

Parecer Jurídico 22/2021-BCB/PGBC

Parecer que analisa a possibilidade jurídica de o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central do Brasil (BC), conforme suas respectivas competências legais, editarem normas que disponham sobre quais instituições supervisionadas por esta Autarquia podem utilizar, em sua denominação, nome fantasia ou qualquer identificação ao público em geral, os termos “banco”, “*bank*” e outras expressões similares em vernáculo ou em idioma estrangeiro.

Humberto Cestaro Teixeira Mendes

Procurador do Banco Central

Eliane Coelho Mendonça

Procuradora-Chefe do Banco Central

Walkyria de Paula Ribeiro de Oliveira

Subprocuradora-Geral do Banco Central

Parecer Jurídico 22/2021-BCB/PGBC
S/ Proc

São Paulo, 18 de janeiro de 2021.

Ementa: Procuradoria Especializada de Consultoria em Supervisão do Sistema Financeiro (PRSUP). Consulta formulada pelo Departamento de Organização do Sistema Financeiro (Deorf). Análise sobre a possibilidade jurídica de o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central do Brasil (BCB), conforme suas respectivas competências legais, editarem normas que disponham sobre quais instituições supervisionadas por esta Autarquia podem utilizar, em sua denominação, nome fantasia ou qualquer identificação ao público em geral, os termos “banco”, “bank” e outras expressões similares em vernáculo ou em idioma estrangeiro. Competências outorgadas por lei ao CMN e ao BCB, para regular a constituição e o funcionamento das instituições supervisionadas por esta Autarquia. Impossibilidade jurídica de eventual ato normativo editado pelo BCB incidir sobre as instituições de pagamento que não se sujeitam à supervisão pelo BCB (art. 6º, § 4º, da Lei nº 12.865, de 2013). Possibilidade jurídica de os atos normativos determinarem que as instituições que já foram autorizadas a funcionar pelo BCB devem adaptar as suas denominações. Poder de polícia. Inexistência de direito adquirido. Grau de acesso da manifestação: restrição de acesso provisória. Documento preparatório (Portaria nº 100.620, de 13 de dezembro de 2018).

Senhora Procuradora-Chefe,

ASSUNTO

Trata-se de consulta formulada por e-mail, pelo Departamento de Organização do Sistema Financeiro (Deorf), na qual solicita o posicionamento desta Procuradoria-Geral sobre a possibilidade jurídica de o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central do Brasil (BCB), conforme suas respectivas competências legais, editarem normas que disponham sobre quais instituições supervisionadas por esta Autarquia podem “utilizar, em sua denominação, nome fantasia ou qualquer identificação ao público em geral, o termo ‘Banco’ e outras expressões similares em vernáculo ou em idioma estrangeiro”.

2. O Deorf apresenta o seguinte relato sobre o assunto:

2. Este departamento constatou, nos pleitos que lhe foram submetidos, que as seguintes instituições sujeitas à autorização deste BC, mas que não são bancos, estão utilizando o termo inglês “bank” para se identificar ao público:

Denominação	Nome Fantasia	Tipo de instituição	Situação
Nu Pagamentos S.A.	Nubank	Instituição de pagamento	Autorizada em atividade
AL5 S.A. Crédito Financiamento e Investimento	AL5 Bank	Sociedade de Crédito Financiamento e Investimento	Autorizada em atividade

<i>Pagseguro Internet S.A.</i>	<i>Pagbank</i>	<i>Instituição de pagamento</i>	<i>Autorizada em atividade</i>
<i>Green Net Administradora de Cartão Ltda.</i>	<i>Tip Bank</i>	<i>Instituição de pagamento</i>	<i>Autorizada em atividade</i>
<i>Pinbank Brasil – Pagamentos inteligentes S.A.</i>	<i>PinkBank</i>	<i>Instituição de pagamento</i>	<i>Pendente de autorização/ em atividade</i>
<i>Fitbank Pagamentos Eletrônicos S.A.</i>	<i>Fitbank</i>	<i>Instituição de pagamento</i>	<i>Pendente de autorização/ em atividade</i>
<i>Stark Bank S.A.</i>	<i>Stark Bank</i>	<i>Instituição de pagamento</i>	<i>Pendente de autorização/ em atividade</i>
<i>CM Bank Soluções de Pagamentos Ltda.</i>	<i>CM Bank</i>	<i>Instituição de pagamento</i>	<i>Pendente de autorização/ em atividade</i>
<i>PartnerBank Pagamentos S.A.</i>	<i>Partner Bank</i>	<i>Instituição de pagamento</i>	<i>Pendente de autorização/ em atividade</i>

3. Entendemos que não é adequada a utilização do termo inglês “bank”, amplamente conhecido na sociedade brasileira como sinônimo de banco, na identificação de instituições que não sejam bancos, pois essa situação pode levar clientes e usuários dessas instituições a julgar equivocadamente que estão se relacionando com um banco.

4. Nessa linha, também dispõe o Princípio 4 de Basileia que o uso do termo “bank” e suas variações deve ser limitado para instituições supervisionadas pelo BC, de forma a evitar que o público em geral se confunda, conforme transcrito a seguir:

Core Principles for Effective Banking Supervision

Principle 4: Permissible activities

The permissible activities of institutions that are licensed and subject to supervision as banks are clearly defined and the use of the word “bank” in names is controlled.

Essential criteria

- 1. The term “bank” is clearly defined in laws or regulations.*
- 2. The permissible activities of institutions that are licensed and subject to supervision as banks are clearly defined either by supervisors, or in laws or regulations.*
- 3. The use of the word “bank” and any derivations such as “banking” in a name, including domain names, is limited to licensed and supervised institutions in all circumstances where the general public might otherwise be misled.*
- 4. The taking of deposits from the public is reserved for institutions that are licensed and subject to supervision as banks.*
- 5. The supervisor or licensing authority publishes or otherwise makes available a current list of licensed banks, including branches of foreign banks, operating within its jurisdiction in a way that is easily accessible to the public. (grifamos)*

5. Entretanto, a legislação em vigor, em especial a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013 (que trata das instituições de pagamento), não veda a utilização do termo “bank” por outras instituições que não sejam bancos, de forma que não temos embasamento para determinar que instituições, que utilizam o termo “bank” e estão sujeitas à autorização deste BC, alterem sua denominação ou nome fantasia.

6. Ante o exposto, consultamos essa Procuradoria Geral deste Banco Central (PGBC) sobre a possibilidade de:

- a) *ser editada norma do CMN ou deste BC regulamentando quais instituições podem utilizar, em sua denominação, nome fantasia ou qualquer identificação ao público em geral, o termo “bank” e outras expressões similares em vernáculo ou em idioma estrangeiro;*
- b) *mencionada norma ser aplicável também à denominação, nome fantasia ou qualquer identificação ao público em geral de instituições de pagamento não sujeitas à autorização deste BC; e*
- c) *mencionada norma estabelecer, determinando um prazo de adequação, que instituições que já foram autorizadas por este BC devem alterar sua denominação, nome fantasia ou qualquer identificação ao público em geral, caso contenham o termo “bank” e outras expressões similares em vernáculo ou em idioma estrangeiro.*

3. É o relatório. Passa-se à análise jurídica.

APRECIÇÃO

4. O cerne da questão suscitada pelo Deorf consiste em verificar se as competências outorgadas por lei ao CMN e ao BCB¹, para regular a constituição e o funcionamento das instituições supervisionadas por esta Autarquia, legitima a edição de atos normativos que definam quais dessas entidades podem utilizar, em denominação de identificação ao público em geral, os termos banco, “bank” ou outras expressões similares².

5. Nesse sentido, observa-se que as normas que preveem tais competências regulatórias não delimitam expressamente quais aspectos concernentes à constituição e ao funcionamento das instituições devem ser disciplinados pelo CMN e pelo BCB. Contudo, a interpretação teleológica³ dos comandos legais, aliada à análise do desenvolvimento da regulamentação, indica que a atribuição em comento é ampla e tem como foco principal a regulação sistêmica e prudencial das entidades supervisionadas por esta Autarquia.

6. No que tange especificamente ao uso de determinadas expressões identificadoras pelas instituições supervisionadas, trata-se de questão que afeta o desenvolvimento das atividades prestadas por aquelas entidades, pois as denominações servem de referência e atraem os cliente e usuários dos serviços e, assim, geram impactos no mercado. Por se tratar de um tema ínsito à organização das instituições supervisionadas, atrai-se a competência conferida por lei ao CMN e ao BCB.

7. A propósito, a restrição do uso dos vocábulos indicados na consulta às entidades que captam depósito do público (instituições bancárias) é um tema de relevância prudencial, visto que a matéria está contida em princípio fundamental para uma supervisão bancária efetiva,

¹ Em especial, o art. 4º, inciso VIII, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que confere a atribuição ao CMN, em relação às instituições financeiras e às entidades a ela equiparadas (arts. 17 e 18, § 1º, daquela lei), e o art. 9º inciso II, da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, que outorga o dever regulatório ao BCB, no que se refere às instituições de pagamento.

² A exemplo da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971 (art. 5º, *caput* e parágrafo único), que instituiu o regime jurídico das sociedades cooperativas, é possível que o legislador já proíba a utilização de determinada expressão, tal como “banco”, na denominação de sociedades. Contudo, normas como a Lei nº 4.595, de 1964, e a Lei nº 12.865, de 2013, não trataram especificamente do tema, o que exige a análise sobre a existência de competência do CMN e do BCB para disciplinar a matéria.

³ A interpretação teleológica é um método que prestigia a finalidade normativa. É razoável compreender que o legislador conferiu um amplo poder normativo ao CMN e ao BCB, pois, se essa atribuição se restringisse a poucos aspectos do funcionamento das instituições, haveria entraves ao desenvolvimento do processo de autorização e ao exercício da supervisão por esta Autarquia.

elaborado pelo Comitê de Basileia. Corrobora-se, assim, a conclusão de que o CMN e o BCB, em suas respectivas esferas de competência, podem editar normas que regulamentem o uso de determinados termos, nas denominações das instituições supervisionadas por esta Autarquia.

8. Verifica-se, ainda, que, tangencialmente, a matéria já foi objeto de regras previstas em atos normativos, vide os exemplos abaixo:

- Resolução nº 4.822⁴, de 1º de junho de 2020:

Art. 8º A expressão “Sociedade de Garantia Solidária” deve constar da denominação social da instituição, sendo vedado o uso de denominação ou nome fantasia que contenha termos característicos das demais instituições do Sistema Financeiro Nacional ou de expressões similares, em vernáculo ou em idioma estrangeiro.

- Resolução nº 4.721⁵, de 30 de maio de 2019:

Art. 6º A expressão “Sociedade de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte” deve constar da denominação social da instituição, sendo vedado o uso de denominação ou nome fantasia que contenha termos característicos das demais instituições do Sistema Financeiro Nacional ou de expressões similares em vernáculo ou em idioma estrangeiro.

- Resolução nº 4.656⁶, de 26 de abril de 2018:

Art. 3º (...)

§ 2º Na denominação da instituição financeira mencionada no caput deve constar a expressão «Sociedade de Crédito Direto», sendo vedado o uso de denominação ou nome fantasia que contenha termos característicos das demais instituições do Sistema Financeiro Nacional ou de expressões similares em vernáculo ou em idioma estrangeiro.

Art. 7º (...)

§ 2º Na denominação da instituição financeira a que se refere este artigo deve constar a expressão «Sociedade de Empréstimo entre Pessoas», sendo vedado o uso de denominação ou nome fantasia que contenha termos característicos das demais instituições do Sistema Financeiro Nacional ou de expressões similares em vernáculo ou em idioma estrangeiro.

- Resolução nº 3.954⁷, de 24 de fevereiro de 2011:

Art. 5º Depende de prévia autorização do Banco Central do Brasil a celebração de contrato de correspondente com entidade não integrante do SFN cuja denominação ou nome fantasia empregue termos característicos das denominações das instituições do SFN, ou de expressões similares em vernáculo ou em idioma estrangeiro.

9. No que concerne especificamente às instituições de pagamento, é válido mencionar que a Circular nº 3.885, de 26 de março de 2018, já estabelece que a mudança de sua denominação social depende de autorização do BCB (art. 1º, *caput*), cabendo à entidade interessada, dentre outras providências, apresentar justificativa fundamentada para a alteração, “com análise sobre eventuais impactos dessa mudança no relacionamento com clientes e plano de divulgação da nova denominação” (item 35 do anexo à circular).

10. Passa-se, a seguir, às questões específicas apresentadas pelo Deorf.

4 Disciplina a sociedade de garantia solidária e a sociedade de contragarantia.

5 Disciplina as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte.

6 Disciplina a sociedade de crédito direto e a sociedade de empréstimo entre pessoas.

7 Disciplina a contratação de correspondentes no País.

- Possibilidade de ser editada norma do CMN ou deste BC regulamentando quais instituições podem utilizar, em sua denominação, nome fantasia ou qualquer identificação ao público em geral, o termo “bank” e outras expressões similares em vernáculo ou em idioma estrangeiro

11. Pelos fundamentos expostos neste parecer, compreende-se que dispositivos como o art. 4º, inciso VIII, da Lei nº 4.595, de 1964, e o art. 9º inciso II, da Lei nº 12.865, de 2013, fundamentam a edição de normas pelo CMN ou pelo BCB, conforme suas respectivas competências, que delimitem o uso dos termos banco, “bank” ou similares, em denominações das entidades supervisionadas por esta Autarquia.

- Aplicabilidade de eventual norma à denominação, nome fantasia ou qualquer identificação ao público em geral de instituições de pagamento não sujeitas à autorização deste BC

12. O art. 6º, § 4º, da Lei nº 12.865, de 2013, estabelece que não são abrangidos pelo diploma legal em questão “os arranjos e as instituições de pagamento em que o volume, a abrangência e a natureza dos negócios, a serem definidos pelo Banco Central do Brasil, conforme parâmetros estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional, não forem capazes de oferecer risco ao normal funcionamento das transações de pagamentos de varejo”. Em linha com o comando legal, o BCB definiu na Circular nº 3.682⁸, de 4 de novembro de 2013, e na Circular nº 3.885⁹, de 26 de março de 2018, os parâmetros para que, respectivamente, os arranjos de pagamento e as instituições de pagamento não sejam alcançados pela legislação em referência e, assim, não se sujeitem à supervisão desta Autarquia.

13. Esse afastamento de determinadas instituições de pagamento do alcance da Lei nº 12.865, de 2013, retira-as da esfera de supervisão e regulamentação pelo BCB, uma vez que o desempenho dessas atribuições administrativas baseia-se nos comandos daquele diploma legal, em especial o seu art. 9º, inciso II¹⁰. No que tange especificamente a essas instituições de pagamento, consoante o art. 6º, § 5º, da referida lei, o BCB detém apenas a competência de requerer informações para monitorar o desenvolvimento dos seus negócios, unicamente com o escopo de avaliar a capacidade da entidade oferecer risco ao normal funcionamento das transações de pagamento de varejo¹¹. Por isso, é forçoso concluir que eventual norma editada por esta Autarquia sobre o assunto tratado na consulta não se aplicaria às instituições de pagamento que não se sujeitam à supervisão do BCB.

14. É válido mencionar que esta Procuradoria-Geral, por meio do Parecer-e 141/2012-BCB/PGBC¹², de 22 de novembro de 2012, analisou se o uso de nome de fantasia que continha o termo

8 Aprova o regulamento que disciplina a prestação de serviço de pagamento no âmbito dos arranjos de pagamentos integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), estabelece os critérios segundo os quais os arranjos de pagamento não integrarão o SPB e dá outras providências.

9 Estabelece os requisitos e os procedimentos para autorização para funcionamento, alteração de controle e reorganização societária, cancelamento da autorização para funcionamento, condições para o exercício de cargos de administração nas instituições de pagamento e autorização para a prestação de serviços de pagamento por instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

10 Art. 9º *Compete ao Banco Central do Brasil, conforme diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional:*
(...)

II - disciplinar a constituição, o funcionamento e a fiscalização das instituições de pagamento, bem como a descontinuidade na prestação de seus serviços;

11 Em síntese, o legislador reconheceu que o BCB possui a expertise necessária para identificar o risco que as instituições referidas no art. 6º, § 4º, da Lei nº 12.865, de 2013, podem oferecer ao normal funcionamento das transações de pagamento de varejo e, para que tal avaliação seja eficiente, conferiu-se ao BCB a prerrogativa de acompanhar o desenvolvimento dessas entidades, requerendo informações. Afasta-se, contudo, a submissão de tais instituições de pagamento aos atos supervisórios e regulamentares pelo BCB.

12 De autoria da Procuradora Amanda Marcos Favre, aprovado pela Procuradora-Chefe Eliane Coelho Mendonça.

“bank”, por determinada sociedade que não detinha autorização do BCB para funcionar, acarretaria “transgressão à lei ou aos instrumentos normativos setoriais”. A manifestação jurídica concluiu:

13. (...) fato é que a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964 – que encontra fundamento no art. 192 da Constituição – não conferiu às instituições financeiras e equiparadas exclusividade no uso da expressão “banco” em sua denominação social; apenas cometeu ao Conselho Monetário Nacional (CMN), dentre outras, a atribuição para regular a constituição, funcionamento e fiscalização dos que exercem atividades subordinadas a esta lei [...] (art. 4º, VIII), donde se conclui que a competência para o CMN editar normas relacionadas ao nome empresarial é restrita às instituições supervisionadas pelo Banco Central do Brasil. (...)

15. Dito isso, considerando que, por força do princípio da legalidade, ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei e que não há ato normativo que discipline a utilização do nome de fantasia ou proíba a utilização da expressão “banco” no nome empresarial de sociedades que não sejam supervisionadas por esta autarquia, conclui-se que a utilização do nome de fantasia “(...) Bank” não constitui infração punível pelo Banco Central do Brasil.

15. Não obstante o entendimento acima, cumpre destacar que o art. 34 da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, prevê, no que se refere especificamente ao nome empresarial, que essa identificação deve obedecer ao princípio da veracidade, o que obsta a adoção de nomenclaturas que transmitam uma falsa ideia sobre as atividades prestadas pela pessoa jurídica, por exemplo. Assim, caso verificado que instituição não supervisionada pelo BCB utiliza os termos “banco”, “bank” ou similares, em seu nome empresarial, em tese, é possível provocar a Junta Comercial, órgão competente para o registro, de modo a buscar a cessação do uso.

16. Finalmente, é importante esclarecer que a imunidade à Lei 12.865, de 2013, e, conseqüentemente, a não sujeição de instituição de pagamento à supervisão pelo BCB, não deve ser confundida com as hipóteses de dispensa de autorização previstas na legislação (vide o art. 34 da Circular nº 3.885, de 2018¹³, e o art. 1º, §4º, da Resolução BCB nº 1, de 12 de agosto de 2020¹⁴, por exemplo). A dispensa de autorização se fundamenta no art. 9º, § 1º¹⁵, da Lei 12.865, de 2013, e as instituições que usufruem dessa prerrogativa se submetem à regulamentação editada pelo BCB. Portanto, essas entidades seriam abrangidas por eventual norma que discipline o uso do termo banco, “bank” ou similares, em denominações.

13 Art. 34. Ficam dispensados de autorização do Banco Central do Brasil:

I - os bancos comerciais, os bancos múltiplos com carteira comercial e as caixas econômicas, para a prestação dos serviços mencionados nos incisos I a IV do art. 4º;
II - os bancos múltiplos com carteira de crédito, financiamento e investimento e as sociedades de crédito, financiamento e investimento, para a prestação dos serviços de pagamento mencionados nos incisos II e IV do art. 4º;

III - as cooperativas singulares de crédito, para a prestação dos serviços mencionados nos incisos I, II e IV do art. 4º, exclusivamente aos seus associados;

IV - as sociedades de crédito direto, para a prestação dos serviços de pagamento mencionados nos incisos I e II do art. 4º;

V - as sociedades de crédito ao microempreendedor e à empresa de pequeno porte, para a prestação dos serviços de pagamento mencionados no inciso I do art. 4º, observado o disposto no art. 4º, inciso VII, da Resolução nº 4.721, de 30 de maio de 2019; e

VI - as sociedades de empréstimo entre pessoas, para a prestação dos serviços de pagamento mencionados no inciso I do art. 4º.

(...)

14 Art. 3º A participação no Pix é obrigatória para as instituições financeiras e para as instituições de pagamento autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil com mais de quinhentas mil contas de clientes ativas, consideradas as contas de depósito à vista, as contas de depósito de poupança e as contas de pagamento pré-pagas.

(...)

§ 4º As instituições de pagamento que optarem por aderir ao Pix, na forma do inciso I do § 3º, e não se enquadrarem nos critérios previstos na regulamentação em vigor para serem autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, serão consideradas integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) a partir do momento em que apresentarem pedido de adesão ao Pix.

15 Art. 9º (...)

§ 1º O Banco Central do Brasil, respeitadas as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional, disciplinará as hipóteses de dispensa da autorização de que tratam os incisos IV, V e VI do caput.

- Possibilidade de mencionada norma estabelecer, determinando um prazo de adequação, que instituições que já foram autorizadas por este BC devem alterar sua denominação, nome fantasia ou qualquer identificação ao público em geral, caso contenham o termo “bank” e outras expressões similares em vernáculo ou em idioma estrangeiro.

17. Como elucidado na presente manifestação jurídica, a edição de ato normativo pelo CMN ou pelo BCB, para tratar do tema objeto da consulta do Deorf, fundamenta-se nos dispositivos legais que conferem àquelas entidades administrativas a ampla competência de regular o funcionamento das instituições supervisionadas por esta Autarquia. A edição dessas normas, que limitariam ou disciplinariam o exercício da atividade econômica, é uma evidente manifestação do denominado poder de polícia¹⁶ detido pela Administração Pública.

18. Ao abordar o exercício do poder de polícia pelo administrador, Di Pietro¹⁷ leciona que:

Tomando-se como pressuposto o princípio da legalidade, que impede à Administração impor obrigações ou proibições senão em virtude de lei, é evidente que, quando se diz que o poder de polícia é a faculdade de limitar o exercício de direitos individuais, está-se pressupondo que essa limitação seja prevista em lei.

(...)

*A Administração Pública, no exercício da parcela que lhe é outorgada do mesmo poder, **regulamenta** as leis e **controla** a sua aplicação, preventivamente (por meio de **ordens, notificações, licenças ou autorizações**) ou repressivamente (mediante imposição de medidas coercitivas).*

19. O legislador estabeleceu, com vistas à satisfação do interesse público¹⁸, que o desempenho de determinadas atividades econômicas deve observar a regulamentação editada pelo CMN ou pelo BCB, ou seja, conferiu a essas entidades administrativas a prerrogativa de limitar ou condicionar a liberdade de atuação em determinados setores, em benefício da coletividade. Registre-se que eventual ato normativo editado pelo BCB ou pelo CMN, que restrinja o uso de determinadas expressões na identificação de instituições supervisionadas, voltar-se-ia à tutela do interesse público, pois, como bem apontado pelo Deorf, a conduta adotada por algumas entidades não bancárias pode acarretar uma nociva confusão mercadológica por clientes e usuários dos serviços.

20. Com base nesses fundamentos, depreende-se que é juridicamente possível que as instituições que já foram autorizadas a funcionar por esta Autarquia também sejam alcançadas pelo ato normativo a ser editado e, assim, tenham que promover alterações em suas denominações,

16 Como o exercício do poder de polícia é um dos fatos geradores da taxa, encontra-se a definição dessa prerrogativa administrativa no art. 78 do Código Tributário Nacional (CTN), nos seguintes termos:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

17 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2001, p. 123.

18 Não se olvide que o constituinte dispôs, no art. 192 da Constituição Federal, que o Sistema Financeiro Nacional (SFN) é estruturado para atender os interesses da coletividade. E, ainda que o comando constitucional faça referência expressa apenas ao SFN, é indiscutível, até mesmo pelo espírito da Constituição, que os demais sistemas supervisionados pelo BCB também devem cumprir uma função social atrelada ao desenvolvimento do País e ao atendimento dos anseios da sociedade.

em determinado período. A limitação de direitos dessas entidades, por meio da regulamentação, é plenamente legítima, pois há respaldo legal à edição dos atos normativos e relevantes razões de interesse público para a adoção da medida.

21. Nesse caso, não há que se falar em prejuízo a direito adquirido dessas entidades, relativo às denominações utilizadas, uma vez que a garantia constitucional em questão não é apta a proteger situações subjetivas contra eventuais mudanças de institutos jurídicos ou dos estatutos jurídicos correlatos. Os atos normativos editados pelo CMN e pelo BCB, como aquele aventado na consulta, compõem o regime jurídico relativo ao funcionamento das instituições supervisionadas, e não há que se falar em subsistência irrestrita de condições individuais dessas entidades, no caso de modificação ou advento de normas regulamentares.

22. A compreensão jurídica ora exposta se coaduna com a lição doutrinária¹⁹ sobre a matéria, senão vejamos:

As duas teorias sobre a aplicação da lei no tempo – a teoria do direito adquirido e a teoria do fato realizado, também chamada do fato passado – rechaçam, de forma enfática, a possibilidade de subsistência de situação jurídica individual em face de uma alteração substancial do regime ou de um estatuto jurídico. (...)

O problema relativo à modificação das situações subjetivas em virtude da mudança de um instituto de direito não passou despercebido por Carlos Maximiliano, que assinala, a propósito, no clássico Direito intertemporal:

“Não há direito adquirido no tocante às instituições, ou institutos jurídicos. Aplica-se logo, não só a lei abolitiva, mas também a que, sem os eliminar, lhes modifica essencialmente a natureza. Em nenhuma hipótese granjeia acolhida qualquer alegação de irretroatividade, posto que, às vezes, tais institutos envolvam certas vantagens patrimoniais que, por equidade, o diploma ressalve ou mande indenizar”. (...)

Em acórdão proferido no RE 94.020, de 4-11-1981, deixou assente a excelsa Corte, pela voz do Ministro Moreira Alves:

“(...) em matéria de direito adquirido vigora o princípio – que este Tribunal tem assentado inúmeras vezes – de que não há direito adquirido a regime jurídico de um instituto de direito. Quer isso dizer que, se a lei nova modificar o regime jurídico de determinado instituto de direito (como é o direito de propriedade, seja ela de coisa móvel ou imóvel, ou de marca), essa modificação se aplica de imediato”. (...)

Vê-se, assim, que o princípio constitucional do direito adquirido não se mostra apto a proteger as posições jurídicas contra eventuais mudanças dos institutos jurídicos ou dos próprios estatutos jurídicos previamente fixados.

23. A regulamentação editada pelo CMN e pelo BCB está em constante evolução e adaptação, em razão do dinamismo dos setores supervisionados e da necessidade de corrigir falhas ou deficiências identificadas pelo regulador. Privar as instituições já autorizadas desses aprimoramentos normativos tornaria inócua e ineficaz a própria regulamentação e restringiria drasticamente o poder de polícia conferido ao administrador, em prejuízo da satisfação do interesse público.

¹⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. São Paulo: Saraiva, 2014. Página 371/ 375.

24. Em contrapartida, o regulador deve avaliar adequadamente os eventuais impactos dos atos normativos e, caso essas normas sejam editadas, é prudente a previsão de um regime de transição, para que as adaptações a serem realizadas pelas instituições supervisionadas sejam cumpridas de modo proporcional, equânime, eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais²⁰.

25. Ademais, conforme indicado no item 15 da presente manifestação, a necessidade de que o nome empresarial reflita a atividade desempenhada pela pessoa jurídica já é matéria disciplinada pela Lei nº 8.934, de 1994. Também não se permite que seja registrado como marca, nos termos do art. 124, inciso X, da Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996, sinal que induza a falsa indicação quanto à origem, procedência, natureza, qualidade ou utilidade do produto ou serviço a que a marca se destina. Tais dispositivos reforçam a conclusão de que não há direito adquirido pelas instituições que adotam, em suas identificações ao público, termos que transmitem uma ideia inadequada sobre a atividade ou serviço por elas prestado.

26. No ponto, embora a Lei nº 8.934, de 1994, fale expressamente em nome empresarial e a Lei nº 9.279, de 1996, discipline, entre outros assuntos, o registro de marca, não há razão para que o mesmo entendimento não seja também aplicado ao nome fantasia que, embora não tenha disciplina jurídica específica, não deve se afastar dos princípios que norteiam os demais institutos, dada a similitude de suas funções.

CONCLUSÃO

27. Ante o acima exposto, conclui-se que:

- a) os dispositivos legais que conferem competência ao CMN e ao BCB para disciplinar a constituição e o funcionamento das instituições supervisionadas por esta Autarquia fundamentam a edição de atos normativos que delimitem o uso do termo banco, “bank” ou similares, em denominações dessas entidades;
- b) eventual ato normativo editado pelo BCB para disciplinar a matéria não será aplicável às instituições de pagamento que não se sujeitam à supervisão desta Autarquia; e
- c) avaliados os impactos da medida, é juridicamente possível que as instituições que já foram autorizadas a funcionar pelo BCB sejam alcançadas pelo ato normativo e, assim, sejam compelidas a promover alterações em suas denominações, em determinado período fixado na norma.

28. Por fim, registro que o presente parecer tem o seu acesso temporariamente restrito, por constituir “documento preparatório” para tomada de decisão (art. 3º, inciso III, alínea “i”, da Portaria nº 100.620, de 13 de dezembro de 2018), o que demanda marcação com a expressão “Restrição de acesso provisória”, até o pronunciamento final desta Autarquia sobre a edição dos atos normativos.

20 O art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) – Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 – estabelece que a “decisão administrativa (...) que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais”. Ainda que, nesse caso, não se trate propriamente de interpretação ou orientação normativa nova, mas sim da edição de um novo ato normativo, é razoável que esses parâmetros sejam observados, pois haverá o condicionamento de direito das entidades supervisionadas.

À consideração de Vossa Senhoria.

HUMBERTO CESTARO TEIXEIRA MENDES
Procurador do Banco Central
Procuradoria Especializada de Consultoria em Supervisão do Sistema Financeiro (PRSUP)
OAB/SP 257.789

De acordo.

À Sra. Subprocuradora-Geral, por se tratar de matéria que envolve posterior edição de ato normativo pelo CMN e BC.

ELIANE COELHO MENDONÇA
Procuradora-Chefe do Banco Central
Procuradoria Especializada de Consultoria em Supervisão do Sistema Financeiro (PRSUP)
OAB/MG 78.456

(Segue despacho.)

De acordo.

Ao Deorf.

WALKYRIA DE PAULA RIBEIRO DE OLIVEIRA
Subprocuradora-Geral do Banco Central
Câmara de Consultoria em Regulação e Supervisão do Sistema Financeiro (CCiPG)
OAB/DF 10.000