

247ª Sessão
Recurso 5783
Processo BCB 9900958671

RECURSO VOLUNTÁRIO

RECORRENTE: CONSÓRCIO NACIONAL GM LTDA.

RECORRIDO: BANCO CENTRAL DO BRASIL

EMENTA: RECURSO VOLUNTÁRIO – Exercício de atividades típicas de instituição financeira sem a competente autorização do Banco Central do Brasil – Adiantamento de recurso a consorciados, com recebimento do bem no ato de adesão e pagamento de taxa de juro remuneratória do capital – Irregularidade caracterizada – Apelo a que se nega provimento.

PENALIDADE: Multa Pecuniária.

BASE LEGAL: Lei nº 4.595/64, art. 44, § 7º.

ACÓRDÃO/CRSFN Nº 5872/05: I – INTIMAÇÃO - O Banco Central do Brasil intimou o CONSÓRCIO NACIONAL GM LTDA. em função do exercício de atividades privativas, típicas e exclusivas de instituições financeiras, sem a prévia e indispensável autorização do Banco Central do Brasil, em infringência aos artigos 17 e 18 da Lei 4.595/64.

Segundo a intimação, o Recorrente lançou em dezembro/97 a modalidade de consórcio denominada “Consórcio Antecipado Chevrolet” com 100 cotas cada grupo, sendo a metade subscrita pela Administradora, que pagou antecipadamente parcelas de suas cotas, para permitir a contemplação antecipada, no ato da adesão, de todos os consorciados, mediante lance de 6 a 10 prestações, com prazo de 50 meses.

Todos os consorciados foram contemplados no ato, mediante um lance correspondente ao pagamento antecipado de 06 ou 10 prestações. O saldo restante do veículo seria pago através de 40 ou 44 prestações fixas, sem qualquer reajuste, independentemente de eventual aumento ou redução de preço do veículo contemplado (característica alheia às operações normais de consórcio), devendo ser pagas, mensalmente, através de bloquetes enviados pelo Consórcio Nacional GM Ltda.

Assim, a modalidade contratual apresentava todas as características de Contrato de Compra e Venda com financiamento, representando, na prática, a compra de um bem com 20% a 24% de entrada, financiamento do restante em 40 meses com prestações fixas e juros de 2,89% ao mês, acarretando um acréscimo de 67% ao preço original, enquanto a taxa de administração praticada no mercado girava em torno de 10% a 15%.

Assim, o Consórcio Nacional GM Ltda. praticou operação privativa de instituição financeira sem autorização, dissimulando como consórcio operações de financiamento, o que a sujeita às penalidades previstas no parágrafo 7º do artigo 44 da Lei nº 4.595/64.

II – DEFESA

O Recorrente apresentou defesa, na qual alega o que segue:

- A DESPA/REFIS-II se manifestou no processo entendendo que a prática não era irregular. Já o DEFIS/COINF entendeu que o Recorrente teria praticado operação privativa de instituição financeira, e requereu a adoção de diversas medidas, incluindo a expedição de carta à Recorrente determinando a imediata sustação da prática das operações de consórcio antecipado. Após o recebimento desta carta, o Recorrente informou ao Banco Central que já havia tomado providências no sentido de cessar a comercialização do mencionado produto;
- As operações do consórcio antecipado diferiam das operações normais de consórcio porque na primeira assembléia todos os consorciados eram simultaneamente contemplados, mediante pagamento de lance. Já que todos os consorciados já haviam sido contemplados, não havia razão para variação do valor das prestações mensais;
- O fato das prestações serem fixas não descaracteriza o instituto do consórcio, porquanto a variação da prestação mensal paga pelo consorciado não constitui pressuposto legal da operação;
- O surgimento do consórcio antecipado como mais uma opção ao consumidor não pode ser caracterizado como “Compra e Venda com financiamento”, pois em nenhum momento o consumidor foi induzido a erro, já que nos anúncios veiculados foram especificadas todas as informações necessárias, como condição de pagamento, taxa de administração, bem como número limitado de cotas disponíveis;
- A caracterização de atividades privativas de instituição financeira depende da conjunção dos elementos “coleta, aplicação e intermediação”, o que inexistia nas operações de consórcio antecipado;
- Houve a captação de recursos no mercado financeiro de modo a viabilizar as operações de consórcio antecipado. No entanto, não há nenhuma vedação para que as empresas administradoras de grupos de consórcio obtenham financiamento de capital de giro;
- A subscrição de cotas nos grupos de consórcio pelo Recorrente não é vedado pela regulamentação;
- A compra e venda do veículo era ajustada entre o consorciado e a loja concessionária, sendo certo que o pagamento de 6 ou 10 prestações mensais pelo consorciado em favor do Recorrente quando da adesão ao grupo de consórcio corresponde ao lance do consorciado para que seja imediatamente contemplado com o veículo;
- A taxa de administração cobrada não se confunde com os juros cobrados pelas instituições financeiras a título de remuneração do capital emprestado;
- Inexiste limitação percentual para a cobrança de taxa de administração;
- Jamais pretendeu lesar terceiros e muito menos a poupança popular protegida pela Lei 4.595/64, não tendo qualquer motivo para a prática de operações simuladas de financiamento de veículos. Não houve simulação.

III - DECISÃO

O Banco Central do Brasil, em sua decisão, afirma que, quanto à alegada divergência entre pareceres da Autarquia sobre a existência das irregularidades, o Parecer DESPA/Refis-II, de 23.01.1998 já alçava o assunto a outro setor, reconhecendo que o assunto não estava encerrado no âmbito da Autarquia.

Segundo a Autarquia, a modalidade de Consórcio Antecipado fere os seguintes artigos do Regulamento Anexo à Circular 2.766/97:

- artigo 7º, devido à contemplação no ato sem sorteio, por meio do pagamento obrigatório;
- alínea “a” do inciso IX do art. 3º, devido às propagandas mencionarem Concessionária Chevrolet, suprimindo o direito do consorciado de adquirir o bem em outro fornecedor;
- artigo 13, devido ao pagamento em atraso ser corrigido pelo IGP-M; e
- artigo 12, devido ao “lance” obrigatório mencionado na propaganda.

Quanto à alegação de que o mutuante não se torna credor do mutuário, observa-se que a administradora adiantou recursos necessários à contemplação de 50% das cotas no início do grupo e teria direito a receber os créditos referentes aos outros 50% de cotas não contempladas no início, e à taxa de administração, em 40 ou 44 prestações, com pagamentos em atraso corrigidos pelo IGP-M ou IGP.

Segundo o Banco Central, um participante do grupo, mais precisamente a administradora, estava captando recursos financeiros no mercado e antecipando-os para que os demais pudessem ser contemplados de imediato. Não se observou que os consorciados se financiassem mutuamente para compra de bens, vez que a administradora não era necessariamente financiada pelos demais para comprar automóveis, não sendo constatado nos autos a aquisição efetiva pela administradora dos milhares de automóveis correspondentes às suas cotas. Convém notar que os empréstimos obtidos pela administradora de consórcio junto ao mercado financeiro ocorreram na mesma época da constituição dos grupos de consorciados.

O Consórcio Nacional GM Ltda. recorria ao mercado financeiro, tomando empréstimos em seu nome, cujos produtos eram revertidos na aquisição de cotas. As cotas possuídas nos grupos e a taxa de administração constituíam um direito a recursos posteriormente. Portanto, constata-se a captação, intermediação e aplicação de recursos financeiros, atividades típicas de instituição financeira.

De qualquer forma, em consonância com o artigo 17¹ da Lei 4.595/64, não é possível interpretar como necessário para configurar a atuação como instituição financeira a concomitância dos três elementos (coleta, intermediação ou aplicação), em virtude da presença da conjunção “ou”. Ao imaginar-se que a conjunção “ou” desempenha função de “e” estar-se-ia modificando o texto legal. Assim, basta a ocorrência de um desses elementos para que se configure a prática de atividade financeira. Ainda quanto ao artigo 17, não cabe restringi-lo no sentido de que a captação deve ser, necessariamente, oriunda de recurso de poupança popular ou de que a aplicação deve ser proveniente, somente, de recursos de terceiros.

- a) Dessa forma, restando caracterizado o exercício de atividade privativa de instituições financeiras sem a prévia e indispensável autorização do Banco Central do Brasil, irregularidade capitulada nos artigos 17 e 18 da

¹ Artigo 17 – Consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros.

Parágrafo Único – Para os efeitos desta Lei e da legislação em vigor, equiparam-se às instituições financeiras as pessoas físicas que exerçam qualquer das atividades referidas neste artigo, de forma permanente ou eventual.

Lei 4.595/64, decidiu o Banco Central aplicar a pena de MULTA pecuniária de R\$ 100.000,00 ao CONSÓRCIO NACIONAL GM LTDA., com fulcro no art. 44, § 7º, da Lei 4.595/64, combinado com o art. 67 da Lei 9.069/95.

IV – RECURSO

A Recorrente apresentou Recurso, no qual repete suas razões de defesa, acrescentando que:

- Não se aplica o “princípio da solidariedade” nas operações cursadas no “Consórcio Antecipado Chevrolet”, visto que todos os veículos eram adquiridos em um mesmo momento;
- As operações do “Consórcio Antecipado Chevrolet” não configuram atividade privativa de instituição financeira caracterizada nos termos do artigo 17 da Lei 4.595/64, pelo trinômio “captação, intermediação e aplicação dos recursos”;
- Além da necessidade de restar caracterizada a concomitância do trinômio “captação, intermediação e aplicação de recursos”, também não se configurou comprovada a profissionalidade e a habitualidade, indispensáveis para a caracterização de atividade privativa de instituição financeira, motivo pelo qual não houve qualquer ofensa ao disposto nos artigos 17 e 18 da Lei 4.595/64.

V – PARECER DA PROCURADORIA DA FAZENDA NACIONAL

O Procurador da Fazenda Nacional, Sr. Glênio Sabbad Guedes, em seu parecer, afirma que:

- Diverge do entendimento segundo o qual as três atividades – captação, intermediação e aplicação – defluentes do art. 17 da Lei 4.595/64, teriam de ser cumulativas ou conjuntivas;
- É possível sim, por meio de uma delas apenas, ter-se uma atividade financeira, com reflexos no sistema de crédito, objeto de ação fiscalizatória da Autarquia;
- Entretanto, tal tese não vingou. Hoje o parecer imperante, da PGFN, corrobora a jurisprudência do CRSFN e, do ponto de vista institucional, o vincula;
- Sendo assim, enquanto não alterado o entendimento da Procuradoria, é forçado a concordar com a Recorrente de que não há nos autos prova inconfundível da existência das três atividades. Logo, não há falar-se em exercício de atividade financeira por parte da Recorrente, o que faz soçobrar o núcleo da intimação e a própria decisão.

Opina, pois, pelo provimento do Recurso Voluntário. É o Relatório. Brasília, 25 de fevereiro de 2005 - BOLIVAR TARRAGÓ MOURA NETO, Conselheiro-Relator.

VOTO

O Banco Central do Brasil aplicou ao Recorrente a pena de MULTA pecuniária no valor de R\$ 100.000,00, com fulcro no § 7º do artigo 44 da Lei

4.595/64, em função do exercício de atividade privativa de instituições financeiras sem a prévia e indispensável autorização do Banco Central do Brasil.

A Recorrente, inconformada com a penalidade, interpôs Recurso junto a este Conselho, no qual alega que a modalidade de consórcio antecipado não pode ser caracterizada como empréstimo. Afirma que a caracterização de atividades privativas de instituição financeira depende da conjunção dos elementos “coleta, aplicação e intermediação”, o que inexistente nas operações de consórcio antecipado.

Afirma, ainda, que era cobrada taxa de administração, o que não se confunde com os juros cobrados pelas instituições financeiras a título de remuneração do capital emprestado.

Ao contrário do Parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, nada autoriza a concluir que, para a caracterização de atividade privativa de instituição financeira é necessária a concomitância da “coleta, intermediação e aplicação”.²

Em primeiro lugar, porque a redação do art. 17 da Lei 4.595/64 é clara ao estabelecer que a caracterização de atividade privativa de instituição financeira se dá pela atividade de coleta, intermediação ou aplicação. Ou seja, a lei, ao utilizar a conjunção “ou”, claramente estabelece que qualquer uma das atividades já caracterizaria a atividade privativa.

Em segundo lugar, o entendimento de que seria necessária a concomitância é absolutamente incompreensível, uma vez que as instituições financeiras não realizam necessariamente as três atividades. Os bancos, por exemplo, captam recursos junto aos seus clientes e aplicam tais recursos, emprestando-os aos tomadores. Portanto, a intermediação não está necessariamente presente. Entendo que a intermediação, conforme previsto no art. 17 da Lei 4.595/64, refere-se à atividade dos administradores de recursos de terceiros, das distribuidoras e das corretoras de valores. Tais entidades administram recursos de terceiros e recebem por tal administração uma remuneração.

Em terceiro lugar, pela própria redação de todo o artigo 17, nota-se que é atividade privativa de instituição financeira a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros. Ora, se a aplicação de recursos próprios é considerada atividade privativa de instituição financeira, logo não é exigida concomitância da captação e aplicação para caracterizar a atividade privativa.

Por fim, entendo absolutamente inadequada a concepção de que para se configurar a atividade privativa de instituição financeira é necessário que haja captação de “poupança popular”. Tal concepção contraria a observação da realidade, visto que existem vários tipos de instituições financeiras que não captam recursos junto ao público e alguns inclusive são proibidos de fazê-lo, como os bancos de desenvolvimento, as agências de fomento, etc.

² “Art. 17. Consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros”.

No caso sob exame, as características do chamado “consórcio antecipado” levam-me a entender tratar-se não de uma modalidade de consórcio, mas sim de uma operação típica de empréstimo, atuando o Recorrente como instituição financeira.

Tais características podem ser assim resumidas:

1. Recorrente captava recursos no mercado;
2. Recorrente utilizava tais recursos para adquirir metade das quotas de grupos de consórcios;
3. Tal aquisição de quotas pelo Recorrente não tinha o objetivo de adquirir bens, que é o objetivo precípua de um grupo de consórcio;
4. Todos os demais adquirentes eram contemplados no ato, mediante um lance correspondente ao pagamento antecipado de 6 ou 10 prestações;
5. os demais consorciados pagavam o saldo remanescente dos veículos em 40 ou 44 meses;
6. A taxa de administração, que em um consórcio normal serve para cobrir os custos da administradora, neste caso claramente servem na realidade para remunerar o capital adiantado pela administradora.

Desta forma, o que acontecia na realidade é que o Recorrente adiantava recursos aos consorciados, que recebiam o bem no ato da adesão, pagando pelo adiantamento do bem uma taxa de juros remuneratória do capital. Desta forma, o Recorrente atuou claramente como instituição financeira ao adiantar recursos, que havia captado anteriormente, com o único objetivo de viabilizar a aquisição dos bens, recebendo por tal adiantamento uma remuneração.

Por estes motivos, voto pelo IMPROVIMENTO do Recurso Voluntário, mantendo-se a penalidade originalmente aplicada. Brasília, 25 de fevereiro de 2005 - BOLIVAR TARRAGÓ MOURA NETO, Conselheiro-Relator.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, decidem os membros do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, por maioria, e nos termos da conclusão do voto do Conselheiro-Relator, negar provimento ao recurso interposto, mantida a decisão do órgão de primeiro grau no sentido de aplicar pena de multa pecuniária no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) a CONSÓRCIO NACIONAL GM LTDA., assistida em sessão pela defesa oral promovida pela advogada Dra. Marta Mitico Valente. Ainda, foi anotada ocorrência de 3 (três) resultados distintos na primeira votação: 1 (um) voto de arquivamento (Conselheiro André Luiz Dumortout de Mendonça), 3 (três) votos de advertência (Conselheiros Valdecyr Maciel Gomes, João Cox Neto e Silvano Covas) e 4 (quatro) votos de multa pecuniária no valor de R\$ 100.000,00 - cem mil reais (Conselheiros Bolivar Tarragó Moura Neto, Marcos Galileu Lorena Dutra, Edmundo de Paulo e Raul Jorge de Pinho). Da comparação do arquivamento com a advertência, prevaleceu a sanção (vencido o Conselheiro André Luiz Dumortout de Mendonça), resultado que não se repetiu diante da multa pecuniária original (vencidos, pelo voto de qualidade do Presidente – art. 17 do Regimento Interno aprovado pelo Decreto 1,935/96 -, os Conselheiros Valdecyr Maciel Gomes, João Cox Neto, Silvano Covas e André Luiz Dumortout de Mendonça).

Participaram do julgamento os seguintes Conselheiros: Drs. André Luiz Dumortout de Mendonça, Bolivar Tarragó Moura Neto, Edmundo de Paulo, João Cox

Neto, Marcos Galileu Lorena Dutra, Raul Jorge de Pinho Curro, Silvânio Covas e Valdecyr Maciel. Presentes os Drs. Glênio Sabbad Guedes e Sérgio Augusto Guedes Pereira de Souza, Procuradores da Fazenda Nacional, e Marcos Martins de Souza, Secretário-Executivo do CRSFN.

Brasília (DF), 29 de março de 2005

BOLIVAR TARRAGÓ MOURA NETO
Presidente

BOLIVAR TARRAGÓ MOURA NETO
Relator

GLÊNIO SABBAD GUEDES
Procurador da Fazenda Nacional

Ata publicada no DOU de 10.05.2005 - Seção 1 - Pags. 11 e 12.