



14657462



08012.001462/2019-35



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

NOTA TÉCNICA Nº 35/2021/CSA-SENACON/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08012.001462/2019-35

Representantes: Instituto Defesa Coletiva

Representado: Banco Pan S.A.

Assunto: Prática Abusiva

Classificação Documental: CPS680

Ementa: Procedimento administrativo sancionador. Conduta abusiva na oferta e concessão de empréstimos consignados por instituição financeira. Abordagem nociva por telefone de idosos aposentados e pensionistas do INSS. Exploração da hipervulnerabilidade do idoso. Práticas abusivas na oferta de empréstimos consignados: ausência de informação clara e adequada e violação de dados pessoais de idosos. Violação aos artigos 4º, *caput*, I e III; 6º, incisos II, III e IV; 39, inciso IV; 43 (caput e parágrafos) do Código de Defesa do Consumidor e aos arts. 7º, incs. I, VII, VIII, IX, X, 10, caput e § 1º, e 11, do Marco Civil da Internet. Sugestão de aplicação de sanção administrativa de multa no valor de R\$ 8.800.000,00 (oito milhões e oitocentos mil reais).

Senhor Coordenador-Geral de Consultoria Técnica e Sanções Administrativas,

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de Averiguação Preliminar iniciada no âmbito do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), após o recebimento de denúncia do Instituto Defesa Coletiva.

2. Extrai-se das denúncias apresentadas que instituições financeiras, mediante vazamento de dados dos aposentados e pensionistas vinculados ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, estão realizando abordagens telefônicas de forma abusiva para que consumidores idosos adquiram empréstimo ou cartão de crédito consignado. Há registro, ainda, de que mesmo antes de

auferir o primeiro benefício, os idosos estão a receber diversos contatos telefônicos com oferta de produtos na modalidade consignada. Segundo a denúncia apresentada, referida prática está levando os idosos a situação de superendividamento.

3. Em reunião realizada nas dependências do DPDC, o INSS foi provocado a se manifestar acerca do problema. Em seguida, em 6 de maio de 2019, a autarquia apresentou a este Departamento o Ofício nº 201/DIRBEN/INSS contendo levantamento das demandas registradas no seu sistema de ouvidoria, referente às operações de empréstimo consignado, cartão consignado e margem consignável das instituições financeiras. O resultado do levantamento acusou que o maior número de manifestações referiam-se a: empréstimo consignado não autorizado; empréstimo não autorizado; e, reserva de margem para cartão de crédito, que somados totalizavam - somente no ano de 2019 - 11.796 (onze mil, setecentas e noventa e seis) reclamações. Em relação às instituições financeiras responsáveis pelas ações que originaram o cadastramento destas manifestações pelos segurados, foi destacado que 10 (dez) de 87 (oitenta e sete) instituições apresentaram quantitativo maior de reclamações. As 10 (dez) empresas mais reclamadas foram: 1) Banco Pan; 2) Banco Itaú Consignado S.A; 3) Banco Cetelem S.A; 4) Banco BMG S.A; 5) Banco Olé Bonsucesso Consignado S.A; 6) Banco Safra S.A; 7) Banco Bradesco Financiamento S.A; 8) Banco Bradesco; 9) Banco do Estado do Rio Grande do Sul S/A; 10) Caixa Econômica Federal.

4. No dia 22 de maio de 2019, foi enviada a Notificação nº 296/2019/CSA-SENACON/CGCTSA/DPDC/SENACON, ao representante legal do Banco Pan S.A. (Representado), solicitando esclarecimentos.

5. O Representado se manifestou (protocolado sigiloso SEI nº 9094235), no sentido de que o suposto vazamento de dados de aposentados e pensionistas teria ocorrido dentro do próprio INSS, de forma que não há como se pretender imputar ao Banco Pan qualquer ilicitude relacionada ao noticiado vazamento e que as reclamações juntadas aos autos se referem apenas a condutas imputadas ao Banco BMG S.A. Destacou que não resta definido com clareza o objeto da averiguação preliminar.

6. Quanto à abordagem praticada pelo Banco Pan no oferecimento de empréstimos consignados, explicou que o contato se dá por meio de correspondentes bancários, os quais são orientados a agirem de maneira adequada, de forma a não infringir qualquer dispositivo legal. Reforçou que inexistente comprovação no sentido de que eventual conduta do Banco Pan estivesse em desacordo com o Código de Defesa do Consumidor. Quanto aos registros do Sindec, informou que foram juntadas apenas 4 reclamações, as quais o Banco Pan não pode se manifestar, tendo em vista que não há identificação dos reclamantes.

7. Por fim, alegou que os contratos de crédito consignado firmados pelo Banco Pan seguem as normas aplicáveis e que são suficientemente precisos e claros ao identificar a modalidade de crédito que se está contratando, os encargos incidentes e os mecanismos de pagamento e cobrança dos débitos correspondentes.

8. Ressaltou que eventuais problemas em contratos de crédito consignado devem ser analisados individualmente; que não é possível avaliar se de fato houve alguma conduta ilícita por parte do Banco Pan, uma vez que foram juntados quadros com reclamações sobre 17 assuntos classificados pelo INSS e que muitas das reclamações efetuadas por consumidores acabam por se revelar infundadas e que, quando se tem o caso concreto efetivamente analisado, percebe-se que a instituição financeira seguiu cumprindo com as normas impostas aos produtos em discussão, demonstrando-se, ao final, tratar-se de mero inconformismo de alguns consumidores.

9. No dia 03 de junho de 2019, por meio da Nota Técnica nº 195/2019/CSA-SENACON/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ (SEI 8881669), foi solicitada a realização de pesquisa nos registros do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC), em relação à prática em comento, no período de 1º de janeiro de 2017 a 1º de junho de 2019. De acordo com o

Despacho nº 814/2019/GAB-DPDC/DPDC/SENACON (SEI 8994871) foram localizados atendimentos no período solicitado envolvendo o grupo econômico Banco Panamericano S.A. e os problemas com publicidade abusiva e crédito consignado, apresentando o seguintes quantitativos:

Tabela 1 - Problemas com consignados do Banco Panamericano S.A. - Período: 1º de janeiro de 2017 a 14 de junho de 2019

| Problema | 2017 | 2018 | 2019 | Total Geral |
|----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Problemas com crédito consignado | 1884 | 2038 | 1090 | 5012 |
| Publicidade abusiva | 9 | 13 | 2 | 24 |
| Total Geral | 1893 | 2051 | 1092 | 5036 |

Fonte: Sindec

10. Em seguida, a Coordenação-Geral de Consultoria Técnica e Sanções Administrativas manifestou-se por meio da Nota Técnica nº 248/2019/CSA-SENACON/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ (SEI 9208635), por meio da qual apontou como razões para sugerir a instauração de processo administrativo sancionador em face do **Banco Pan S.A.**: a exploração da hipervulnerabilidade de idosos aposentados e pensionistas do INSS, tendo em vista as abusividades na oferta e concessão de empréstimos consignados, bem como violação de dados pessoais, infringindo o disposto nos artigos 4º, *caput*, I e III; 6º, incisos II, III e IV; 39, inciso IV; 43 e 52, do Código de Defesa do Consumidor.

11. Adotada a motivação da Nota Técnica pelo, então, Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, procedeu-se à notificação da representada para que apresentasse defesa administrativa.

12. Por meio de Manifestação (SEI 9342334) e Documentos (SEI 9342335)/ (SEI 9342336)/ (SEI 9342337)/ (SEI 9342338), a Representada alegou, em breve síntese, que seria incontestável que não houve a prática de qualquer conduta ilícita pelo PAN, uma vez que (i) as práticas de oferecimento e contratação de empréstimos consignados para aposentados e pensionistas do INSS são feitas exclusivamente de forma presencial e pessoal, momento em que todas as informações são levadas ao conhecimento dos clientes de forma bastante ostensiva, respeitando, por completo, o direito à informação dos consumidores; (ii) foram observadas poucas reclamações no SINDEC a respeito do objeto do processo que constitui os presentes autos, com o que não se verifica elementos nos autos capazes de comprovar a existência de indícios em afronta ao CDC.

13. Durante a instrução fora juntado aos autos o Ofício nº 93/2018 da Superintendência do Procon do Estado de Tocantins, para fins de instrução, relatando um grande número de processos administrativos abertos em face de Instituições Financeiras, dentre elas o Banco Pan S.A., em virtude de fraudes na contratação de empréstimos consignados envolvendo aposentados e pensionistas do INSS da Região Sudeste do Tocantins.

14. Diante das razões apresentadas pela representada, esta Coordenação encaminhou o Ofício nº 303/2019/CSA-SENACON/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ (SEI 9780450) ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, solicitando informações sobre quantos empréstimos foram concedidos com menos de trinta dias da data de concessão do benefício pela mencionada instituição financeira, a fim de juntar aos presentes autos elementos que pudessem subsidiar esta apuração.

15. Apesar, de reiterada, através do Ofício nº 130/2020/CSA-SENACON/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ (SEI 11530544), o INSS nunca respondera tal solicitação.

16. Ainda, em fase de instrução, através do Ofício nº 65 DIRBEN/INSS (SEI 10093639), o INSS encaminhou, para conhecimento deste Departamento, a cópia das intimações judiciais referente a processos que tramitam na Comarca de União da Vitória, envolvendo operações de cartão de crédito com a instituição financeira BANCO PAN S/A. Segundo os documentos anexos ao referido ofício, o defeito do negócio jurídico celebrado entre as partes se manifestaria no momento de sua execução ao estabelecer o desconto de parcela mínima através de margem consignável decorrente de cartão de crédito. Nesse cenário, a dívida contraída se tornaria impagável, em razão do decréscimo ínfimo do saldo devedor, concluindo se tratar de obrigação abusiva e em desacordo com as normas de proteção ao consumidor (CDC).

17. Em seguida, esta Coordenação enviou, à representada, a Notificação nº 646/2019/CSA-SENACON/CGCTSA/DPDC/SENACON (SEI 10519886), a fim de que requeresse, de forma circunstanciada e fundamentada, as provas que pretendia produzir nos autos.

18. Em manifestação juntada (SEI 10758137), a representada apresentou complemento às razões apresentadas em sua defesa, bem como novos documentos juntados (SEI 10758138; 10758139; 10758140), alegando, em síntese que: (i) com relação à oferta de empréstimo consignado, teria cumprido rigorosamente com todas as normas atinentes ao tema, sendo que tem orientado os seus correspondentes a agirem de maneira adequada, de forma a não infringir qualquer dispositivo legal; (ii) quanto à oferta do produto, afirma que ela poderia se dar por meio de ligação telefônica, ressaltando a sua contratação, junto aos correspondentes bancários, ocorre de forma presencial e pessoal; (iii) não se utilizaria de base de dados do INSS para essas operações; (iv) teria adotado medidas efetivas contra os correspondentes bancários que, comprovadamente, praticassem condutas em desconformidade com as regras comerciais e políticas do banco, ou que possuísem alto índice de reclamações pelos consumidores; (v) ademais, teria constituído nova campanha “Não me ligue”, que consiste em uma plataforma para que clientes possam cadastrar os seus números de telefones para que não ocorra o recebimento de ligações com ofertas de produtos; (vi) afirma que todos os meios de contato e atendimento do cliente ou usuário com o banco são disponibilizados de forma simples e prática na sua página institucional, o que demonstraria que o consumidor poderia acessar, realizar consultas, solicitar explicações ou esclarecer eventuais dúvidas a qualquer momento, dispondo, inclusive, de um serviço de apoio ao cliente disponível 24hs; (vii) por fim, afirma que não haveria lei que obrigue as instituições financeiras a exigirem o instrumento público para contratação com analfabeto.

19. Com relação aos elementos juntados aos autos que levaram esse DPDC a entender pela existência de indícios de violação ao Código de Defesa do Consumidor, afirma que: (i) não teria sido identificadas no quadro enviado pelo INSS, reclamações relacionadas ao objeto de que trata esse procedimento administrativo; e (ii) das vinte e quatro reclamações apresentadas pelo SINDEC, poderia se verificar a existência de apenas 4 reclamações relacionadas a ofertas de empréstimos consignados por telefone, que foram classificadas como simples consultas realizadas no PROCON-PR, não tendo sido instaurado nenhum tipo de procedimento administrativo contra o PAN e nem constatada a veracidade dos fatos alegados pelos consumidores, bem como não foi aplicada qualquer sanção ao banco. E, em apenas uma delas, teria ocorrido a divulgação de números que fizeram ligações supostamente de forma insistente ao reclamante.

20. Por meio da Intimação nº 19/2020/CSA-SENACON/CGCTSA/DPDC/SENACON (SEI 11696074), a representada fora intimada para apresentar alegações finais, bem como informar, nos presentes autos, a receita mensal bruta da empresa, abrangendo o período dos três meses anteriores à data da intimação, nos termos da Portaria nº 07/2016.

21. A representada apresentou suas alegações finais, por meio da manifestação juntada ao SEI 11801287, alegando, em síntese: preliminarmente, perda superveniente do interesse de agir,

uma vez que não haveria, nos presentes autos, qualquer prova ou indício de que tais práticas foram de fato de autoria do Banco Pan ou que teria agido fora da estrita legalidade.

22. Em manifestação (SEI 12231298), por solicitação deste Departamento, o representado apresentou informações complementares, principalmente no que concerne ao relacionamento com os correspondentes bancários, alegando, em síntese, que os contratos firmados com os correspondentes cumpriam com todas as disposições da Resolução CMN nº 3.594, de 2011.

23. Reitera que possui uma base de dados de todos os seus clientes, além de firmar parcerias com empresas que supostamente obtinham autorização expressa para o envio de propagandas de seus parceiros.

24. Junta, ainda, aos autos Cédula de Crédito Bancário (SEI 12231300), da qual se extrai das cláusulas 21.2 e 21.4 a autorização do cliente para recebimento de ofertas de produtos do Banco, sendo ressalvada a possibilidade de cancelamento, a qualquer momento, pelo cliente.

25. Informa que, também, obtém dados de possíveis clientes quando é realizado cadastro na página do Banco na internet demonstrando interesse em adquirir produtos do Banco.

26. Por fim, repisa mecanismo de bloqueio de contatos telefônicos a clientes que não desejam receber oferta de produtos e serviços do banco, com a criação e implementação em agosto/2019, do sistema “Não me ligue”.

27. Para fins de instrução do feito, fora juntado aos presentes autos, Ofício da Advocacia Geral da União nº 4563/2020/NAJ-CCJ/CCJ/CONJUR/MJ, instruído com a cópia da Ação Civil Pública nº 0017291-65.2016.403.6100, ajuizada pelo Ministério Público Federal em face do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e TIFIM - RC10 RECUPERADORA DE CREDITOS E COBRANCAS LTDA (SEI 13438522; 13438625; 13438696; 13438791; 13438884; 13438975; e 13439046), bem como depoimentos colhidos, em arquivo audiovisual, das seguintes pessoas: 01) FILIPE AUGUSTO CASONATO MARTINS (SEI 13613456 e 13613479); 02) VERA SYLVIA VENEGAS FALSETTI BRANCO (SEI 13613735); 03) CARLOS EDUARDO DE CAMPOS PEREIRA (SEI 13613795) e 04) ALBERTO CARLOS FREITAS ALEGRE (SEI 13614163).

28. Conforme consta no Despacho nº 31/2021/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ (SEI 13980429), TIFIM, ré no processo 0017291- 65.2016.403.6100, funcionava como correspondente bancária de diversas instituições financeiras, que se encontram no polo passivo dos diversos procedimentos sancionadores envolvendo a captação ilegal de dados para fins de abordagem ativa de clientes objetivando a realização de operações bancárias que envolvam pagamento, pelo consumidor, mediante consignação em folha de benefícios pagos pelo INSS.

29. Dentre as instituições financeiras indicadas encontra-se o Banco Pan S.A., ora representado.

30. Na inicial da ação civil pública referida nos autos acima, consta que dados pessoais de beneficiários do INSS foram às mãos da TIFIM sem que nenhuma justificativa fática ou jurídica tenha sido apresentada/fornecida pelas instituições financeiras, dentre elas, o Banco Pan S.A.

31. Também, fora juntado aos autos documentação obtida em consulta ao sítio eletrônico do Banco Central do Brasil, onde consta que a ré TIFIM, na Ação Civil Pública acima, funcionara como correspondente autorizada da Representada pelo menos no período que envolve os anos de 2017 e 2018.

32. No despacho nº 31/2021/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ (SEI 13980429), foram feitas considerações sobre as repercussões da documentação acima referida para o caso dos autos.

33. A Representada fora novamente instada a se manifestar nos presentes autos, ante reabertura da instrução processual e das informações apresentadas no Despacho nº 31/2021/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ e Documentos Anexos, através do Ofício Nº 96/2021/CSA-

SENACON/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ (SEI 14021149). Em resposta (Petição 14242792), a Representada alega que: (i) Na ACP, foi rejeitado o pedido de condenação de obrigação de não fazer referente à correção Tifim e condenado apenas o INSS; o Banco Pan tem boas práticas e lista recentes medidas de *compliance* realizadas pela instituição; (iii) reiteram que os correspondentes são orientados a cumprir a legislação.

34. O Despacho 418 (14370842) encerrou a instrução e determinou a apresentação de alegações finais no prazo de dez dias. A representada, por meio de manifestação juntada SEI (14490891) insurge-se, alegando, em síntese, em sede de preliminar, a impossibilidade de utilização de prova emprestada de processo judicial da qual não seria parte.

35. Afirma, ainda, que não existiria nos autos da Ação Civil Pública nº 0017291-65.2016.403.6100, ajuizada pelo Ministério Público Federal em face do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e TIFIM, qualquer prática do Banco PAN, e, menos ainda, qualquer prova de conduta ilícita por parte do Banco PAN.

36. Ainda, em sede de preliminar, sustenta que haveria suposto desvirtuamento do processo, uma vez que o ato investigatório inicial estaria delimitado, apenas, à oferta de empréstimo consignado por telefone e em suposta afronta ao dever de informar, sendo que a suposta conduta de utilização de bancos de dados de consumidores para ofertas de produtos sem obtenção de autorização de consumidor para esse fim, só teria sido inserida após o encerramento da instrução do feito.

37. Por fim, reafirmou que haveria ausência de provas de prática de conduta ilícita por parte do Banco PAN, reforçando os argumentos deduzidos no decorrer da instrução processual.

38. É o relatório. Passa-se a opinar.

II. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRELIMINARMENTE – DA AUSÊNCIA DE NULIDADE PROCESSUAL – POSSIBILIDADE DE UTILIZ DE PROVA EMPRESTADA DE PROCESSO JUDICIAL - PROVA EMPRESTADA PRODUZIDA CONSONÂNCIA COM O ENTENDIMENTO DOS TRIBUNAIS SUPERIORES

39. O processo administrativo, como forma de expressão da administração pública, deve se atentar aos princípios constitucionais do direito administrativo, elencados no artigo 37 da Constituição Federal, bem como aos princípios destacados em leis federais e estaduais, como aqueles previstos no artigo 2º da Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal.

40. Pelas características e pela finalidade do processo administrativo sancionador, merecem ser destacados, além daqueles enumerados no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e no artigo 2º da Lei 9.784/1999, os seguintes princípios constitucionais de obediência obrigatória: o de devido processo legal; o do contraditório e da ampla defesa e o da vedação de utilização de provas ilícitas.

41. Especificamente, com relação ao princípio da vedação das provas ilícitas, este está insculpido no artigo 5º, LVI, da Constituição Federal. A regra é que as provas obtidas ilicitamente não podem ser utilizadas no processo administrativo. Portanto, a licitude da prova é claro limite constitucional imposto aos processos, o que inclui o processo administrativo.

42. A representada, por meio de manifestação SEI (14490891) insurge-se, alegando, em síntese, em sede de preliminar, a impossibilidade de utilização de prova emprestada de processo judicial da qual não seria parte.

43. Primeiramente, cabe destacar que o processo administrativo é instaurado porque há interesse público na apuração sólida dos fatos. Seu desenrolar deve ambicionar o exame da real ocorrência das condutas atribuídas ao representado (princípio da verdade real), suas circunstâncias, seu enquadramento jurídico, o exame da culpabilidade e do histórico do representado. Não por acaso deve se almejar a verdade real, gestada em ambiente onde provas são produzidas à luz do contraditório e argumentos são examinados.

44. Neste contexto, a prova emprestada é aquela que fora produzida em um processo e a parte interessada pretende que seja apreciada e considerada válida pela autoridade que preside outro processo. Tal modalidade probatória tem tido um papel fundamental na manutenção do interesse público na apuração sólida dos fatos, uma vez que seu fundamento consiste na necessidade de otimização, racionalidade, eficiência e economia processual, na atividade sancionadora do Estado, não se limitando apenas aos processos judiciais.

45. O art. 372 do Código de Processo Civil (aplicável subsidiariamente ao processo administrativo sancionador por força art. 15 do CPC) trata da possibilidade de o magistrado validar o empréstimo de prova, dispondo que "o juiz poderá admitir a utilização de prova produzida em outro processo, atribuindo-lhe o valor que considerar adequado, observado o contraditório".

46. O Egrégio STJ firmou orientação no sentido de que a prova emprestada não pode se restringir a processos em que figurem partes idênticas, sob pena de se reduzir excessivamente sua aplicabilidade, sem justificativa razoável para tanto. Ainda, segundo o Eg. Sodalício, "Independentemente de haver identidade de partes, o contraditório é o requisito primordial para o aproveitamento da prova emprestada, de maneira que, assegurado às partes o contraditório sobre a prova, isto é, o direito de se insurgir contra a prova e de refutá-la adequadamente, afigura-se válido o empréstimo (REsp n. 617.428/SP, Ministra Nancy Andrighi, Corte Especial, DJe 17/6/2014)".

47. No mesmo sentido, confira-se o AgInt no AREsp 1082454/DF, Rel. Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, QUARTA TURMA, julgado em 12/12/2017, DJe 18/12/2017.

48. Vale destacar que o art. 372 do Código de Processo Civil não faz qualquer ressalva a respeito da necessidade de autorização judicial do juízo de origem para que a prova emprestada seja utilizada.

49. No tocante à prova emprestada de processo judicial, importa consignar que não há qualquer obstáculo jurídico para que a Administração Pública possa utilizá-la na apuração de processo sancionatório. Cada seara de responsabilidade enfrenta o temático por meio de determinada ótica, de determinado aspecto. Se a prova colhida em sede processo judicial é lícita, lícito também é o feito administrativo que a utiliza por empréstimo.

50. Vale destacar que conforme precedentes do Superior Tribunal de Justiça, o resultado da Ação Judicial ou Inquérito é irrelevante na medida em que a prova produzida é lícita e pouco importa se ela embasou ou não denúncia ou se o resultado foi a absolvição. O que releva não é o resultado da ação ou inquérito, mas, sim, a boa origem da prova, emprestada ao, procedimento administrativo. Nesse sentido, confira-se AgInt no REsp 1599739 SP 2016/0099816-7, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, julgado em 18/10/2016.

51. Assim, a existência de inquérito ou do processo, somada à autorização judicial são requisitos para aferir a licitude da prova, mas não para o seu aproveitamento.

52. Cumpre informar, no presente caso concreto, que os relatos dos fatos utilizados neste procedimento correspondem a depoimentos colhidos nos Autos da Ação Civil Pública nº 0017291-65.2016.403.6100, ajuizada pelo Ministério Público Federal, em face da empresa TIFIM e do INSS, sendo submetidos a todas formalidades legais e processuais, destacado, ainda, que os referidos autos são públicos, não estando cobertos por quaisquer tipos de sigilo (v.g., fiscal, bancário, telefônico, dentre outros). Assim, sendo lícita a prova em sua origem, lícito, também, seu

aproveitamento nos presentes autos.

53. Ademais, cumpre ressaltar que em diversos momentos do presente procedimento sancionatório, é possível perceber que o Representado pode contraditar as provas, que não se resumiram àquelas emprestadas, tendo sido produzido vasta prova documental, devidamente apreciada.

54. Sendo assim, importa frisar que, no presente caso foi observado o princípio constitucional do contraditório quanto à produção da prova em discussão. Por sua vez, sendo desnecessário que haja a identidade de partes alegada pela representada, rejeita-se a preliminar em questão, sendo destacado, ainda, que as provas produzidas serão valoradas de acordo com o restante do acervo probatório juntado aos autos.

PRELIMINARMENTE – DA AUSÊNCIA DE SUPOSTO DESVIRTUAMENTO DO PROCESSO

55. Ainda, em sede de preliminar, a representada sustenta que haveria suposto desvirtuamento do processo, uma vez que o ato investigatório inicial estaria delimitado, apenas, à oferta de empréstimo consignado por telefone e em suposta afronta ao dever de informar, sendo que a suposta conduta de utilização de bancos de dados de consumidores para ofertas de produtos sem obtenção de autorização de consumidor para esse fim, só teria sido inserida após o encerramento da instrução do feito.

56. Entretanto, as alegações apresentadas não merecem razão.

57. Da análise da Nota Técnica nº 248/2019/CSA-SENACON/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ (SEI 9208635), emitida por esta Coordenação-Geral de Consultoria Técnica e Sanções Administrativas, na qual foram apresentadas as razões para a instauração do presente procedimento administrativo, ficou devidamente delimitado o objeto da presente instauração.

58. Na oportunidade, foram claramente indicadas as condutas irregulares do representado, quais sejam: a exploração da hipervulnerabilidade de idosos aposentados e pensionistas do INSS, tendo em vista as abusividades na oferta e concessão de empréstimos consignados, bem como violação de dados pessoais, com suposta desobediência ao disposto nos artigos aos artigos 4º, *caput*, I e III; 6º, incisos II, III e IV; 39, inciso IV; 43 do Código de Defesa do Consumidor.

59. Na própria nota técnica em referência, ficou reservada para a fase de instrução processual a investigação acerca das circunstâncias de utilização indevida de dados potenciais consumidores nos seguintes termos:

"Adite-se, ainda, que discussões relativas à forma de contratação (se por telefone, se por contrato escrito, dentre outras formas, se precedida ou não de abordagem ativa do cliente, **bem como se as informações sobre os clientes foram adquiridas dessa ou daquela forma - seja pela própria representada, seja por algum - ou alguns - dos correspondentes bancários que tenha escolhido para intermediar suas operações), deverão ser discutidas durante a instrução processual**, não sendo este o momento adequado para apreciação do mérito de tal ponto." (grifos acrescidos)

60. Dito isso, durante a instrução foram realizadas diligências que culminaram na apresentação de novas provas e de novas conclusões a respeito do ponto acima, o que será avaliado mais abaixo, por ocasião da análise do mérito do caso.

61. Portanto, não há que se falar em desvirtuamento do processo, havendo clara

delimitação das condutas irregulares do Representado.

62. Sendo, assim, passemos a análise do mérito do presente procedimento.

DO MÉRITO

DA QUALIDADE ESPECIAL DOS CONSUMIDORES IDOSOS - HIPERVULNERABILIDADE FRENTE À CONTRATAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS

63. A Constituição Federal considera a proteção do consumidor como direito fundamental e princípio balizador das atividades econômicas (art. 5º, XXXII, e 170, CF). Desse modo, tendo em vista a vulnerabilidade do consumidor, o Código de Defesa do Consumidor (CDC) prezou pela dignidade dos consumidores, bem como pela proteção dos seus interesses econômicos, velando, ainda, pela transparência e harmonia nas relações de consumo.

64. Assim, o CDC estabeleceu os direitos básicos dos consumidores e princípios norteadores das relações de consumo, como a vulnerabilidade, a boa-fé, a confiança e a transparência, com o escopo de assegurar a harmonização dos interesses das partes e equilíbrio no mercado de consumo (art. 4º, *caput*, I e III, CDC). Os princípios jurídicos do CDC, por sua vez, servem para dar segurança aos contratantes e indicar os parâmetros para a interpretação de práticas abusivas.

65. Vale destacar que a presente averiguação envolve uma qualidade especial de consumidores: os idosos. Eles merecem atenção especial quanto à sua proteção, em razão da sua condição de hipervulnerabilidade frente à contratação dos empréstimos consignados e a sua propensão a se tornar um consumidor superendividado. Ademais, é importante destacar que esses consumidores merecem, ainda, uma proteção mais especial no âmbito da economia digital, pois normalmente encontram dificuldades adicionais para utilizar bens e serviços oferecidos em meio eletrônico, se comparados com o resto da população.

66. Dessa forma, a hipervulnerabilidade do consumidor idoso é condição central e que exige análise mais apurada quando da aplicação do Código de Defesa do Consumidor nas relações de consumo, servindo como critério balizador de interpretação das normas e protegendo essa espécie de consumidor das práticas abusivas perpetradas em seu desfavor.

67. Além da vulnerabilidade, o CDC ainda instituiu o princípio da proteção da confiança do consumidor, tendo como um dos seus aspectos: *a proteção da confiança na prestação contratual, que dará origem às normas cogentes do CDC, que procuram garantir ao consumidor a adequação do produto ou serviço adquirido, assim como evitar riscos e prejuízos oriundos destes produtos e serviços.*

68. Os princípios da boa-fé, da transparência e da confiança são essenciais para a consolidação de uma relação de consumo como determina o CDC. Estes princípios transmitem a real vontade das partes em estabelecerem uma relação de consumo. O que determina a prevalência do princípio da boa-fé e da transparência nas relações de consumo é a harmonização dos interesses das partes, sendo a transparência uma consequência desses dois princípios.

69. Tais princípios estão expressamente previstos no artigo 4º do referido Código de Defesa do Consumidor, traduzindo que o consumidor e o fornecedor devem contratar com lealdade e segurança recíprocas. Pode-se dizer que são regras que devem ser respeitadas a fim de assegurar os interesses dos consumidores.

70. Considerando, pois, o necessário alinhamento dos valores e princípios organizacionais das empresas com a política de oferta de produtos e de serviços no mercado, a

preocupação em relação à forma como a oferta é dirigida ao consumidor apresenta-se como indicativo sensível e revelador dos padrões éticos das relações de consumo. O CDC proíbe práticas baseadas em abusos na oferta e concessão de empréstimos consignados realizadas mediante exposição e fornecimento indevidos de dados e por intermédio de persistente número de ligações telefônicas.

71. Tanto é assim, que o Código, em seu artigo 6º, traz o rol dos direitos básicos do consumidor, dentre os quais figuram, como direitos do consumidor, a liberdade de escolha e os direitos à informação adequada e clara.

72. O *Codex*, seguindo essa linha, defere proteção contra métodos comerciais coercitivos ou desleais e práticas comerciais abusivas impostas no fornecimento de produtos e serviços, bem como à efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais (art. 6º, inciso IV).

73. Dispõe o CDC, ainda, nos termos do inciso IV do seu artigo 39 que: “*É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas: IV – prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para impingir-lhe seus produtos ou serviços*”. Percebe-se que o CDC é claro quanto à vedação do fornecedor se prevalecer da idade do consumidor, para impor à contratação de seus produtos ou serviços.

74. Pode-se, ainda, perceber que a estruturação do CDC conduz, a partir dos direitos nele estatuídos, a um amplo espaço de respeito à pessoa humana. Não é aceitável que a privacidade do consumidor idoso seja violada mediante o mau uso dos seus dados pessoais (art. 43), com vistas à prática de condutas que lhe sejam lesivas, especialmente quando há evidências nos autos de abordagem agressiva de potenciais contratantes aliada ao mau uso de seus dados pessoais.

75. Assim, de acordo com o Código de Defesa do Consumidor, o reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo faz parte da Política Nacional de Relações de Consumo, havendo dever do Estado de promover ações governamentais no sentido protegê-los. Por sua vez, aos fornecedores é imposto um dever especial de cuidado ao consumidor idoso, sempre com base na boa-fé objetiva, para que haja a harmonização e equilíbrio nas relações de consumo.

76. A oferta desmedida de crédito atrelada diretamente a utilização de dados pessoais dos aposentados e pensionistas, nesse cenário, têm efeitos nefastos na vida desses consumidores, pelos fundamentos ora expostos.

77. Contudo, ao permitir ou negligenciar tal prática, resta evidente a violação às normas consumeristas bem como ao Estatuto do Idoso, pois o consumidor idoso, na expectativa de receber seus proventos de aposentadoria, depende que haja políticas públicas específicas para que seus dados não caiam indevidamente nas mãos de terceiros, impedindo que se possa impingir a tais consumidores produtos e serviços, prevalecendo-se principalmente da vulnerabilidade de tal classe, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social - o que é considerado pelo próprio código como prática abusiva.

DA CONDUTA IRREGULAR E NEGLIGENTE DO REPRESENTADO DIANTE DA PERPETUAÇÃO PRÁTICAS ABUSIVAS NA OFERTA E CONCESSÃO DE EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS E VIOLAÇÃO DADOS PESSOAIS POR ATUAÇÃO DE SEUS CORRESPONDENTES

78. Diante dos relatos e documentos apresentados nos presentes autos, houve por parte do Representado, graves infrações aos ditames do Código de Defesa do Consumidor, tendo em vista as abusividades na oferta e concessão de empréstimos consignados.

79. Conforme as considerações feitas no Despacho

nº 31/2021/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ (SEI 13980429) sobre as repercussões dos documentos contidos na Ação Civil Pública nº 0017291-65.2016.403.6100, bem como dos depoimentos colhidos, juntados em arquivo audiovisual, a TIFIM, ré na referida ação, funcionava como correspondente bancária das diversas instituições financeiras, que se encontram no polo passivo de diversos procedimentos sancionadores envolvendo a captação ilegal de dados para fins de abordagem ativa de clientes objetivando a realização de operações bancárias que envolvam pagamento, pelo consumidor, mediante consignação em folha de benefícios pagos pelo INSS.

80. No presente caso, ficou evidenciado, em consulta à base de dados de correspondentes do Banco Central do Brasil, que a correspondente acima havia sido contratada pela representada para intermediar operações de empréstimos consignados (SEI 13980395, obtido no link <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/legado?url=https://www.bcb.gov.br/infis/infocorrespondentes.asp>, acessado entre 06.01.2021 e 05.02.2021). Sendo assim, incide no caso o art. 34 do CDC, segundo o qual "o fornecedor do produto ou serviço é solidariamente responsável pelos atos de seus prepostos ou representantes autônomos", na medida em que, na pior das hipóteses, o correspondente bancário deve ser classificado como representante autônomo da instituição financeira que figura como representada nos autos.

81. Na inicial da ação civil pública referida nos autos acima, consta que dados pessoais de beneficiários do INSS foram às mãos da TIFIM sem que nenhuma justificativa fática ou jurídica tenha sido apresentada/fornecida pelas instituições financeiras, dentre elas, o Banco Pan S.A.

82. Assim, ao dar entrada em requerimento de benefícios, os segurados prestam informações que não poderiam ser acessadas por terceiros sem sua autorização, sob pena de violação de privacidade. Entretanto, a TIFIM, por sua vez, obteve acesso ilegal a dados pessoais e fez uso com o fim de oferecer empréstimos consignados, sendo, também, beneficiárias de tal prática abusiva diversas instituições financeiras, dentre elas, o Banco Pan S.A, contratante dos serviços da correspondente em questão. Nessa toada, restou incontroverso que a TIFIM funcionara como correspondente da Representada pelo menos no período que vai de outubro de 2017 a outubro de 2018.

83. A Constituição Federal de 1988 determina de forma enfática o direito à privacidade dos cidadãos (Art. 5º, X), princípio guia do arcabouço jurídico desenvolvido e aprimorado pelo legislador nos anos subsequentes, com vistas a proteger a privacidade do indivíduo e os direitos do consumidor, incluindo, entre outros, o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014), aplicáveis aos fatos em apuração, os quais ocorreram antes da vigência da Lei Geral de Proteção de Dados.

84. O Código de Defesa do Consumidor, prevê, no seu art. 43, que a abertura de qualquer cadastro, ficha ou registro de dados pessoais deve ser feita mediante comunicação prévia e por escrito ao consumidor, o que certamente não fora realizado pelas instituições financeiras citadas nos autos da Ação Civil Pública, dentre elas, o Banco Pan, seja por meio de atuação direta ou de seus correspondentes, valendo-se de dados obtidos de forma ilegal.

85. Ainda, o mesmo artigo prevê que os consumidores devem ter clareza sobre as fontes de informação que originaram o banco de dados. O uso de bases de dados de terceiros, nesse contexto, evidencia portanto uma grave violação à legislação consumerista não só pela ausência de comunicação prévia, mas também porque o uso desses dados para fins que não o de manter o banco de dados do INSS atualizado, o configura desvio de finalidade de sua coleta.

86. Na mesma direção, o Marco Civil da Internet também aponta para a necessidade de consentimento expresso sobre coleta, uso, armazenamento e tratamento de dados pessoais.

87. Há provas robustas, no presente procedimento, no sentido de que o representado, Banco Pan, à época dos fatos em apuração, possuía uma postura negligente no monitoramento de seus correspondentes (que nada mais eram que agentes *longa manus*, divulgando produtos e

contratando em seu nome)

88. Nota-se que nos depoimentos colhidos na referida Ação Civil Pública, especificamente no relato do Sr. FILIPE AUGUSTO CASONATO MARTINS (13613456), representante legal da ré - TIFIM, bem como nas próprias alegações apresentadas por ela, em sede de contestação e petições intermediárias, à época dos fatos apurados (possuía acordo vigente de cooperação com Banco Pan S.A., chegava-se a um número trezentos mil disparos mensais (malas diretas, ou, ainda de mensagens SMS, pelo menos nos dois meses que antecederam seu depoimento neste último caso), sem qualquer trilha que permita a existência do consentimento e nem do conhecimento do titular dos dados tratados para fins de publicidade de serviços das instituições financeiras indicadas nos autos da referida ação, dentre elas, ora representado. Como se pode ver, em setembro de 2018 (momento em que ainda persistia o vínculo contratual entre a representada e a correspondente em estudo), o seu representante legal confessa não apenas que comprava dados de potenciais clientes (pessoas aposentadas, pensionistas, ou, ainda, pessoas que se encontram em idade próxima a mínima exigida para recebimento de benefícios previdenciários) nas mãos de terceiros, mas também que abria cadastro e bancos de dados de potenciais clientes sem qualquer política de privacidade e sem qualquer informação ao consumidor. Nesse cenário, confessa também que não apenas fazia despacho de *mailing* como também passara a realizar disparos de SMS, sem ter qualquer conhecimento sobre a procedência dos dados pessoais que chegaram às suas mãos. Em tempo, é importante destacar que a correspondente contratada pela Representada disparava uma média de 300.000 (trezentas mil) mensagens por mês, o que totalizava cerca de 3.600.000 (três milhões e seiscentas mil) mensagens por ano. Se tal quantitativo causa espanto pelo tamanho da operação e revela uma postura agressiva e invasiva em face do consumidor idoso, devendo a representada arcar com as consequências jurídicas decorrentes desse modelo de negócio nefasto ao consumidor idoso, seja em decorrência do assédio, seja decorrência da violação de sua privacidade, seja em decorrência da ausência de disponibilização de informação sobre a abertura desses bancos de dados aos seus titulares (isto é, o consumidor idoso).

89. Ademais, inclusive, em suas próprias alegações, o Representado confessa que além da base de dados de todos os seus clientes, se utiliza de dados obtidos em parcerias com outras empresas para o envio de propagandas a futuros clientes, inclusive no que se refere a contratação de empréstimos consignados. Em que pese a Representada não participar do polo passivo da referida Ação Civil Pública, o que importa para os presentes autos é o conteúdo do acervo probatório juntado ao processo. Quanto à isso, embora intimada para exercer o seu direito ao contraditório e a ampla defesa, a Representada não trouxe aos autos nenhum elemento de prova que permita inferir que ela teria exercido diligentemente o dever de vigilância e de fiscalização das atividades realizadas pela correspondente bancária, ora citada.

90. Em relação ao encerramento da instrução processual, repisa-se que a Representada foi devidamente instada a apresentar alguma pendência a ser sanada nos autos, especificando, de forma fundamentada, os requerimentos que tem a apresentar. Foi ainda deferido o pedido de dilação de prazo para resposta por meio do Despacho 14145361. A Representa apresentou então a manifestação e documentos que julgou pertinente (14242792, 14242793, 14242794). Só então a instrução foi encerrada (14370842) e a Representada devidamente intimada para apresentação de alegações finais (14376524).

91. Por fim, cumpre ressaltar que o Representado, conforme documentos juntados ao presente procedimento, consta como uma das 10 empresas que possuiu maior número de reclamações na Ouvidoria do INSS, bem também como Reclamada nas bases do SINDEC, no que tange a prática abusivas na concessão de empréstimos consignados. O início das investigações por parte deste Departamento pode se dar *ex officio* em razão da existência de quaisquer elementos que despertem preocupação em relação a possíveis violações ao direito do consumidor, não havendo que se falar em qualquer irregularidade.

92. Assim, diante do exposto, ficou devidamente comprovado, nos presentes autos: 01) que a representada, pelo menos culposamente, permitiu que terceiro por ela contratado abusivamente assediasse consumidores idosos para fins de oferta e contratação de empréstimos consignados; 02) que representada, pelo menos culposamente, permitiu que terceiro por ela contratado, abusivamente e indevidamente utilizasse de dados pessoais de consumidores idosos para fins de oferta e contratação de empréstimos consignados; 03) que representada, pelo menos culposamente, permitiu que terceiro por ela contratado, atuasse em violação as normas de proteção ao consumidor na medida em que o consumidor idoso não era informado da abertura de banco de dados e de cadastros para fins de oferta e contratação de empréstimos consignados.

93. As condutas em análise da Representada acabaram infringindo o disposto nos artigos 4º, *caput*, I e III; 6º, incisos II, III e IV; 39, inciso IV; 43 (caput e parágrafos) do Código de Defesa do Consumidor e os arts. 7º, incs. I, VII, VIII, IX, X, 10, caput e § 1º, e 11, do Marco Civil da Internet (lembrando que o o inc. XIII do art. 10 determina a aplicação do CDC às relações regidas por tal marco legal), uma vez que não exerceu diligentemente o seu dever de vigilância e de fiscalização das atividades realizadas pela correspondente bancária, tendo em vista as abusividades cometidas por esta, na agressiva oferta e contratação de empréstimos consignados, bem como na utilização de dados pessoais de consumidores idosos aposentados, sem ter qualquer conhecimento sobre a sua procedência, não sendo o consumidor informado da abertura de banco de dados e de cadastros, o que acabou consubstanciando na evidente exploração da hipervulnerabilidade de idosos aposentados e pensionistas do INSS.

III. DOSIMETRIA DA SANÇÃO ADMINISTRATIVA DE MULTA

94. Para a dosimetria da pena de multa, deve-se considerar:

- o Despacho 495/2017/CCSS/CGCTSA/DPDC/SENACON (4226596), de 09/05/2017, que instaurou o presente processo administrativo decorrente de averiguação preliminar, como ato equivalente ao auto de infração de que trata o § 1º do art. 12 da [Portaria nº 7, de 5 de maio de 2016](#), que disciplina a aplicação de sanções administrativas, no âmbito da Senacon, por decidir pela existência de indícios de infração nos fatos relatados nos autos;

- os 03 (três) meses anteriores à data da lavratura do auto de infração, nos termos do § 1º do art. 12 da citada Portaria, para se apurar a condição econômica do fornecedor;

- de acordo com o art. 13 do aludido ato administrativo, a fórmula de cálculo **PB = (NAT x ED x CEPE x CERBM)**, a partir da qual se chegou à pena base a ser aplicada à infração, onde:

PB = Pena-Base;

NAT = Enquadramento da infração no grupo equivalente à sua natureza e gravidade;

ED = Extensão do Dano (individual, coletivo ou difuso);

CEPE = Condição Econômica - Porte Econômico da Empresa;

CERBM = Condição Econômica - Renda Mensal Bruta.

- o **Grupo II** como o enquadramento da infração ora capitulada (exposição à venda de produtos em desacordo com as normas regulamentares de fabricação, distribuição ou apresentação), quanto sua **natureza e gravidade**, correspondendo ao **fator de multiplicação 2**;

- **dano individual** quanto à sua **extensão**, correspondendo ao **fator de multiplicação 5**, por se dirigir aos consumidores brasileiros como um todo e de forma indistinta;

- que a fornecedora deve ser classificada como empresa de **grande porte** por ter faturamento superior a R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais) no ano de 2019, conforme

dados de faturamento apresentados pela Representada na petição SEI (11801287); correspondendo o **CEPE** da representada ao **fator de multiplicação 100**;

- para o cálculo da Receita Mensal Bruta, fora considerada as informações apresentadas pela a representada (SEI 11801287), sendo o seu faturamento dos três meses anteriores à instauração do presente procedimento, respectivamente:

fevereiro de 2019: R\$ 610.025.171,00 (seiscentos e dez milhões, vinte e cinco mil cento e setenta e um reais),

março de 2019: R\$ 853.921.889,00 (oitocentos e cinquenta e três milhões, novecentos e vinte e um mil oitocentos e oitenta e nove reais) e

abril de 2019: R\$ 659.657.627,00 (seiscentos e cinquenta e nove milhões, seiscentos e cinquenta e sete mil seiscentos e vinte e sete reais).

A soma desses três valores atinge a quantia de R\$ 2.123.604.687,00 (dois bilhões, cento e vinte e três milhões, seiscentos e quatro mil, seiscentos e oitenta e sete reais), o que totaliza **uma média de R\$ 707.868.229 (setecentos e sete milhões, oitocentos e sessenta e oito mil duzentos e vinte e nove reais)** mensais. Os valores, individualmente **atualizados pelo IPCA-E até abril de 2021** (última divulgação da série histórica) e, posteriormente, utilizados para cálculo da média, **resultam em R\$ 778.043.815,07** (setecentos e setenta e oito milhões, quarenta e três mil oitocentos e quinze reais e sete centavos).

Corresponde, assim, o **CERBM** da representada ao **critério 0,004%** da receita mensal bruta, por se tratar de EGP, equivalendo a **R\$31.121,75** (trinta e um mil cento e vinte e um reais e setenta e cinco centavos).

Assim:

$$PB = (\text{NAT} \times \text{ED} \times \text{CEPE} \times \text{CERBM})$$

$$PB = 2 \times 5 \times 100 \times \text{R}\$31.121,75$$

$$PB = \text{R}\$31.121.752,60$$

95. Assim, a pena-base seria fixada em **R\$31.121.752,60** (trinta e um milhões, cento e vinte e um mil setecentos e cinquenta e dois reais e sessenta centavos).

96. Quanto às atenuantes, reconhece-se que a ação do infrator não fora fundamental para a consecução do fato (art. 25, inc. I, do Decreto nº 2.181, de 1997) e a primariedade da infratora (art. 25, inc. II, do Decreto nº 2.181, de 1997). Quanto às agravantes, reconhece-se a ação do infrator de, tendo conhecimento do ato lesivo, deixar de tomar as providências para evitar ou mitigar suas consequências (art. 26, inc. IV, do Decreto nº 2.181, de 1997), de ter a prática infrativa caráter repetitivo (art.26, inc. VI, do Decreto nº 2.181, de 1997), e, também, realizar prática infrativa em detrimento maior de sessenta anos (art. 26, inc. VII, do Decreto nº 2.181, de 1997).

97. Verifica-se a existência de duas atenuantes e três agravantes da pena, o que levaria um aumento da pena-base. No entanto, nesse ponto, cabe ressaltar que o Código de Defesa do Consumidor traz em seu artigo 57, parágrafo único, um limitador para aplicação de multa. De acordo com o disposto, a multa será em montante não inferior a duzentas e não superior a três milhões de vezes o valor da Unidade Fiscal de Referência (Ufir), ou índice equivalente que venha a substituí-lo.

98. Para o cálculo do limite da multa, utiliza-se o valor Ufir para o ano de 2021, indicado na Resolução Sefaz n. 190, de 28 de dezembro de 2020. Assim, $300.000.000 \times \text{R}\$ 3,7053$ (Valor Ufir 2021) = R\$ 11.115.900,00 (onze milhões, cento e quinze mil e novecentos reais).

99. Nota-se que o valor da pena-base estaria muito superior ao teto estipulado pelo CDC. Ainda assim faz-se necessário considerar o § 2º do art. 14 da [Portaria nº 7, de 5 de maio de 2016](#) que dispõe que "quando adotados os parâmetros e critérios acima para a fixação da pena de

multa, uma vez verificada eventual extrapolação dos limites fixados pelo parágrafo único, do art. 57, da Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990, ou, ainda, **o não atendimento aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade**, caberá à Senacon, em decisão fundamentada, adequá-la a tais diretrizes legais e principiológicas".

100. Importa destacar que o caso em análise não envolve ameaça à segurança, à saúde ou à vida do consumidor. Ademais, o cálculo para fixação da pena-base considerou o faturamento total da instituição financeira, o que tornou o valor desproporcional em relação à conduta objeto do presente processo.

101. Dessa forma, sugere-se a fixação da pena-base definitiva em **R\$ 8.800.000,00 (oito milhões e oitocentos mil reais)**, porquanto proporcional ao caso.

102. Por fim, entende-se que não é o caso da aplicação de outras penalidades cominadas na Lei 8.078/90.

IV. CONCLUSÃO

103. Considerando, portanto, estar caracterizada a prática de infração à legislação consumerista, observando-se os artigos 4º, *caput*, I e III; 6º, incisos II, III e IV; 39, inciso IV; 43 e do Código de Defesa do Consumidor e os arts. 7º, incs. I, VII, VIII, IX, X, 10, *caput* e § 1º, e 11, do Marco Civil (lembrando que o o inc. XIII do art. 10 determina a aplicação do CDC às relações regidas por tal marco legal), **recomenda-se a aplicação de sanção administrativa de multa no valor de R\$ 8.800.000,00 (oito milhões e oitocentos mil reais ao Banco Pan S.A., CNPJ nº 59.285.411/0001-13.**

104. Recomenda-se, igualmente:

- intimar a representada para recolher o valor definitivo da multa em favor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), nos termos da [Resolução CFDD nº 30, de 26 de novembro de 2013](#), consoante determina o art. 29 do Decreto nº 2.181, de 1997, sendo que, nos termos da [Portaria Senacon nº 8, de 5 abril de 2017](#), Capítulo IV, que trata do recolhimento da multa aplicada nos processos administrativos que tramitem nesta Secretaria, o preenchimento da Guia de Recolhimento da União (GRU), realizado conforme instruções constantes do Anexo I dessa Portaria, e sua expedição são deveres da parte interessada, bem com a juntada de cópia dessa Guia aos autos no prazo de 5 (cinco) dias a partir do recolhimento, a fim de que seja arquivado o processo, cuja não ocorrência acarretará a falta de identificação de pagamento da multa e, dentro do prazo de 30 (trinta) dias, ensejará a inscrição do débito em dívida ativa da União. Registra-se que em caso de renúncia ao direito de recorrer desta decisão, a representada fará jus **a um fator de redução de 25%** (vinte cinco por cento) no valor da multa aplicada, em conformidade à [Portaria Senacon nº 14, de 19 de março de 2020](#), desde que observadas as condições ali estabelecidas;

- transcorrido o prazo recursal sem interposição de recurso pela representada, remeter os autos à Coordenação-Geral de Administração, Orçamento e Finanças (CGAOF), para verificar o pagamento da multa;

- não havendo, nos autos, comprovação de recolhimento da multa, encaminhá-los à CGCTSA para requerer à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) a inscrição do débito, vencido e não-pago, em Dívida Ativa da União (DAU), em respeito ao art. 39 da [Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964](#), e ao art. 2º da [Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980](#);

- expedir ofício circular aos órgãos e entidades integrantes do SNDC, com cópia deste documento e do Despacho decisório do DPDC, ao propósito de cientificá-las, em observância ao art. 19, inc. V, do RI-Senacon.

- expedir ofício ao Banco Central do Brasil para conhecimento e providências no âmbito

de suas atribuições

- expedir ofício para a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e para o Departamento de Polícia Federal (DPF), com cópia deste documento e do Despacho decisório do DPDC, para conhecimento e eventual apuração criminal.

- por fim, recomenda-se a abertura de novos autos para apuração específica de infrações contra o Marco Civil da Internet.

VIVIANE SALOMÃO BRAGA
Chefe da Divisão de Investigação

De acordo.

Encaminhe-se ao Diretor do Departamento de Defesa do Consumidor.

LEONARDO ALBUQUERQUE MARQUES
Coordenador-Geral de Consultoria Técnica e Sanções Administrativas

De acordo.

PEDRO AURÉLIO DE QUEIROZ PEREIRA DA SILVA
Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Albuquerque Marques, Coordenador(a)-Geral de Consultoria Técnica e Sanções Administrativas**, em 26/05/2021, às 18:40, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Aurélio Queiroz Pereira da Silva, Diretor(a) do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor**, em 26/05/2021, às 18:53, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Viviane Salomão Braga, Chefe da Divisão de Investigação**, em 27/05/2021, às 09:09, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **14657462** e o código CRC **5C0D2A88**. O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/aceso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.



14762432



08012.001462/2019-35



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

DESPACHO Nº 435/2021/CSA-SENACON/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08012.001462/2019-35

Representantes: Instituto Defesa Coletiva

Representado: Banco Pan S.A.

1. Ante a prática de infração ao disposto nos artigos 4º, *caput*, I e III; 6º, incisos II, III e IV; 39, inciso IV; 43 e do Código de Defesa do Consumidor e os arts. 7º, incs. I, VII, VIII, IX, X, 10, *caput* e § 1º, e 11, do Marco Civil (lembrando que o o inc. XIII do art. 10 determina a aplicação do CDC às relações regidas por tal marco legal), acolho a **Nota Técnica nº 35/2021/CSA-SENACON/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ** (14657462), elaborada pela Coordenação-Geral de Consultoria Técnica e Sanções Administrativas (CGCTSA), cujo relatório e fundamentação passam a fazer parte integrante da presente decisão, e, determino a **aplicação de sanção administrativa de multa no valor de R\$ 8.800.000,00 (oito milhões e oitocentos mil reais)** ao **BANCO PAN S.A.** pessoa jurídica de direito privado, regularmente inscrita sob o nº **CNPJ nº 59.285.411/0001-13**, assim, deste modo, considerando os **princípios da razoabilidade e da proporcionalidade**, a gravidade e a extensão da lesão causada aos consumidores em todo o país, a vantagem auferida e a condição econômica da empresa, nos termos do artigo 57 da Lei n. 8.078/90, dos inc. I e II do art. 25 e dos inc. IV, VI e VII do art. 26 do Decreto nº 2.181, de 1997.
2. O valor definitivo da multa deverá ser depositado em favor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, nos termos da [Resolução CFDD nº 30, de 26 de novembro de 2013](#), conforme determina o art. 29 do Decreto nº 2.181, de 1997, alterado pelo Decreto nº 9.360, de 2018.
3. Nos termos da [Portaria Senacon nº 8, de 5 abril de 2017](#), Capítulo IV, que trata do recolhimento da multa aplicada nos processos administrativos que tramitem nesta Secretaria, são deveres da parte interessada não só a expedição da Guia de Recolhimento da União (GRU), mas também seu adequado preenchimento, conforme instruções constantes do Anexo I dessa Portaria.
4. A parte interessada deverá efetuar a juntada de cópia da GRU aos autos, no prazo de 5 (cinco) dias a partir do recolhimento, a fim de que seja arquivado o processo, cuja não ocorrência acarretará a falta de identificação de pagamento da multa e, dentro do prazo de 30 (trinta) dias, ensejará a inscrição do débito em dívida ativa da União.

5. Em caso de renúncia ao direito de recorrer desta decisão, a Representada fará jus a um **fator de redução de 25%** (vinte cinco por cento) no valor da multa aplicada, em conformidade com a [Portaria Senacon nº 14, de 19 de março de 2020](#).
6. Não havendo, nos autos, comprovação de recolhimento da multa, encaminhá-los à CGCTSA para requerer à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) a inscrição do débito, vencido e não-pago, em Dívida Ativa da União (DAU), em respeito ao art. 39 da [Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964](#), e ao art. 2º da [Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980](#);
7. Determino, ainda, a expedição de ofício circular aos órgãos e entidades integrantes do SNDC, com cópia deste documento e do Despacho decisório do DPDC, ao propósito de cientificá-las, em observância ao art. 19, inc. V, do RI-Senacon, bem como ofício para a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e para o Departamento de Polícia Federal (DPF), com cópia deste documento e do Despacho decisório do DPDC, para conhecimento e eventual apuração criminal.
8. Por fim, determina-se a abertura de novos autos para apuração específica de infrações contra o Marco Civil da Internet.
9. Intime-se. Oficie-se. Publique-se.

Brasília, na data da assinatura.

PEDRO AURÉLIO DE QUEIROZ PEREIRA DA SILVA
Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Aurélio Queiroz Pereira da Silva, Diretor(a) do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor**, em 27/05/2021, às 16:19, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **14762432** e o código CRC **2622734B**.
O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/aceso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.