



ILUSTRÍSSIMO SENHOR COORDENADOR GERAL DE GERENCIAMENTO DO PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Processo nº: 35014.439622/2021-92
Procedimento: Processo Administrativo
Interessado: Banco Cetelem S.A.
Ref.: Ofício SEI n. 262/2022/CGPAG/DIRBEN-INSS

BANCO CETELEM S.A., já qualificado no processo administrativo indicado à epígrafe, vem, respeitosamente, à presença deste Ilustríssimo Coordenador, por seus advogados, em atenção ao Ofício SEI n. 262/2022/CGPAG/DIRBEN-INSS, interpor, com base no art. 52-A, inciso VII, e § 1º, da IN n. 28 de 2008, RECURSO ADMINISTRATIVO COM PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO em face da decisão que suspendeu o recebimento de novas consignações pela instituição financeira ora recorrente.

I. O OBJETO DO RECURSO

1. O Banco Cetelem recebeu em 14 de junho de 2022 notificação desta r. Coordenadoria Geral de Gerenciamento do Pagamento de Benefícios acerca da aplicação de penalização “de SUSPENSÃO DO RECEBIMENTO DE NOVAS CONSIGNAÇÕES/RMC em benefícios de aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social e de beneficiários do BPC, pelo prazo de 15 (QUINZE) DIAS ÚTEIS”.
2. Segundo a referida notificação, a penalização foi aplicada em razão da constatação das seguintes irregularidades:



a) envio do comando de averbação para efetuar descontos no benefício e/ou efetuar depósitos na conta bancária do beneficiário, decorrentes de contratação de crédito consignado não autorizadas por ele, nas formas previstas no art. 3º e inciso I do art. 15;

b) reclamações ou recomendações oriundas de órgãos de fiscalização e/ou de defesa do consumidor, bem como sentenças judiciais transitadas em julgado tratando de prática lesiva ao beneficiário ou ao INSS.

3. Essas irregularidades, ainda segundo a referida notificação, foram apuradas pela Nota Técnica n. 19/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS, que fundamentou a aplicação da penalização de suspensão nos seguintes termos:

Nos termos do que dispõe o artigo 3º da Instrução Normativa PRES/INSS nº. 28, de 16 de maio de 2008, existem algumas condições que obrigatoriamente devem ser observadas para a celebração de contratos de empréstimos consignados em benefício previdenciário, de forma a proporcionar maior segurança jurídica aos segurados, bem como coibir ações abusivas por parte dos bancos e demais instituições financeiras. No que tange à manifestação de vontade do segurado na realização de referidas operações financeiras, importante transcrever os incisos II e III de supramencionado artigo, senão vejamos:

[...]

De igual forma, dispõe o artigo 15, inciso I o seguinte:

[...]

Depreende-se, assim, que a realização de empréstimos consignados em benefício previdenciário depende da autorização expressa do segurado, destacando-se que a manifestação de vontade é válida apenas enquanto subscreta pelo titular do benefício.

Pois bem. no documento SEI 5737399, consta o Ofício 169/2019, emitido pelo Juiz de Direito Flávio Roberto Pessoa de Moraes, do Juizado Especial Cível, Criminal e de Fazenda Pública, da Comarca de Pau dos Ferros/RN, no qual cientifica-se o INSS acerca da decisão proferida nos autos do processo 0010285-60.2018.8.20.0108, promovido em face do Banco Cetelem S.A., bem como para que fossem adotadas as medidas administrativas cabíveis a fim de identificar eventuais falhas no sistema do banco demandado, no que diz respeito à contratação de consignados



sem a observância das cautelas estabelecidas na Instrução Normativa PRES/INSS 28/2008. A sentença proferida nos autos de referido processo, por sua vez, determinou a nulidade dos contratos de empréstimos consignados questionados na ação promovida pelo Sr. João de Deus Lima, tendo em vista a não comprovação da contratação dos serviços pelo banco requerido, ou seja, não houve a apresentação da manifestação expressa do beneficiário para a celebração dos contratos.

No documento SEI 5737401, consta acórdão proferido pela Segunda Turma Recursal dos Juizados Especiais do Distrito Federal (Recurso inominado 0707199-27.2018.8.07.0003. Recorrente: Silvia Maria da Conceição Silva. Recorrido: Banco Ceitem S.A.), que também apresenta decisão judicial transitada em julgado em desfavor do banco demandando. Conforme trecho do acórdão, o colegiado concluiu que "após detida análise dos documentos colacionados pelas partes aos autos, tenho que, no presente caso, a autora não foi suficientemente informada acerca da sistemática de funcionamento do contrato, em claro desatendimento ao art. 6º, II e III e art. 46, ambos do CDC. De fato, o contrato juntado pelo réu aos autos está em branco, contendo somente a assinatura da autora. Não consta o valor, a quantidade de parcelas a serem consignadas no benefício previdenciário, o termo final da quitação da dívida e nem a informação se o valor do pagamento mínimo da fatura do cartão de crédito correspondia ou não ao valor da parcela do empréstimo".

Nos documentos SEI 5737407 e 5737413 constam ofícios emitidos pelo Juízo de Direito da Comarca de União da Vitória, do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (no bojo dos Processos 0000360-47.2018.8.16.0174 e 006980.41.2019.8.16.0174), em que ambos solicitam desta Autarquia Previdenciária a adoção de providências no sentido de apurar as atividades das instituições financeiras conveniadas ao INSS, eis que estariam flagrantemente burlando a legislação que trata da matéria que rege a operação de contratos de empréstimos consignados em benefício previdenciário. Ressalte-se que referidos processos judiciais constam em seu polo passivo, o Banco Cetelem S.A.

No documento SEI 5737412 apresenta-se denúncia endereçada à Direção do INSS, com cópia para a Controladoria Geral da União, promovida pelo advogado José Rubens Medeiros (OAB/MG 64.514), representando o senhor Dairo Rosa de Andrade, em que informa que houve fraude na contratação de cartão de crédito consignado (RMC), por meio de falsificação grosseira de sua assinatura, bem como outros dados divergentes do segurado. Anexou à denúncia, cópia da correspondência



eletrônica na qual constava a cópia do contrato fraudulento, solicitando a adoção de providências.

No documento SEI 5737414, consta o Ofício nº. 420/2020 da 1ª Vara Cível de Sobradinho, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, no qual solicita ao INSS que "proceda à imediata exclusão da cobrança relativa à Proposta de Adesão - Cartão de Crédito Consignado do Banco CETELEM S/A, de Nº 97-819736506/16, ou qualquer outro valor, referente à rubrica RMC, pactuado em Banco Cetelem S/A, CNPJ: 00.558.456/0001-71, nos proventos de Cláudio Josué Givioni Picanco, Benefício nº: 167.405.578-9, CPF 057.474.492-49, nos termos da Sentença ID 70894156, proferida nos autos da Ação PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL Nº. 0703717-91.2020.8.07.0006, proposta por CLAUDIO JOSUE GIVIONI PICANCO, CPF 057.474.492-49 contra BANCO CETELEM S/A, CNPJ: 00.558.456/0001-71, em trâmite nesta Vara Cível."

Importante ressaltar que apesar dos documentos elencados acima descreverem a realização de práticas abusivas pelo Banco Cetelem S.A., especialmente quanto à celebração de contratos de empréstimos consignados, seja por meio de depósito em conta, seja por meio de cartão de crédito consignado, a instituição financeira em momento algum, na sua defesa apresentada, impugnou referidas provas. Com efeito, o Banco Cetelem S.A. limitou-se a defender que os processos e reclamações apresentados no presente processo não são indicativos de descumprimento das obrigações legais e administrativas a que se submete, visto que a maior parte das reclamações e processos judiciais são anteriores a 2019, "época em que houve a implantação das adequações realizadas em cumprimento às alterações dispostas na IN nº 100, em especial no art. 21-A, que tratou do "Termo de Consentimento Esclarecido", trazendo grande mudança na forma de contratação do crédito consignado".

Ocorre que referido argumento não merece acatamento, visto que as práticas abusivas não estão relacionadas a inovações legislativas quanto às operações de crédito consignado, mas quanto a ausência de elementos que caracterizem a existência e validade de um negócio jurídico. Em outras palavras, a manifestação de vontade exerce papel importante no negócio jurídico, sendo seu elemento basilar e orientador. Além do mais, a Instrução Normativa PRES/INSS nº. 28 é do ano de 2008, quando da realização dos contratos aqui mencionados, já existia previsão legal expressa quanto à autorização de forma expressa do titular do benefício para validar a realização de operação de crédito consignado em benefício previdenciário. Assim, apresenta-se sem fundamento referido



tópico da defesa, diante dos fatos e provas apresentados, bem como considerando os atos normativos que regem a matéria.

Saliente-se ainda que, mesmo que se considere que o Banco aqui oficiado possua uma Política de Segurança da Informação dos Dados dos seus clientes em consonância com o Código de Defesa do Consumidor, às resoluções do Conselho Monetário Nacional, às instruções normativas do INSS, bem como com os atos normativos de outros órgãos reguladores da atividade financeira, não apresentou-se qualquer argumento plausível e consistente no sentido de comprovar a sua atuação efetiva no sentido de exercer diligentemente o dever de vigilância e fiscalização das atividades realizadas, seja de forma direta, seja por meio de correspondentes bancários, para coibir ações lesivas e fraudulentas em operações de crédito consignado que envolve beneficiários do RGPS.

Acrescente-se ainda que o representado, conforme Ofício nº. 201/DIRBEN/INSS (SEI 4362144) - que trata do Levantamento do quantitativo de manifestações referentes a empréstimos bancários no sistema de Ouvidoria - SOUWEB - consta como uma das 10 (dez) empresas que possui o maior número de reclamações na Ouvidoria do INSS, no que tange a práticas abusivas na concessão de empréstimos consignados.

4. Com base nesses fundamentos, a Nota Técnica n. 19 de 2022 da Divisão de Consignação em Benefícios concluiu o seguinte:

Considerando que houve observância do devido processo legal, bem como foram garantidas a ampla defesa e o contraditório de forma efetiva, observando-se o rito previsto pelo 52-A, especialmente o seu inciso VI, da Instrução Normativa PRES/INSS n.º 28, de 16 de maio de 2008, e tendo em vista ainda as penalidades previstas pelo art. 52 da mesma Instrução Normativa (com alterações promovidas pela Instrução Normativa PRES/INSS nº. 134, de 22 de junho de 2022), esta Divisão de Consignações em Benefícios - DCBEN - entende que restaram comprovados os indícios de irregularidades cometidos pelo Banco Cetelem S.A, dadas as inúmeras reclamações, denúncias e fatos trazidos ao conhecimento do INSS, por meio de diversos canais.

As ocorrências praticadas irregularmente pelo oficiado, nos termos do que foi apurado no presente processo administrativo foram as seguintes:



a) envio do comando de averbação para efetuar descontos no benefício e/ou efetuar depósitos na conta bancária do beneficiário, decorrentes de contratação de crédito consignado não autorizadas por ele nas formas previstas no art. 3º e inciso I do art. 15;

b) reclamações ou recomendações oriundas de órgãos de fiscalização e/ou de defesa do consumidor, bem como sentenças judiciais transitadas em julgado tratando de prática lesiva ao beneficiário ou ao INSS;

À prática descrita pela conduta da alínea b encontra-se tipificada pelo artigo 52, inciso II, alínea i, pela qual se aplica a penalidade de suspensão do recebimento de novas consignações/RMC, pelo prazo de 5 (cinco) dias úteis.

Já a prática descrita pela conduta da alínea a, encontra-se tipificada pelo artigo 52, inciso IV, alínea b, pela qual se aplica a penalidade de suspensão do recebimento de novas consignações/RMC, pelo prazo de 15 (cinco) dias úteis.

Para efeitos dosimetria da penalidade, sugere-se a aplicação da que descreve a conduta de maior gravidade.

Pelo exposto, esta Divisão de Consignação em Benefícios (DCBEN) recomenda a aplicação da pena de SUSPENSÃO DO RECEBIMENTO DE NOVAS CONSIGNAÇÕES/RMC, PELO PRAZO DE 15 (QUINZE) DIAS ÚTEIS, ao Banco Celetem S.A., nos termos do ART. 52, INCISO IV, ALÍNEA B.

Por fim e em conformidade ao que determina o inciso VI do Art. 52-A da Instrução Normativa PRES/INSS nº 28/2008, encaminhe-se à Coordenação-Geral de Pagamentos e Gestão de Serviços Previdenciários, com trâmite pela Coordenação de Pagamento e Gestão de Benefícios para apreciação, manifestação e providências que julgar cabíveis.

5. Conforme se passa a demonstrar, a penalização aplicada ao Banco Cetelem deverá ser revista, tendo em vista a existência de diversas nulidades no procedimento administrativo que deu ensejo à sanção e tendo em vista que, no mérito, não há ilegalidade na conduta da instituição financeira ora recorrente, que possui procedimentos modernos e seguros de contratação de empréstimo consignado com beneficiários deste r. INSS.



II. PRELIMINARMENTE: A NULIDADE DA SANÇÃO APLICADA AO BANCO CETELEM

A. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL: NÃO HÁ DECISÃO DA CGGPB, CONFORME DETERMINADO PELO ART. 52-A, INCISO VII, DA IN N. 28 DE 2008

6. O art. 52-A, incisos VI e VII, da IN n. 28 de 2008, determina que, após a apresentação de defesa, o procedimento administrativo deve seguir o seguinte rito:

Art. 52-A. As penalidades previstas neste capítulo serão aplicadas mediante observância do devido processo legal, respeitados o contraditório e a ampla defesa, a ser desenvolvido nas seguintes fases:

[...]

VI - esgotadas as providências previstas nos incisos I a V do caput, a DCONB elaborará Nota Técnica nos autos e proporá à Coordenação-Geral de Gerenciamento do Pagamento de Benefícios – CGGPB o arquivamento ou a aplicação de penalidade específica, dentre as previstas neste capítulo;

VII - a CGGPB decidirá nos autos, concordando com a Nota Técnica expedida pela DCONB, ou dela discordando, motivadamente, caso em que poderá agravar a sanção, abrandá-la ou absolver a instituição financeira ou sociedade de arrendamento mercantil, ou mesmo propor novas diligências, a fim de complementar a instrução processual, caso entenda que a Nota Técnica foi insuficiente para formular seu juízo.

7. Como se viu, após a elaboração de Nota Técnica pela Divisão de Consignações em Benefícios – DCONB o processo deve necessariamente ser remetido para decisão da Coordenação Geral de Gerenciamento do Pagamento de Benefícios – CGGPB.

8. Ocorre que, apesar do envio realizado pela Divisão de Consignações em Benefícios – DCONB, a Coordenação Geral de Gerenciamento do Pagamento de Benefícios não proferiu decisão, dando-se apenas “ciente” da Nota Técnica e



encaminhando os autos para Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão, conforme se verifica do despacho CPGB 8057391.

9. A Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão, por sua vez, percebeu o vício relativo à ausência de decisão e determinou o retorno dos autos à Coordenação Geral de Gerenciamento do Pagamento de Benefícios (Despacho DIRBEN 8092053) para atendimento do quanto disposto no art. 52-A, inciso VII, da IN n. 28 de 2008. Esse despacho veio redigido nos seguintes termos (sublinhamos):

1. Ciente da NOTA TÉCNICA Nº 19/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS (7970703), emitida pela Divisão de Consignação em Benefícios, recomendando a aplicação da pena de SUSPENSÃO DO RECEBIMENTO DE NOVAS CONSIGNAÇÕES/RMC, PELO PRAZO DE 15 (QUINZE) DIAS ÚTEIS, ao Banco Ceitem S.A., nos termos do art. 52, inciso IV, alínea 'b', da Instrução Normativa INSS/PRES nº 28, de 16 de maio de 2008.

2. Considerando que o inciso VII do art. 52-A da Instrução Normativa INSS/PRES nº 28, de 16 de maio de 2008, estabelece que "a CGGPB decidirá nos autos, concordando com a Nota Técnica expedida pela DCONB, ou dela discordando, motivadamente, caso em que poderá agravar a sanção, abrandá-la ou absolver a instituição financeira ou sociedade de arrendamento mercantil, ou mesmo propor novas diligências, a fim de complementar a instrução processual, caso entenda que a Nota Técnica foi insuficiente para formular seu juízo ", com o objetivo de impedir a supressão de instâncias administrativas, que poderia ensejar nulidade processual, restitua-se à CGPAG para decisão meritória.

10. Ocorre que a Coordenação-Geral de Gerenciamento do Pagamento de Benefícios – CGGPB, mesmo após a ressalva da Diretoria de Benefícios, apenas se deu por ciente do despacho DIRBEN 8092053 e determinou a expedição de ofício ao Banco Cetelem para ciência de uma decisão que nunca foi proferida.



11. Essa realidade revela inequívoca nulidade do procedimento administrativo que constitui os autos, tendo em vista a indevida supressão de instância, que viola a garantia do devido processo legal prevista no art. 5º, incisos LIV, da Constituição Federal.

12. Destaca-se que a decisão Coordenação Geral de Gerenciamento do Pagamento de Benefícios – CGGPB, para além de constituir o meio pelo qual a penalização é conformada, é de suma importância para o administrado, na medida em que este ato poderá discordar da conclusão da Nota Técnica emitida Divisão de Consignações em Benefícios – DCONB e decidir a favor do administrado.

13. É nessa perspectiva que se requer, rogando novamente as mais respeitadas vênias, que seja declarada a nulidade da penalização aplicada.

B. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO: APLICAÇÃO DAS ALTERAÇÕES DA IN N. 134 DE 2022 SEM QUE HOUVESSE INTIMAÇÃO DO RECORRENTE SOBRE AS NOVAS MEDIDAS.

14. O Banco Cetelem, conforme se extrai do ofício de SEI n. 5939901, foi notificado em dezembro de 2021 para apresentar defesa no processo administrativo que constitui os autos acerca de condutas que suspostamente violariam os seguintes dispositivos (sublinhamos):

As condutas descritas, se confirmadas, constituem afrontas diretas ao disposto nos arts. 1º, 3º, 21, 21-A e 47 da Instrução Normativa PRES/INSS n.º 28, de 16 de maio de 2008 (com todas as alterações até a Instrução Normativa PRES/INSS nº 114, de 22 de abril de 2021, publicada no DOU nº 75, de 23/04/2021, Seção 1, pág. 109), bem como às Cláusulas do Acordo de Cooperação Técnica - ACT - celebrado entre essa Instituição Financeira e o INSS, sem prejuízo das demais culminações legais de natureza consumerista, cível e/ou criminal.



15. Ocorre que, para surpresa do recorrente, a nota técnica que recomendou a penalização de suspensão do recebimento de novas consignações se baseou tão somente nos dispositivos da recente IN n. 134 de 22 de junho de 2022, que alterou a IN n. 28 de 2008, sobre os quais o Banco Cetelem nunca se manifestou.

16. Toda a adequação legal das condutas objeto dos autos foram modificadas para o art. 52, inciso II, alínea i, e inciso IV, alínea b, trazidos pela IN n. 134 de 2022, que entrou em vigor há menos de um mês do protocolo do presente recurso.

17. Essa realidade pode ser facilmente verificada na conclusão da referida Nota Técnica, que veio redigida nos seguintes termos (sublinhamos):

Considerando que houve observância do devido processo legal, bem como foram garantidas a ampla defesa e o contraditório de forma efetiva, observando-se o rito previsto pelo 52-A, especialmente o seu inciso VI, da Instrução Normativa PRES/INSS n.º 28, de 16 de maio de 2008, e tendo em vista ainda as penalidades previstas pelo art. 52 da mesma Instrução Normativa (com alterações promovidas pela Instrução Normativa PRES/INSS nº. 134, de 22 de junho de 2022), esta Divisão de Consignações em Benefícios - DCBEN - entende que restaram comprovados os indícios de irregularidades cometidos pelo Banco Cetelem S.A, dadas as inúmeras reclamações, denúncias e fatos trazidos ao conhecimento do INSS, por meio de diversos canais.

As ocorrências praticadas irregularmente pelo oficiado, nos termos do que foi apurado no presente processo administrativo foram as seguintes:

a) envio do comando de averbação para efetuar descontos no benefício e/ou efetuar depósitos na conta bancária do beneficiário, decorrentes de contratação de crédito consignado não autorizadas por ele nas formas previstas no art. 3º e inciso I do art. 15;

b) reclamações ou recomendações oriundas de órgãos de fiscalização e/ou de defesa do consumidor, bem como sentenças judiciais transitadas em julgado tratando de prática lesiva ao beneficiário ou ao INSS;



À prática descrita pela conduta da alínea b encontra-se tipificada pelo artigo 52, inciso II, alínea i, pela qual se aplica a penalidade de suspensão do recebimento de novas consignações/RMC, pelo prazo de 5 (cinco) dias úteis.

Já a prática descrita pela conduta da alínea a, encontra-se tipificada pelo artigo 52, inciso IV, alínea b, pela qual se aplica a penalidade de suspensão do recebimento de novas consignações/RMC, pelo prazo de 15 (cinco) dias úteis.

Para efeitos dosimetria da penalidade, sugere-se a aplicação da que descreve a conduta de maior gravidade.

18. Destaca-se que, no caso do art. 52, inciso IV, alínea b, sequer havia correspondência na IN n. 28 de 2008 antes de 22 de junho de 2022.

19. É por essa razão que se defende a nulidade da penalização aplicada, que foi baseada em ato diverso do qual fundamentou a instauração do processo administrativo e do qual a instituição financeira baseou a sua defesa.

20. A modificação do fundamento pela decisão final sem que ao menos o recorrente fosse intimado, revela flagrante violação aos direitos dos administrados previstos nos arts. 3º, incisos II e III, e 28 da Lei n. 9.784 de 1999, bem como os princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal previstos no art. 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal.

21. Diante de tanto requer-se seja declarado nula a penalização aplicada ao Banco Cetelem.



C. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO: AUSÊNCIA DE VISTA PARA FALAR SOBRE O OFÍCIO Nº. 201/DIRBEN/INSS

22. Por fim, o Banco Cetelem ainda entende haver nulidade no processo administrativo que constitui os autos, tendo em vista que a sanção aplicada foi baseada em documento sobre o qual não foi dado vista para o ora recorrente se manifestar.

23. Na parte final de sua fundamentação, a Nota Técnica n. 19/2022 afirmou o seguinte:

Acrescente-se ainda que o representado, conforme Ofício nº. 201/DIRBEN/INSS (SEI 4362144) - que trata do Levantamento do quantitativo de manifestações referentes a empréstimos bancários no sistema de Ouvidoria - SOUWEB - consta como uma das 10 (dez) empresas que possui o maior número de reclamações na Ouvidoria do INSS, no que tange a práticas abusivas na concessão de empréstimos consignados.

24. Ocorre que o Banco Cetelem não teve a oportunidade de se defender na demanda que constitui os autos do referido ofício “que trata do Levantamento do quantitativo de manifestações referentes a empréstimos bancários no sistema de Ouvidoria – SOUWEB”.

25. Várias são as questões que podem emergir do documento não impugnado pelo recorrente, cuja análise não pode ser isolada e em números absolutos, sem considerar, por exemplo, o número total de empréstimo concedidos, número total de reclamações improcedentes ou resolvidas.

26. Tudo isso deveria e poderia ter sido objeto de manifestação pelo Banco Cetelem, caso tivesse sido intimado. Como assim não ocorreu, é inequívoca a violação aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal previstos no art.



5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal, e nos arts. 3º, incisos II e III, e 28 da Lei n. 9.784 de 1999.

27. Em vista do exposto, requer-se, por mais essa razão, seja declarada a nulidade da penalização aplicada ao ora recorrente.

III. A AUSÊNCIA DE FUNDAMENTO PARA SANÇÃO

A. AS RECLAMAÇÕES INDICADAS NA NOTA TÉCNICA NÃO SÃO INDICATIVOS DE DESCUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES PELO RECORRENTE

28. A Nota Técnica que recomendou a aplicação de sanção de suspensão do recebimento de novas consignações ao Banco Cetelem se baseou em seis reclamações para concluir pelo enquadramento no artigo 52, inciso II, alínea i, e inciso IV, alínea b, da IN n. 28 de 2008, na redação dada pela IN n. 134 de 2022. O destaque a essas reclamações se deu com o objetivo de ressaltar a existência de suposta abusividade que não foi objeto de impugnação pelo ora recorrente.

29. De início, cabe esclarecer que não é verdade que a instituição financeira “em momento algum, na sua defesa apresentada, impugnou referidas provas”. As referidas reclamações foram impugnadas sob a perspectiva de que não são indicativos de descumprimento das obrigações legais e administrativas a que se submete o Banco Cetelem.

30. A opção por não apresentar impugnação específica aos fatos seu deu na medida em que essas questões já foram efetivamente analisadas e resolvidas nas vias judicial e administrativa, com a cominação da sanção que se entendeu adequada.



31. Destaca-se, a título de exemplo, os casos do Sr. João de Deus Lima (SEI n. 5737399), cuja demanda tramitou sob o n. 0010285-60.2018.8.20.0108, na Comarca de Pau de Ferro no Rio Grande do Norte, e o Banco Cetelem firmou um acordo com o autor, no qual todos os valores reclamados foram estornados.

32. Nesse mesmo sentido caminhou a reclamação do Sr. Dairo Rosa de Andrade (SEI n. 5737412), cuja reclamação foi resolvida por acordo firmado entre as partes, no qual a operação foi liquidada e o autor devidamente indenizado.

33. O caso da Sra. Silvia Maria da Conceição Silva (SEI n. 5737401), por outro lado, não houve irregularidade apesar do acórdão desfavorável. Isso porque, nesse processo, a autora questionava a existência de empréstimo consignado não contratado, mas em contestação o ora recorrente comprovou que os descontos se deram em razão do saque em cartão de crédito de consignado devidamente contratado. Juntou, a esse propósito, proposta de adesão assinada e o respectivo contrato, onde ambos deixavam absolutamente claro a contratação do produto e a forma do funcionamento do cartão de crédito consignado.

34. Nesse mesmo sentido são os casos do Senhores Pedro Gonçalves (SEI n. 5737407), Antônio Domingos Seccon (SEI n. 5737413) e Cláudio Josué Givoni Picanco (SEI n. 5737412). Em todos esses processos as operações com cartão de crédito consignado foram regulares, tendo em vista que realizadas mediante assinatura de proposta de adesão na qual continha todas as informações necessárias para compreensão do produto.

35. Os casos dos Srs. Pedro Gonçalves e Cláudio Josué são ainda mais emblemáticos. Muito antes das reclamações realizadas, os dois consumidores desbloquearam os cartões e realizaram movimentações sistemáticas, o que revela que o suposto desconhecimento



na contratação nunca ocorreu. De forma a não ficar dúvida quanto a esse ponto, o ora recorrente anexa ao presente recurso as telas de desbloqueio e que comprovam a utilização dos cartões.

36. É nessa medida que se defende a controvérsia decorrente desses 4 últimos casos acima destacados não é sobre falha do produto, mas sobre a compreensão do contrato pelos consumidores, questão altamente subjetiva e que não tem o condão de caracterizar qualquer problema nos mecanismos de contratação e na política geral do Banco Cetelem.

37. A verdade é que, conforme afirmado em sede de defesa, ainda que todos esses casos fossem, de fato, contratações irregulares, isso não seria indicativo de descumprimento das obrigações legais e administrativas a que se submete o Banco Cetelem. Isso porque a violação às normas da IN n. 28 de 2008 aptas a acarretar penalizações tão graves como a de suspensão, somente ocorre quando há um descumprimento sistemático e deliberado das normas implementadas por essa r. Autarquia.

38. Casos individuais e isolados devem ser tratados pelo judiciário e os órgãos de defesa do consumidor, considerando o quanto disposto no Código de Defesa do Consumidor e do Código Civil, reduzindo-se as soluções, quando for o caso, ao retorno ao *status quo ante* e indenizações.

39. Foi exatamente isso que defendeu o recorrente em sede defesa. Não é razoável penalizar o Banco Cetelem à suspensão de suas atividades sob a justificativa de que “as práticas abusivas não estão relacionadas a inovações legislativas quanto às operações de crédito consignado, mas quanto a ausência de elementos que caracterizem a existência e validade de um negócio jurídico”.



40. Avaliar individualmente a validade de determinado negócio jurídico é tarefa do judiciário e dos órgãos de defesa do consumidor. A essa autarquia caberia a fiscalização maior, mais abrangente e mais técnica, na qual se verifica a existência de descumprimento sistemático e deliberado das normas atinentes ao crédito consignado (o que não é o caso, como se demonstrou exaustivamente em sede defesa e se verá adiante).

41. Além disso, o fato de a maioria desses processos e reclamações terem sido julgados procedentes induz à equivocada conclusão de que a grande maioria das reclamações feitas por clientes tem o mesmo resultado.

42. O equívoco na utilização desses processos como amostragem se dá porque esconde o fato de que a imensa maioria das reclamações e processos judiciais são anteriores a 2019, época em que houve a implantação das alterações dispostas na IN n. 100, em especial no art. 21-A, que tratou do “Termo de Consentimento Esclarecido”, trazendo grande mudança na forma de contratação do crédito consignado, conferindo maior segurança na informação sobre o produto contratado.

43. Quanto a esse ponto, trazido também em sede de defesa, vale esclarecer a seguinte afirmação da Nota Técnica da Divisão de Consignação em Benefícios:

Além do mais, a Instrução Normativa PRES/INSS nº. 28 é do ano de 2008, quando da realização dos contratos aqui mencionados, já existia previsão legal expressa quanto à autorização de forma expressa do titular do benefício para validar a realização de operação de crédito consignado em benefício previdenciário. Assim, apresenta-se sem fundamento referido tópico da defesa, diante dos fatos e provas apresentados, bem como considerando os atos normativos que regem a matéria.

44. O que se defendeu para esse particular não é que antes da referida IN n. 100 não “existia previsão legal expressa quanto à autorização de forma expressa do titular do benefício para validar a realização de operação de crédito consignado em benefício



previdenciários”, mas sim que, após esse normativo, houve significativa melhora na forma de manifestação da vontade do consumidor na tomada do crédito consignado, de modo que isso deveria ser considerado por esta Autarquia quando da tomada da sua decisão.

45. Aliás, esse é o problema de se partir de casos residuais para aplicação de penalização de normas de caráter geral, cuja aplicação deveria considerar a conduta do administrado como um todo e não casos isolados. Se a Nota Técnica da Divisão de Consignação em Benefícios tivesse ao menos analisado os números trazidos em defesa pelo recorrente, que demonstram serem residuais as condenações judiciais e administrativas, teria verificado que o Banco Cetelem cumpre a todos os normativos expedidos por esta r. Autarquia, e que o processo administrativo deve ser arquivado.

46. E para que não fique dúvida quanto a esse ponto, vale repisar no presente recurso os dados que revelam que a esmagadora maioria dos contratos firmados (até maio de 2022, estavam ativos 2.223.241 contratos de consignado e cartão de crédito consignado) são regulares e que a esmagadora maioria das reclamações e demandas judiciais são julgadas improcedentes. O índice de demandas frente à quantidade de operações (2.223.241), considerando o site consumidor.gov por exemplo, é de tão somente 0,020%, número absolutamente residual.

47. Outro ponto relevante em relação ao site consumidor.gov é que a maioria das demandas realizadas em desfavor do Cetelem em 2022 são relativas a não entrega do contrato ou de documentação relacionada a serviços¹, e não sobre os fatos que ensejaram a recomendação de suspensão pela Nota Técnica da Divisão de Consignação em pagamentos.

¹

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaWVjZDg0NzltYjcyYy00MDE5LWFhNmYtNzg0Zjg2ZWxzMmZDdiliwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRI0GRhNmJmZThlMSJ9>



48. Destaca-se, ainda, as reclamações administrativas feitas ao Banco Central. Elas possuem um índice médio de rejeição nos últimos 5 anos na ordem de 75%. É dizer, três quartos das reclamações apresentadas ao Banco Central são consideradas improcedentes. Essa proporção se repete nas reclamações recebidas pelos demais órgãos administrativos (97,6% no PROCON, por exemplo), conforme detalhado nos quadros abaixo.

49. Com relação a ações judiciais, o índice de êxito em 2021 do Banco Cetelem em ações que discutem contratos de crédito foi de 62%. Esse índice é um pouco inferior nos anos anteriores, mas nada que demonstre irregularidade grave de conduta por parte da instituição financeira em suas atividades. Aliás, o fato de o índice de êxito estar melhorando ao longo do tempo (e a análise dos números demonstra essa realidade, na medida em que se passou de um índice de 45% em 2017 para o índice de 62% em 2021) evidencia o comprometimento do Banco Cetelem em melhorar a segurança de seus contratos e a oferta de seus produtos (realidade que não foi considerada pela Nota Técnica da DCONB).

50. Trazendo esses dados para 2022, o recorrente tem mantido (em muitos casos aumentado) o seu índice de êxito. Em ações judiciais em crédito consignado, o êxito é de 66%. No caso do site consumidor.gov, por exemplo, o índice de resolutividade é de 88%. No canal do SAC, o mesmo índice atinge 99%.

51. Por outro lado, o número de reclamações apresentadas em desfavor do recorrente nunca representou sequer 0,5% de sua produção, o que revela a total eficiência dos mecanismos de segurança empregados e que estão sendo incessantemente atualizados.



52. É de se destacar ainda o fato de que o Banco Cetelem, assim como outras instituições financeiras, é alvo de ações perpetradas por advogados e consumidores denominados “habituais”, ou seja, que propõem ações judiciais repetidas e sem substrato jurídico concreto. Há diversas situações em que um mesmo consumidor promove dezenas e dezenas de ações concomitantes para tratar do mesmo contrato.

53. As planilhas abaixo, já apresentadas em sede de defesa, consolidam todas as informações descritas nos parágrafos anteriores:

	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Reclamações administrativas formais (Consumidor.gov.br)	1.429	2.855	10.317	3.053	2.098	19.752
Índice de resposta satisfatória dessas reclamações (%)	80,62%	77,27%	78,57%	76,74%	82,25%	79,10%
Quanto o total de reclamações representa na produção:	0,10%	0,10%	0,50%	0,20%	0,20%	0,90%

	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Reclamações administrativas formais (SAC)	ND	8.624	3.089	3.412	2.615	17.740
Índice de resposta satisfatória dessas reclamações (%)	ND	96%	99%	86%	99%	94%
Quanto o total de reclamações representa na produção:	ND	0,30%	0,20%	0,20%	0,20%	0,80%

	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Reclamações administrativas formais (BACEN)	2693	2935	2486	2378	1792	12284
Índice de resposta satisfatória dessas reclamações (%)	94%	88%	71%	53%	69%	75%
Quanto o total de reclamações representa na produção:	0,27%	0,32%	0,39%	0,30%	0,35%	0,33%
Quanto as reclamações legítimas representam na produção:	0,02%	0,04%	0,11%	0,14%	0,11%	0,08%



	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Reclamações administrativas formais (PROCON)	6996	7603	11570	6745	6961	39875
Índice de resposta satisfatória dessas reclamações (%)	93%	98%	99%	99%	99%	98%
Quanto o total de reclamações representa na produção:	0,71%	0,83%	1,80%	0,85%	1,35%	1,11%
Quanto as reclamações legítimas representam na produção:	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Quantidade de ações ajuizadas por advogados habituais ("agressores") contra o Cetelem	1585	2509	4453	9172	15606	33325
Índice de êxito (%):	50%	63%	65%	56%	76%	
Quanto o total de ações representa na produção:	0,16%	0,27%	0,69%	1,16%	3,03%	2,5%
Quanto as ações legítimas representam na produção:	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,3%	1,4%

	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Volume de contratos produzidos dos últimos anos	990.182	918.247	643.436	789.500	515.668	3.857.033

54. Como se pode verificar, a quantidade de reclamações não representa necessariamente irregularidades nos contratos. O volume de improcedência e o percentual de reclamações procedentes dentro do universo de contratos produzidos pelo Banco Cetelem demonstra com clareza essa realidade.

55. A Nota Técnica que aplicou a penalização partiu de casos antigos e absolutamente isolados. O Banco Celetem não tem como prática o envio de averbações não autorizadas ou o recebimento de reclamações ou demandas judiciais que julgadas procedentes (isso é exceção, como se viu nos quadros acima). Quando qualquer um desses fatos ocorrem, são em decorrência de fraude perpetrada por terceiros em ato criminoso, do qual o recorrente também é vítima e não se exime de realizar o

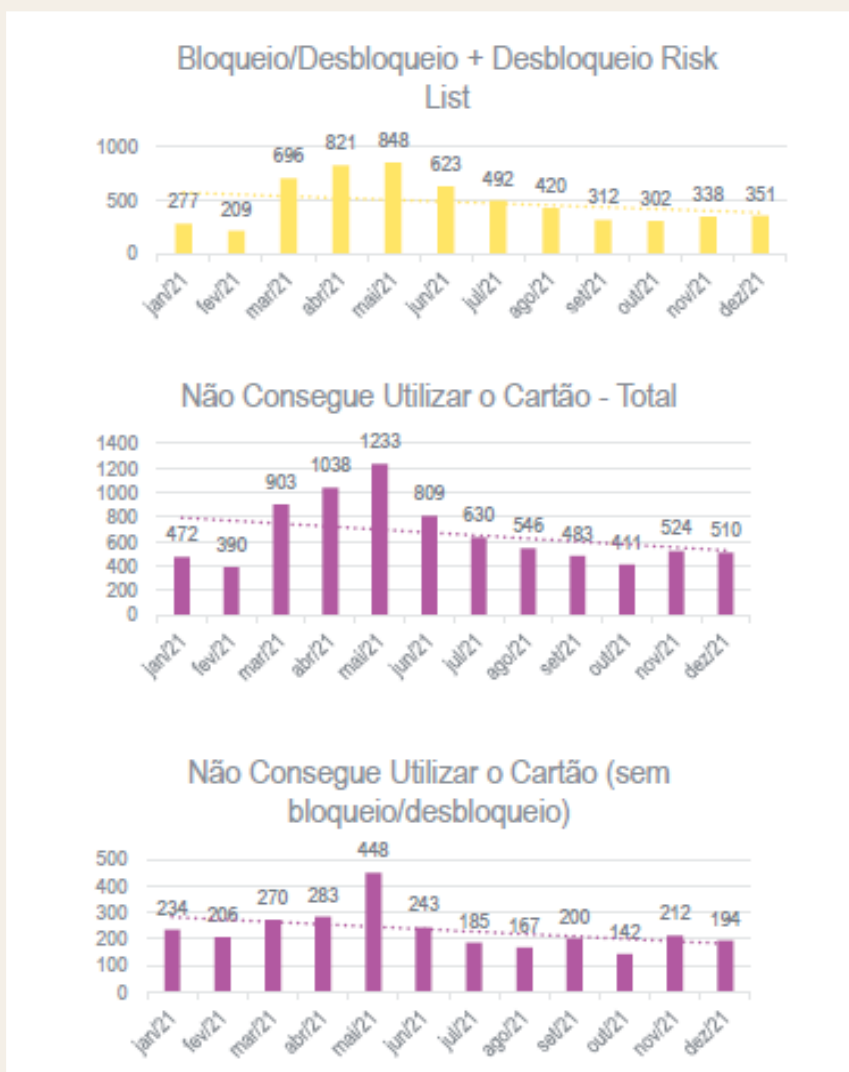


ressarcimento ao consumidor lesado (realidade vista nas reclamações citadas na Nota Técnica).

56. Em reforço a essa realidade, as telas abaixo trazem alguns dos principais motivos para as reclamações no ano de 2021. Como se pode verificar, um dos maiores é a dificuldade do cliente em utilizar o cartão. Esse motivo não necessariamente depende da conduta da instituição financeira, estando ligado à forma de utilização do produto por parte do cliente.

57. Outro ponto relevante demonstrado pelos quadros abaixo é que o número de pessoas que não reconhecem o empréstimo e o número de pessoas que cancelam o cartão são substancialmente menores que os número de clientes que apresentam reclamação por não conseguirem utilizar o cartão, o que revela que a maioria dos consumidores estão em busca dos produtos do Celetem.





58. Como se percebe desses quadros, a visão consolidada de todas as reclamações relatadas, com as suas especificidades, e considerando o universo abrangente de atuação comercial do Banco Cetelem no mercado de empréstimo e cartão consignado, evidencia que eventuais falhas na prestação de serviços representam percentuais substancialmente pequenos – e aqui vale o destaque de que os números indicados acima se referem à atividade comercial do banco como um todo, não apenas ao produto consignado -, o que demonstra a inexistência de prática comercial lesiva às normas que regulam o crédito consignado.



59. É por essas razões que se requer seja reformada a decisão recorrida para afastar a penalidade aplicada, tendo em vista que as condutas descritas são isoladas, decorrentes de fraude, não representando que o recorrente descumpra as normas para contratação de empréstimo consignado com beneficiários do INSS.

B. A ATUAÇÃO EFETIVA DO BANCO CETELEM PARA GARANTIR A SEGURANÇA NA CONTRATAÇÃO DE CRÉDITO CONSIGNADO

60. A Nota Técnica que recomendou a aplicação de sanção de suspensão do recebimento de novas consignações afirmou que o Banco Cetelem:

[...] não apresentou-se qualquer argumento plausível e consistente no sentido de comprovar a sua atuação efetiva no sentido de exercer diligentemente o dever de vigilância e fiscalização das atividades realizadas, seja de forma direta, seja por meio de correspondentes bancários, para coibir ações lesivas e fraudulentas em operações de crédito consignado que envolve beneficiários do RGPS.

61. A simples leitura da defesa apresentada pelo recorrente revela os inúmeros mecanismos e investimentos do Banco Cetelem para coibir ações lesivas e fraudulentas em operações de crédito consignado, o que pode ser perfeitamente verificado nos números apresentados no tópico anterior (todos ignorados pela Nota Técnica, frise-se), que revele que menos de 0,2% das operações realizadas são objeto de reclamações legítimas.

62. É importante reiterar que, em suas atividades e interações com o público consumidor, o Banco Cetelem não orienta e tampouco compactua com práticas abusivas. A política de concessão de crédito do Banco Cetelem abrange todo o contato existente com os clientes, desde o processo de negociação e venda até a sua validação e finalização, garantindo que todos recebam um atendimento condizente com as melhores práticas de



mercado, obtendo as informações necessárias de maneira clara, objetiva, correta e completa.

63. A este respeito, como já relatado, o Banco Cetelem destaca que no tocante à oferta e comercialização de crédito consignado, seja por meio de empréstimo ou de cartão de crédito, obedece a todos os normativos lavrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, com destaque para a IN n. 28 de 2008, com alterações da IN 100 de n. 2018, IN n. 106 de 2020, IN n. 107 de 2020 e agora IN n. 134 de 2022, bem como a todas as resoluções emanadas pelo Conselho Monetário Nacional – CMN pertinentes ao tema. Outro ponto relevante é que o Banco passa por auditorias internas e externas independentes, que avaliam o cumprimento da legislação.

64. Não bastasse isso, o recorrente adere ao Sistema de Autorregulação de Operações de Empréstimo Pessoal e Cartão de Crédito com Pagamento Mediante Consignação (“Autorregulação do Consignado”), da Febraban e da ABBC.

65. Com efeito, dentre as principais regras estabelecidas pela Autorregulação do Consignado, destaca-se a vedação às instituições signatárias e aos seus respectivos correspondentes bancários atuar de forma a prevalecer-se da vulnerabilidade do consumidor, tendo em vista a sua idade, saúde, conhecimento ou condição social na oferta de operações de crédito consignado (art. 3º).

66. No mesmo sentido, estabeleceu-se que a oferta da operação de crédito consignado, inclusive por meio de correspondente, deve ser objetiva, clara, precisa e completa, abordando as características do produto (art. 4º).

67. Esse é exatamente o caso do Banco Cetelem, que oferta de seus produtos sempre de maneira clara e com todas as informações importantes dispostas de maneira ostensiva. A preocupação da instituição financeira com a clareza na comunicação ao



consumidor é refletida no fato de que há um procedimento interno de validação dos materiais de marketing, no qual são destacadas todas as informações sobre cada produto, como normativos e regulamentação incidente, que servem de guia sobre a informação a ser transmitida ao consumidor. É importante ainda destacar que esse material passa por validação constante da área jurídica do Banco.

68. Nesse aspecto, para que se evidencie ainda mais as boas práticas na comercialização dos seus produtos, e em demonstração da sua seriedade em buscar resolver eventuais problemas, o Banco Cetelem tem adotado constantemente medidas para reduzir o índice de reclamações (o que vem acontecendo, como se viu no tópico anterior), ampliando a divulgação dos seus diversos canais de atendimento ao consumidor².

69. Ainda, destaca-se que o Banco Cetelem atua diretamente junto aos correspondentes bancários no país para orientá-los sobre as proibições contidas na IN n. 28 de 2008, na Autorregulação do Consignado e sobre os dispositivos da Lei Geral de Proteção de Dados, compartilhando constantemente diversas informações e orientações a respeito dos produtos, ofertas e atendimento ao cliente.

70. Registre-se também que o Banco Cetelem adota medidas efetivas contra os correspondentes bancários no país que, comprovadamente, praticam condutas em desconformidade com as regras comerciais e políticas do banco, ou que possuem alto índice de reclamações pelos consumidores, além de buscar aprimorar, como já dito, as medidas preventivas para evitar práticas abusivas pelos correspondentes.

71. A esse propósito, cabe destacar que o Cetelem implementou no primeiro semestre de 2022 o comitê de avaliação dos correspondentes bancário. Esse comitê

² <https://www.cetelem.com.br/central-relacionamento/contato-fale-conosco>



avalia internamente a governança dos correspondentes, os indicadores de ocorrências (reclamações, ações cíveis e fraudes) e os respectivos temas regulatórios. A partir da análise desses dados, são decididas eventuais penalidades aos correspondentes.

72. Somente em 2022, com a implementação desse comitê, foram descredenciados 57 correspondentes e bloqueados 215, o que revela a atuação sistemática do Cetelem no controle de qualidade de seus parceiros.

73. Também registra-se a política de proteção do Banco Cetelem ao consumidor que abrange todo o contato existente com os clientes e os usuários, desde o processo de negociação e venda até a sua validação e finalização, garantindo que todos recebam um atendimento condizente com as melhores práticas de mercado, obtendo as informações necessárias de maneira clara, objetiva, correta e completa, com o intuito exclusivo de aumentar o grau de satisfação dos clientes e usuários, proporcionando a eles uma aproximação contínua com o Cetelem.

74. Nessa perspectiva, importante mencionar a Resolução do CMN nº 4.539, de 24 de novembro de 2016, que dispõe sobre os princípios e política institucional de relacionamento com clientes e usuários de produtos de e de serviços financeiros, que é devidamente cumprida pelo Cetelem em todos os aspectos.

75. Cabe ainda ressaltar que o monitoramento dos indicadores de reclamações dos clientes é uma atividade permanente do Cetelem. Tanto que foi instituído em 2017 o “Comitê Cliente”, onde 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. É importante o destaque de que essa avaliação é feita em todos os canais (*call center*, ouvidoria, canais digitais, entre outros). Muito embora o Comitê Cliente especificamente tenha sido criado em 2017, o Banco sempre



manteve estrutura destinada a tratar de planos de ação voltados ao melhor atendimento ao cliente.

76. O Comitê Cliente foi criado com o intuito de proporcionar uma melhor experiência ao cliente, retroalimentar a instituição com o estudo de causas das reclamações, garantir a melhoria contínua de produtos e serviços, reduzir reclamações e ações cíveis ajuizadas contra o Banco Cetelem, avaliar as falhas de processos relacionadas aos clientes e responsabilização dos correspondentes e prestadores de serviços.

77. Já com relação à contratação de empréstimos consignados, e como meio de reforçar a segurança e prevenir fraudes, o Banco Cetelem informa que desde abril de 2020 suas contratações são formalizadas exclusivamente por meio digital.

78. Usando como exemplo a contratação do cartão de crédito consignado, se o cliente manifestar interesse no recebimento do cartão, com a digitação da proposta, é enviado um *link* para o seu celular, momento em que se iniciará o procedimento de contratação da operação com a formalização digital por meio da ferramenta de WhatsApp.

79. Quanto a esse ponto vale um esclarecimento relevante: realizada determinada operação em *mobile*, esse dispositivo fica vinculado ao CPF do primeiro contratante, não podendo ser utilizado por outro usuário.

80. Ao abrir o *link*, o cliente inicia uma interação virtual com o Banco Cetelem digitando um “Oi” acrescido do número do CPF para o início do atendimento digital. Após o cliente digitar seu CPF, inicia-se a interação automática, onde o cliente deverá anexar fotos de seus documentos (frente e verso) e uma foto do seu rosto capturada no momento da contratação (a denominada *selfie*). Cabe ressaltar que antes de qualquer



assinatura por parte do cliente há uma demonstração do resumo da oferta. Na própria página consta um passo a passo minucioso de como isso deve ser feito.

81. É importante o destaque de que esse processo sempre é revisado constantemente, com vistas a identificar eventuais fragilidades e garantir ainda mais segurança aos mecanismos de contratação. Outro destaque importante é que cada contratação é individualizada, devendo todo processo, inclusive a apresentação de documentos, ser repetido por completo em caso de nova contratação.

82. Verificando-se que o cliente juntou ao sistema toda a documentação requerida, é dado no mesmo *link* acesso ao contrato. Para o cartão consignado o cliente encontra a seguinte documentação: (i) sumário executivo (resumo das condições contratuais); (ii) Contrato de Adesão ao Cartão Consignado; (iii) “Termo de Consentimento Esclarecido ao Cartão de Crédito Consignado Cetelem”, conforme exigido pelo art. 21-A da IN/INSS nº 28 de 2008. Além disso, em todos os documentos existe a representação gráfica de um cartão de crédito para evidenciar ao cliente o produto que está contratando.

83. Após a leitura dos referidos documentos, o beneficiário deverá assinar digitalmente o contrato e o respectivo termo de consentimento. O fluxo que foi anexado à defesa demonstra visualmente o passo a passo dessa operação. O fluxo também é enviado aos correspondentes bancários e utilizado em seu treinamento, como medida para manter a sua atuação sempre alinhada com a orientação do banco e com o respeito à regulação que rege a matéria.

84. O processo de contratação de crédito consignado é bastante semelhante ao do cartão de crédito consignado, e pode ser verificado na jornada de contratação anexa ao presente recurso.



85. Vale destacar que, nos últimos anos, o Cetelem contratou diversas empresas parceiras para aumentar a segurança e modernizar a contratação digital dos produtos de consignado.

86. Destaca-se, a esse propósito, as empresas Newway (responsável pela prestação de serviço de interface para comunicação via WhatsApp junto ao cliente), Stoneage (responsável pela interface de comunicação ao cliente para envio dos documentos e motor de decisão para regras de prevenção a fraude) e a empresa Único (Empresa responsável pela biometria facial, cujas informações coletadas são intermediadas pelo motor de decisão da Stoneage).

87. Todo esse procedimento reduz sobremaneira o risco de qualquer possibilidade de fraude, e revela que, ao contrário do que entendeu a Nota Técnica que recomendou a penalização, o Banco Cetelem atua de forma absolutamente efetiva para modernizar e melhorar seus procedimentos de contratação, de modo a garantir a segurança de seus clientes.

88. Para além disso, o Banco Cetelem elabora contratos claros e precisos, que identificam a modalidade de crédito que se está contratando, os encargos sobre ela incidentes e os mecanismos de pagamento e cobrança dos débitos correspondentes, conforme se verifica das minutas que foram anexas à defesa.

89. De outro lado, o recorrente também divulga amplamente todos os seus meios de contato e atendimento para o cliente, cujas informações são apresentadas de forma simples e prática na sua página institucional na internet³, demonstrando que o consumidor pode acessar, realizar consultas, solicitar explicações ou esclarecer eventuais

³ <https://www.cetelem.com.br/emprestimos/emprestimo-consignado/conheca>



dúvidas a qualquer momento, dispondo, inclusive, de um serviço de apoio ao cliente disponível 24hs.

90. É por essas razões que não se tem dúvida do equívoco da conclusão da Nota Técnica que recomendou a suspensão, devendo esse entendimento ser reformado para afastar a penalização.

C. DESPROPORCIONALIDADE DA MEDIDA APLICADA: LIMITES AO PODER SANCIONADOR

91. Como se viu, eventos isolados demonstram, na verdade, a evidente inexistência de prática comercial lesiva ao conteúdo normativo. Nesse contexto, o número de reclamações deve ser visto em perspectiva, e não de forma absoluta, sob pena de uma análise distorcida dos fatos.

92. Forçoso reconhecer, desse modo, que a Nota Técnica que determinou a referida suspensão no caso concreto, em que não existem elementos fáticos a comprovar a existência de conduta lesiva, traduz irregular exercício de poder administrativo.

93. Se não bastasse a falta de motivo (fundamento jurídico) para a imposição da suspensão das suas atividades, o entendimento da Divisão de Consignação em Benefícios aqui impugnado padece de ilegalidade porque se mostra desproporcional e irrazoável na medida que impõe.

94. Não é demais lembrar que, no processo administrativo, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade devem ser observados pela Administração Pública, conforme expressamente disposto no art. 2º, caput, da Lei nº 9.784, de 1999.



95. Hely Lopes Meirelles⁴ entende que o princípio da razoabilidade “pode ser chamado de princípio da proibição de excesso, que, em última análise, objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública, com lesão aos direitos fundamentais”. Ainda de acordo com o doutrinador, o núcleo da noção do princípio da proporcionalidade se extrai do art. 2º, parágrafo único, inciso VI, da Lei nº 9.784/1999, ao vedar “imposições e obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público”.

96. No bojo da Nota Técnica da Divisão de Consignações em Benefícios observa-se que esses princípios não foram observados. Isso porque não se vê qualquer elaboração objetiva na decisão que explique a sanção imposta. Afora o número de reclamações elencadas e considerações genéricas sobre casos específicos e bastante antigos, não há qualquer elemento que possibilite ao administrado conhecer o que foi levado em consideração para aplicação da referida sanção, sendo a defesa apresentada quase que completamente ignorada.

97. Nota-se que, conforme anteriormente demonstrado, não há prática comercial do Banco recorrente identificada como conduta em desacordo com o CDC e com as normas do INSS, o que se comprova pelo limitadíssimo rol de reclamações que a Diretoria de Benefícios pôde levantar.

98. Não há que se falar que apenas 6 reclamações (sem qualquer análise acerca da validade e regularidade) em um volume de 7.109.240 contratos de empréstimos consignados e cartão consignados (período de 2019 até 2022) pudessem ser consideradas como prática abusiva do Banco. Aliado a esse fato, Cetelem comprovou as

⁴ Meirelles, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. Ed. Malheiros, 28ª Ed., 2003, p. 90/91.



suas boas práticas e os seus esforços em manter o estrito cumprimento das normas consumeristas e das normas que regulamentam o produto em discussão.

99. Desse modo, não pode ser considerada razoável pela ótica jurídico-administrativa a imposição da sanção de suspensão de contratação de empréstimos consignados considerando episódios isolados e desconsiderando o número relevante de êxito do recorrente em demandas administrativas e judiciais. Ao fazer isso, estar-se-ia excluindo do mercado, potencialmente de forma definitiva, um participante que se propõe justamente a aumentar a concorrência no setor bancário melhorando e barateando os serviços financeiros.

100. A sanção imposta, portanto, deve ser afastada porque não se justifica a partir dos critérios eleitos pela própria Divisão de Consignação em Benefícios desse INSS. Aplica-se, pois, a teoria dos motivos determinantes.

101. Não foi levado em consideração, também, que o Banco recorrente adotou todas as providências no sentido de aprimorar os seus controles internos, bem como mantém canais de atendimento e resolução de conflitos por meio dos seus sites ou por telefones específicos destinados a esse fim, conforme anteriormente informado.

102. Diante de tudo quanto exposto, espera o Banco Cetelem que a decisão administrativa ora recorrida seja anulada por falta de razoabilidade e proporcionalidade, afastando-se a sanção imposta.

D. A IRRETROATIVIDADE DA IN N. 134 DE 2022 PARA ATINGIR FATOS PRETÉRITOS A SUA VIGÊNCIA

103. Como já adiantado, a Nota Técnica que recomendou a penalização de suspensão do recebimento de novas consignações se baseou tão somente nos dispositivos da



recente IN n. 134 de 2022, que alterou a IN n. 28 de 2008, sobre os quais o Banco Cetelem nunca se manifestou.

104. Toda a adequação legal das condutas objeto dos autos foram modificadas para a redação do recentíssimo art. 52, inciso II, alínea i, e inciso IV, alínea b, trazidos pela IN n. 134 de 22 de junho de 2022, que entrou em vigor há menos de um mês do protocolo do presente recurso.

105. Ocorre que as condutas sobre as quais se baseou a Divisão de Consignação em Benefícios não eram típicas antes da entrada em vigor da referida IN n. 134 de 2022, notadamente a disposta no art. 52, inciso IV, alínea b, que penaliza com 15 dias úteis de suspensão:

[...] enviar o comando de averbação para efetuar descontos no benefício e/ou efetuar depósitos na conta bancária do beneficiário, decorrentes de contratação de crédito consignado não autorizada por ele nas formas previstas no art. 3º e inciso I do art. 15.

106. É nessa perspectiva que se defende a ilegalidade do ato administrativo ora impugnado, na medida em que viola o princípio da irretroatividade, previsto no art. 5º, incisos XXXVI e VL, da Constituição Federal, ao aplicar sanção com base em lei nova a fato anterior a sua vigência.

107. Quanto à impossibilidade de lei nova fundamentar a aplicação de instituto novo para fato posterior a sua vigência, vale a leitura do seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal que, *mutatis mutandis*, dispõe sobre entendimento no mesmo sentido ora defendido:

Direito Constitucional e Administrativo. Aposentadoria de integrante de carreira escalonada. Implementação dos requisitos antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 20/98. Direito adquirido. Inteligência do art. 3º da aludida emenda, bem como da Súmula nº 359 desta Corte.



Na regra do art. 8º, inciso II, da EC nº 20/98, relativa à exigência de efetivo exercício do cargo em que ocorrerá a aposentadoria por tempo mínimo de 5 anos, a expressão “cargo” deve ser interpretada como referência à “carreira”. Recurso extraordinário a que se nega provimento.

1. Em virtude da irretroatividade das leis e da proteção do direito adquirido, bem como do conteúdo da Súmula nº 359/STF e também da previsão do próprio art. 3º da EC nº 20/98, os proventos da inatividade obedecem às regras vigentes quando do implemento dos requisitos necessários à concessão da aposentadoria.

2. As normas de transição introduzidas pela EC nº 20/98, inclusive aquela prevista em seu art. 8º, inciso II, somente se aplicam aos servidores que, por ocasião do início de sua vigência, ainda não tinham direito adquirido à aposentação pelas regras até então aplicáveis. 3. A exigência inscrita no art. 8º, inciso II, da EC nº 20/98 (“cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria”) alcança dupla interpretação. Em se tratando de cargo isolado, a exigência será de cinco anos de efetivo exercício nesse cargo. Cuidando-se, contudo, de carreira escalonada, a expressão “cargo” deverá ser compreendida como “carreira”, de maneira que a exigência será de cinco anos de efetivo exercício naquela carreira. 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento, sendo fixada a seguinte tese de repercussão geral: “(i) ressalvado o direito de opção, a regra de transição do art. 8º, inciso II, da Emenda Constitucional nº 20/98, somente se aplica aos servidores que, quando de sua publicação, ainda não reuniam os requisitos necessários para a aposentadoria; (ii) em se tratando de carreira pública escalonada em classes, a exigência instituída pelo art. 8º, inciso II, da Emenda Constitucional nº 20/98, de cinco anos de efetivo exercício no cargo no qual se dará a aposentadoria deverá ser compreendida como cinco anos de efetivo exercício na carreira a que pertencente o servidor.”

(RE 662423, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-279, DIVULG 24-11-2020, PUBLIC 25-11-2020).

108. Diante de exposto, requer-se seja afastada a penalidade aplicada em face do Banco Cetelem, tendo em vista que baseada normativo cuja vigência é anterior às condutas imputadas.



IV. A NECESSIDADE DE ATRIBUIÇÃO DE EFEITO SUSPENSIVO AO PRESENTE RECURSO

109. Nos termos do art. 52, § 1º, da IN n. 28 de 2008:

Os recursos hierárquicos previstos neste artigo não têm efeito suspensivo, salvo se assim expressamente deferidos, de ofício ou mediante requerimento, pela autoridade recorrida ou pela autoridade competente para decidir o recurso, em casos de justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, devidamente motivados.

110. O art. 61, parágrafo único, da Lei n. 9.784 de 1999, possui redação semelhante ao dispor que “havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso”.

111. Em síntese, essa Coordenação Geral de Pagamento de Benefícios poderá atribuir efeito suspensivo ao presente recurso em caso de justo receio de prejuízo ou incerta reparação decorrentes dos efeitos do ato recorrido.

112. No caso dos autos, para além da probabilidade do direito do recorrente (seja em razão das nulidades apontadas, seja em razão dos fundamentos de mérito), demonstrada à saciedade no decorrente do presente recurso, é inequívoco o perigo de dano para instituição financeira recorrente.

113. O recorrente é instituição financeira que tem operado dentro das atividades permitidas pelo Banco Central e, no curso dessa atividade altamente regulada e fiscalizada, tem procurado contribuir para o aumento da oferta de crédito à população brasileira a preços menores do que os praticados pela maioria dos seus concorrentes.

114. A suspensão determinada pelo Ofício SEI Nº 262/2022/CGPAG/DIRBEN-INSS, cujo efeito prático transcende à mera determinação de paralisação de uma atividade ou



outra, chegando ao ponto de inviabilizar a principal forma de concessão de crédito a pessoas físicas no mercado brasileiro como um todo, e, no particular, do Banco Cetelem, além ser uma injusta, precipitada e extremamente gravosa punição à instituição financeira, também causa grave e irreparável prejuízo aos aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social.

115. O Banco Cetelem é um dos grandes provedores de crédito consignado aos aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social, de modo que a suspensão das suas operações causará dificuldade para que parcela relevante da população tenha acesso ao crédito, cuja necessidade é de conhecimento desta r. Autarquia.

116. Somente em 2022, foram firmados centenas de milhares de créditos consignados em todo o território nacional. A suspensão das operações, ainda que temporária, implicaria numa dificuldade maior – e, em muitos casos, intransponível – para que a maior parcela desta população hoje atendida consiga ter satisfeita sua necessidade de crédito e financiamento.

117. Além disso, pela ordem natural da evolução dos negócios, parte relevante dos aposentados e pensionistas devedores dos contratos firmados com o Banco Cetelem podem receber propostas de portabilidade de outras instituições financeiras. A decisão proferida, se mantida nos moldes em que está, proíbe a retenção desses clientes pelo recorrente, ainda que o banco ofereça contraproposta mais vantajosa, seja em relação ao prazo de pagamento ou de taxas de juros menores, implicando em claro prejuízo aos consumidores.

118. A presença e a atuação do Cetelem no mercado de crédito consignado, além de oferecer aos clientes que o escolhem as comodidades e vantagens típicas da oferta de



valor que ele faz ao seu público, também importa em relevante fator de “disciplina de mercado” para a atuação dos demais fornecedores de crédito na economia. A supressão de um concorrente relevante, ainda que somente por quinze dias úteis, com certeza, contribuirá para elevação de preços, redução do nível de serviço, ou ambos.

119. Ademais, a imposição de tais vedações operacionais ao ora requerente produz nefastos efeitos nas condições competitivas do mercado de crédito, na medida em que, a ser mantida a proibição, o Cetelem estaria impedido de operar enquanto os demais provedores de crédito continuariam a operar livremente. Com isso, ficaria alijado do mercado uma instituição que se propõe justamente a aumentar a competitividade no sistema financeiro, oferecendo produtos e serviços em condições mais vantajosas ao consumidor.

120. Tão extrema e radical alteração das condições de isonomia entre as instituições financeiras autorizadas a conceder crédito no país, mormente quando determinada antes mesmo de formalmente do fim do processo administrativo, não atende ao princípio da neutralidade, que deve pautar a atuação da administração pública em relação aos agentes econômicos no mercado.

121. Qualquer ato da Administração que imponha uma desigualdade nas condições de contratação de operações previstas em normas do Banco Central geraria uma inesperada alteração na forma como as instituições organizam os seus serviços para competir no mercado.

122. É nessa perspectiva que se requer, com o devido acatamento, seja o presente recurso recebido no efeito suspensivo.



V. PEDIDOS

123. Diante de tudo quanto exposto, requer-se seja recebido o presente recurso com efeito suspensivo, tendo em vista o notório prejuízo de difícilíssima reparação que sofrerá o recorrente (e seus os consumidores de crédito consignado) em caso de a penalização de suspensão ora impugnadas ter efeitos imediatos.

124. Não havendo reconsideração nos termos do art. 52-A, inciso VII, da IN n. 28 de 2008, requer-se seja enviado o presente recurso à DIRBEN, para, preliminarmente, seja declarada nula a penalização aplicada, pois:

- i. não há decisão da CGGPB nos autos, conforme determinado pelo art. 52-A, inciso VII, da IN n. 28 de 2008, violando essa r. autarquia federal o princípio do devido processo legal;
- ii. a penalização impugnada se baseou em normativo novo, diverso daquele que fundamentou a instauração do processo administrativos, e sem que houvesse intimação do recorrente para se manifestar sobre o ponto, violando, nessa perspectiva, os princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório; e
- iii. a penalização aplicada viola os princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, pois fundamentada no Ofício nº. 201/DIRBEN/INSS, sobre o qual o recorrente não teve vista nos presentes autos.

125. Superadas as preliminares acima, o que não se espera, requer-se, no mérito, seja reformada a decisão recorrido, para afastar a multa aplicada, tendo em vista que não



há irregularidade na atuação desta instituição financeira, sendo pontuais as reclamações realizadas se comparadas com o volume de contratos firmados.

Brasília – DF, 18 de julho de 2022

Luiz Paulo da S. Santos, OAB/DF 41.952

Ricardo Luiz Blundi Sturzenegger, OAB/DF 19.535

Rodrigo de Oliveira Kaufmann, OAB/DF 23.866

Marina Pereira Antunes de Freitas, OAB/DF 37.075