



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA ESTADUAL**  
**Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina**  
**1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Florianópolis**

Av. Gov. Gustavo Richard, 434, 8º andar - Bairro: Centro - CEP: 88010290 - Fone: (48)98855-6460 -  
<https://www.tjsc.jus.br/comarcas/capital> - Email: [capital.fazenda1@tjsc.jus.br](mailto:capital.fazenda1@tjsc.jus.br)

**MANDADO DE SEGURANÇA Nº 5085869-93.2021.8.24.0023/SC**

**IMPETRANTE:** BANCO PAN S.A.

**IMPETRADO:** DIRETOR DO PROCON DE SANTA CATARINA

## **DESPACHO/DECISÃO**

1. BANCO PAN S/A impetrou o presente mandado de segurança contra ato coator atribuído ao DIRETOR DO PROCON DO ESTADO DE SANTA CATARINA, requerendo, liminarmente, a suspensão dos efeitos da Decisão Administrativa Cautelar nº 018/2021 e, ao final, a anulação do ato.

Como fundamento dos pedidos, alegou que oferece, dentre outros produtos, empréstimo consignado.

Disse que, diante da acelerada expansão dos negócios, possui um determinado número de dúvidas/atendimentos/reclamações de consumidores.

Disse que no site do SINDEC NACIONAL da SENACON constam as informações públicas a respeito das CIP's registradas em face dos fornecedores pelos PROCONS de todo o Brasil. Afirmou que, de acordo com as informações que constam no referido site, a empresa obteve índice de solução preliminar de 65% no Estado de Santa Catarina, considerando os anos de 2020 e 2021.

Narrou, contudo, que foi surpreendido, no dia 11/11/2021, com a divulgação da notícia de que o PROCON/SC havia proferido decisão determinando a suspensão das atividades da empresa no estado e que, ao tomarem conhecimento da notícia, entraram em contato com o referido órgão, oportunidade em que lhes foi concedida uma cópia da decisão cautelar noticiada.

Narrou ainda que a decisão cautelar apresenta uma quantidade de casos supostamente retirada dos dados do SINDEC – Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor e que, com base nesses dados, o PROCON afirmou ter constatado, num curto período, um aumento expressivo no número de reclamações perante o órgão.

Sustentou, nada obstante, que o quadro colacionado na decisão não faz referência ao número das CIP's e não esclarece qual o tema da pesquisa representada pelo quadro.



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA ESTADUAL**  
**Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina**  
**1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Florianópolis**

Alegou que o número de reclamações mencionado pelo PROCON (2.639) diz respeito, na verdade, ao número de atendimentos realizados pelo órgão em 2021 e que os dados apresentados pelo SINDEC demonstram que *"não houve um aumento expressivo de reclamações, sendo que se manteve estável tanto o número total de CIPs como o índice de Solução Preliminar"*.

Além de atacar os fundamentos da decisão administrativa, o impetrante também alegou que o ato é nulo porque a autoridade apontada como coatora não é competente para a fiscalização das atividades do impetrante, pois *"somente o Banco Central pode permitir ou proibir que uma instituição financeira realize operações de crédito"*.

Disse que falta fundamentação à referida decisão, porque foi aplicada com base na simples alegação de aumento do número de reclamações/atendimentos pelos PROCON's. Disse também que o ato foi praticado sem que, antes, fosse garantido ao impetrante o exercício da ampla defesa e do contraditório.

Disse ainda que a não há razoabilidade ou proporcionalidade na sanção imposta.

Juntou documentos.

Os autos vieram conclusos para análise do pedido liminar.

Decido.

2. De início, há que ser rejeitada a alegação da impetrante de que o PROCON não teria legitimidade para a defesa do consumidor, pois o banco somente estaria sujeito à fiscalização do Banco Central do Brasil.

O Banco Central de fato exerce poder de fiscalização da impetrante, mas suas atribuições não se confundem com as dos órgãos de defesa do consumidor.

Verificada a violação a direitos do consumidor ou uma prática abusiva por parte de determinado fornecedor de produtos ou serviços, o PROCON está sim autorizado a atuar e aplicar, na esfera administrativa, sanções que se destinem a coibir a prática e minimizar os danos causados aos consumidores.

Nesse sentido dispõe o art. 5º do Decreto nº 2.181/97, que trata da organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC:



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA ESTADUAL**  
**Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina**  
**1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Florianópolis**

*Art. 5º Qualquer entidade ou órgão da Administração Pública, federal, estadual e municipal, destinado à defesa dos interesses e direitos do consumidor, tem, no âmbito de suas respectivas competências, atribuição para apurar e punir infrações a este Decreto e à legislação das relações de consumo.*

Além disso, uma vez verificada uma infração às normas de defesa do consumidor, o fornecedor ficará sujeito às sanções previstas no art. 56 do Código de Defesa do Consumidor, quais sejam: I - multa; II - apreensão do produto; III - inutilização do produto; IV - cassação do registro do produto junto ao órgão competente; V - proibição de fabricação do produto; VI - suspensão de fornecimento de produtos ou serviço; VII - suspensão temporária de atividade; VIII - revogação de concessão ou permissão de uso; IX - cassação de licença do estabelecimento ou de atividade; X - interdição, total ou parcial, de estabelecimento, de obra ou de atividade; XI - intervenção administrativa; e XII - imposição de contrapropaganda.

Essas sanções, de acordo com o parágrafo único do mencionado dispositivo, podem ser aplicadas cumulativamente, "*inclusive por medida cautelar, antecedente ou incidente de procedimento administrativo.*"

3. O ato combatido na presente ação é a Decisão Administrativa Cautelar nº 018/2021, da qual a parte autora junta cópia com a inicial, no evento 1, Documentação 4, na qual a autoridade impetrada decidiu "**suspender as atividades da Empresa Reclamada até que ela resolva todas as reclamações em trâmite perante o PROCON/SC impedindo assim a Ré de formalizar/comercializar empréstimos cuja cláusula estabeleça autorização para a realização de descontos, em conta bancária, sobre valores creditados a título de salários, proventos, benefícios e outra verba de caráter alimentar, bem como apresente um plano de pós venda para os consumidores**", sob pena de multa diária de R\$ 100.000,00 (Evento 1, Documentação 4).

Ao aplicar a medida, a autoridade administrativa sustentou que, em monitoramento ao SINDEC, verificou um aumento expressivo, num curto período, do número de reclamações perante o órgão.

De acordo com o PROCON/SC, a impetrante alcançou, apenas neste ano, 2.639 reclamações no Estado de Santa Catarina. Essas reclamações, também de acordo com o PROCON/SC, dizem respeito a operações de crédito consignado, em que determinado valor é creditado pelo impetrante na conta dos consumidores, que passam a suportar descontos em folha ou em conta, sem que sequer tenham solicitado o empréstimo.



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA ESTADUAL**  
**Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina**  
**1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Florianópolis**

Além disso, em sua decisão, a autoridade consignou que a autuação da impetrante fere "*interesses econômicos dos consumidores (cobranças indevidas, constrangimentos nas cobranças, cumulação de parcelas, venda casada de empréstimos com seguros) e a harmonia e transparência nas relações de consumo (negativa no fornecimento de vias contratuais e outros documentos, ausência de informações)*".

Na fundamentação da decisão combatida o PROCON/SC afirma que a ora impetrante está infringindo as disposições do Código de Defesa do Consumidor, "acarretando prejuízos aos consumidores catarinenses". Afirma que o propósito da decisão é o de "inibir condutas desonestas e abusivas e atos fraudulentos".

Invoca como fundamento legal para a medida imposta as disposições, dentre outros, do art. 6º do Código de Defesa do Consumidor, notadamente os descritos nos incisos II, III, IV e V.

Como fundamento fático, afirmou que há abusos consistentes em cobranças indevidas realizadas por meio do débito na conta do consumidor por empréstimos não solicitados, além da cobrança de juros e encargos financeiros.

4. De fato, as práticas abusivas, desonestas ou fraudulentas são vedadas pela lei.

O Código de Defesa do Consumidor é expreso ao qualificar como prática abusiva o fornecimento de produto ou de serviço que não tenha sido solicitado previamente pelo consumidor:

*Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas:*

*III - enviar ou entregar ao consumidor, sem solicitação prévia, qualquer produto, ou fornecer qualquer serviço;*

Mesmo que o consumidor tenha sido convencido a contratar, o CDC ainda o protege quando tenha sido levado a essa decisão de forma ardilosa, que se prevaleça de sua hipossuficiência, fraqueza ou ignorância, seja em razão de sua idade, saúde ou condição social. É o que expressamente prevê o inciso IV do mesmo art. 39:



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA ESTADUAL**  
**Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina**  
**1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Florianópolis**

*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;*

O inciso V, também do art. 39 do CDC, veda a exigência de vantagem manifestamente excessiva do consumidor

*V - exigir do consumidor vantagem manifestamente excessiva;*

Além disso, vale destacar que o art. 6º do CDC assegura ao consumidor o direito à informação adequada e clara, contra a publicidade enganosa ou abusiva e métodos comerciais coercitivos ou desleais:

*Art. 6º São direitos básicos do consumidor:*

*III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;*

*IV - a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços;*

Dessas disposições legais se extrai que, de fato, são ilegais as práticas consistentes em "cobranças indevidas, inclusive quanto a créditos consignados, onde a empresa simplesmente debita um valor na conta do consumidor, como se houvesse solicitado um empréstimo", como afirma a decisão impugnada.

5. Não obstante, a decisão combatida não faz referência a nenhum caso concreto, a nenhuma situação particular, mesmo que a título exemplificativo, que permita concluir que alguma das centenas de reclamações a que faz referência tenham o conteúdo afirmado.

Vale destacar que o único fundamento fático invocado pelo impetrante para sustentar essa afirmação é o número de atendimentos e reclamações registrados na base de dados do SINDEC. Desses, apenas uma pequena fração teria sido feita ao PROCON estadual. Os demais, todos foram feitos aos PROCON's municipais. Ou seja, o impetrado sequer seria o destinatário originário da comunicação dos fundamentos fáticos dessas reclamações.



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA ESTADUAL**  
**Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina**  
**1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Florianópolis**

Isso não significa que não teria como ter conhecimento desse fundamento, ainda que baseando-se apenas naqueles que lhe foram dirigidos diretamente.

Contudo, a decisão do impetrado não é fundamentada nos motivos de todas essas reclamações. É verdade que essas denúncias "são uníssonas" ao relatar a cobrança por empréstimos não solicitados, mas não indica minimamente como é que chegou a essa conclusão.

É possível que a afirmação seja verdadeira e que esteja havendo cobranças indevidas, práticas desleais e abusivas na captação de clientes pelo impetrante. E nesse caso, elas deveriam realmente ser punidas e, principalmente, coibidas, inclusive em caráter cautelar, por meio da imposição de pesadas multas que desestimulem a reiteração delitiva.

Contudo, a leitura da decisão em análise não permite concluir qual a ilegalidade que está sendo praticada efetivamente.

Para afirmar que um ato é ilegal não basta repetir o que a lei diz. É preciso descrever o fato apurado, para que se permita verificar se ele se subsume à norma legal. Isso, aqui, não há.

O impetrado afirma que as denúncias são uníssonas ao afirmar a ilegalidade, mas não traz a lume o teor efetivo de nenhuma denúncia em particular.

6. O número elevado de reclamações, considerado em si mesmo, não é justificativa relevante para a imposição de penalidades ao fornecedor.

O que é relevante é se essas reclamações são consistentes e se os fatos por elas revelados levam à conclusão de que houve prática ilegal ou abusiva.

Da mesma forma, não é relevante o volume de contratações por consumidores que se dão por satisfeitos, como alega a parte autora.

A satisfação de muitos não convalida o vício de negócios celebrados com outros poucos, e se constatados esses vícios, ainda que por amostragem dos negócios realizados por meio das reclamações que tenham gerado, a prática pode e deve ser combatida.



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA ESTADUAL**  
**Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina**  
**1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Florianópolis**

A questão que aqui se coloca é: quais foram esses negócios? Qual o teor das cláusulas contratuais consideradas abusivas? Quais as circunstâncias em que celebrados os contratos que contrariam os dispositivos legais acima mencionados?

7. A decisão combatida ainda afirma que é abusiva a cobrança de empréstimos por meio de débito na conta do consumidor

Há que observar que a forma de cobrança do empréstimo por meio de desconto em folha de pagamentos ou na remuneração e mesmo em benefícios previdenciários não é, em si, ilegal. A prática é autorizada pela Lei n. 10.820/2003, arts. 1º e 6º

De outro lado, se a decisão impugnada é omissa, também os argumentos e elementos trazidos aos autos pelo impetrante não permitem concluir que seus clientes sejam suficientemente esclarecidos, que não haja cobrança de encargos excessivos ou, em geral, que não haja abusividade em suas práticas comerciais.

Não se ignora, ressalta-se, a possibilidade de aplicação de medidas cautelares em âmbito administrativo. Constatado vício de qualidade ou quantidade em determinado produto ou serviço, deve a autoridade competente para a defesa do consumidor impor, com a urgência que a situação exija, as medidas cautelares necessárias e adequadas à cessação dos riscos de seu fornecimento ou comercialização ou que solucione os problemas que não podem aguardar até a conclusão de um processo administrativo para que sejam solucionados.

Medidas cautelares, no entanto, não se prestam à punição antecipada do infrator e muito menos a impor-lhe a obrigação de atender a exigências cujo conteúdo sequer se conhece.

Se a intenção do PROCON é punir a empresa por prática abusiva, deve instaurar o competente processo administrativo, assegurando a ampla defesa e o contraditório, para ao final, se comprovada a prática e preenchidos os requisitos legais, aplicar a punição cabível.

Também não se está afirmando, nesta decisão, que não há irregularidade nas atividades do impetrante, suspeita que emana da enorme quantidade de clientes seus que tem procurado os órgãos de proteção para defender-se de suas práticas comerciais.



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA ESTADUAL**  
**Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina**  
**1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Florianópolis**

Dois erros, contudo, não fazem um acerto. Eventual ilícito comercial praticado pela empresa não dispensa o PROCON de agir em conformidade com a lei, que na espécie exige que as decisões administrativas sejam adequadamente fundamentadas nos fatos que servem de motivo para sua prolação.

Com efeito, é necessário que as normas e princípios relacionadas ao processo administrativo sejam observadas. A necessidade de coibir as práticas abusivas nas relações de consumo não podem servir de justifica para a prática de abusos por parte das autoridades administrativas competentes.

Ainda que seja possível reconhecer no volume de reclamações e atendimentos indícios de irregularidades nas práticas comerciais do banco autor, deve-se ter em conta que o impetrado não faz referência a nenhum fato concreto.

Ressalte-se que com essa decisão o banco não fica isento de fiscalização, e nem que se esteja avalizando suas práticas comerciais. A suspensão dos efeitos da decisão impugnada e conseqüentemente da penalidade cominada não implica que não possa ser exercida a fiscalização pela autoridade competente, desde que cumpridos os requisitos de validade dos atos e processos administrativos.

Ademais, caso com suas informações o impetrado lograr afastar as conclusões a que a leitura da decisão impugnada conduz, seus efeitos podem ser a qualquer tempo restabelecidos. O risco da demora na suspensão, contudo, justifica a antecipação da tutela.

8. Ante o exposto, DEFIRO o pedido liminar para suspender os efeitos da Decisão Administrativa Cautelar nº 018/2021.

Notifique-se a autoridade apontada como coatora para prestar informações em 10 (dez) dias.

Intime-se pessoa jurídica interessada, por seu órgão de representação judicial, para ciência e para que, querendo, ingresse no feito.

Com as informações ou decorrido o prazo sem manifestação, ao Ministério Público.

---

Documento eletrônico assinado por **LAUDENIR FERNANDO PETRONCINI, Juiz de Direito**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico [https://eproc1g.tjsc.jus.br/eproc/externo\\_controlador.php?](https://eproc1g.tjsc.jus.br/eproc/externo_controlador.php?)



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA ESTADUAL**  
**Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina**  
**1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Florianópolis**

acao=consulta\_autenticidade\_documentos, mediante o preenchimento do código verificador **310021400316v33** e do código CRC **d36b32d8**.

Informações adicionais da assinatura:  
Signatário (a): LAUDENIR FERNANDO PETRONCINI  
Data e Hora: 12/11/2021, às 20:46:21

---

**5085869-93.2021.8.24.0023**

**310021400316.V33**