964.

IV - RECURSO AO CRSFN

9) Intimados em 24/02/2017 (sexta-feira, véspera do final de semana que antecede o carnaval), os Recorrentes apresentaram defesa conjunta, em 15/03/2017, com os seguintes argumentos, resumidamente:

a) **CONSIDERAÇÕES E APONTAMENTOS PRELIMINARES NÃO CONSIDERADOS PELO BACEN NA DECISÃO PROFERIDA: TRANSFERÊNCIA DE CONTROLE ACIONÁRIO E A HERANÇA RECEBIDA:** A propósito, cumpre informar que em 31 de janeiro de 2011 foi celebrado contrato de compra e venda de ações e outras avenças, por meio do qual o BTG Pactual comprometeu-se ... a adquirir a totalidade das ações de titularidade da SSP e BF ... Nesta mesma data, o BTG Pactual e a CAIXAPAR celebraram novo Acordo de Acionistas do Banco Panamericano ... A propósito, conforme expressamente referido na acusação formulada, logo em 30 de abril de 2012, já foram implantadas "melhorias sistêmicas pela atual administração (...) e passou a aprimorar processos e implantar sistemas e controles mais eficientes". ... Ficou explicitada e devidamente reconhecida a postura diferente assumida pela nova administração, no sentido de promover as mudanças que se faziam necessárias a fim de corrigir o procedimento contrário à norma de regência, promovendo, inclusive, a devida reparação financeira, conforme anteriormente comentado. Ora, considerada a mudança societária ocorrida e acima relatada, torna-se descabido que quaisquer problemas anteriores à alienação do controle, atribuíveis, portanto, à antiga administração, possam determinar a abertura de outros processos administrativos sancionadores, ou mesmo orientar a decisão pela instauração do presente caso, e, menos ainda, justificar a imposição de sanções. Nessa linha, igualmente se revela impertinente o arrolamento feito às fls. 03, discriminando vários processos administrativos sancionadores versando sobre ilícitos verificados em tempo anterior à transferência de controle acionário e de responsabilidade dos antigos administradores.

b) **CONSIDERAÇÕES E APONTAMENTOS PRELIMINARES NÃO CONSIDERADOS PELO BACEN NA DECISÃO PROFERIDA: AS TRATATIVAS SOBRE O TEMA E OS PROCEDIMENTOS ADOTADOS:** ... Após os procedimentos de supervisão conduzidos pelo Bacen a partir de 06 de maio de 2013, que culminaram no Ofício 263/2013-BCB/Decon/DSUP1, o PAN prestou esclarecimentos ao Banco Central em 06 de setembro de 2013, informando que desde 19 de junho de 2013 foram iniciadas correções sistêmicas no Tarifador, com o objetivo de estabilizar a comunicação com os sistemas de financiamento e aperfeiçoar a carga dos contratos ativos que tiveram cobrança de TCC, e evitar, assim, a cobrança de TCC de clientes com contratos ativos de TCC. Desde então, foram implementadas diversas outras melhorias no sistema Tarifador com o intuito de aperfeiçoar as consultas a respeito de contratos ativos de clientes. ... No período entre Maio de 2012 e Dezembro de 2014 foram apurados 2.525 casos, no valor total de R\$ 762.235,61, com envio de comunicação de restituição a 932 clientes e efetiva restituição de R\$ 306.514,54. ... Todos os esforços e investimentos empreendidos pela nova administração do PAN geraram excelente resultado que se pode aferir com a relevante redução de casos de cobrança supostamente indevida para apenas 75 casos de Janeiro de 2015 até Outubro de 2015, apesar do expressivo aumento da produção do PAN, sendo tais casos no valor total de R\$ 34.778,00, com envio de comunicação e efetiva restituição de R\$ 15.576,00 a 32 clientes. Essa tendência de casos meramente residuais vem se confirmando desde então, conforme se verifica do reduzido número de 61 casos de Novembro de 2015 a Março de 2016, com envio de comunicação e efetiva restituição de R\$ 26.592,00 a 17 clientes. ... Por último, ainda que a título de mero exercício de argumentação, é oportuno ponderar o caráter distinto do perfil operacional do PAN em relação a outras instituições que disponibilizam produtos e serviços financeiros de fruição contínua a clientes permanentes, na medida em que sua clientela é eventual e contrata operação de crédito determinada, de bens de consumo, notadamente crédito consignado e automóveis, o que afastaria a necessidade de manutenção de cadastro e exige que o mesmo seja atual, refletindo a capacidade de pagamento naquele momento específico. Em vista disso,

o PAN não tem característica de fidelização de seus clientes, como ocorre em outras instituições financeiras ... Não obstante isso, o PAN, aderindo totalmente à interpretação da norma feita pelo regulador e ciente das determinações correlatas, buscou efetuar as adaptações necessárias, inclusive sistêmicas, a fim de alinhar-se ao marco regulatório específico;

c) A OCORRÊNCIA DE ERRO ESCUSÁVEL E A AUSÊNCIA DE TÍPICIDADE MATERIAL: ... afigura-se possível concluir, diante daquelas premissas, que a cada nova operação caracterizar-se-ia um novo início de relacionamento, marcado pelo contexto então vigente, no que se refere às condições contratuais individualmente estabelecidas em cada operação e a capacidade atual de pagamento do cliente, mesmo porque o próprio normativo aplicável não definiu, em nenhuma passagem, o entendimento a ser conferido àquela situação nele referida. Assim, trata-se no caso de flagrante erro escusável, o qual vem sendo objeto de reconhecimento pelo Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, no sentido de afastar eventual imposição de penalidade, conforme decidido no Acórdão 3.028/00 que, por maioria, deu provimento aos recursos interpostos, transformando em arquivamento a decisão do órgão de primeiro grau que aplicou pena de advertência, considerando que "não ficou evidenciada culpa por transgressão à disciplina constante da norma (...), mas tão só erro escusável de interpretação". Para, além disso, ou, mais importante que o questionamento surgido, é o fato de que, uma vez manifestado pelo regulador o entendimento que deveria ser conferido à questão, por força da interpretação que lhe foi dada, o regulado, prontamente, adequou-se ao mesmo e implantou os procedimentos corretivos devidos, seja no que se refere à imediata mudança de postura ou mesmo no que respeita à devolução das quantias cobradas e que foram tidas como indevidas, conforme anteriormente demonstrado. Não bastara isso, o assunto vem sendo conduzido, de forma amplamente satisfatória, seja no âmbito dos organismos de proteção do consumidor, seja na esfera de competência desse Bacen, o que torna descabido o exercício de pretensão punitiva a respeito, considerados outros princípios que devem orientar o exercício do poder de polícia nos casos dessa espécie, conforme será a seguir evidenciado.

d) A NÃO OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE: No caso dos presentes autos, em que se releva patente o exercício de competência discricionária, o agente pode escolher uma opção dentre duas ou mais igualmente válidas. Nessa espécie de atos administrativos, o exercício de competência discricionária pressupõe a outorga ao agente público de certa margem de apreciação subjetiva, mediante o adequado uso dos critérios de conveniência e oportunidade... é de rigor verificar se o ato discricionário praticado pelo BACEN, ao decidir pela instauração deste processo punitivo apresentou-se de modo a atender aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, presentes as condições e as circunstâncias que envolveram os fatos desde a sua origem, conforme de relatados em passagens anteriores dessa defesa. Nesse sentido, impõe-se considerar que poderia então o BACEN escolher entre instaurar ou não o processo administrativo sancionador ou entender que o apontamento das supostas ilicitudes abordadas neste processo, através de nova correspondência epistolar, como faz ordinariamente, assinando prazo de 30 (trinta) dias para apresentação de esclarecimentos e prazo para regularização, nos termos da Lei 4.728/65, seria o suficiente para a condução da questão. ... Também são inúmeros os casos, notoriamente conhecidos no mercado, inclusive em situações de maior gravidade, nas quais o Bacen se vale do chamado TERMO DE COMPARECIMENTO, quando os administradores da instituição são chamados a comparecer diante do regulador e são formalmente instados a corrigir deficiências verificadas, particularmente aquelas relativas a insuficiências patrimoniais. ... Como resta evidente, a questão suscitada remete, necessariamente, à discussão a propósito da razoabilidade e da proporcionalidade, cabendo lembrar, logo de início, que a Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, veio a estabelecer no inciso VI, do parágrafo único, do artigo 2º, que nos processos da espécie serão observados, entre outros, os critérios de adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público. ... Como visto, portanto, a atuação repressiva das autoridades administrativas somente poderá ser legitimamente levada a cabo quando resulte estritamente necessária, idônea e proporcional aos objetivos perseguidos em sua atuação. (Cf. Nelson Eizirik. "Reforma das S/A & Mercado de Capitais". Renovar, 1997, p. 179). ... Face ao exposto, revela-se improcedente a afirmação feita pelo Bacen, em passagem da decisão recorrida, no sentido de que "entretanto, a instauração de processo administrativo punitivo faz-se necessária diante de evidências de irregularidades praticadas no âmbito do Sistema Financeiro Nacional, sendo o instrumento legítimo para apurar as ocorrências e aplicar as sanções cabíveis em caso de cometimento de irregularidades". A prática demonstra exatamente o contrário e

vêm sendo exercida pelo Bacen em considerável universo de casos e com respaldo nas normas de regência, como demonstrado em momento anterior. ... Por força das considerações aqui desenvolvidas e presentes os limites legalmente impostos para a Administração Pública, no caso para esse Bacen, exercer o seu poder de polícia sobre as atividades desenvolvidas no mercado financeiro, a decisão de submeter os ora Recorrentes às graves consequências inerentes aos processos da espécie aqui tratada, revela-se desproporcional e desarrazoada.

É o relatório.

Antonio Augusto de Sá Freire Filho – Conselheiro Relator.



Documento assinado eletronicamente por **Antonio Augusto de Sá Freire Filho, Conselheiro Relator**, em 03/07/2017, às 11:26, 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 **0030565** e o código CRC **B27C2343**.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

Processo 10372.000097/2017-32

Processo na primeira instância BACEN 1501611554

RECURSOS VOLUNTÁRIOS

RECORRENTES: BANCO PAN S.A. - BANCO MÚLTIPLO
PAULO ALEXANDRE DA GRAÇA CUNHA

RECORRIDO: BANCO CENTRAL DO BRASIL

RELATOR: ANTONIO AUGUSTO DE SÁ FREIRE FILHO

EMENTA: RECURSOS VOLUNTÁRIOS. Cobrança irregular de tarifas de confecção de cadastro. Recurso conhecido e parcialmente provido.

VOTO DO RELATOR

1) Trata-se de processo administrativo instaurado pelo Banco Central do Brasil contra o Banco Pan S.A. — Banco Múltiplo (CNPJ 59.285.411/0001-13) e seu ex-diretor, Sr. Paulo Alexandre da Graça Cunha (CPF 109.628.468-56), por efetuarem cobrança de Tarifa de Confecção de Cadastro (TCC) na vigência de relacionamento entre cliente e instituição financeira. O Processo resultou na aplicação, em primeira instância, de penalidades individuais de MULTA de R\$100.000,00 aos indiciados.

I - PRELIMINARES

2) O Recurso deve ser conhecido, pois apresentado tempestivamente. Os Recorrentes foram intimados em 24/02/2017, sexta-feira, véspera do final de semana que antecede o carnaval, e apresentaram defesa conjunta, em 15/03/2017.

3) Quanto à prescrição, observo que as irregularidades ocorreram entre maio de 2012 a outubro de 2015; houve solicitação de informações pela Bacen em diversas oportunidades, inclusive por meio da Requisição Decon/Dsupl/Cosup-02 16980/2015-BCB/DECON (fl. 33), de 06/10/2015; proposta de instauração de processo administrativo em 19/11/2015; e Decisão do Bacen em 14/10/2016. Portanto, não houve prescrição ordinária ou intercorrente.

II - MÉRITO

4) Quanto ao mérito, entendo que foram caracterizadas autoria e materialidade das irregularidades, inclusive com reconhecimento dos Recorrentes da cobrança indevida de tarifas.

5) Analisando os argumentos de defesa trazidos nos Recursos ao CRSFN, observo que:

a) Quanto aos argumentos de CONSIDERAÇÕES E APONTAMENTOS PRELIMINARES NÃO CONSIDERADOS PELO BACEN NA DECISÃO PROFERIDA: TRANSFERÊNCIA DE CONTROLE ACIONÁRIO E A HERANÇA RECEBIDA e de CONSIDERAÇÕES E APONTAMENTOS PRELIMINARES NÃO CONSIDERADOS PELO BACEN NA DECISÃO PROFERIDA: AS TRATATIVAS SOBRE O TEMA E OS PROCEDIMENTOS ADOTADOS, entendo que:

i) as irregularidades são posteriores à transferência de controle, descaracterizando o argumento relacionado à sucessão;

ii) as melhorias implementadas pela nova administração não desoneram a Instituição Financeira das irregularidades praticadas;

iii) quanto à lista de irregularidades apresentada na Proposta de Instauração de Processo Administrativo, discriminando vários processos administrativos sancionadores, observo inicialmente que a Decisão do Bacen não relata a consideração desta informação na dosimetria aplicada, assim, considero que essas irregularidades listadas não devem ser levadas em consideração, pois não caracterizam reincidência da irregularidade, seja por tratar de matéria diferente, seja por não terem sido julgados em 2ª instância;

iv) quanto ao argumento de que o **PAN não tem característica de fidelização de seus clientes**, observo que este argumento perde consistência pois, pelo menos algumas das irregularidades tratam de refinanciamentos, como pode ser observado nas reclamações às fls. 40 e 43, ou seja, em casos claros de continuidade da relação. Além disso, acompanho entendimento do Bacen já expresso nos itens 8, 9 e 10 da Decisão 185/2016 - DECAP/GTSPA, de 14/10/2016, transcritos a seguir:

8. Portanto, o fato gerador da TCC decorre dos procedimentos necessários ao início do relacionamento entre o cliente e a instituição financeira. Cobrada a TCC no início do relacionamento em decorrência da contratação de operação de crédito, uma nova cobrança dessa tarifa somente se justificaria após o término desse relacionamento, quando haveria então a necessidade de se realizar novo cadastro inicial previamente à liberação de uma nova operação.

9. Dessa forma, não merecem prosperar as alegações de que o Banco Pan não tem característica de fidelização de seus clientes, como ocorreria em outras instituições financeiras, e de que seu modelo de negócios determina que sempre que o cliente solicitar um empréstimo ou financiamento um novo relacionamento é iniciado, com nova avaliação cadastral, de forma a assegurar a capacidade de pagamento do crédito pretendido, independentemente de o cliente já ter contratado outras operações de crédito, pois a Resolução nº 3.919, de 2010, não permite a cobrança da TCC nos casos em que o cliente já mantém algum relacionamento com a instituição financeira.

10. Observe-se que o Banco Pan havia sido alertado por meio do Ofício 263/2013-

BCB/Decon/Desup1, de 16.8.2013 (doc. 4), sobre o cometimento da irregularidade "cobrança de Tarifa de Confecção de Cadastro para início de relacionamento (TCC) de cliente com contrato vigente".

b) Quanto ao argumento de A OCORRÊNCIA DE ERRO ESCUSÁVEL E A AUSÊNCIA DE TIPICIDADE MATERIAL, entendo que:

i) a alegação não deve prosperar, pois a comunicação pelo Bacen das irregularidades praticadas por meio do Ofício 263/2013-BCB/Decon/Desup1, de 16.8.2013, já descreve irregularidades na cobrança de Tarifa de Confecção de Cadastros para início de relacionamento. Assim, as alegações baseadas em interpretação diferente, ou em falhas na norma, ou de adequação posterior ao aviso, ou de devolução das quantias, não devem prosperar, pois a prática irregular foi mantida até 2015, mesmo após aviso da Autarquia em 2013;

c) Quanto ao argumento de NÃO OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE, entendo que:

i) não deve prosperar o argumento de que a aplicação de um TERMO DE COMPARECIMENTO resolveria adequadamente a questão, ou de que *"a atuação repressiva das autoridades administrativas somente poderá ser legitimamente levada a cabo quando resulte estritamente necessária, idônea e proporcional aos objetivos perseguidos em sua atuação. (Cf. Nelson Eizirik. 'Reforma das S/A & Mercado de Capitais'. Renovar, 1997, p. 179)"*, tendo em vista que a comunicação de que a Instituição Financeira deveria se adequar às normas já havia sido efetuada em 2013, como observado anteriormente. Assim, entendo adequada a iniciativa da Autarquia de propor o Processo Administrativo.

6) Quanto à dosimetria, entendo que a duração das irregularidades (maio/2012 a outubro/2015) e a falta de colaboração efetiva (a Instituição Financeira foi informada pelo Bacen em 2013) recomendam penalidades de MULTA. Entretanto, entendo que algum ajuste deve ser efetuado, tendo em vista o valor total das cobranças irregulares (R\$597.898,71), bem inferior ao observado em outros processos administrativos similares julgados na mesma Sessão do CRSFN. Além disso, entendo que a MULTA do Administrador deve ser menor que a MULTA aplicada à Instituição Financeira devido à menor capacidade econômica.

7) Diante do exposto, voto por:

a) com relação ao recorrente BANCO PAN S.A. — BANCO MÚLTIPLO, pelo cometimento da infração de por efetuarem cobrança de Tarifa de Confecção de Cadastro (TCC) na vigência de relacionamento entre cliente e instituição financeira, **dar provimento parcial**, reduzindo a penalidade de MULTA no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais) para MULTA no valor de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais);

b) com relação ao recorrente Sr. PAULO ALEXANDRE DA GRAÇA CUNHA, pelo cometimento da infração de por efetuarem cobrança de Tarifa de Confecção de Cadastro (TCC) na vigência de relacionamento entre cliente e instituição financeira, **dar provimento parcial**, reduzindo a penalidade de MULTA no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais) para MULTA no valor de R\$25.000,00 (vinte e cinco mil reais).

É o voto.

Antonio Augusto de Sá Freire Filho – Conselheiro Relator.



Documento assinado eletronicamente por **Antonio Augusto de Sá Freire Filho, Conselheiro(a) Relator(a)**, em 23/05/2018, às 08:53, 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?



MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

Processo 10372.000097/2017-32

Processo na primeira instância BACEN 1501611554

Relator: Antonio Augusto de Sá Freire Filho

DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO SÉRGIO CIPRIANO DOS SANTOS

1. Vou tratar especificamente da questão da possibilidade da transferência de controle afastar a aplicação de penalidades.

2. Um primeiro ponto que abordo é a questão da "transferência qualificada de controle", que é uma construção jurisprudencial por parte do CRSFN. Todavia para a configuração de uma "transferência qualificada de controle" é necessária a combinação das seguintes condições^[1]:

- i) início do processo administrativo após a transferência do controle acionário;
- ii) interesse direto do Banco Central do Brasil na transferência do controle, como protagonista da operação, com a finalidade de saneamento e manutenção da higidez do Sistema Financeiro Nacional; e
- iii) inexistência de má-fé.

3. O ingresso do BTG Pactual no grupo de controle da Companhia e de suas controladas foi aprovado pelo BACEN em 10 de junho de 2011, por despacho do senhor Diretor de Organização do Sistema Financeiro e Controle de Operações do Crédito Rural, publicado no Diário Oficial no dia 13 de junho de 2011, com vigência a partir de 27 de maio de 2011.

4. Este processo foi instaurado pelo PARECER 4061/2015—BCB/DECON, de 19 de novembro de 2015. Dessa forma o início do processo administrativo é muito posterior à transferência do controle acionário. Além disso, as cobranças indevidas foram efetuadas no período de maio de 2012 a outubro de 2015, também de forma posterior à transferência de controle. Dessa forma não é possível a aplicação da figura da "transferência qualificada de controle".

5. Destaco que as irregularidades tratadas neste Processo Administrativo Sancionador (PAS) são anteriores às edições da Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017, e da Circular nº 3.857, de 14 de novembro de 2017, dessa forma as normas aplicáveis à definição das penalidades são àquelas vigentes ao tempo da prática das irregularidades (*tempus regit actum*), todavia a regra que norma posterior mais benéfica deve ter sua retroatividade reconhecida, presente no parágrafo único do art. 2º do Código Penal, é aplicável ao direito administrativo sancionador.

6. Dessa forma foi levantada pela defesa, em sua sustentação oral, a questão do art. 4º da Circular nº 3.857, de 2017, que transcrevo a seguir:

Art. 4º No caso de sucessão de pessoa jurídica autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil, o processo administrativo sancionador não será instaurado em relação à pessoa jurídica sucessora, quando se tratar de irregularidade anterior à reorganização, salvo se verificada a ocorrência de fraude ou simulação.

7. Como se pode observar o art. 4º trata de "irregularidade anterior à reorganização", dessa forma também não é aplicável a este processo.

8. Por fim destaco que a instituição demorou a iniciar a correção das falhas no sistema, algo que ocorreu apenas a partir de 2013 e, além disso, em 2015 ainda ocorreram cobranças indevidas. Dessa forma está claramente caracterizada a infração.

9. Assim, acompanho integralmente o voto do Conselheiro Relator.

É o voto.

Sérgio Cipriano dos Santos – Conselheiro.

[1] SILVÂNIO COVAS e ADRIANA LAPORTA CARDINALI. O Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional: Atribuições e Jurisprudência, São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 222.



Documento assinado eletronicamente por **Sérgio Cipriano dos Santos, Conselheiro(a) Relator(a)**, em 22/05/2018, às 19:59, 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 **0689858** e o código CRC **D2B98239**.



Documento assinado eletronicamente por **Fernando Lima Pereira Dutra, Secretário(a) Executivo(a)**, em 01/06/2018, às 18:35, 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 **0716909** e o código CRC **BFE4F0D1**.
