

Anselmo Pereira Araújo Netto  
Sergio Odilon dos Anjos



# **GESTÃO DO RISCO**

DE CONDUITA PELAS  
INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS



*Gestão do Risco  
de Conduta pelas  
Instituições Financeiras*



Anselmo Pereira Araújo Netto  
Sergio Odilon dos Anjos

*Gestão do Risco  
de Conduta pelas  
Instituições Financeiras*



**Presidente**

Hilgo Gonçalves

**Diretor Superintendente**

Antonio Augusto de Almeida Leite (Pancho)

**Coordenador das Comissões**

Carlos Alberto Marcondes Machado

**Direção de Arte**

Rogério Callamari Macadura (Purim Comunicação Visual)

**Revisão**

Vicente dos Anjos (Via de Acerto)

**Elaboração**

Agosto/2017

**Impressão**

DuoGraf

**Foto Capa**

Depositphotos

**Autoria**

Anselmo Pereira Araújo Netto

Sergio Odilon dos Anjos

São livres as traduções do inglês para o português constantes no texto

# Sumário

I – Apresentação .....	9
II – Introdução .....	13
III – Conduta – Contexto Internacional .....	29
IV – Conduta – Contexto Nacional .....	45
V – A Resolução 4.539/2016 comentada .....	61
VI – Supervisão de Conduta no BCB: Departamento de Supervisão de Conduta (DECON) .....	81
VII – Política de relacionamento .....	85
VIII – Riscos, Formas de Prevenção e Gerenciamento, Melhores Práticas e Exemplos de Medidas Possíveis .....	91
IX – Indicadores de desempenho e controle .....	103
X – Oportunidades .....	107
XI – Conclusão .....	111





## Capítulo I

---

# *APRESENTAÇÃO*

---



tema relacionado ao risco de conduta, objeto deste livro que a Acrefi tem a satisfação de colocar à disposição de seus associados, do mercado financeiro e do público em geral, é extremamente relevante e oportuno.

Como bem enfatizado no texto, as discussões em torno do assunto, em particular no que respeita à importância da adequada gestão dos riscos decorrentes das relações das instituições financeiras e seus clientes, têm ocupado a agenda nacional e internacional não apenas dos reguladores, mas, também, das instituições reguladas.

Não é sem motivo. A crise financeira de 2008, que afetou indistintamente o mundo inteiro, revelou, entre outros fatores já exaustivamente discutidos em análises anteriores, uma fragilidade também nesse campo, fazendo com que a insuficiência, ou mesmo a inexistência, de políticas de relacionamento adequadas contribuisse para o agravamento da crise. Em decorrência, fóruns especializados de debate passaram a classificar o risco de conduta como capaz de afetar fortemente a imagem e a saúde financeiras das instituições, devendo ser avaliado no conjunto e no mesmo nível dos demais riscos que permeiam as atividades dos sistemas financeiros. Países ao redor do mundo criaram leis, regulamentos e estruturas específicas para lidar com uma realidade que, a rigor, já deveria ter merecido maior atenção no passado.

No Brasil não foi diferente. Não obstante o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central tenham editado nos últimos anos diversas

normas que buscaram equilibrar as relações entre as partes interessadas, aumentando a transparência e corrigindo assimetrias informacionais, foi a recente edição da Resolução 4.539 que criou efetivamente um marco regulatório para o setor.

Os conceitos subjacentes à norma são simples e diretos, mas nem por isso menos importantes. Ao contrário, inspirada na regulamentação socioambiental aplicável às instituições financeiras, o principal comando normativo cria um elo definitivo nas relações com os clientes a partir do momento em que a própria instituição deve, observando os princípios elencados no texto da Resolução, constituir sua política de relacionamento e fazer com que essa mesma política seja permanentemente cumprida.

Coerente com os valores que norteiam o funcionamento da Acrefi, em particular a histórica e crescente atuação da associação na difusão de temas de interesse do sistema financeiro, escolhemos dois especialistas no tema para construir os capítulos do livro que ora estamos editando. Ambos os autores têm larga experiência regulatória, tendo ocupado cargos de destaque no Banco Central, exatamente no departamento que trata da regulamentação do sistema financeiro, o qual, também neste particular, coordenou os estudos da matéria em destaque.

**Os conceitos  
subjacentes à  
norma são simples  
e diretos, mas  
nem por  
isso menos  
importantes**

O livro fornece uma ampla visão do assunto, procurando focar tanto na evolução histórica e conceitual do assunto, quanto contextualizando o leitor em diversos outros aspectos, como o atual estágio regulatório ao redor do mundo, nos direitos e obrigações das partes, no risco não facilmente percebido pelas instituições, no vínculo da temática com a estabilidade do sistema financeiro, no envolvimento com entes de defesa do consumidor, entre outros tantos assuntos abordados. O livro também contém um capítulo com a Resolução comentada artigo por artigo, o que será de grande valia para o correto entendimento da mensagem do regulador, além de dar alguns exemplos de medidas a serem adotadas na gestão dos riscos.

Presente o fato de que o livro também pode ser bem aproveitado pelos consumidores de produtos e serviços financeiros e bancários, inclusive para que possam exercer sua cidadania em respeito às regras instituídas, estou convicto de que a disponibilização deste trabalho em muito contribuirá para o aperfeiçoamento do Sistema Financeiro Nacional, vislumbrando como um resultado prático e imediato a redução dos conflitos entre as partes, inclusive na diminuição do processo de judicialização hoje verificado no mercado.

Boa leitura a todos.

**Hilgo Gonçalves**

Presidente da Acrefi

## Capítulo II

---

# *INTRODUÇÃO*

---



Brasil é reconhecido nacional e internacionalmente pela solidez e eficiência de seu sistema financeiro, condição essa que ganhou maior destaque após a crise de 2008, conforme avaliações específicas, realizadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial, no exercício chamado “Financial Sector Assessment Program (FSAP) / Reports on the Observance of Standards and Codes (ROSC)”. O aprendizado obtido das diversas crises enfrentadas pelo País ao longo dos últimos anos serviu como subsídio para o fortalecimento dos agentes que interagem nesse mercado, tanto dos reguladores quanto dos regulados.

O atingimento desse *status* decorre das estruturas regulatórias, de fiscalização, de governança e de *compliance* que delineiam o Sistema Financeiro Nacional (SFN). Para que as instituições que integram o SFN pudessem estar preparadas e inseridas de forma adequada nesse novo contexto foi necessário que, primeiro, os reguladores, em especial o Banco Central do Brasil, se preparassem técnica e operacionalmente para orientar e cobrar de seus regulados as novas diretrizes que viriam a ser paulatinamente impostas.

A regulação, assim entendida como o conjunto de leis e regulamentos infralegais, tem papel decisivo nos rumos da economia e da sociedade. A capacidade de resposta às crises, inclusive e principalmente esta última, que ainda apresenta reflexos em termos globais, está diretamente relacionada ao respaldo legal que rege o funcionamento

do SFN, que permite aos reguladores atuar com rapidez e eficiência na esfera infralegal e possibilita a implementação rápida de medidas corretivas. A despeito de ter sido criado em 1964 e demandar evidentemente ajustes que o tornem mais adequado aos tempos atuais, o Conselho Monetário Nacional (CMN) tem se mostrado bastante proativo e tempestivo em suas ações.

Ao longo dos anos, portanto, foram sendo adotadas medidas que permitiram alçar o Brasil à condição de referência no campo da regulamentação e da supervisão, tendo sido baixadas normas que mantêm os agentes que atuam nos mercados financeiro, de capitais, de seguros e de previdência privada sob comandos regulatórios próprios, como: as regras de provisionamento e prudenciais que levam em consideração os riscos esperados e os riscos não esperados; transparência por meio do registro das operações praticadas pelas instituições; e regras de alocação de capital mais conservadoras – para citar apenas algumas das diretrizes aplicáveis ao SFN.

No quesito que aproxima o arcabouço regulatório vigente mais diretamente do dia a dia dos clientes e usuários, foi baixado nos últimos quinze anos um conjunto normativo – conhecido como Regras de Correção de Assimetrias de Informação e Estímulo à Concorrência –, que trouxe expressiva mudança nos procedimentos que as instituições financeiras adotam para oferecer produtos e serviços aos consumidores. Foram baixadas regras sobre tarifas bancárias e de cartão de crédito, custo efetivo total nas operações de crédito

**Este cenário de “empoderamento” do consumidor traz desafios e oportunidades para as instituições financeiras**

(CET), valor efetivo das operações de câmbio (VET), portabilidade de cadastro, portabilidade do crédito, portabilidade do salário, ouvidoria, transparência contratual, entre outras.

Esse conjunto normativo teve por objetivo, de um lado, proporcionar ao cliente melho-

res condições de escolha da instituição com a qual pretende operar e, de outro, permitir que a correção da assimetria informacional favoreça a melhor e mais justa formação dos preços e a redução do *spread* bancário.

Este cenário de “empoderamento” do consumidor – de cuja construção também participaram relevantes órgãos e entidades que buscam sua proteção, tais como o Ministério Público Federal e a Secretaria Nacional do Consumidor – traz desafios e oportunidades para as instituições financeiras. Além disso, como poderá ser percebido ao longo do texto, o tema – que genericamente tem sido agrupado nas denominadas regras de conduta e risco de conduta – está diretamente relacionado à estabilidade financeira e ao risco sistêmico, sendo objeto de estudos, recomendações e medidas por parte dos reguladores nacionais e internacionais, que têm a ele dedicado expressivo tempo de suas agendas.



A importância da regulação e supervisão comportamental ou de conduta para o Sistema Financeiro Nacional – *In Revista da ACREFI nº 92* – Sergio Odilon dos Anjos

“A regulação e supervisão comportamental ou de conduta trata da relação entre as instituições financeiras e seus clientes nos mais diversos níveis de atuação: atendimento, acesso, oferecimento de produtos e serviços, transparência, operações de crédito, contratos, tarifas, canal de comunicação, propaganda, *suitability*, enfim em todos os aspectos que, de alguma forma, estejam relacionados ao que popularmente se conhecem como boas práticas bancárias e financeiras. Este ramo da regulação e da supervisão tem sido objeto de amplo e intenso debate nos mais variados fóruns e organismos internacionais que discutem temas de interesse dos sistemas financeiros e dos consumidores. Esse debate intensificou-se após a crise de 2007/2009, a qual evidenciou a importância da proteção do cliente de produtos financeiros para a estabilidade financeira. Nesse sentido, a crise também revelou que a ausência de uma regulação forte que atue em prol dos consumidores poderia colocar em risco todos os benefícios decorrentes do processo de inclusão financeira.

Autoridades reguladoras da União Europeia, do Reino Unido, dos Estados Unidos, apoiadas por ações do Grupo dos 20 (G20), do Financial Stability Board (FSB), do Banco Mundial (World Bank) e da Organization for Economic Co-Operation Development (OCDE),

entre outros, têm dedicado amplo espaço em suas agendas e despendido esforços significativos para que esse conjunto de regras estimule o equilíbrio entre a estratégia de negócios das instituições financeiras e os interesses dos clientes.

No caso dos Estados Unidos, além de terem sido instituídos requerimentos legais específicos por meio da Lei conhecida como Dodd-Frank Act, foi criada uma agência para tratar exclusivamente de assuntos consumeristas, o que inclui as instituições financeiras.

A recomendação básica, comum a todos, é a de que essa relação se dê com base em princípios éticos e em valores e compromissos claros e definidos. Para permitir ganhos de eficiência, muitos reguladores passaram também a dispor de novos instrumentos legais coercitivos, mais ágeis e adequados à realidade da economia e dos mercados.

As ações legais e regulatórias de proteção aos consumidores de serviços financeiros contam, ainda, com o apoio de iniciativas voluntárias, algumas funcionando como uma espécie de autorregulação ou supervisão auxiliar dos legisladores e reguladores. Por exemplo, em 2013 foi criada, a partir de um grupo informal composto por autoridades de supervisão, a International Financial Consumer Protection Organization (FinConet). Presente a importância dos sistemas financeiros para o desenvolvimento econômico e social, o compromisso declarado do organismo é o de reforçar,

por meio da troca de experiências de supervisão entre os reguladores, a proteção aos consumidores de produtos financeiros, aumentar a confiança entre as partes e reduzir o risco sistêmico.

Em termos conceituais, a regulamentação comportamental ou de conduta representa uma vigorosa ferramenta de mitigação de riscos, permitindo, se bem compreendida e adotada pela instituição financeira, que uma atuação preventiva, prudencial, focada na identificação da origem dos problemas que cercam a relação entre as partes, resulte em redução de custos e evidentes ganhos de imagem. Visto sob outro ângulo, a não adoção de políticas que busquem a melhoria dessa relação trará prováveis prejuízos reputacionais e financeiros aos intermediadores financeiros.

O Banco Mundial, em sua publicação “Good Practices for Financial Consumer Protection”, antes de relacionar as 39 ações que considera como boas práticas, resume em poucas palavras sua visão sobre assunto (em tradução livre): “Um funcionamento adequado das regras de proteção ao consumidor fornece efetivas salvaguardas para o cliente de produtos financeiros, ao mesmo tempo em que dá poderes a esse mesmo consumidor para o exercício de seus direitos e para o cumprimento legal de suas obrigações”. Vale ressaltar, a definição evidencia a importância de cada um nesse processo, com ênfase nos direitos e obrigações de ambas as partes.

É muito importante, portanto, que as instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional (SFN) entendam corretamente todo esse movimento e o que ele significa para que possam se beneficiar, em conjunto com seus clientes, de todo o processo. Nesse sentido, no caso brasileiro, muito já foi feito pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e pelo Banco Central do Brasil.

Denominado pelo regulador como “Medidas de Correção de Assimetrias de Informação, Estímulo à Concorrência e Aumento da Transparência”, ao longo dos últimos anos foram baixadas normas que têm exatamente o propósito de criar condições adequadas à escolha, por parte do cliente, da instituição financeira com a qual pretenda se relacionar. Ao permitir a comparação de preços dos produtos e serviços financeiros, a regulação estimula a criação de um ambiente verdadeiramente comercial visando beneficiar não apenas as partes diretamente envolvidas, mas a sociedade e a economia como um todo.

Integram essa regulamentação as normas sobre transparência contratual, portabilidade das informações cadastrais, portabilidade do salário, portabilidade do crédito, contas de depósitos, rede bancária, correspondentes no País, tarifas bancárias, tarifas de cartões de crédito, custo efetivo total (CET), valor efetivo total (VET), certificação, ouvidoria, *suitability*, apenas para citar as mais conhecidas.

Na construção desse modelo, além dos estudos técnicos relacionados à estabilidade financeira que precedem a edição de normas por parte do CMN e do Banco Central, foi muito importante e decisiva a participação de entidades que atuam na defesa do consumidor, em especial do Ministério Público Federal (MPF), por meio da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão – Consumidor e Ordem Econômica (3ª CCR) e da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), além da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados. Essa parceria não se limitou ao processo de elaboração das minutas, mas resultou também no posterior estabelecimento de convênios de cooperação e de troca de informações entre os mencionados órgãos e o Banco Central, de forma a manter perene e efetiva essa relação.

Entretanto, não obstante esse arcabouço regulatório e de supervisão seja citado e considerado, inclusive internacionalmente, como referência, o modelo brasileiro necessita de aperfeiçoamentos.

Isto pode se dar não apenas por meio de outras medidas normativas – ou mesmo legais –, mas, também, através da adoção de medidas voluntárias de transparência, de autorregulação, de capacitação, de educação financeira, de certificação dos empregados das instituições financeiras, de aperfeiçoamento da governança das instituições, do engajamento das associações de classe, enfim, de tudo o que diga respeito à possibilidade de melhoria da relação dos clientes e as instituições financeiras.

Este cenário se torna ainda mais premente e desafiador se forem levadas em consideração a dinâmica e a interconexão dos mercados financeiros com outros mercados, em especial o de capitais e o de seguros, com a frequente introdução de novos produtos e serviços, de opções na concessão e na forma de distribuição do crédito, das regras de tributação e de incidência de compulsórios, além do oferecimento de diversos canais de venda.

Exemplos claros estão no dia a dia das pessoas: internet banking, transações via celular, operações praticadas por meio de correspondentes no País, crédito consignado, crédito imobiliário, crédito direto ao consumidor, consórcio, moedas virtuais, arranjos de pagamentos, instituições de pagamento – o que inclui o imenso mercado de cartões de débito e de crédito –, entre outros, sem mencionar demais produtos também comercializados na rede bancária, como seguros e títulos de capitalização.

Sob o aspecto institucional, reconhecendo a relevância do tema, o Banco Central deu um passo decisivo ao aperfeiçoar sua estrutura organizacional. Para tanto, foi criada a Diretoria de Relacionamento Institucional e Cidadania (Direc), cujo nome por si só define a importância e o alcance da área, e uma unidade específica na Diretoria de Fiscalização (Difis), denominada Departamento de Supervisão de Conduta (Decon), para verificar a aderência das instituições financeiras às regras e aos princípios estabelecidos. Essa alteração em seu

organograma trouxe expressivo reforço às ações regulatórias, sob a responsabilidade da Diretoria de Regulação (Dinor).

Portanto, a atuação do Banco Central se dá de forma coordenada, tratando no mesmo processo os aspectos regulatórios, preventivos, de acompanhamento das reclamações, de educação financeira e de fiscalização, o que inclui, caso necessária, a instituição de processos sancionatórios.

Ainda assim, sob o aspecto formal, revela-se necessário que esse conjunto de ações seja completado com a edição de regras que estabeleçam um compromisso expresso da instituição financeira com todo o processo que envolva o cliente. Experiência bem-sucedida nesse sentido foi feita por meio da norma que trata da obrigatoriedade de as instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central, quaisquer que sejam, instituírem uma política de responsabilidade socioambiental.

Algo do gênero poderia ser feito no que diz respeito a regulação e supervisão comportamental, ou seja, a norma atribuiria responsabilidade à própria instituição (e a seus dirigentes) para que ela estabeleça, com base em recomendações mínimas do regulador, as regras e as condições que regerão essa relação. Na condição de formulador da própria política, caberia à instituição, em primeiro lugar, cumprir o que ela mesmo estabeleceu. Também aqui se aplicaria o conceito de relevância e proporcionalidade, por meio do qual cada

instituição avalia seus riscos conforme a natureza e complexidade de suas operações e serviços. O regulador funciona como indutor de boas práticas e fiscalizador dos compromissos assumidos.

De toda forma, baixada ou não regulamentação complementar, é imprescindível o engajamento de todas as instituições financeiras nesse processo, que deve se dar da forma mais rápida e efetiva possível.

A rigor, algumas instituições já adotam práticas que levam em consideração esse novo cenário, incluindo em suas políticas internas recomendações que buscam melhorar a relação com o consumidor dos produtos e serviços financeiros oferecidos. Algumas associações de classe também têm realizado esforços para que haja um maior envolvimento de seus associados, criando códigos de conduta ou promovendo ações de autorregulação. Tudo isso é importante, mas não tem se revelado suficiente.

A realização de operações que resultem em demandas judiciais, ações do Ministério Público, solicitações recorrentes do Procon, aumento do número de reclamações e denúncias, entre outros, tendem a afetar fortemente a imagem geral das instituições financeiras. Nunca é demais lembrar que a imagem é o bem mais caro às instituições. Como o risco de imagem no sistema financeiro se dissemina com maior velocidade do que em outros segmentos, provavelmente por conta da natureza da atividade e



pelo expressivo número de sociedades que o integra, o assunto deve ser encarado de forma ampla.

Exemplos de ações que buscam melhorar a parceria entre a instituição e seus clientes podem estar entre aqueles relacionados à melhoria do processo de transparência como um todo, por meio de contratos mais claros, da evidenciação dos direitos e obrigações, do aperfeiçoamento dos canais e da forma de venda dos serviços e produtos, da clareza dos extratos, do aperfeiçoamento do sistema de atendimento ao consumidor e de ouvidoria, do oferecimento de alternativas de resolução de pendências, da instituição de compromissos públicos sobre a política adotada, entre outros.

Portanto, as instituições têm motivos e incentivos suficientes para adequar seus modelos de negócio à realidade aqui destacada o mais rapidamente possível, de preferência adotando posições coordenadas e combinadas entre si. Isso criaria condições para deixar mais transparentes os direitos e obrigações das partes envolvidas, além de reforçar e evidenciar o papel da intermediação financeira como elemento vital no desenvolvimento econômico e social.

Para produzir resultados mais rápidos e efetivos, esta ação deve ser realizada em conjunto com os reguladores, com os entes de defesa do consumidor e com os próprios clientes, neste caso mediante pesquisas de opinião, avaliação de sugestões e a realização de treinamentos envolvendo as partes interessadas”.

Como será demonstrado, a decisão do CMN, acatando proposta do Banco Central, de tratar a relação das instituições financeiras com seus clientes enfocando os riscos e exigindo o efetivo envolvimento dessas mesmas sociedades deve ser considerado um marco regulatório. A

**A exemplo da norma que trata dos riscos socioambientais, também neste caso as instituições financeiras devem formular política própria que oriente o relacionamento com o consumidor**

A exemplo da norma que trata dos riscos socioambientais, também neste caso as instituições financeiras devem formular política própria que oriente o relacionamento com o consumidor. Nos capítulos VIII e IX demonstramos que o risco deve ser visto sob duas perspectivas, que não apenas interagem, mas se complementam e devem ser consideradas e tratadas de forma integrada: (i) sob a ótica do regulador, o potencial risco (ou aumento desse risco) decorrente de práticas indevidas por parte dos regulados no relacionamento com seus clientes implica na possibilidade de abertura de ações judiciais ou de ações civis públicas oriundas do Ministério Público, que, por sua vez, aumentam o risco de criação de passivos, que podem levar a uma instabilidade do sistema financeiro e eventualmente ocasionar um risco sistêmico; (ii) do lado da instituição financeira, essa mesma prática inadequada, ao gerar insatis-

fação, aumentar o número de reclamações ou denúncias e resultar em demandas judiciais implica no aumento do risco de imagem, na geração de passivos, na perda da clientela, na diminuição da rentabilidade, na remuneração inadequada dos acionistas e no comprometimento geral da organização.

Pior, a adoção de práticas não equitativas, caso acatada coletivamente, tem o poder de afetar fortemente o equilíbrio das forças que devem permitir a livre iniciativa, a livre concorrência e a competição. Portanto, o risco individual pode levar ao risco coletivo, que implica na instabilidade do sistema financeiro, que potencializa o risco sistêmico, que justifica a adoção de medidas regulatórias que, por sua vez, demandam controles internos, controles externos e fiscalização efetiva.





## Capítulo III

---

# ***CONDUTA – CONTEXTO INTERNACIONAL***

---



prestação de serviços financeiros adequados ao perfil e às necessidades dos clientes – ou seja a *suitability* desses serviços – tem sido, como destacado, objeto de crescente preocupação e interesse em termos globais, passando a ser tratada sistematicamente em conjunto com outras questões envolvidas nas atividades das instituições financeiras, particularmente a partir da crise de 2007-2009, iniciada com a ruptura da cadeia de operações chamadas de *subprime mortgage* no mercado imobiliário norte-americano. A desvalorização de ativos e a queda da atividade econômica, associadas à perda de credibilidade do sistema financeiro, espalharam-se pelo mundo, atingindo e comprometendo a liquidez e a solvência dessas instituições, inclusive com forte impacto nas economias mais desenvolvidas.

Os esforços dos reguladores e supervisores dos sistemas financeiros, basicamente, concentravam-se nos aspectos econômico-financeiros associados à solvabilidade das instituições. A desregulamentação de atividades e de alguns tipos de instituições, a adoção de políticas oficiais de incentivos que fomentaram operações de alto risco, o uso de estruturas pouco transparentes de securitização que prometiam transferir ou reduzir os riscos, a forma inadequada de remuneração de dirigentes e empregados, a escassa avaliação do perfil, potencialidades e necessidades dos clientes acabaram por comprometer a saúde das instituições e por corroer seu principal ativo, sua imagem, sua credibilidade.

Embora, em diversas jurisdições, aspectos do relacionamento entre as instituições prestadoras de serviços financeiros e seus clientes

fossem objeto de regulamentação, não havia uma visão integrada das questões consumeristas associadas com aquelas relativas à prevenção de riscos dessas instituições.

A própria atuação dos supervisores quanto ao relacionamento das instituições com clientes e usuários não seguia regulamentação abrangente das relações de consumo, sendo abordados apenas, salvo raras exceções, aspectos pontuais. Mais importante: não se contava com estruturas e recursos nem se envidavam esforços específicos, no sentido da verificação da entrega de produtos e serviços adequados, sendo focados, principalmente, na prevenção de riscos, com acentuado foco na solvência e higiene de cada instituição em particular e à prevenção do risco sistêmico.

Assim como na atual crise, as depressões econômicas anteriores, ao evidenciar falhas de mercado, induzem e produzem alterações tanto estruturais e teóricas quanto práticas, inclusive na avaliação e tratamento de riscos, sendo notáveis as iniciativas do mencionado Acordo da Basileia que, desde 1988, com suas importantes complementações posteriores, orienta a regulação e a supervisão dos sistemas financeiros, com foco especial na prevenção e na mitigação de riscos das instituições. Em aparente contradição, longos períodos de estabilidade e

**A própria atuação dos supervisores quanto ao relacionamento das instituições com clientes e usuários não seguia regulamentação abrangente das relações de consumo**

crescimento promovem a desregulamentação, geralmente associada à percepção de que não existem falhas de mercado.

Na atual crise não foi diferente. Surge a constatação de que alguns aspectos importantes das atividades das instituições financeiras ou não foram percebidos ou não foram devidamente tratados. Nem a regulação nem a supervisão financeira foram capazes de endereçar convenientemente os desafios que vieram se apresentando. Ficou evidenciado, em todo o mundo, um forte desequilíbrio na relação das instituições e seus clientes e usuários.

O Financial Stability Board (FSB), no documento *Guidance on Supervisory Interaction with Financial Institutions on Risk Culture – A Framework for Assessing Risk Culture*, de 2014, inclui a inadequada cultura de risco das instituições entre as principais causas da crise, preconizando conduta legal e ética, ou seja, atuação com integridade a partir do topo gerencial, que deve dar o exemplo.

***<sup>1</sup> Increasing the Intensity and Effectiveness on Supervision***

***Guidance on Supervisory Interaction with Financial Institutions on Risk Culture***

***A Framework for Assessing Risk Culture***

***7 April 2014***

*“Failures in risk culture are often considered a root cause of the global financial crisis as well as headline risk and compliance*



*events (e.g. the London whale, LIBOR manipulation). A financial institution's risk culture plays an important role in influencing the actions and decisions taken by individuals within the institution and in shaping the institution's attitude toward its stakeholders, including its supervisors. A risk culture that promotes prudent risk-taking and discourages unrestrained profit maximization without due regard to risks supports an environment that is conducive to ensuring that emerging risks that will have a material impact on a financial institution, and any risk-taking activities beyond the institution's risk appetite, are recognized, assessed, escalated, and addressed in a timely manner. Weaknesses in the risk management framework, as well as in decision-making processes and in assigning clear accountability for identifying and addressing behaviors not supportive of sound risk management, enable particular risks to take root and grow.*

<sup>1</sup> Falhas na cultura de risco são normalmente consideradas a causa original da crise financeira global, assim como eventos de risco e *compliance*. Uma cultura de risco da instituição financeira tem papel preponderante em influenciar as ações e decisões tomadas por indivíduos dentro da instituição e na formação da atitude da sociedade com relação às partes interessadas, inclusive seu supervisor. Uma cultura de risco que promove prudente tomada de risco e desencoraja a maximização do lucro a qualquer custo que não leva em consideração os riscos decorrentes, estimula um ambiente propício para assegurar que riscos potenciais que terão impacto substantivo na instituição – e em qualquer atividade que envolva riscos além daqueles considerados próprios da atividade – sejam reconhecidos, acessados, nivelados e tratados tempestivamente. Fraquezas na estrutura de gerenciamento de risco, bem como nos processos de tomada de decisão e na responsabilização e clareza na identificação e tratamento de comportamentos que careçam de um sólido e adequado gerenciamento de risco, promovem riscos particulares para evoluir e crescer.

A falta ou insuficiência do controle de riscos nas instituições financeiras, deliberadamente ou não, e os focos inadequados da supervisão e da regulação financeira também resultaram na constatação de que a existência, numa mesma estrutura institucional, de setor responsável pelas questões relativas ao relacionamento das instituições com seus clientes e usuários e de setor responsável pela prevenção de riscos acaba por gerar um certo conflito de interesses, pois, naturalmente, as questões prudenciais tendem a prevalecer sobre as questões de *suitability*, consumindo os recursos e esforços disponíveis.

*<sup>2</sup> The ‘integrated’ or ‘super-regulator’ structure attempts to address the problems experienced by the institutional and sectoral approaches by creating a single regulator to monitor both the conduct of market participants and also the prudential soundness of financial institutions. One of the problems with this model, however, is that market conduct and prudential regulation are said to require fundamentally different approaches and cultures, and involve competing priorities and conflicts of interest.*

*The ‘twin peaks’ structure, on the other hand, regulates the market in accordance with two broad regulatory functions: first, market conduct integrity and consumer protection;*

*second, prudential regulation and financial system stability. Each objective is pursued by a separate regulator, thus lending the name ‘twin peaks’ to the structure. Past experience reveals that some countries have frequently changed structures, particularly in response to financial collapse.*

*Is Australia’s “twin peaks” system of financial regulation a model for China?*

Andrew Godwin, Guo Li e Ian Ramsay – The Faculty of Law – University of Oxford

Em decorrência dessas constatações, foram promovidas profundas transformações institucionais em diversas jurisdições, com a adoção do modelo denominado “twin peaks”, já vigente na Austrália desde 1988. Naquele país, atuam a Australian Securities and Investments Commission (ASIC), responsável pela defesa do consumidor e pela adoção de boas práticas no mercado, e a Australian Prudential Regulation Authority (APRA), responsável pela estabilidade do sistema

---

<sup>2</sup>A “estrutura integrada” ou “super-regulada” busca tratar os problemas vividos pela instituição e pelo segmento, criando um único regulador para monitorar tanto a conduta de participantes de mercado quanto a solidez prudencial das instituições. Um dos problemas desse modelo, no entanto, é que a regulação prudencial e de conduta do mercado requer que se exija fundamentalmente abordagens e culturas diferentes, por conta de prioridades e interesses conflitantes. A estrutura “twin peaks”, por outro lado, regula o mercado a partir de duas funções regulatórias abrangentes: primeiro, integridade na conduta de mercado e proteção ao consumidor; segundo, regulação prudencial e estabilidade do sistema financeiro. Cada objetivo é seguido por um regulador diferente, por isso o nome “twin peaks” para o modelo. Experiência passada revela que alguns países têm alterado suas estruturas, particularmente em resposta ao colapso financeiro.

financeiro. Como o Banco Central local permanece responsável por diversos aspectos da estabilidade financeira, sendo o emprestador de última instância, alguns analistas pleiteiam que esse sistema seja chamado de *triple peaks*.

Entretanto, não há unanimidade de avaliação quanto ao modelo “twin peaks”. Especialistas australianos, por exemplo, consideram que o modelo não constitui uma panaceia. Sua implantação depende de diversas condições, as quais, estando presentes naquele país, tiveram papel fundamental no enfrentamento da crise global. Entre essas condições estão: a colaboração entre as agências, sem competição ou prioridade, ausência de interferência política, alta qualificação dos funcionários das agências e sua incorruptibilidade. Além, é claro, de um estável estado de direito.

*<sup>3</sup> For good reason, then, twin peaks is the model favored by the Basel Committee, the IMF, G20, World Bank and others. But is it transferable?*

*Part of what contributed to the model’s success in Australia may not be available elsewhere. For example, the model relies upon inter-agency co-operation and collaboration, and in Australia the three peaks have a demonstrated history of close co-operation. The relationship is not riven with rivalry and turf wars, and for the most part they are unfettered by political*

*interference. Australian public servants are highly skilled and largely incorrupt. This is underscored by a professional legal fraternity whose trials are adjudicated over by a fiercely independent judiciary, uncorrupted, and existing within a state based upon the rule of law.*

*Financial regulation: Is Australia's 'twin peaks' model a successful export?*

Lowy Institute for International Policy

Andy Schmulow

O Reino Unido notabilizou-se nessa transformação, com a criação, em 2013, da Financial Conduct Authority (FCA), que ficou responsável pela regulação de conduta, e da Prudential Regulation Authority (PRA), que ficou responsável pela regulação prudencial. Essas estruturas convivem com o Banco Central (Bank of England). Outros exemplos seriam as medidas tomadas nos Estados Unidos, em Portugal e na Irlanda.

---

<sup>3</sup>Por um bom motivo, portanto, “twin peaks” é o modelo favorito do comitê de Basileia, do FMI, do G20, do Banco Mundial e outros. Mas isso é transferível e aplicável? Parte do que contribuiu para o sucesso do modelo da Austrália pode não estar disponível em todo lugar. Por exemplo, o modelo se fundamenta na inter-relação, na cooperação e na colaboração entre as agências reguladoras, tripé que naquele país mostra histórico de forte cooperação. O relacionamento não é fundamentado em rivalidade e guerra de território e, para a maioria, é imune a interferências políticas. Servidores públicos australianos são altamente capazes e na maioria não corruptíveis. É baseado em um arcabouço legal adequado, cujos julgamentos são adjudicados com base em um judiciário reconhecidamente independente e em um estado calcado no rigor da lei.

**Talvez o principal fator que diferencia o risco operacional do risco de conduta sejam os seus objetivos primários**

Outra decorrência dessa evolução é o surgimento do conceito de risco de conduta que, embora não plenamente consolidado, tem contornos bastante conhecidos e aceitos. Aparentemente, tal conceito

parece interseccionar o de risco operacional objeto de recomendações da Basileia, que seria o risco de perdas resultantes de processos defeituosos, de falhas de empregados ou de sistemas ou de eventos externos. Talvez o principal fator que diferencia o risco operacional do risco de conduta sejam os seus objetivos primários – prudência no operacional e boas práticas no de conduta, considerando ainda que o primeiro não inclui os riscos estratégico e de reputação.

Interessante ressaltar que a FCA não define risco de conduta, atribuindo essa tarefa a cada instituição regulada, entendendo que, para tanto, devem ser consideradas as condições, estratégias, operações, serviços, porte e outros fatores, inclusive a cultura organizacional e o apetite para a tomada de riscos próprios de cada instituição.

#### **Algumas definições de risco de conduta**

Risco de conduta são aqueles decorrentes da forma como os clientes são tratados, do sistema de remuneração do pessoal e de con-

flitos de interesses (Fórum de Regulação Financeira, Risco de conduta: uma visão geral – março de 2014 – Thomson Reuters Accelus).

O risco de má conduta abrange os riscos associados à forma como uma empresa e o respectivo pessoal se comportam. Por conseguinte, inclui o modo como os clientes e os investidores são tratados, a venda abusiva de produtos financeiros, a infração de normas e a manipulação dos mercados” (Comitê Europeu do Risco Sistêmico [2015], Relatório sobre o risco de má conduta no setor bancário).

O Risco de Conduta é o risco de um comportamento inadequado, não ético e ilícito pela administração ou pelos trabalhadores de uma organização. Essa conduta pode ser provocada por ações deliberadas ou inadvertidas e por desajustamento nas práticas, nas estruturas ou nos programas educativos de uma organização (Australian Securities and Investments Commission – 2014, Market Supervision Update Issue 57).

“O Risco de Conduta de mercado é o risco de perdas ou danos para os consumidores e contrapartes decorrente de práticas indesejáveis por uma instituição e seus representantes, bem como da incapacidade ou da falta de vontade em cumprir os requisitos do mercado e da conduta comercial. (Monetary Authority of Singapore – 2015 – Framework for Impact and Risk Assessment of Financial Institutions).

O tema vem sendo tratado em diversos fóruns internacionais de discussão. O G-20 tem promovido debates e documentos sobre o risco de conduta e adoção de boas práticas, estabelecendo, em conjunto com a Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD), os G-20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection, de 2011. Entre esses princípios estão, em resumo:

a) existência de órgãos de supervisão independentes e competentes, que sejam responsáveis pela efetiva proteção financeira dos consumidores;

b) promoção de tratamento equitativo, honesto e justo dos consumidores, como parte integrante da boa governança e da cultura corporativa;

c) fornecimento de informes completos sobre os produtos e serviços financeiros, inclusive sobre conflitos de interesse associados com o agente utilizado para a oferta, bem como oferta justa e honesta que considere o perfil do consumidor, a complexidade do produto ou serviço, os riscos associados, os objetivos financeiros, os conhecimentos, as capacidades e a experiência do cliente;

d) conduta de responsável das instituições financeiras, tendo como objetivo o interesse dos clientes e a sua “proteção financeira”, sendo os prestadores de serviços responsáveis por seus agentes autorizados; promoção de treinamento e política de remuneração e incentivos que evitem ou explicitem possíveis conflitos de interesses;



e) promoção de concorrência para melhorar os produtos e serviços, induzir inovações e permitir maior opção de escolha pelos consumidores.

Devem ser mencionadas também, entre outras, iniciativas do Banco Mundial e da Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA) e da Finconet – Internacional Financial Consumer Protection Organization, criada em 2013, que congrega autoridades supervisoras de vários países para a troca de informações e o estabelecimento de padrões de atuação, com o objetivo de contribuir para as boas práticas e a defesa dos interesses dos consumidores.

A rigor, existem muitos pontos comuns no tratamento das questões relacionadas com a conduta das instituições financeiras e a proteção dos consumidores com as recomendações prudenciais. Alguns bastante relevantes estão nos 25 Princípios para uma Supervisão Eficaz de Basileia – regras prudenciais, que já traziam requisitos quanto ao relacionamento das LFS com os clientes e os riscos derivados.

**Acordo da Basileia – 25 Princípios para uma Supervisão Eficaz**

Algumas recomendações relevantes no contexto do risco de conduta e uso de boas práticas

Princípio 7 – Processo de gerenciamento de riscos:

Os supervisores precisam assegurar-se de que os bancos e

grupos bancários adotam um processo abrangente de gerenciamento de riscos (incluindo participação do conselho e da alta administração) para identificar, avaliar, monitorar e controlar ou mitigar todos os riscos materiais e para verificar a adequação de seu capital frente ao seu perfil de risco. Esses processos devem ser proporcionais ao porte e à complexidade da instituição.

Princípio 15 – Risco operacional:

Os supervisores devem assegurar-se de que os bancos adotam políticas e processos de gerenciamento para identificar, avaliar, monitorar e controlar/mitigar o risco operacional. Essas políticas e processos devem ser compatíveis com o porte e a complexidade do banco.

Princípio 17 – Controles internos e auditoria:

Os supervisores devem assegurar-se de que os bancos adotam controles internos adequados ao porte e à complexidade de seus negócios. Isso deve incluir regras claras para delegação de autoridade e responsabilidade; separação das funções que envolvem decisões para a assunção de compromissos pelo banco, que dispõem de seus fundos, e que contabilizam seus ativos e passivos; reconciliação desses processos; proteção dos ativos do banco; e funções de auditoria interna independente e de verificação de conformidade

apropriadas para testar a aderência a esses controles bem como a leis e regulamentos aplicáveis.

Princípio 18 – Integridade do setor bancário:

Os supervisores devem assegurar-se de que os bancos adotam políticas e processos adequados, incluindo regras rígidas do tipo “conheça seu cliente”, que promovam altos padrões éticos e profissionais no setor financeiro e evitem que o banco seja usado, intencionalmente ou não, para atividades criminosas.



## Capítulo IV

---

# ***CONDUCTA – CONTEXTO NACIONAL***

---



situação no Brasil, em termos regulatórios, não se diferencia fundamentalmente daquela vigente no mundo, apresentando, entretanto, diversas características próprias, decorrentes de fatores internos, como as disparidades de renda e educação, os níveis de consumo e de desenvolvimento econômico, a atuação do poder público, as questões culturais e históricas, além do arcabouço institucional, entre outras.

Da mesma forma, não há dúvida de que toda e qualquer regulação afeta o dia a dia do cidadão. No caso daquelas vinculadas à missão do Banco Central, de preservar o poder de compra da moeda e manter um sistema financeiro eficiente, a amplitude é imensa. Seja por meio de ações de política monetária, política cambial, política creditícia ou na adoção de medidas que tratem as operações bancárias e financeiras, todas, indistintamente, dizem respeito ao cidadão.

Inicialmente, antes de focar exatamente no processo regulatório, revela-se importante discorrer, ainda que brevemente, sobre quais são os reguladores que interagem nesse processo, aqui entendidos aqueles que têm por missão ou vocação a defesa do consumidor. Evidentemente, em se tratando de instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central, esse órgão figura como principal ente a ser considerado. Mas há outros, não exatamente reguladores no conceito amplo, mas agentes que têm o poder de agir efetiva e diretamente no processo: o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, o Poder Judiciário e o Ministério Público. Ações desses órgãos, em face da inobservância das normas legais e regulamentares vi-

gentes, especialmente aquelas relativas ao relacionamento com o cliente, podem afetar a imagem e os resultados esperados das instituições financeiras. A regulação busca exatamente prevenir a assunção desses riscos.

Ao tratarmos de boas práticas nas relações de consumo, inclusive daquelas envolvendo as instituições prestadoras de serviços financeiros, deve-se ter em conta o contexto institucional macro, estabelecido a partir da CF (Constituição Federal). Nesse sentido a CF também estabelece (art. 170) que:

“a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social,”

Observados, entre outros, os princípios da propriedade privada, da função social da propriedade, da livre concorrência e da defesa do consumidor, além da defesa do meio ambiente, esta última está intimamente relacionada ao bem-estar não só dos consumidores, mas de toda a comunidade.

Além desses princípios, outra característica relevante da CF para a formulação e adoção de regras de boas práticas pelos fornecedores de bens e serviços, buscando pelo menos o *compliance* com a legislação e regulamentação das atividades empresariais, é a atribuição de competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar, entre outros, sobre:

- a) produção e consumo; e
- b) responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

De modo geral, no Brasil os temas envolvidos no relacionamento entre fornecedores de bens e serviços com os consumidores tiveram sua relevância acentuada a partir da edição da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor (CDC), editado em cumprimento a determinação da CF de 1988 (art. 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT).

Com o fortalecimento do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, tornou-se mais efetiva e evidente a atuação de diversos órgãos voltados para a proteção do consumidor, tanto no âmbito da administração federal quanto das estaduais e municipais, além de entidades privadas.

A aplicação do CDC às instituições do sistema financeiro foi objeto de controvérsias à época de sua edição em 1990, o que resultou, em 2001, no pedido formulado pela Confederação Nacional das Instituições Financeiras (Consif) ao Superior Tribunal Federal (STF), por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.591, de declaração da inconstitucionalidade do parágrafo 2º do artigo 3º do CDC na parte em que inclui, no conceito de serviço abrangido pelas relações de consumo, as atividades de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária.

A tramitação da ADI 2.591 somente terminou em 2006 com a republicação pelo STF da ementa respectiva, trazendo a conclusão de



que as instituições financeiras estão sujeitas às disposições do CDC e declarando improcedente a ADI. Dessa forma, em termos legais, teve fim a controvérsia e foi eliminada a incerteza com relação às competências dos diversos órgãos envolvidos nas questões relativas às relações de consumo no sistema financeiro.

**Título ADI 2.591 ED / DF – DISTRITO FEDERAL**

**Data 14/12/2006**

**Ementa .....**

5. Embargos de declaração providos para reduzir o teor da ementa referente ao julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.591, que passa a ter o seguinte conteúdo, dela excluídos enunciados em relação aos quais não há consenso: ART. 3º, § 2º, DO CDC. CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. ART. 5º, XXXII, DA CB/88. ART. 170, V, DA CB/88. INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. SUJEIÇÃO DELAS AO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. 1. As instituições financeiras estão, todas elas, alcançadas pela incidência das normas veiculadas pelo Código de Defesa do Consumidor. 2. “Consumidor”, para os efeitos do Código de Defesa do Consumidor, é toda pessoa física ou jurídica que utiliza, como destinatário final, atividade bancária, financeira e de crédito. 3. Ação direta julgada improcedente.

No âmbito da regulamentação específica do sistema financeiro, e em meio a discussões sobre a aplicação do CDC às instituições do sistema, o Banco Central do Brasil (BCB) editou, também em 2001, as resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) n°s 2.878 e 2.892, estabelecendo normas para o relacionamento entre essas instituições e seus clientes.

Essas normas, não sem razão, foram denominadas de Código de Defesa do Consumidor Bancário, pois abordavam diversos aspectos das relações de consumo já tratados pelo CDC, como a abusividade, a reparação de danos, a liquidação antecipada de operações de crédito, a publicidade enganosa, a venda casada e outros. A superposição de disposições contribuiu para as críticas e questionamentos à exclusão do sistema financeiro do CDC. De qualquer forma, o CMN assumiu e utilizou sua ampla competência, dada pela Lei n° 4.595, de 1964, demonstrando, desde aquela época, que pode regulamentar praticamente todas as atividades das instituições, independentemente do foco das medidas.

Apesar de questionada, a norma teve consequências benignas ao inaugurar a regulamentação do CMN direcionada explicitamente ao aprimoramento das relações com os clientes na contratação de operações e na prestação de serviços pelas instituições financeiras, trazendo para o arcabouço consumerista, de forma racional, as peculiaridades e características dos produtos e serviços financeiros *vis-à-vis* o perfil e as necessidades dos clientes.

Essa medida constitui também marco importante para o subsequente aprimoramento da regulação financeira no Brasil, que passou a abordar aspectos, como a transparência nas rela-

**Essa medida constitui também marco importante para o subsequente aprimoramento da regulação financeira no Brasil**

ções contratuais, práticas não equitativas, prestação de resposta tempestiva a consultas e reclamações, clareza e formato de fácil leitura dos contratos, fornecimento de cópia de recibos, comprovantes e outros documentos, prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, além da divulgação de informações sobre as condições das operações e serviços prestados, inclusive no recinto das dependências das instituições financeiras, abrangendo as operações de crédito, o uso de cheques, o saque de numerário, o débito em conta de depósitos, os serviços de pagamentos, o atendimento prioritários, entre outros.

Entretanto, mesmo antes da citada regulamentação do CMN explicitamente voltada a aspectos das relações de consumo dos produtos e serviços financeiros, algumas normas anteriores já traziam requisitos de transparência e de prestação de informações, de atendimento a pedidos de portabilidade de operações e serviços, regras de conduta como a obrigatoriedade de prévio conhecimento do cliente para o fornecimento de serviços, além de restrições e critérios para a cobrança de juros e tarifas, produzindo efeitos semelhantes ao atualmente buscado na regulamentação consumerista.

**Linha do tempo: alguns temas já tratados pelo CMN e pelo BCB até a ADI 2.591 em 2001**

**1988** – Obrigatoriedade de formalização de operações de crédito (Resolução nº 1.559)

**1989** – Vedação da cobrança de tarifas para diversos serviços, como fornecimento de folhas de cheque, lançamentos em conta, consultas em terminais eletrônicos e manutenção de contas em caderneta de poupança (Resolução nº 1.568 – regras incorporadas na atual regulamentação de tarifas – Resolução nº 3.919)

**1993** – Ao tratar da abertura e movimentação de contas de depósitos, exige formalização do contrato de abertura e a explicitação de direitos e deveres, bem como condições para manutenção e encerramento da conta (Resolução nº 2.025)

**1996** – Aprimora as regras editadas em 1989 sobre tarifas, mantendo vedação à cobrança de alguns serviços e passa a exigir divulgação de tabela com os serviços cobrados, além de aviso prévio para criação ou aumento do valor de tarifas (Resolução nº 2.303 – regras incorporadas na atual regulamentação de tarifas – Resolução nº 3.919)

**1999** – Ao disciplinar prazos e taxas das operações ativas e passivas das instituições financeiras, trata da formalização de contratos com explicitação de todos os encargos e despesas incidentes (taxa efetiva de juros, índices de correção ou de remuneração, tributos e contribuições e os respectivos valores, além de tarifas e demais despesas e os respectivos valores – Circular nº 2.905)

**1999** – Ao tratar da constituição de provisões em função da classe de risco de operações de crédito, exige a coleta e a análise de informações cadastrais dos clientes, como a situação econômico-financeira, o grau de endividamento, renda e patrimônio (Resolução nº 2.682)

**2000** – Criada a Portabilidade do salário – (Resolução nº 2.718)

**2000** – Institui a portabilidade de informações cadastrais e dos dados de relacionamento de crédito e outros serviços (Resolução nº 2.808)

A partir das normas do CDC-B, o processo normativo do CMN e do BCB sobre aspectos das relações de consumo se intensificou, passando a considerar, a partir dos reflexos da crise de 2008/2009, a importância das questões consumeristas na prevenção de riscos, na preservação da imagem e do papel do sistema financeiro e na sua estabilidade e eficiência.

Considerando o resultado da ADIN 2.591, foi revogado em 2009 o denominado Código de Defesa do Consumidor Bancário e mantidas as regras específicas das operações e dos serviços financeiros. Antecipando a movimentação internacional que se seguiria à citada crise, a regulamentação que substituiu aquela norma já explicitava o caráter de prevenção de riscos das regras de conduta ao declarar em sua ementa (Resolução nº 3.694):

“Dispõe sobre a prevenção de riscos na contratação de operações e na prestação de serviços por parte de instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil”

Além da ementa, suas disposições colocam e exigem que diversos aspectos das relações de consumo sejam considerados na prevenção dos riscos incorridos pelas instituições do sistema financeiro: “As instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil devem contemplar, em seus sistemas de controles internos e de prevenção de riscos previstos na regulamentação vigente, a adoção e a verificação de procedimentos, na contratação de operações e na prestação de serviços, que assegurem: a necessária e adequada transparência por meio do fornecimento de informações e o esclarecimento das peculiaridades das operações e serviços em prol da livre escolha e da melhor decisão por parte do cliente”.

Posteriormente, em 2013, esse regulamento passou a incorporar os conceitos e a linguagem utilizados e recomendados a nível internacional, como a *suitability*, ou seja, a “adequação dos produtos e serviços ofertados ou recomendados às necessidades, interesses e objetivos dos clientes e usuários”, o que implica a adoção de procedimentos para

o prévio e adequado conhecimento do perfil do cliente. Da mesma forma esse regulamento passou a exigir “a integridade, a confiabilidade, a segurança e o sigilo das transações realizadas, bem como a legitimidade das operações contratadas e dos serviços prestados”.

A partir de então, alguns aspectos de fato foram determinantes para que o processo regulatório de correção de assimetria de informações e estímulo à concorrência fosse acelerado e colocado em curso, criando adequadas condições para que o cliente possa exercer a escolha da instituição que melhor atenda seus interesses.

**Linha do Tempo: Alguns temas abordados na regulamentação do CMN e BCB a partir da ADI 2.591, em 2001**

**2001** – Aprimoramento da Portabilidade do crédito (Resolução nº 3.401)

– Aprimoramento da Portabilidade do salário (Resolução nº 3.402)

**2007** – Ouvidoria (Resolução nº 3.477)

– Padronização de tarifas (Resolução nº 3.518)

– Custo Efetivo Total – CET (Resolução nº 3.517)

**2009** – Incorpora questões das relações de consumo entre aquelas consideradas na prevenção de riscos, exigindo transparência na prestação de serviços (Resolução nº 3.694)

**2013** – Passa a utilizar conceitos e linguagem recomendados a nível internacional na formulação de regras de conduta para o sistema financeiro (Resolução nº 3.694 com alterações promovidas pela Resolução nº 4.283)

**2016** – Política de relacionamento com clientes – regras de conduta: princípios e política institucional de relacionamento com clientes e usuários de produtos e de serviços financeiros (Resolução nº 4.539)

Para permitir um melhor entendimento do contexto em que se deu a edição das normas, é importante ressaltar que, de uma forma geral, parte substantiva das receitas dos bancos nas décadas de 1980 e 1990, principalmente no Brasil, era proveniente do denominado *floating*, ganho proporcionado pelas altas taxas de inflação observadas no País no período. A partir da segunda metade dos anos 90, a estabilização monetária implicou forte redução dos ganhos oriundos do imposto inflacionário, fazendo com que as instituições financeiras, entre outras providências, iniciassem um processo de substituição daquela receita original por outra, desta vez oriunda da cobrança de tarifas.

Ainda que houvesse regulamentação disciplinando de alguma forma essa cobrança, percebia-se que o expressivo crescimento do número de tarifas cobradas denotava um caso clássico de “falha de mer-



cado”, fato que recomendava uma pronta ação dos reguladores. Com efeito, o número de tarifas cobradas, listadas no site do Banco Central, era superior a 80 por volta do final de 2008. Se considerados os canais de entrega, ou seja, via caixa dos bancos, correio ou utilização de internet, entre outros, esse número alcançava quase 400 tarifas.

Como não havia critérios objetivos para a criação das tarifas, as quais eram instituídas livremente pelos bancos, sem nenhuma padronização, evidentemente era impossível que qualquer pessoa pudesse comparar os preços cobrados. Em decorrência, o número de reclamações aumentava no mínimo na mesma proporção da cobrança de novos serviços, reclamações essas efetuadas no Banco Central, na atualmente denominada Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), e no Ministério Público Federal.

Sob a ótica da estabilidade financeira, esta situação tornava o quadro delicado, aumentando o risco sistêmico do sistema financeiro, tendo em vista o potencial aumento do número de demandas judiciais e de ações civis públicas, o que se somava às alegações sobre a abusividade das cobranças, em desacordo com o Código de Defesa do Consumidor, cujas disposições, vale enfatizar, foram consideradas pela Corte Suprema aplicáveis às instituições financeiras. Portanto, evidenciava-se o primeiro grande risco a ser administrado pelas instituições financeiras, qual seja o da aplicabilidade do CDC a parte dos produtos e serviços oferecidos à sociedade.

Portanto, pelo lado do regulador, era preciso adotar regras que dessem uma disciplina definitiva para a questão. Os estudos foram

iniciados pelo Banco Central e contaram com a relevante participação em todo o processo do Ministério Público Federal, por meio da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão, da atual Senacon

**Um caso bastante ilustrativo e que ostenta uma posição de destaque são as regras relacionadas à portabilidade**

e da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, através da convocação de Audiências Públicas para debater a questão.

Conforme pode ser verificado no quadro linha do tempo, outras normas foram feitas com base no pressuposto de que era determinante dotar o cliente de efetivas condições para o exercício da escolha da instituição que melhor atendesse a seus interesses e às suas necessidades, inclusive permitindo que ele pudesse migrar livremente e sem custos entre essas instituições. Para preservar condições de competição, também se fazia necessário oferecer alternativas regulatórias que permitissem às instituições financeiras defenderem sua carteira de clientes, oferecendo alternativas de produtos e serviços a preços mais adequados.

Um caso bastante ilustrativo e que ostenta uma posição de destaque são as regras relacionadas à portabilidade, por meio das quais o cliente pode exercer permanentemente o já mencionado direito de escolha da instituição que melhor atenda aos seus interesses. A portabilidade é de fato o veículo viabilizador desse processo, sem o qual o usuário teria enormes dificuldades de escolher e trocar de banco.

Diferentemente dos mecanismos tradicionais de portabilidade, nos quais o consumidor simplesmente opta por outro prestador de serviço – como no caso dos telefones ou de um plano de saúde –, na hipótese das instituições financeiras o modelo é composto por três tipos de portabilidade: informações cadastrais, salário e crédito. Cada uma tem sua função, que se complementa entre si. Para que surtam efeito, todas são isentas de custo para o consumidor.

Para as instituições financeiras esse arcabouço regulatório também é muito importante, pois a existência de regras claras e precisas permite que o aumento da base de clientes se dê em um ambiente de livre concorrência, adequada formação de preços e respeito ao consumidor.

Esses exemplos servem para ilustrar que regulação exerce um papel fundamental na relação da instituição financeira e seu cliente. Mas não é o bastante. Sem o envolvimento de toda a instituição financeira – o que a norma baixada busca equacionar – e do próprio cliente, os resultados certamente ficarão aquém do esperado. Nesse particular, é determinante que haja um processo estruturado de capacitação, que abranja tanto o cliente quanto as próprias instituições financeiras. Desde os dirigentes até os envolvidos no atendimento final têm que ser educados de forma semelhante à educação financeira do consumidor. Por isso, práticas de certificação, mandatórias ou voluntárias, devem ser estimuladas em todos os níveis de conhecimento financeiro e de estrutura organizacional.



Capítulo V

---

***A RESOLUÇÃO  
4.539/2016  
COMENTADA***

---



## Resolução nº 4.539, de 2016

Dispõe sobre princípios e política institucional de relacionamento com clientes e usuários de produtos e de serviços financeiros.

O Banco Central do Brasil, na forma do art. 9º da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, torna público que o Conselho Monetário Nacional, em sessão realizada em 24 de novembro de 2016, com base no art. 4º, inciso VIII, da referida Lei, resolveu:

Art. 1º Esta Resolução dispõe sobre princípios a serem observados no relacionamento com clientes e usuários e sobre a elaboração e implementação de política institucional de relacionamento com clientes e usuários de produtos e de serviços pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

§ 1º O disposto nesta Resolução não se aplica às administradoras de consórcio e às instituições de pagamento, que devem seguir as normas editadas pelo Banco Central do Brasil no exercício de sua competência legal.

§ 2º Para efeito desta Resolução, o relacionamento com clientes e usuários abrange as fases de pré-contratação, de contratação e de pós-contratação de produtos e de serviços.

A política institucional de relacionamento deve abordar as diversas fases do desenvolvimento das atividades necessárias à contratação de operações e à prestação de serviços, como a formulação e a criação de produtos e serviços, a sua oferta, contratação e fornecimento, além do acompanhamento dos eventos que decorrerem das fases anteriores.

Portanto, com essa regra, o processo de formatação de um produto ou serviço já deve ter por base a política de relacionamento, considerando, portanto, o perfil e as necessidades de determinados clientes da instituição para os quais será ofertado o que exige a especificação prévia da forma de divulgação e oferecimento, da linguagem e da mídia adequada, dos termos do contrato – proporcionais à complexidade da operação e ao nível de conhecimento, de necessidades e objetivos desses clientes.

Os conceitos de “clientes e usuários” não estão explícito na norma, abrangendo, assim, tanto pessoas naturais quanto empresas, entidades e associações, públicas e privadas. Algumas das exigências normativas anteriores não têm esse escopo amplo, restringindo--se ao relacionamento com pessoas naturais, a exemplo da regulamentação de tarifas (Resolução nº 3.919), na qual a maioria das regras para

clientes pessoas naturais convive com estipulações dirigidas a usuários e a clientes no sentido amplo.

A utilização dos termos “clientes e usuários” decorre das características dos serviços financeiros que, grosso modo, podem ser usufruídos por pessoas que não mantêm relacionamento comercial contínuo com a instituição prestadora dos serviços – sendo apenas usuários, tais como os serviços de recebimento de contas, cumprimento de ordens de pagamento, desconto de cheques, emissão de boletos de pagamento e outros. Não há dúvida, no entanto, de que os clientes e usuários pertencem ao gênero consumidor, constituindo-se, portanto, em espécies desse gênero.

Sob esse aspecto, deve ser considerada na formulação de política própria de relacionamento a cuidadosa verificação das implicações do CDC, que define consumidor como “toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final” (art. 2º da Lei nº 8.078). No entanto, não se trata de matéria simples, pois, em muitos dos casos envolvendo a aplicação do CDC que chegam aos tribunais, o conceito de consumidor não tem ficado restrito ao critério econômico – consumo pelo destinatário final – para a caracterização de relação de consumo ou do conceito de consumidor.

Diversas decisões de tribunais superiores consideram que o CDC disponibiliza mecanismos que conferem equilíbrio e transparência às relações de consumo, notadamente em face da caracterização da situação de vulnerabilidade ou da hipossuficiência do



consumidor frente ao fornecedor. Assim, embora num primeiro momento, o conceito de consumidor ficasse restrito, alcançando apenas a pessoa natural ou jurídica que adquire o produto no mercado a fim de consumi-lo, ou seja, àquele que consome o bem ou o serviço sem destiná-lo à revenda ou ao insumo de atividade econômica, a evolução do assunto, considerando os casos concretos e suas nuances, acabou por tornar mais flexível o entendimento anterior, passando a considerar como destinatário final mencionado no CDC o usuário do produto ou serviço em benefício próprio, independentemente de servir seu uso diretamente a uma atividade profissional. Esse entendimento mais alargado tornou possível a aplicação do CDC a determinados consumidores profissionais, desde que demonstrada, em concreto, a vulnerabilidade técnica, jurídica ou econômica.

### **Resolução nº 4.539, de 2016**

Art. 2º As instituições de que trata o art. 1º, no relacionamento com clientes e usuários de produtos e de serviços, devem conduzir suas atividades com observância de princípios de ética, responsabilidade, transparência e diligência, propiciando a convergência de interesses e a consolidação de imagem institucional de credibilidade, segurança e competência.

Art. 3º A observância do disposto no art. 2º requer, entre outras, as seguintes providências:

I – promover cultura organizacional que incentive relacionamento cooperativo e equilibrado com clientes e usuários;

II – dispensar tratamento justo e equitativo a clientes e usuários; e

III – assegurar a conformidade e a legitimidade de produtos e de serviços.

A exigência de política de relacionamento está vinculada ao dever de adoção de providências efetivas para a sua implementação com observância dos princípios mencionados na norma. Trata-se do cerne dessa regulamentação, exigindo condutas éticas, responsáveis, transparentes e diligentes, cujo objetivo deve ser a interação que resulte em ganhos para as partes envolvidas, visando ao cumprimento do papel básico do sistema financeiro: a intermediação financeira unicamente associada à credibilidade e à segurança, requisitos sem os quais não ocorre a alocação de recursos ao sistema financeiro, inviabilizando sua reciclagem para os tomadores de crédito.

Essa regulamentação ainda estipula o direcionamento de esforços para o fomento de cultura organizacional que privilegie o tratamento jus-

to e equitativo de clientes e usuários, além da conformidade dos produtos e serviços com a regulação e a regulamentação aplicáveis. Essa tarefa não é trivial pois, de forma consciente ou não, as organizações já estão impregnadas de uma cultura ou culturas que devem ser substituídas.

Em diversos pontos, em virtude de sua relevância, essa regulamentação reafirma algumas regras anteriores no sentido da transparência e do atendimento tempestivo de demandas de clientes e usuários, além da obrigatoriedade de dar curso a pedidos de portabilidade e de quitação antecipada de operações (vide quadros no Capítulo IV).

### **Resolução nº 4.539, de 2016**

Art. 3º – Parágrafo único. O tratamento justo e equitativo a clientes e usuários de que trata o inciso II do caput abrange, inclusive:

I – a prestação de informações a clientes e usuários de forma clara e precisa, a respeito de produtos e serviços;

II – o atendimento a demandas de clientes e usuários de forma tempestiva; e

III – a inexistência de barreiras, critérios ou procedimentos desarrazoados para a extinção da relação contratual relativa a produtos e serviços, bem como para a transferência de relacionamento para outra instituição, a pedido do cliente.

A exigência de promoção de cultura organizacional adequada é muito relevante, trazendo implicações e consequências consideráveis, pois, quando se trata de cultura organizacional, fica explicitada a dimensão social da atividade empresarial – em última análise buscando a satisfação das necessidades humanas. A cultura é dinâmica, mutável e construída com a interação entre a instituição, seus indivíduos, os próprios concorrentes, os fornecedores e os clientes e usuários. Além disso, a cultura organizacional está intimamente associada à gestão. O modelo de gestão deve considerar e promover a melhor interação entre as diversas áreas da instituição, cuja coesão depende da promoção da cultura adequada, com o objetivo de alcançar maior eficiência e eficácia no atendimento das necessidades dos clientes e usuários.

Para ser considerada de fato cultura, os seus diversos e complexos componentes, explícitos e implícitos, visíveis ou velados – como os valores, ideias, anseios, ações, expectativas, ideais, recompensas, punições, caráter, preocupações e outros elementos – devem efetivamente permear toda a organização, tanto os indivíduos quanto os componentes organizacionais, o que não constitui tarefa corriqueira, demandando, em primeiro lugar, vontade e decisão, além do dispêndio de esforços e o uso de técnicas adequadas, principalmente nas organizações de grande porte.

A norma, nesse sentido, explicita alguns aspectos e etapas básicas para a formulação de política institucional de relacionamento,

atribuindo responsabilidade à superior administração e ao corpo gerencial da corporação para a formulação da política institucional de relacionamento, além de exigir a sua reavaliação periódica, a definição dos atores responsáveis, o treinamento coerente dos envolvidos no relacionamento com clientes e usuários, sempre tendo como pano de fundo, de um lado os objetivos estratégicos, o rol, a complexidade e a relevância das operações e serviços prestados e, de outro lado, o perfil, características e necessidades dos clientes e usuários.

Art. 4º As instituições de que trata o art. 1º devem elaborar e implementar política institucional de relacionamento com clientes e usuários que consolide diretrizes, objetivos estratégicos e valores organizacionais, de forma a nortear a condução de suas atividades em conformidade com o disposto no art. 2º.

§ 1º A política de que trata o caput deve:

I – ser aprovada pelo conselho de administração ou, na sua ausência, pela diretoria da instituição;

II – ser objeto de avaliação periódica;

III – definir papéis e responsabilidades no âmbito da instituição;

IV – ser compatível com a natureza da instituição e com o perfil de clientes e usuários, bem como com as demais políticas instituídas;

V – prever programa de treinamento de empregados e prestadores de serviços que desempenhem atividades afetas ao relacionamento com clientes e usuários;

VI – prever a disseminação interna de suas disposições; e

VII – ser formalizada em documento específico.

§2º Admite-se que a política de que trata o caput seja unificada por:

I – conglomerado; ou

II – sistema cooperativo de crédito.

§3º As instituições que não constituírem política própria em decorrência da faculdade prevista no §2º devem formalizar a decisão em reunião do conselho de administração ou da diretoria.

§4º O documento de que trata o inciso VII do §1º deve ser mantido à disposição do Banco Central do Brasil.

Aspecto importante é a documentação da política de relacionamento, sendo necessária a manutenção do histórico de suas atualizações e aprimoramentos, não só para consumo e disseminação interna, mas também para a supervisão dos órgãos reguladores, principalmente o BCB. Não é demais ter em conta que, tratando-se de estipulações preponderantemente principiológicas, a avaliação da política de relacionamento sempre estará sujeita a impugnação e autuação com base no cotejamento das intenções e objetivos declarados na documentação da política com os indicadores dos resultados de sua adoção, além dos aspectos sujeitos a juízo de valor.

Também nesse ponto, alguns aspectos das operações e serviços prestados já tratados de forma mais específica na regulamentação do CMN e BCB são reafirmadas, como as relativas à cobrança de tarifas, à portabilidade, à liquidação antecipada e a encargos de inadimplência, havendo inovação com a exigência de coerência e harmonia entre a política institucional de relacionamento e as condutas adotadas no dia a dia, entre outros, sobre alguns dos aspectos citados na norma. É digno de nota o realce à exigência de adequação dos sistemas de remuneração e de incentivos adotados à política de relacionamento, de forma a não resultar em comportamentos divergentes daqueles almejados.

**É digno de nota o realce à exigência de adequação dos sistemas de remuneração e de incentivos adotados à política de relacionamento**

Art. 5º As instituições devem assegurar a consistência de rotinas e de procedimentos operacionais afetos ao relacionamento com clientes e usuários, bem como sua adequação à política institucional de relacionamento de que trata o art. 4º, inclusive quanto aos seguintes aspectos:

I – concepção de produtos e de serviços;

II – oferta, recomendação, contratação ou distribuição de produtos ou serviços;

III – requisitos de segurança afetos a produtos e a serviços;

IV – cobrança de tarifas em decorrência da prestação de serviços;

V – divulgação e publicidade de produtos e de serviços;

VI – coleta, tratamento e manutenção de informações dos clientes em bases de dados;

VII – gestão do atendimento prestado a clientes e usuários, inclusive o registro e o tratamento de demandas;



VIII – mediação de conflitos;

IX – sistemática de cobrança em caso de inadimplemento de obrigações contratadas;

X – extinção da relação contratual relativa a produtos e serviços;

XI – liquidação antecipada de dívidas ou de obrigações;

XII – transferência de relacionamento para outra instituição, a pedido do cliente ; e

XIII – eventuais sistemas de metas e incentivos ao desempenho de empregados e de terceiros que atuem em seu nome.

§ 1º Com relação ao disposto nos incisos I e II do caput, e em observância ao art. 3º, parágrafo único, inciso I, as instituições devem estabelecer o perfil dos clientes que compõem o público-alvo para os produtos e serviços disponibilizados, considerando suas características e sua complexidade.

§ 2º O perfil referido no § 1º deve incluir informações relevantes para cada produto ou serviço.

Assim, as declarações e objetivos meramente teóricos – enquanto não efetivamente implementados – formulados na política institucional de relacionamento devem manter relação direta, harmônica, coerente e comprovável, inclusive perante os órgãos supervisores, com os resultados práticos e palpáveis que decorrerem da adoção dessa política. A própria instituição deve promover o acompanhamento e a avaliação de seus resultados, promovendo as correções necessárias, o que revela, também nesse ponto, a necessidade de manutenção da documentação histórica dos dados, avaliações e correções pertinentes.

### **Resolução nº 4.539, de 2016**

Art. 6º Em relação à política institucional de relacionamento com clientes e usuários, as instituições de que trata o art. 1º devem instituir mecanismos de acompanhamento, de controle e de mitigação de riscos com vistas a assegurar:

I – a implementação das suas disposições;

II – o monitoramento do seu cumprimento, inclusive por meio de métricas e indicadores adequados;

III – a avaliação da sua efetividade; e

IV – a identificação e a correção de eventuais deficiências.

§ 1º Os mecanismos de que trata o caput devem ser submetidos a testes periódicos pela auditoria interna, consistentes com os controles internos da instituição.

§ 2º Os dados, os registros e as informações relativas aos mecanismos de controle, processos, testes e trilhas de auditoria devem ser mantidos à disposição do Banco Central do Brasil pelo prazo mínimo de cinco anos.

Art. 7º As instituições de que trata o art. 1º devem indicar diretor responsável pela observância do disposto nesta Resolução.

Art. 8º Fica o Banco Central do Brasil autorizado a baixar as normas e a adotar as medidas julgadas necessárias à execução do disposto nesta Resolução.

Art. 9º Esta Resolução entra em vigor 360 (trezentos e sessenta) dias após a data de sua publicação.

A formulação e a implementação de política de relacionamento devem considerar, ainda, os entendimentos do Ministério Público Federal (MPF), expressos em suas diligências e processos, bem como nos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), além de em outros instrumentos de divulgação. Esse órgão, embora não possa ser considerado regulador *stricto sensu*, pois não detém competência para a edição de normas, tem atuado ativamente em questões envolvendo instituições, produtos e serviços financeiros. Taxa de juros, venda casada, portabilidade do crédito, crédito consignado e encargos de inadimplência são alguns dos temas tratados pelo MPF.

Além disso, o MPF mantém acordo de cooperação técnica com o BCB desde 2015, visando à troca de informações e à atuação coordenada, especialmente no que se refere a proteção e defesa do consumidor de produtos e serviços financeiros.

De forma semelhante, o Ministério da Justiça (Secretaria de Defesa do Consumidor – Senacon) também firmou acordo de cooperação com o BCB, em 2010, objeto de reuniões regulares entre os órgãos. Um dos resultados desse acordo é a divulgação de boletins sobre assuntos financeiros, tais como ouvidoria, tarifas, portabilidade, cartão de crédito e abertura de contas, além da troca de informações e da adoção de medidas complementares, nas respectivas áreas de competência.

Sintetizando o escopo, objetivos, implicações e desafios trazidos com a nova regulamentação, tem-se que:

a) a nova regulamentação traz estipulações principiológicas entremeadas da reafirmação de regras específicas do CMN e do BCB já em vigor;

b) para formulação e implementação de política de relacionamento e a instituição de regras de conduta próprias, em cumprimento a essa norma, a rigor, não importa a procedência das normas orientadoras das relações de consumo nem as competências dos diversos órgãos envolvidos; além de acarretarem consequências idênticas em termos de prejuízos reputacionais, muitas das regras do CDC encontram-se refletidas nas normas do CMN/BCB e vice-versa;

c) a instituição de política própria não dispensa, mas torna imprescindível, o cumprimento das regras específicas quanto ao atendimento a clientes e usuários, principalmente aquelas do CDC e do CMN/BCB;

d) não basta instituir política de relacionamento apenas formalmente sendo obrigatório implementá-la de fato, envolvendo a vontade e a decisão das instâncias organizacionais superiores, a definição de papéis, a avaliação de resultados e a adoção de técnicas apropriadas de gestão, permeando todas as instâncias e os indivíduos envolvidos;

e) a política está sujeita a avaliações diversas, inclusive por meio da verificação de sua eficiência e eficácia;

f) seus resultados e correções devem ser documentados;

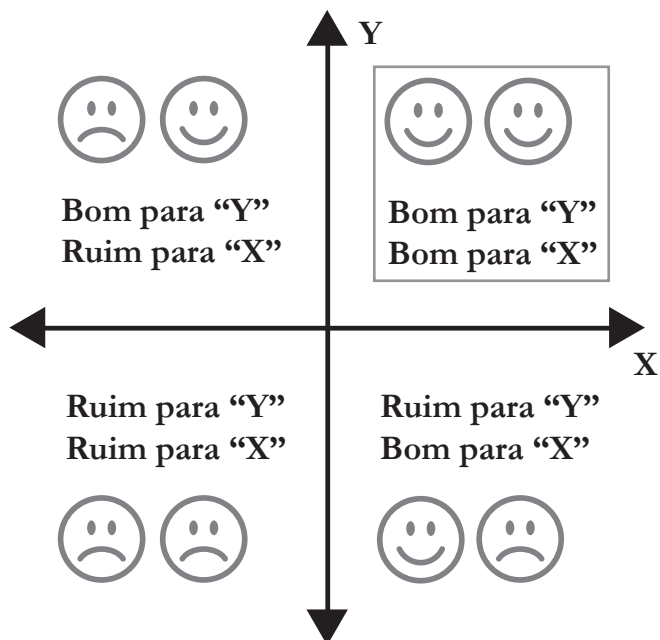
g) a existência de manuais com regras de atendimento a clientes e usuários não é suficiente nem se materializa se não forem adotadas outras medidas de gestão coerentes e harmônicas, tendentes a formação de cultura própria de atendimento;

h) além dos aspectos diretamente relacionados ao atendimento a clientes e usuários, a política de relacionamento deve envolver prática e harmonicamente todos os aspectos, áreas e atividades da instituição, tais como marketing, administrativo, gerencial, controles internos, auditoria, capacitação e treinamento, negócios e concepção de produtos e serviços, incluindo política de remuneração e de incentivos;

i) a falta de coerência e de envolvimento dos administradores e das diversas áreas na gestão – ou seja, a não formação de cultura organizacional própria com as características exigidas pode anular as intenções teoricamente declaradas na política de relacionamento, não se traduzindo em condutas adequadas, acarretando desperdício de recursos e esforços, além das possíveis consequências em termos de prejuízos financeiros, de imagem e credibilidade;

j) a política de relacionamento com clientes e usuários, a formação de cultura íntegra e a obtenção de resultados práticos de tratamento justo e equilibrado de clientes e usuários, além da observância da legislação e regulamentação aplicável dependem da visão de longo prazo e do tratamento dos clientes e usuários como um ativos indiretos.

**Diagrama ilustrativo do resultado de boas e más práticas e do resultado esperado:**



Meta: equilíbrio – ganha-ganha no 1º quadrante

Refinamento: melhorar posição equilibrada no 1º quadrante

Requisitos:

- colocar-se no lugar do cliente
- ter visão de longo prazo
- cliente = um ativo indireto





Capítulo VI

---

***SUPERVISÃO DE  
CONDUTA NO BCB***

***DEPARTAMENTO DE  
SUPERVISÃO DE CONDUTA  
(DECON)***

---

**N**

as discussões sobre modelos de regulação e supervisão com foco nas práticas de mercado e proteção do consumidor, a supervisão assume papel muito relevante, em se tratando de novo foco, com aspectos que transcendem aqueles usualmente considerados por supervisores. Diversos organismos internacionais, analistas, acadêmicos e reguladores de várias jurisdições vinculam as transformações na conduta dos prestadores de serviços financeiros ao *enforcement* promovido pela supervisão, como já mencionado ao longo desta exposição.

*<sup>4</sup> ...consumer confidence and trust in a well-functioning market for financial services promotes financial stability, growth, efficiency and innovation over the long term and that traditional regulatory and supervisory frameworks adopted by oversight bodies contribute to the protection of consumers;*

*Aware that, the recent financial crisis placed a renewed focus on consumer protection and on effective enforcement in the financial sector, resulting in the adoption of new guidelines for complaint-handling in the insurance field, and stronger supervision of the financial market.*

United Nations Conference on Trade and Development  
– 2015 – Consumer Protection

No Brasil a criação do Decon em 2012 constitui marco importante para o SFN. Na página do BCB, encontramos os seguintes esclarecimentos:

“O que é o Decon?”

Em dezembro 2012, a Diretoria de Fiscalização do Banco Central do Brasil (BCB)

criou o Decon (Departamento de Supervisão de Conduta), inspirada no modelo “twin peaks”. Esse modelo, que tem sido referência para países, como Reino Unido, Portugal e Austrália e que vem ganhando destaque desde a crise financeira de 2008, reorganiza a supervisão em duas vertentes: a supervisão de conduta e a supervisão prudencial.

Nesse sentido, no Brasil, a supervisão de conduta é de responsabilidade do Decon e tem foco na fiscalização de um conjunto de assuntos, entre eles a Prevenção à Lavagem de Dinheiro e o Combate ao Financiamento do Terrorismo (PLD/CFT), Câmbio e Consumidor Financeiro.

**Esse modelo, que tem sido referência para países, como Reino Unido, Portugal e Austrália e que vem ganhando destaque desde a crise financeira de 2008**

---

<sup>4</sup> A confiança e a certeza dos clientes no adequado funcionamento dos serviços financeiros promove a estabilidade financeira, o crescimento, a eficiência e a inovação do mercado e a adoção de diretrizes de regulação e supervisão contribui para a proteção dos consumidores.

Ciente disso, a recente crise internacional colocou novo foco na proteção do consumidor e sua aplicação no sistema financeiro resulta da adoção de novas diretrizes na gestão de *compliance* e de uma supervisão apropriada e efetiva.

United Nations Conference on Trade and Development – 2015 – Consumer Protection

Já a supervisão prudencial permanece a cargo do Desuc (Departamento de Supervisão de Cooperativas e de Instituições Não Bancárias) e do Desup (Departamento de Supervisão Bancária).”

Trata-se, portanto, da criação, no organograma do BCB, de estrutura submetida à mesma diretoria de fiscalização, voltada para as questões de conduta, separada das estruturas de fiscalização prudencial. Conforme esclarecido no próprio texto, não foi criado órgão específico para a fiscalização de conduta, tendo o modelo “twin peaks” servido apenas de inspiração para a medida.

## Capítulo VII

---

# *POLÍTICA DE RELACIONAMIENTO*

---



Como comentado, a política de relacionamento é o eixo principal, o cerne da regulação. Cabe à instituição, observando as leis, os princípios e as diretrizes relacionadas ao assunto criar sua própria política. Essa política tem que levar em consideração, além da natureza da instituição, a complexidade e a relevância dos produtos e serviços por ela oferecidos. Em consequência, cabe à própria instituição zelar pelo cumprimento e pela observância das regras por ela mesmo estabelecidas. Ainda como resultado direto, o Banco Central, em um primeiro momento, avaliará se a política constituída está compatível e condizente com o espectro operacional da instituição. Também sob a ótica dos demais reguladores, como os relacionados no capítulo II, a política servirá, no mínimo, como um balizador de sua conduta nesse particular.

Como constituir a política de relacionamento de que trata a regulamentação? O primeiro passo – aparentemente óbvio - diz respeito à convicção de que o assunto é de fato muito relevante, que integra e se relaciona a outros riscos e por isso merece especial atenção da instituição. Para tanto, é necessário que, indiscriminadamente, todos estejam conscientes e alinhados com vistas à adoção das medidas e providências. Esse universo, evidentemente, deve abranger todos os níveis da instituição, desde (e principalmente) seu corpo diretivo até as camadas mais inferiores, administrativas ou operacionais. Também devem ser avaliadas a conveniência e a oportunidade de envolver nos processos de criação da política terceiros envolvidos, tais como clientes e stake-

holders. O primeiro passo, portanto, é mesmo o da conscientização, do correto entendimento da norma, do comprometimento e engajamento, a começar pelo corpo diretivo.

Em seguida, como preparação para a elaboração da política, é fundamental que a instituição faça uma avaliação rigorosa de seus processos de trabalhos – algo como um planejamento estratégico, um mapeamento operacional – para que seja possível identificar os riscos que eventualmente já incorram hoje, como tratá-los e em seguida como preveni-los. Nesse sentido, um segundo passo seria o autoconhecimento institucional e a identificação de objetivos e de pontos positivos e negativos.

Cumpridas essas fases, a instituição estará apta a iniciar a elaboração da política que, sob a coordenação da diretoria da instituição, deveria contar, pelo menos, com representantes das áreas de *compliance* e jurídica. Isto porque o *compliance* é o responsável pela averiguação do cumprimento da regulamentação, com visão geral dos riscos, e o jurídico deverá avaliar os ajustes contratuais que serão necessários serem feitos a partir da identificação dos problemas. Um terceiro passo, portanto, é a constituição e formalização dos grupos que irão, sob a coordenação da superior administração, redigir o documento. Vale ressaltar que o Banco Central editou em 2017 regulamentação que trata do Gerenciamento Integrado de Riscos (GIR), na qual evidentemente se inclui o risco de conduta, o que reforça o entendimento do pleno envolvimento do setor de *compliance* da instituição.

A rigor, a política irá estabelecer os princípios que nortearão as ações da instituição, sua estratégia com relação ao tema. A execução, como e em qualquer outra política instituída, será feita com base em plano de ação que ostenta condição de igual relevância. Neste caso, a política deve ser elaborada com base em princípios e diretrizes que servirão como alicerce para suas ações futuras. Mas é igualmente importante que a política preveja mecanismos de controle e aperfeiçoamento, seja dos processos que permitirão sua implantação efetiva, seja dos próprios princípios e diretrizes, fazendo com que todo o conjunto seja visto como um processo dinâmico.

Quais seriam esses princípios e diretrizes? A própria regulamentação, em particular a Resolução 4.539/2016, oferece elementos para sua elaboração. Fundamentalmente, as normas em vigor também constituem a base dos procedimentos a serem implementados.

Além disso, a política também deve conter princípios gerais, tais como: ética e transparência nos negócios e nos relacionamentos; foco nos resultados de longo prazo; gestão participativa; boas práticas de governança; valorização das pessoas; excelência e qualidade nos produtos e serviços; equidade; inclusão e educação financeira.

No que diz respeito à gestão da política, é importante que haja previsão de revisão contínua dos processos de gestão; dos mecanismos de divulgação da política; da periodicidade de revisão e atualização; de fomentar o debate e o intercâmbio de informações entre as diferentes áreas, entre outras práticas de boa governança.



Para que a política seja adequadamente implantada, é necessário um plano de ação que se constitua em instrumento efetivo de gestão. Nesse sentido, o plano deve ser elaborado com a definição de metas, rotinas e prioridades que permitam uma execução de forma tempestiva e no menor custo possível. Para tanto, é importante o estabelecimento de alçadas decisórias, o destaque orçamentário para fazer face aos ajustes necessários, os indicadores de evolução, os mecanismos de monitoramento. Nessa fase, deverá ser avaliada a necessidade de contratação de assessoria técnica ou jurídica para auxiliar e avaliar os impactos nos negócios da instituição.





## Capítulo VIII

---

# ***RISCOS, FORMAS DE PREVENÇÃO E GERENCIAMENTO, MELHORES PRÁTICAS E EXEMPLOS DE MEDIDAS POSSÍVEIS***

---



Como enfatizado no capítulo introdutório, o risco presente no relacionamento das instituições financeiras e seus clientes não é representado pelas ações punitivas aplicadas pelo Banco Central, pela Justiça ou pelo Ministério Público. Isso é a consequência. O risco está na não observância das regras que regem a relação com o cliente e na adoção de práticas não equitativas. A regulação orienta a instituição na busca pela identificação do risco na origem, na sua prevenção e eventual mitigação. Antes mesmo da ação de qualquer um dos reguladores, a adoção de práticas não equitativas ou não condizentes com os objetivos da regulamentação e da própria política sujeitará a instituição a forte risco de imagem. Os instrumentos que aferem o grau de aderência às boas práticas tendem cada vez mais a crescer e se aperfeiçoar. Exemplo recente que ilustra este cenário é a adoção de medida, pelo Banco Central, no dia 5 de maio de 2017, que aperfeiçoa o *ranking* de instituições financeiras por índice de reclamações, com vistas a promover um maior estreitamento do relacionamento do Banco Central com a sociedade. Por esses motivos, não há outro meio para as instituições financeiras (ou empresas de qualquer natureza) que não o de atuar preventivamente e adotar tempestivamente as medidas que se façam necessárias.

Diversos eventos podem ilustrar práticas não equitativas e arriscadas, tanto no Brasil quanto no exterior:

a) as operações com variação cambial contratadas antes da alteração da política cambial ocorrida em 1999. Com a abrupta desvalo-

rização do real, as dívidas foram substancialmente elevadas, acarretando alta inadimplência. Os recursos aos tribunais acabaram por eliminar ou reduzir a incidência da variação cambial, tendo como justificativa a falta de clareza contratual;

b) a cobrança de tarifa de renovação de cadastro de forma automática, em periodicidade reduzida, terminou com a atuação de diversos órgãos de defesa do consumidor, resultando na revogação das normas que autorizavam a cobrança, acarretando em muitos casos a devolução dos valores cobrados;

c) inobservância a disposições do CDC, pois a falta de clareza e de informações nos contratos podem não constituir ou abalar direitos (vide artigos 31 e 46 do CDC [*“Art. 31. A oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores”*]). *“Art. 46. Os contratos que regulam as relações de consumo não obrigarão os consumidores, se não lhes for dada a oportunidade de tomar conhecimento prévio de seu conteúdo, ou se os respectivos instrumentos forem redigidos de modo a dificultar a compreensão de seu sentido e alcance.”*);

d) empréstimos consignados – diversas ações judiciais e iniciativas do MPF sobre propaganda enganosa, especialmente quanto a empréstimos consignados;

- e) vendas casadas de títulos de capitalização e de seguros atrelados a operações de crédito ou abertura de contas-correntes;
- f) remuneração de terceiros vinculada a processos de concessão de crédito;
- g) práticas que induzem o superendividamento;
- h) práticas consideradas abusivas de forma geral;
- i) contratos que não espelham a natureza e a essência da operação;
- j) falhas de comunicação, inclusive em ações de marketing;
- k) contratos padronizados e mal formulados;
- l) canais de comunicação deficientes;
- m) ausência ou deficiência da política de conheça seu cliente (KYC)

**<sup>5</sup>Increasing the Intensity and Effectiveness on Supervision  
Guidance on Supervisory Interaction with Financial  
Institutions on Risk Culture**

**A Framework for Assessing Risk Culture**

**7 April 2014**

*“Failures in risk culture are often considered a root cause of the global financial crisis as well as headline risk and compliance events (e.g. the London whale, LIBOR manipulation). A financial institution’s risk culture plays*

*an important role in influencing the actions and decisions taken by individuals within the institution and in shaping the institution's attitude toward its stakeholders, including its supervisors. A risk culture that promotes prudent risk-taking and discourages unrestrained profit maximization without due regard to risks supports an environment that is conducive to ensuring that emerging risks that will have a material impact on a financial institution, and any risk-taking activities beyond the institution's risk appetite, are recognized, assessed, escalated, and addressed in a timely manner. Weaknesses in the risk management framework, as well as in decision-making processes and in assigning clear accountability for identifying and addressing behaviors not supportive of sound risk management, enable particular risks to take root and grow.”*

---

<sup>5</sup> Falhas na cultura de risco são normalmente consideradas a causa original da crise financeira global, assim como eventos de risco e *compliance*. Uma cultura de risco da instituição financeira tem papel preponderante em influenciar as ações e decisões tomadas por indivíduos dentro da instituição e na formação da atitude da sociedade com relação às partes interessadas, inclusive seu supervisor. Uma cultura de risco que promove prudente tomada de risco e desencoraja a maximização do lucro a qualquer custo, que não leva em consideração os riscos decorrentes, estimula um ambiente propício para assegurar que riscos potenciais que terão impacto substantivo na instituição – e em qualquer atividade que envolva riscos além daqueles considerados próprios da atividade – sejam reconhecidos, acessados, nivelados e tratados tempestivamente. Fraquezas na estrutura de gerenciamento de risco, bem como nos processos de tomada de decisão e na responsabilização e clareza na identificação e tratamento de comportamentos que careçam de um sólido e adequado gerenciamento de risco, promovem riscos particulares para evoluir e crescer.

A estrutura do risco de conduta da instituição deve levar em consideração pelo menos quatro aspectos principais: (i) estratégico; (ii) governança e cultura; (iii) admissão do risco de conduta e a capacidade de avaliar, medir, gerenciar o risco e suportar o risco; (iv) infraestrutura adequada.

Por estratégico entende-se a correta compreensão e definição do risco de conduta a que a instituição está sujeita, levando em conta, inclusive, a relação entre esse risco e a estratégia geral de negócios

**A estrutura do risco de conduta da instituição deve levar em consideração pelo menos quatro aspectos principais: (i) estratégico; (ii) governança e cultura; (iii) admissão do risco de conduta e a capacidade de avaliar, medir, gerenciar o risco e suportar o risco; (iv) infraestrutura adequada**

da sociedade. Além disso, a instituição deve expressar claramente seu compromisso na observância dos princípios da regulamentação, preferencialmente destacando essa condição em sua missão. Finalmente, essa estratégia deve estimular um modelo de negócios sustentável e compatível com os princípios que norteiam as regras de conduta.

No que diz respeito à governança e à cultura, a instituição tem que ser capaz de adequar sua estrutura organi-



zacional de forma a que a avaliação do risco de conduta esteja sempre presente. Isso envolve desde a construção de um modelo, de uma política adequada, até a constituição e o aperfeiçoamento de unidades específicas e independentes que deem suporte ao gerenciamento de risco – tais como comitês, conselhos, ouvidoria, controles externos –, incluindo a própria concepção dos produtos e serviços a serem oferecidos. Nesse sentido, a instituição deve estar apta não apenas a criar contratos adequados ao perfil e a necessidades de seus clientes, mas também cuidar do processo de venda e do pós-venda. Os processos de trabalho também devem levar em consideração a consolidação de uma cultura interna que busque permanentemente gerenciar e mitigar os riscos, estimulando que os funcionários participem de processos de capacitação e certificação para desenvolvimento de habilidades. Nesse processo, deve ser estimulada a livre manifestação das partes envolvidas, por meio de canais de comunicação internos e externos. Não menos importante é a definição das alçadas decisórias e de responsabilização no corpo diretivo e funcional. A correta identificação dessas alçadas confere ao modelo a certeza de ele será viável e útil para a instituição.

Ainda com relação a governança e cultura, parte decisiva no processo de tomada de decisão diz respeito à construção do modelo de risco de conduta *vis-à-vis* à:

(i) a formatação de produtos e as regras de *suitability* que atendam aos interesses e estejam adequados às necessidades dos clientes,

estabelecendo-se instâncias decisórias adequadas e efetivo canal de esclarecimentos sobre os produtos e serviços oferecidos aos públicos interno e externo;

(ii) os processos de venda, as políticas de incentivo de venda, o gerenciamento da performance, a correta utilização da política de conheça seu cliente, o conhecimento do mercado relacionado ao produto ou serviço, o perfil do cliente, os processos de finalização do contrato, entre outros, constituem-se valiosos elementos para o sucesso na administração e gerenciamento do risco de conduta;

(iii) evidentemente, todo o esforço desenvolvido para uma adequada formatação e venda dos serviços e produtos pode ficar sob risco caso não sejam criadas, concomitantemente, medidas com vistas a monitorar, confirmar expectativas, avaliação de performance e corrigir processos indevidos identificados no pós-venda;

Relativamente à importância do reconhecimento do risco e da capacidade de a instituição lidar com ele, cabe à administração da sociedade envidar todos os esforços para que esse processo seja feito com o envolvimento das partes interessadas – funcionários e clientes – e que os conceitos, métricas e ferramentas utilizados sejam disseminados em todos os níveis. As instituições devem instituir um compromisso que trata dos riscos de conduta em todos seus diferentes níveis e que esteja alinhado com os demais códigos existentes, tais como de ética, de negócios, entre outros possíveis. Também é importante que a instituição esteja apta a definir o nível de risco suportável sem comprometer seu regular funcionamento.

No que tange à infraestrutura, a instituição deve estar preparada para que seus sistemas tecnológicos sejam capazes de prover apoio para a tomada rápida de decisões, incluindo ferramentas e métricas confiáveis que

**Como última frente estrutural, o foco deve estar voltado para os controles internos e áreas de suporte**

possam identificar, medir e avaliar a capacidade de absorção do risco e, com isso, permitir seu adequado gerenciamento.

A rigor, conforme destacado no capítulo V, a Resolução 4.739/2016 fornece caminhos claros e condições básicas para que a instituição construa seu modelo de risco no relacionamento com o cliente. Também é muito relevante utilizar o aparato regulatório existente como ferramenta útil no processo de gestão.

Como passo estrutural, a instituição, sempre avaliando os princípios de relevância e complexidade – ou seja, vale repetir, adotando um modelo de gestão compatível com seu porte e a natureza das operações – deve fazer o gerenciamento do risco de conduta com foco em, pelo menos, três diferentes linhas de ação.

A primeira linha deve olhar o negócio da instituição, de preservar a continuidade da instituição, de forma que a política de risco de conduta leve em consideração que o que se busca é a consecução e manutenção da atividade desempenhada. Neste caso, a perfeita compreensão do risco de conduta e as formas de tratá-lo, inclusive sob a

forma de governança, são determinantes para que o principal negócio da instituição não fique em risco.

A segunda linha de ação é conferir o adequado funcionamento à estrutura de *compliance*, permitindo que ela seja capaz de identificar, mitigar e gerenciar o risco de conduta *vis-à-vis* com os outros riscos a que a sociedade esteja sujeita, em especial o risco operacional.

Como última frente estrutural, o foco deve estar voltado para os controles internos e áreas de suporte, cuja independência, autonomia e blindagem devem conferir credibilidade para propor alterações na política e no modelo de negócios.



### **Exemplos de gerenciamento e melhores práticas:**

- Criar estrutura de governança adequada ao perfil da instituição e ao perfil dos clientes
- Refazer contratos
- Fazer contratos adequados
- Explicitar direitos e obrigações das partes envolvidas

- Expressar com clareza atos e medidas vedadas pela legislação e pela regulamentação
- Repensar a política de conheça seu cliente
- Criar a cultura de conhecer o produto do cliente
- Reestruturar componentes organizacionais
- Criar componentes independentes e blindados
- Criar canais internos e externos de comunicação com partes interessadas
- Treinar o corpo funcional, inclusive integrantes membros da superior administração
- Instituir política de capacitação que considere aspectos relativos ao funcionamento do sistema financeiro, de economia e, também, do Código de Defesa do Consumidor
- Estimular a certificação continuada
- Definir e adequar políticas de incentivos de venda
- Redefinir a política de remuneração
- Criar rotinas de controle
- Instituir mecanismos de revisão periódica do modelo da política e do modelo de negócios
- Participar de processos de autorregulação (boas práticas)
- Interagir com outras instituições por meio das associações de classe
- Interagir com reguladores
- Acompanhar experiência de regulação e fiscalização internacional

- Participar de seminários com foco específico no gerenciamento do risco de conduta
- Promover debates internos regulares
- Estimular a apresentação de sugestões
- Aperfeiçoar os canais de comunicação, internos e externos
- Criar comitês de estudo e análise
- Tratar adequadamente remuneração, bônus e comissões
- Criar mecanismos de alerta para inadequações
- Fazer adequada divulgação/marketing/mídia

## Capítulo IX

---

# ***INDICADORES DE DESEMPENHO E CONTROLE***

---



As métricas e os indicadores de desempenho devem levar em consideração, evidentemente, a natureza e a complexidade das operações praticadas, mas também ter como foco processos de supervisão e controle que envolvam todo o segmento, todo o sistema financeiro. Nesse sentido, os modelos devem observar não apenas o grau de aderência à regulamentação e observância à política instituída pela própria instituição, como o comportamento dos demais integrantes do sistema financeiro. Exemplo de práticas não equitativas praticadas por terceiras instituições servem como valioso exemplo para que não apenas a conduta seja repetida na organização, mas, também, sirva como métrica de potencial impacto no resultado contábil, caso tenha sido praticada por ela mesmo.

Nesse sentido, é importante destacar a edição da Medida Provisória 784, de 2017, conferindo poderes ao Banco Central do Brasil e à Comissão de Valores Mobiliários para adotar medidas coercitivas e acautelatórias, além das medidas punitivas já existentes, o que inclui a possibilidade de aplicar multas de até R\$ 2 bilhões. A legislação também permite aos reguladores utilizar novas ferramentas na supervisão, criando termos de compromisso, acordos de leniência e medidas coercitivas e acautelatórias. Mesmo que a MP ainda seja objeto de debate no parlamento, é possível prontamente perceber que a introdução de novos parâmetros de supervisão leva à instituição financeira a ficar sujeita a mais formas de penalização, em prazos substancialmente inferiores aos que vinham sendo observados nos processos administrati-



vos a que está sujeita. Vale observar, que outros comandos da espécie, oriundos de diversas fontes, podem ser instituídos ao longo do tempo. A agilidade proporcionada pelos novos parâmetros introduzidos, bem como as formas alternativas de punição instituídas trazem impactos imediatos na percepção do risco por parte da instituição financeira, que deverá ser mais proativa na adoção de medidas que mitiguem os riscos, inclusive o de conduta. Uma das formas de avaliar o impacto nos negócios da instituição e no retorno esperado é simular situações em que o descumprimento de algumas determinações legais ou regulamentares possam sujeitar a aplicação de multas pelos diferentes órgãos reguladores ou de controle. Com base em dados estatísticos que revelem o comportamento do mercado, é possível fazer simulações para verificar quanto custaria à instituição, caso a ela fosse aplicada uma multa por inadequação de comportamento. Visto sob outra ótica, os valores investidos em processos aderentes a legislação e regulamentação passam a ser vistos como investimento e não como custo. Passam a ser vistos como *hedge* e não como exposição ao risco. Essa é a mentalidade a ser implantada.

Da mesma forma, revela-se pertinente criar instrumentos para o contínuo acompanhamento das atividades, de forma a verificar se os processos estão melhorando, se permanecem estáveis ou se estão deteriorando. Cada instituição pode criar um painel de controle a partir do diagnóstico realizado por ocasião da constituição da política de relacionamento, estabelecendo níveis de risco mínimo, máximo e médio

por produto ou serviço oferecido e, finalmente, por níveis agregados de risco. Por exemplo, a instituição pode instituir controles relativos a:

- a) conformidade e adequabilidade do produto e serviço oferecidos *vis-à-vis* os interesses da clientela;
- b) políticas e processos de venda, inclusive consultoria, propagandas e canais de distribuição;
- c) resultado/retorno financeiro versus satisfação do cliente;
- d) conflitos com as políticas de remuneração e metas;
- e) impactos na organização, inclusive pela inobservância aos códigos de ética e de negócios instituídos;
- f) comportamento nos *rankings* de avaliação instituídos por reguladores e órgãos de defesa do consumidor.

Como os processos de controle fazem parte do gerenciamento integrado dos riscos, é determinante que a auditoria interna exerça seu papel com foco também no risco de conduta.

## Capítulo X

---

# ***OPORTUNIDADES***

---

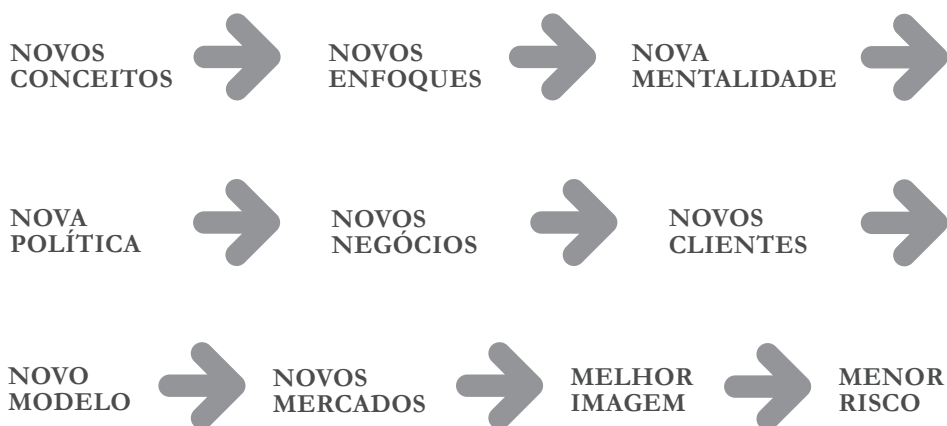


criação de uma política institucional de relacionamento com cliente e a integração do risco de conduta aos demais riscos incorridos pela instituição geram um ambiente propício para que surjam oportunidades de toda sorte. Novos negócios podem florescer já a partir do início do processo de formulação da política de relacionamento e do plano de ação que permitirá sua correta implantação. Como essa etapa é determinante no autoconhecimento da instituição, o aprendizado decorrente permitirá a identificação de novos nichos de negócios e o aperfeiçoamento de alguns já existentes. Produtos e serviços mal desenhados ou oferecidos de forma inadequada podem ser reformulados e passar a ser oferecidos sob outro formato, inclusive com base em nova política de marketing.

Novos produtos e serviços que geram novos negócios têm, evidentemente, o poder de atrair novos e diferentes clientes, com perfis muitas vezes distintos daqueles com que a instituição estava acostumada a lidar. Novos e diferentes clientes podem também funcionar como fator multiplicador nessa nova fase institucional, permitindo o acesso a mercados e a pessoas até então distantes. Por exemplo, o reconhecimento de que a instituição atua com lisura, correção, transparência e equidade nos contratos com pessoas físicas pode estimular, por meio de campanhas midiáticas ou mesmo via informação de pessoa a pessoa, o início de relacionamento com empresas, em especial as pequenas e médias, normalmente carentes de recursos e com dificuldade de acessar o mercado financeiro.

O que se percebe é que esse contexto leva a novos conceitos, que implica em novos enfoques, que trazem uma nova realidade e, conseqüentemente, uma nova mentalidade. Um planejamento estratégico interno adequado e a conseqüente implantação de uma política de relacionamento realista proporciona à instituição a oportunidade de aperfeiçoar ou alterar seus modelos de negócios.

Os benefícios proporcionados por negócios sustentáveis têm impacto direto na melhoria da imagem da instituição e na redução do risco operacional.



As oportunidades tendem a ser alavancadas se as instituições puderem se organizar em torno de um conjunto harmônico e voluntário de regras éticas e de boas práticas, o que normalmente pode ser ofe-

recido pelos processos de autorregulação modernos. Nesse sentido, as associações de classe, representativas de instituições financeiras, podem desempenhar papel central. Uma autorregulação bem formulada tem o poder de mitigar riscos na origem e melhorar a interlocução com os reguladores. Assessoriamente, permite aos associados identificar e corrigir erros comuns ao segmento, estabelecendo normas e conceitos que muitas vezes evitam o excesso de regulação ou mesmo estimulam seu aperfeiçoamento. Como consequência, ao defender os interesses comuns e estabelecer regras de controle e aderência às boas práticas, fortalecem a imagem do setor e melhoram a governança de cada instituição. De qualquer forma, uma decisão imprescindível para dar conformidade à nova realidade regulatória é desenvolver ou participar de um projeto de educação e certificação profissional que efetivamente capacite os funcionários para os novos tempos. Isso deve ocorrer independentemente da adesão a um projeto de autorregulação ou mesmo de determinação oriunda do regulador. De fato, treinamento e certificação constituem-se na grande oportunidade de mudança em relação aos modelos até hoje adotados. A melhoria dos processos de oferta e venda de produtos e serviços, que passa pela capacitação e certificação, é determinante para o reconhecimento por parte dos clientes e dos reguladores das políticas instituídas.

## Capítulo XI

---

# *CONCLUSÃO*

---



exemplo da regulamentação atinente ao risco socioambiental, as normas que tratam do risco de conduta representam avanço significativo no processo de melhoria das relações das instituições financeiras e seus clientes. Como evidenciado nos capítulos anteriores, trata-se de tendência mundial e que será permanentemente aperfeiçoada. Sob a ótica do regulador, a observância às regras instituídas contribui para a estabilidade financeira, exatamente, por mitigar riscos que as instituições financeiras não podem assumir e que têm o potencial de criar impactos relevantes no sistema financeiro. O caminho regulatório escolhido, a exemplo da regulamentação atinente ao risco socioambiental, foi o de dar liberdade, a partir de padrões mínimos estabelecidos, a cada instituição para que ela institua sua política, que deve adotar os princípios de relevância e proporcionalidade, o que significa ajustá-la ao seu tamanho, à sua natureza operacional e à sua relevância. A partir da definição de cada uma das políticas e das ações esperadas de mudança comportamental, será possível aferir o grau de adesão aos novos conceitos.

Pelo lado das instituições financeiras, não há outro caminho a ser trilhado que não seja o pleno engajamento à nova filosofia implantada, não exatamente por conta da natural necessidade de observância às regras

**O caminho regulatório escolhido, a exemplo da regulamentação atinente ao risco socioambiental, foi o de dar liberdade**



baixadas, mas pelo fato de que quem não estiver alinhado às novas tendências tem chances reduzidas de evoluir ou mesmo se manter competitivo. Por outro lado, as oportunidades advindas desse novo cenário são imensas e ainda a ser exploradas.

Essa nova estrutura, se perfeitamente entendida por todos, tende a criar uma nova mentalidade também nos órgãos e institutos de defesa do consumidor, que terão a oportunidade de verificar, por meio das políticas instituídas, a racionalidade econômica e o respeito mútuo que motivam o relacionamento com os clientes.

Impresso em Papel  
Pólen Soft 80g - Miolo  
Cartão Triplex 300g - Capa



**Anselmo Pereira Araújo Netto**  
**Sergio Odilon dos Anjos**

Os recentes desequilíbrios nas economias, inclusive nas mais desenvolvidas concomitantes às dramáticas mudanças no meio ambiente e à acelerada evolução tecnológica, trazem riscos e desafios para cada indivíduo, para as instituições e para as entidades, realçando a responsabilidade daquelas cujo foco é o atendimento das necessidades econômicas e sociais, como é o caso das instituições financeiras.

O texto aborda diversos aspectos do relacionamento das instituições financeiras e seus clientes e usuários e as motivações das recentes medidas, tomadas ao redor do mundo, para enfrentamento desses desequilíbrios decorrentes, em grande parte, da falta de transparência, do fornecimento de produtos e serviços inadequados e da falta de tratamento integrado dos riscos incorridos.

Além de retrospecto da legislação e regulamentação sobre a conduta adotada no relacionamento com clientes, é feita leitura comentada da Resolução nº 4.539, de 2016, mostrando sua integração com a regulamentação editada até então.

Representa contribuição relevante para prevenção de riscos, melhoria do atendimento e, principalmente, convergência de interesses entre fornecedores e consumidores, tão necessária para a continuidade do processo civilizatório e do desenvolvimento econômico e social do Brasil.