



14524764



08012.001476/2019-59



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

NOTA TÉCNICA Nº 28/2021/CSA-SENACON/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08012.001476/2019-59

Representante: Instituto Defesa Coletiva

Representado: Banco Cetelem 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\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais).

Senhor Coordenador-Geral de Consultoria Técnica e Sanções Administrativas,

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de Processo Administrativo, instaurado 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 e do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), acerca de supostas abusividades na oferta e concessão de empréstimos consignados e abordagens por telefone de idosos aposentados e pensionistas do INSS.

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, estariam realizando abordagens telefônicas de forma abusiva para que consumidores idosos adquirissem empréstimo ou cartão de crédito consignado. Há registro, ainda, de que mesmo antes de começarem a receber seus benefícios, os idosos estariam a receber diversos contatos telefônicos com oferta de produtos na modalidade consignada. Segundo a denúncia apresentada, referida prática estaria 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 (SEI 8797877) 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 23 de maio de 2019, foi enviada a Notificação nº 298/2019/CSA-SENACON/CGCTSA/DPDC/SENACON (SEI 8800879), ao Banco Cetelem S.A. (representado), solicitando esclarecimentos.
5. O representado se manifestou (SEI 9148083), alegando, em síntese: (i) se de fato ocorreu o vazamento de dados de aposentados e pensionistas do INSS, a investigação deve se concentrar no âmbito do INSS; (ii) quanto à abordagem praticada pelo Banco Cetelem no oferecimento de empréstimos consignados, 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; (iii) que anexou informativos enviados aos correspondentes bancários contendo orientações que devem ser por ele observadas. Salientou que o Cetelem passa por frequentes fiscalizações do Banco Central do Brasil, sendo que o fluxo de comercialização de produtos relacionados a empréstimos consignados é frequentemente revisitado pelo regulador. Afirmou que não utiliza base de dados do INSS para as operações de empréstimo consignado e cartão de crédito consignado; (iv) que os correspondentes são orientados a realizarem a abordagem ao consumidor apenas na forma presencial e pessoal. Reforçou que inexistente comprovação no sentido de que eventual conduta do Banco Cetelem estivesse em desacordo com o Código de Defesa do Consumidor. Quanto aos registros do Sindec, informou que foram juntadas 5 reclamações, sendo que apenas 3 estão relacionadas a ofertas de empréstimo consignados por telefone, as quais o Banco Cetelem não pode se manifestar, tendo em vista que não há identificação dos reclamantes.
6. Por fim, alegou que os contratos de crédito consignado firmados pelo Banco Cetelem seguem as normas, 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. 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 Cetelem, 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.

7. No dia 21 de junho de 2019, por meio da Nota Técnica nº 197/2019/CSA-SENACON/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ (SEI 8890592), 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 853/2019/GAB-DPDC/DPDC/SENACON (SEI 9035694), foram localizados atendimentos no período solicitado envolvendo o grupo econômico Banco BGN S.A. (antiga denominação do atual Banco Cetelem S.A.) e os problemas com publicidade abusiva e crédito consignado, conforme quadro demonstrativo abaixo:

Tabela 1 - Problemas com consignados Banco BGN S.A. (antiga denominação do atual Banco Cetelem S.A.) - Período: 1º de janeiro de 2017 a 14 de junho de 2019

Problema	2017	2018	2019	Total Geral
Problemas com crédito consignado	781	1001	577	2359
Publicidade abusiva	3	2		5
Total Geral	784	1003	577	2364

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 em face do **Banco Cetelem S.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 aos 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 Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, procedeu-se à intimação do representado, por meio da Intimação nº 64/2019/CSA-SENACON/CGCTSA/DPDC/SENACON (SEI 9209157), para que apresentasse defesa administrativa.
12. Por meio de Manifestação (SEI 9330690) e Documentos (SEI 9330691, SEI 9330692, SEI 9330693, SEI 9330694 e SEI 9330697 - constantes do apenso 08012.002193/2019-24), o representado alegou, em breve síntese, que: (i) o suposto vazamento de dados de aposentados e pensionistas teria ocorrido dentro do próprio INSS, de forma que não haveria como se pretender imputar ao Banco CETELEM qualquer ilicitude relacionada ao noticiado vazamento; (ii) reclamações relatadas (INSS e Sindec), no que interessa ao Cetelem, evidenciaria que eventuais falhas do banco na prestação de serviços representariam percentuais substancialmente diminutos, o que não justificaria a instauração do processo administrativo, tratando-se de fatos isolados e insignificantes que não atrairia a competência de atuação da SENACON; (iii) que não

fora definido com clareza o objeto da averiguação preliminar e quais seriam os esclarecimentos que deveriam ser prestados pelo Banco CETELEM; (iv) que o Banco CETELEM atua por meio de correspondentes bancários, nos termos Resolução nº 3.954, de 24 de fevereiro de 2011, sendo os atos dos correspondentes conexos ou dependentes da intermediação financeira e estão intimamente ligados às atividades das instituições financeiras; (v) afirma que não utilizaria base de dados do INSS para as operações de empréstimo consignado e cartão de crédito consignado, sendo que os correspondentes seriam orientados a seguirem a política interna da Instituição Financeira, de modo que a abordagem ao cliente ocorra apenas na forma presencial e pessoal (vi) por fim, coaduna que o Banco CETELEM utilizaria critérios rígidos de confidencialidade para garantir o sigilo das informações, sendo que não endossaria práticas que estejam em desacordo com as normas do sistema bancário para a concessão responsável de crédito.

13. Após, esta Coordenação encaminhou Ofício nº 302/2019/CSA-SENACON/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ (SEI 9780349) ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, a fim de obter os registros escritos das demandas registradas em seu sistema de ouvidoria, referente às operações de empréstimo consignado, cartão consignado e margem consignável envolvendo o representado, diante das informações prestadas no levantamento quantitativo realizado pela autarquia, apresentado através do Ofício nº 201/DIRBEN/INSS.
14. Apesar, de reiterada, através do Ofício nº 132/2020/CSA-SENACON/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ (SEI 11530546) o INSS nunca respondera tal solicitação.
15. Durante a instrução fora juntado aos autos o Ofício nº 93/2018 da Superintendência do Procon do Estado de Tocantins (SEI 10056644), para fins de instrução, relatando um grande número de processos administrativos abertos em face de Instituições Financeiras, dentre elas o Banco Cetelem S.A., em virtude de fraudes na contratação de empréstimos consignados envolvendo aposentados e pensionistas do INSS da Região Sudeste do Tocantins.
16. Em seguida, esta Coordenação enviou, ao representado, a Notificação nº 645/2019/CSA-SENACON/CGCTSA/DPDC/SENACON (SEI 10519815), a fim de que se manifestasse, de forma circunstanciada e fundamentada, as provas que pretendia produzir nos autos.
17. Em manifestação juntada (SEI 10757673), o representado apresentou complemento às razões apresentadas em sua defesa, juntando novos documentos (SEI 10757674; SEI 10757675; SEI 10757677; SEI 10757678 e SEI 10757679), 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, a abordagem se dá de forma presencial e pessoal; (iii) não se utilizaria de base de dados do INSS para essas operações; (iv) utilizaria critérios rígidos de confidencialidade para garantir o sigilo das informações; (v) teria instituído o Comitê Cliente, em que mensalmente são avaliados os principais motivos de reclamações, insatisfações e não atendimento das demandas e são desenvolvidos planos de ação a fim de mitigar os problemas identificados; (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.
18. 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) cinco reclamações apresentadas pelo SINDEC, poderia se verificar a existência de apenas três 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 Cetelem.

19. Por fim, adicionou as seguintes considerações: (i) com relação à aquisição dos produtos comercializados pelo Cetelem, o consumidor poderia entrar em contato nos canais de atendimento (*call center; home banking; aplicativo*), seguindo as orientações de contratação específicas de cada produto; podem iniciar um relacionamento por meio de lojas parceiras (forma presencial ou *on line*); ou podem, ainda, procurar diretamente um correspondente bancário [para essa última opção, o Cetelem orientaria os correspondentes a formalizarem o contrato de forma presencial e pessoal, mediante a apresentação dos documentos de identificação e demais documentos necessários para contratação; (ii) os correspondentes bancários não estariam autorizados a entrar em contato por telefone para ofertar empréstimos consignados ou cartão de crédito consignado em obediência aos prazos e determinações da Instrução Normativa nº 100/INSS.
20. Por meio da Intimação nº 18/2020/CSA-SENACON/CGCTSA/DPDC/SENACON (SEI 11695991), o representado 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. O representado apresentou suas alegações finais, por meio da manifestação (SEI 11801317), alegando, em síntese, que não haveria, nos presentes autos, qualquer prova ou indício de que o Banco Cetelem teria agido fora da estrita legalidade. 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.
22. Ademais, o representado apresentou o seu faturamento dos três meses anteriores à instauração do presente procedimento, respectivamente: fevereiro de 2019: R\$ 15.298.543,31 (quinze milhões, duzentos e noventa e oito mil, quinhentos e quarenta e três reais e trinta e um centavos); março de 2019: R\$ 22.499.425,08 (vinte e dois milhões, quatrocentos e noventa e nove mil oitocentos, quatrocentos e vinte e cinco reais e oito centavos); abril de 2019: R\$ 28.334.516,99 (vinte e oito milhões, trezentos e trinta e quatro mil, quinhentos e dezesseis reais e noventa e nove centavos).
23. 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 (SEI 13978920), 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 13978983; SEI 13979041; SEI 13979101; SEI 13979159; SEI 13979212; SEI 13979262 e SEI 13979293), bem como depoimentos colhidos, em arquivo audiovisual, das seguintes pessoas: 01) FILIPE AUGUSTO CASONATO MARTINS (SEI 13979386 e 13979418); 02) VERA SYLVIA VENEGAS FALSETTI BRANCO (SEI 13979468); 03) CARLOS EDUARDO DE CAMPOS PEREIRA (SEI 13979509) e 04) ALBERTO CARLOS FREITAS ALEGRE (SEI 13979616).
24. Conforme consta no Despacho nº 31/2021/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ (SEI 13979768), a TIFIM, ré no processo 0017291-65.2016.4.03.6100, funcionava como correspondente bancária de várias 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.

25. Dentre as instituições financeiras que constam do rol referido no parágrafo acima, encontra-se o Banco Cetelem S.A., ora representado.
26. 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 Cetelem S.A.
27. 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 do representado, pelo menos no período que envolve os anos de 2017 e 2018.
28. No despacho nº 31/2021/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ (SEI 13979768), foram feitas considerações sobre as repercussões da documentação acima referida para o caso dos autos.
29. Nessa toada, o representado fora novamente instada a se manifestar nos presentes autos, ante a reabertura da instrução processual e das informações apresentadas no Despacho nº 31/2021/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ (SEI 13979768) e Documentos Anexos, através do Ofício Nº 93/2021/CSA-SENACON/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ (SEI 14019375).
30. Em resposta, o representado protocolou Petição (SEI 14168572) e Documentos (SEI 14168574; 14168575; 14168576; 14168577; 14168578; 14168580; 14168583; 14168585; 14168586), alegando que: (i) Na ACP, foi rejeitado o pedido de condenação de obrigação de não fazer referente à corre TIFIM e condenado apenas o INSS; (ii) não há nos autos quaisquer elementos de prova de que, à época dos fatos, a TIFIM atuou em nome do Cetelem de forma abusiva e contra a legislação consumerista; (iii) afirma que o Cetelem iniciou um relacionamento com a TIFIM Recuperadora de Créditos e Cobranças por meio de contrato firmado 25.2.2015, tendo ocorrido o bloqueio da empresa no sistema do Banco em 26.3.2018; (iv) que os fatos narrados na ACP mencionada ocorreram no ano de 2014 e, ainda que pudessem ser imputados ao Cetelem, o que não se permite, estão alcançados pela prescrição nos termos do art. 27 do CDC e art. 1º da Lei nº 9.873, de 1999; reiteram que os correspondentes são orientados a cumprir a legislação.
31. O Despacho nº 420/2021/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ (14502652) encerrou a instrução e determinou a apresentação de alegações finais no prazo de dez dias. O representado, por meio de manifestação SEI (14502634) insurge-se, alegando, em síntese, em sede de preliminar, a impossibilidade de utilização de prova emprestada de processo judicial da qual não seria parte.
32. 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 Cetelem, e, menos ainda, qualquer prova de conduta ilícita por sua parte.
33. 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.
34. Reafirma que o Cetelem iniciou um relacionamento com a TIFIM Recuperadora de Créditos e Cobranças por meio de contrato firmado 25.2.2015, tendo ocorrido o bloqueio da empresa no sistema do Banco em 26.3.2018. Entretanto, juntou ao presente procedimento documento (SEI 14502652), que faz referência a notificação extrajudicial de rescisão contratual entre a Instituição Financeira e a referida correspondente, emitido em 10 de março de 2021, e,

assinado, apenas, em 12 de março de 2021.

35. Reitera o representado que possui uma base de dados de todos os seus clientes, além de firmar parcerias com empresas que obtêm autorização expressa para o envio de propagandas de seus parceiros.
36. Por fim, reafirmou que haveria ausência de provas de prática de conduta ilícita por parte do Banco Cetelem, reforçando os argumentos já deduzidos no decorrer da instrução processual.
37. 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

37. 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.
38. 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.
39. 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.
40. O representado, por meio de manifestação SEI (14502634), insurge-se, alegando, em síntese, em sede de preliminar, a impossibilidade de utilização de prova emprestada de processo judicial da qual não seria parte.
41. 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.
42. 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.
43. 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"*.

44. 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 Andrichi, Corte Especial, DJe 17/6/2014)".
45. 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.
46. 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.
47. 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 tema 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.
48. 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.
49. 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.
50. 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.
51. Ademais, cumpre ressaltar que, em diversos momentos do presente procedimento sancionatório, é possível perceber que o representado teve franqueada oportunidades para se manifestar sobre tais as provas, que não se resumiram àquelas emprestadas, tendo sido produzido vasta prova documental, devidamente apreciada.
52. 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 pelo representado, 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

53. Ainda, em sede de preliminar, o representado 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.
54. Entretanto, as alegações apresentadas não merecem razão.
55. 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.
56. 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 regras concernentes ao manejo 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.
57. Ainda segundo a própria Nota Técnica nº 248/2019/CSA-SENACON/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ (SEI 9208635) 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)

58. 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.
59. Portanto, não há que se falar em desvirtuamento do processo, havendo clara delimitação das condutas irregulares do representado quando da articulação dos fatos.
60. Sendo, assim, passemos a análise do mérito do presente procedimento.

DO MÉRITO

DA QUALIDADE ESPECIAL DOS CONSUMIDORES IDOSOS - HIPERVULNERABILIDADE FREN INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS NA CONTRATAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS

61. 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.
62. 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.
63. 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 na 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.
64. Dessa forma, a hipervulnerabilidade do consumidor idoso é condição central, a qual 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.
65. 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.*
66. 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.
67. 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 legítimos dos consumidores, seja no âmbito pré-contratual, seja no âmbito da contratação, seja após a celebração do contrato, seja mesmo, após o seu encerramento.
68. 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. Não como deixar de reconhecer a abusividade de práticas baseadas em posturas assediadoras na concessão de empréstimos consignados realizadas mediante exposição e fornecimento indevidos de dados e por intermédio de persistente número de ligações telefônicas.
69. 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.

70. 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).
71. 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.
72. 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.
73. 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.
74. 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.
75. Contudo, em sendo constatada a negligência na coibição de tal prática, resta evidente a violação às normas consumeristas bem como ao Estatuto do Idoso. Afinal de contas, o consumidor idoso, na expectativa de receber seus proventos de aposentadoria, também é dignitário da proteção de sua privacidade, de modo que seus dados não caiam indevidamente nas mãos de terceiros. Assiste-lhes com muito mais razão do que os consumidores que não sejam hipervulneráveis o direito de não verem os seus dados tratados por terceiros - ressalvado o consentimento livre, expresso e informado (lembrando que os fatos em apuração se deram antes do início da vigência da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais). Isto é, no caso em análise, dada a sua condição especial - decorrente da idade e da dificuldade notoriamente de inclusão digital do consumidor idoso como um todo - o tratamento de dados pessoais de idosos que não encontre respaldo no seu consentimento livre, expresso e informado deve ser devidamente sancionado por se constituir em prática abusiva.

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

76. 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.

77. Conforme as considerações feitas no Despacho nº 31/2021/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ (SEI 13979768) sobre as repercussões dos documentos contidos na Ação Civil Pública nº 0017291-65.2016.4.03.6100, bem como dos depoimentos colhidos, juntados em arquivo audiovisual, a TIFIM, ré na referida ação, funcionava como correspondente bancária de várias 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.
78. 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 pelo representado para intermediar operações de empréstimos consignados (SEI 13979768), obtido no link <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/legado?url=https%3A%2F%2Fwww.bcb.gov.br%2Ffis%2Finfo%2Fcorrespondentes.asp>, acessado entre 06.01.2021 e 05.02.2021), ao que consta pelo menos do período de outubro de 2017 a outubro de 2018. Ademais, o próprio representado declara, em sua manifestação (SEI 14168572), que iniciou um relacionamento com a TIFIM Recuperadora de Créditos e Cobranças por meio de contrato firmado 25.2.2015, tendo ocorrido o bloqueio da empresa no sistema do Banco em 26.3.2018. Por outro lado, apenas juntou ao presente procedimento documento (SEI 14502652), que faz referência a notificação extrajudicial de rescisão contratual entre a Instituição Financeira e a referida correspondente, emitido em 10 de março de 2021 e assinado em 12 de março de 2021, que comprova que vínculo fora formalmente rompido apenas em março deste ano. De qualquer forma, segundo o acervo probatório constante dos autos, resta inequívoco que o vínculo entre o representado e a correspondente bancária perdurou entre 25.02.2015 e 31.10.2018 (último dia do último mês registro da TIFIM como correspondente bancária do representado nos dados abertos do Banco Central do Brasil, conforme visto acima).
79. 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 do banco que figura como representado nos autos.
80. 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.
81. 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 Cetelem S.A, contratante dos serviços da correspondente em questão. Nessa toada, restou incontroverso, pelos dados colhidos junto ao sítio eletrônico do Banco Central e pelas informações prestadas pelo próprio representado, que a TIFIM funcionara como correspondente do representado pelo menos no período que vai de fevereiro de 2015 a outubro de 2018.
82. 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.
83. 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 representado, seja por meio de atuação direta, seja por intermédio de seus correspondentes, valendo-se de dados obtidos de forma ilegal.

84. 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 não consentidos pelo seu titular configura desvio de finalidade de sua coleta.
85. Na mesma direção, o Marco Civil da Internet também aponta para a necessidade de consentimento expresso, livre, expresso e informado sobre coleta, uso, armazenamento e tratamento de dados pessoais.
86. Há provas robustas, no presente procedimento, no sentido de que o representado, Banco Cetelem, 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).
87. Nos depoimentos colhidos na referida Ação Civil Pública, especificamente no relato do Sr. FILIPE AUGUSTO CASONATO MARTINS (13979386), representante legal da ré - TIFIM, bem como nas próprias alegações apresentadas por ela, em sede de contestação e petições intermediárias ali interpostas e no acervo probatório e alegações apresentadas nos autos deste procedimento sancionador, nota-se que a então ré - TIFIM - à época dos fatos apurados, possuía acordo vigente de cooperação com Banco Cetelem. Nesse cenário, 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 verificar nem a existência do consentimento e nem do conhecimento do titular dos dados tratados para fins de publicidade de produtos e serviços das instituições financeiras indicadas nos autos da referida ação judicial, dentre elas, o ora representado. Como se pode ver, em setembro de 2018 (momento em que ainda persistia o vínculo contratual entre o representado 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. Ele confessa 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 disparos 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 pelo representado 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 o representado arcar com as consequências jurídicas decorrentes desse modelo de negócio nefasto ao consumidor idoso. Esse modelo é nefasto por vários fatores: seja por se traduzir, em última instância, numa prática sistematicamente assediadora do consumidor idosos, seja por significar uma grave violação de sua privacidade, seja por evidenciar a ausência de disponibilização de informação sobre a abertura desses bancos de dados aos seus titulares (isto é, o próprio consumidor idoso).
88. 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 (vide SEI 14502634). Só esquece de informar como obteve esses dados, como obteve autorização para obter esses dados e como informou o titular sobre as

operações de tratamento para esses dados.

89. Em que pese o representado não participar do polo passivo da referida Ação Civil Pública comentada na presente nota, o que importa para os presentes autos é o conteúdo do acervo probatório juntado ao processo. Quanto a isso, embora intimado para exercer o seu direito ao contraditório e a ampla defesa, o representado 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. Aliás, o acervo probatório denota postura negligente do representado neste particular.
90. Em relação ao encerramento da instrução processual, repisa-se que o representado foi devidamente instado a informar se ainda havia alguma pendência a ser sanada nos autos, através Ofício Nº 93/2021/CSA-SENACON/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ (SEI 14019375), devendo especificar, de forma fundamentada, os requerimentos que tem a apresentar. O representado apresentou, então, petição (SEI 14168572) e Documentos (SEI 14168574; 14168575; 14168576; 14168577; 14168578; 14168580; 14168583; 14168585; 14168586) que julgou pertinentes. E, na oportunidade, pediu o arquivamento do caso, não apresentado novos requerimentos de provas.
91. Só então a instrução foi encerrada (14375935), sendo o representado devidamente intimado para apresentação de alegações finais (14376396).
92. 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 reclamado 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 elementos que despertem preocupação em relação a possíveis violações ao direito do consumidor, não havendo que se falar em qualquer irregularidade.
93. Assim, diante do exposto, ficou devidamente comprovado, nos presentes autos: 01) que o representado, pelo menos culposamente, permitiu que terceiro por ela contratado abusivamente assediasse consumidores idosos para fins de oferta e contratação de empréstimos consignados; 02) que o representado, 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 o representado, 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.
94. Neste particular, sequer cabe se falar em prescrição como narrado pelo representado, uma vez que são fatos ocorridos há menos de cinco anos, contados do início da ação fiscalizadora deste Departamento. Com efeito, o vínculo do representado com a correspondente se iniciou em meados de 2015. A correspondente, por sua vez, informa que aquisição de dados de terceiros sempre fez parte de seu modelos de negócios conforme depoimento prestado em Juízo. Por fim, esse vínculo perdurou até 31/10/2018 sem que o representado tivesse adotado qualquer postura ativa no particular, permitindo indevidamente o prolongamento de tal ação no tempo. Ainda quanto ao ponto, as posturas que a representada alega ter adotado não são concomitantes aos fatos em análise, destacado que a IN 100 do INSS, citada pelo representado em suas manifestações ao longo dos autos, somente fora editada em meados de 2020, muito após o encerramento do seu vínculo com a correspondente. Ainda assim, não há nenhuma evidência específica de postura ativa face a tal a com, o que pode ser evidenciado pela rescisão formal do vínculo contratual com a correspondente apenas em meados deste ano

de 2021. Isso indica baixa qualidade de medidas mitigadores de riscos jurídicos dentro do modelo de negócios do representado, ao contrário do que ela quer fazer entender nos autos.

95. Ainda sobre a sentença proferida nos autos da ação civil pública, constata-se que ela não procede a nenhuma análise do caso à luz do Marco Civil da Internet. Da mesma forma, não há nada que permita inferir que foi reconhecida judicialmente a licitude da aquisição de dados pessoais de aposentados e pensionistas a partir das bases de dados dos terceiros citados pelo representante legal da TIFIM (quais sejam: SERASA, Assertiva e Credlink). É importante destacar, ainda, que a sentença em questão se debruça em conceitos jurídicos que só foram introduzidos com a Lei Geral de Proteção de Dados (que entrou em vigências apenas em agosto/2020), notadamente o conceito de dados pessoais sensíveis, categoria esta inexistente no Marco Civil da Internet. Em tempo, embora o conceito de "informação sensível" esteja inserido na Lei do Cadastro Positivo (Lei 12.414/2011), tal norma tem vigência restrita apenas ao tratamento de dados pessoais para fins de formação de histórico de crédito (isto é, de avaliação de risco de crédito), sendo assim, um "não-lugar" - um conceito sem qualquer relevância jurídica - quando a finalidade do tratamento é a oferta e publicidade de bens e serviços bancários.
96. Com as condutas em análise, o representado acabou 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). Com efeito, o representado não exerceu diligentemente o seu dever de vigilância e de fiscalização das atividades realizadas pela correspondente bancária referida nos autos. Essas atividades da correspondente consistiam, no que é relevante para o presente procedimento, 01) na publicidade agressiva e assediadora com vistas à contratação de empréstimos consignados; 02) na utilização de dados pessoais de consumidores idosos (aposentados ou pensionistas, ou, ainda, em vias de sê-lo), sem que eles tivessem manifestado seu consentimento para tanto e 03) na ausência de informação a tais consumidores sobre a abertura de banco de dados e de cadastros a partir dessa captação ilegal e abusiva. Isso acabou consubstanciando na evidente exploração da hipervulnerabilidade de idosos aposentados e pensionistas do INSS.

III. DOSIMETRIA DA SANÇÃO ADMINISTRATIVA DE MULTA

93. 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 acima de R\$ 300.000.000,00, no ano de 2018, conforme demonstrações financeiras divulgadas no site da instituição, correspondendo o **CEPE** da representada ao **fator de multiplicação 100**;

- para o cálculo da Receita Mensal Bruta fora considerada as informações apresentadas pelo representado (SEI 11801317), sendo o seu faturamento dos três meses anteriores à instauração do presente procedimento, respectivamente:

fevereiro de 2019: R\$ 15.298.543,31 (quinze milhões, duzentos e noventa e oito mil, quinhentos e quarenta e três reais e trinta e um centavos),

março de 2019: R\$ 22.499.425,08 (vinte e dois milhões, quatrocentos e noventa e nove mil oitocentos, quatrocentos e vinte e cinco reais e oito centavos) e

abril de 2019: R\$ 28.334.516,99 (vinte e oito milhões, trezentos e trinta e quatro mil, quinhentos e dezesseis reais e noventa e nove centavos).

A soma desses três valores atinge a quantia de R\$ 66.132.485,38 (sessenta e seis milhões, cento e trinta e dois mil, quatrocentos e oitenta e cinco reais e trinta e oito centavos). Os valores, individualmente **atualizados pelo IPCA-E até março de 2021** (última divulgação da série histórica), totalizam **R\$72.628.767,91** (setenta e dois milhões, seiscentos e vinte e oito mil setecentos e sessenta e sete reais e noventa e um centavos) e, portanto, uma média de **R\$24.209.589,30 (vinte e quatro milhões, duzentos e nove mil quinhentos e oitenta e nove reais e trinta centavos) mensais**.

Corresponde, assim, o **CERBM** do representado ao **critério 0,004%** da receita mensal bruta, por se tratar de EMP, equivalendo a **R\$ 968,38 (novecentos e sessenta e oito reais e trinta e oito centavos)**.

Assim:

$PB = (NAT \times ED \times CEPE \times CERBM)$

$PB = 2 \times 5 \times 100 \times R\$ 968,38$

$PB = R\$968.383,57$

94. Assim, a pena-base seria fixada em **R\$ 968.383,57 (novecentos e sessenta e oito mil trezentos e oitenta e três reais e cinquenta e sete centavos)**.

95. No entanto, ocorre que, considerando a demonstração financeira apresentada pelo próprio infrator em seu sítio eletrônico institucional para o primeiro semestre de 2019 (disponível em <https://www.cetelem.com.br/cetelem/resultados-financeiros>, ora juntada - SEI 14880804), os valores em questão se encontram em nítida discrepância da realidade contábil e econômica por ela vivida.

96. Com efeito, percebe-se que a representada obteve, segundo a demonstração de resultado para

o período em questão, um resultado bruto intermediação financeira no valor aproximado de R\$ 452.622.000,00 (quatrocentos e cinquenta e dois milhões seiscentos e vinte e dois mil reais) - totalizando uma média mensal aproximada de R\$ 75.437.000,00 (setenta e cinco milhões quatrocentos e trinta e sete mil reais), aos quais, numa primeira vista, devem ser acrescidos das seguintes rubricas:

Rubrica	Valor	Média mensal
Receitas de Prestação de Serviços	R\$ 64.112.000,00	R\$ 10.685.333,33
Rendas com Tarifas Bancárias	R\$ 61.329.000,00	R\$ 10.221.500,00
Outras Receitas Operacionais - informado que a desagregação feita na pág. 18 do demonstrativo denota que as receitas ali referidas estão relacionadas às operações da representada. Por cautela, excetuaram-se apenas a rubrica "Variação monetária de depósitos judiciais e fiscais" e "Variação monetária sobre constituição de crédito fiscal", por não sinalizarem, a princípio, faturamento relacionado à atividade do infrator.	R\$ 64.759.000,00 - R\$ 3.672.000,00 - R\$ 1.468.000,00 = R\$ 60.619.000,00	R\$ 10.103.166,66

97. Dito isso, a média mensal da receita bruta no primeiro semestre do ano de 2019 totalizaria R\$ 106.446.999,99 (cento e seis milhões, quatrocentos e quarenta e seis mil novecentos e noventa e nove reais e noventa e nove centavos). Tal valor, atualizado pelo IPCA-e, para o presente momento, totaliza R\$ 115.216.210,30 (cento e quinze milhões, duzentos e dezesseis mil duzentos e dez reais e trinta centavos), conforme calculadora disponibilizada no site do Banco Central do Brasil (SEI 14882117), acessada nesta data.
98. Sendo assim, considerando essa receita média mensal (abstráido, por ora, que ela traduz exatamente, a média mensal dos últimos três meses que antecedem a abertura do presente procedimento sancionador, o **CERBM** do representado ao **critério 0,004%** da receita mensal bruta, por se tratar de EMP, equivalendo a **R\$ 4.608,64 (quatro mil seiscentos e oito reais e sessenta e quatro centavos)**).

Assim:

$$PB = (NAT \times ED \times CEPE \times CERBM)$$

$$PB = 2 \times 5 \times 100 \times R\$ 4.608,64$$

$$PB = R\$ 4.608.340,00$$

94. Assim, a pena-base seria fixada em **R\$ 4.608.340,00 (quatro milhões, seiscentos e oito mil trezentos e quarenta reais)**.
95. Ocorre que ambos os critérios possuem falhas. O faturamento declarado pelo infrator claramente não correspondente à sua realidade contábil e econômica, estando muito aquém do que seus balanços permitem inferir.
96. Por sua vez, o cálculo do faturamento com base no demonstrativo financeiro engloba outras competências que, ou antecedem o trimestre prévio a abertura do presente procedimento, ou são posteriores à sua instauração. Ademais, como o demonstrativo é um resumo do fluxo de caixa do infrator, as desagregações ali feitas podem dar margem a imprecisões no cálculo da pena-base.
97. Por tais fundamentos, 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".

98. Dessa forma, e considerando os limites mínimos e máximos acima sugere-se a fixação da pena-base em R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) .
99. 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 do infrator (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 - porquanto protraída no tempo com o envio sistemático de disparos de mailing pela correspondente bancária envolvida (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).
100. Verifica-se a existência de duas atenuantes e três agravantes da pena, o que levaria um aumento da pena-base em 1/3 (um terço). Sendo, assim, a fixação da pena base será de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais).
101. O Código de Defesa do Consumidor traz em seu artigo 57, parágrafo único, um limitado 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.
102. 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 x R\$ 3,7053 (Valor Ufir 2021) = R\$ 11.115.900,00 (onze milhões, cento e quinze mil e novecentos reais).
103. Sendo, assim, o valor da pena-base fixada não ultrapassou o teto estipulado pelo CDC.
104. **Dessa forma, sugere-se a fixação da pena definitiva em R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais).**
105. Por fim, entende-se que não é o caso da aplicação de outras penalidades cominadas na Lei 8.078/90.

IV. CONCLUSÃO

106. 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\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) ao Banco Cetelem S.A., CNPJ nº 00.558.456/0001-71.**
107. Recomenda-se, igualmente:

- intimar o representado 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, o representado 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 pelo representado, 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 **Pedro Aurélio Queiroz Pereira da Silva, Diretor(a) do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor**, em 10/06/2021, às 18:00, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Albuquerque Marques, Coordenador(a)-Geral de Consultoria Técnica e Sanções Administrativas**, em 10/06/2021, às 18:38, 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 15/06/2021, às 15:31, 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 **14524764** e o código CRC **99146F25**

O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site

<http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.



14883965



08012.001476/2019-59



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

DESPACHO Nº 460/2021/CSA-SENACON/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08012.001476/2019-59

Representante: Instituto Defesa Coletiva

Representado: Banco Cetelem 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 28/2021/CSA-SENACON/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ** (14524764), 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\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais)** ao **Banco Cetelem S.A.**, pessoa jurídica de direito privado, regularmente inscrita sob o nº **CNPJ nº 00.558.456/0001-71**, assim, 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 11/06/2021, às 10:36, 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 **14883965** e o código CRC **82ACA3F2**.
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.