

**Recurso 10276**

Processo BCB 0401272382

**RECURSO(S) VOLUNTÁRIO(S)**

**RECORRENTE(S)** CONSÓRCIO NACIONAL CIDADELA S/C LTDA.

**RECORRIDA:** BANCO CENTRAL DO BRASIL

**EMENTA: RECURSO(S) VOLUNTÁRIO(S)** - Consórcio - Utilização indevida de recursos financeiros de grupos – Omissão quanto a adotar procedimentos legais necessários à execução de garantias – Acolhimento, em parte, das razões de defesa – Irregularidade caracterizada – Apelo a que se dá provimento parcial.

**PENALIDADE(S):** Multa Pecuniária.

**BASE LEGAL:** Lei 5.768/71, art. 14, inciso IV, com a redação dada pelo artigo 8º da Lei 7.691/88.

**ACÓRDÃO/CRSFN 10461/11:**

**R E L A T Ó R I O**

1. Cuida-se de Recurso Voluntário interposto contra a decisão do Banco Central (fls. 2863 a 2869) que condenou a recorrente à pena de multa no valor de R\$ 117.500,00 pela utilização de recursos financeiros de grupos de consórcio em pagamentos de créditos a consorciados, sem a exigência de garantias suficientes e compatíveis com os saldos devedores, colocando em risco os recursos dos consorciados ainda não contemplados, com base no artigo 14, inciso IV, da Lei 5.768/71, com a redação dada pelo artigo 8º da Lei 7.691/88.

2. Em 18.11.2004, foi aprovada proposta de instauração de processo administrativo contra a Recorrente (fl. 497), que foi intimada em 29.11.2004, (fl. 499) para pagar a multa ou apresentar sua defesa em face das infrações descritas, capituladas no art. 3º, inciso IX e parágrafo 5º, do Regulamento Anexo à Circular nº 2766, de 03.07.97, com redação dada pela Circular 3084, de 31.01.02.

3. Sustenta a Autarquia que, de 30.09.1997 a 30.04.2003, a Recorrente efetuou 407 pagamentos, no total de R\$ 16.716.783,01, sem exigir garantias compatíveis dos consorciados. Todos os valores foram utilizados em negócios de compra e venda de imóveis nos quais tanto os consorciados como os vendedores eram pessoas físicas e jurídicas com vínculos de interesse e relacionadas com a Recorrente, como procuradores

e empresas do grupo, tudo conforme demonstra o Anexo I da intimação (fls. 504 a 511).

4. A origem dos recursos desses 407 pagamentos era o dinheiro captado de 20 grupos de consórcio que, ao todo, continham 4.740 consorciados, dentre os quais os 407 beneficiários.

5. A Autarquia também destacou que os pagamentos colocaram em risco os demais consorciados, que estavam em dia com suas prestações, aguardando apenas a sua contemplação. Além disso, o pagamento de quase 90% dos valores foi realizado a apenas três pessoas jurídicas (Brejatuba S.A Incorporações e Construções, Metrópole Incorporações e Construções e Mosaico Empreendimentos Imobiliários Ltda.), que figuravam no Sistema Central de Risco de Crédito (SCR) como empresas insolventes e sem crédito no Sistema Financeiro Nacional.

6. Quando foi interpelada pela primeira vez, a Recorrente apresentou apenas as escrituras de compra e venda, deixando de apresentar as averbações nos Cartórios de Registro de Imóveis, não comprovando a constituição de garantia hipotecária sobre os imóveis adquiridos no ato do pagamento do crédito.

7. Novamente instada a se manifestar, em correspondências de 03.11.2004 (fls. 303 a 307) e 20.01.2004 (fls. 325 a 326), admitiu a inexistência das garantias e reconheceu a responsabilidade pela indenização dos grupos de consórcios afetados.

8. Em 30.12.2004, a Recorrente apresentou sua impugnação (fls. 523 a 544), sustentando:

a) que a Circular 2766 (utilizada para fundamentar a acusação) estabelecia exigências de cláusulas nos contratos de adesão, e que essas cláusulas foram incorporadas em seus contratos;

b) que não havia provas de que as pessoas beneficiárias seriam “pessoas relacionadas” ou mesmo de grupo “com vínculos de interesse comum. Havia, na verdade, negócios normais entre empresas no restrito mercado imobiliário de Curitiba;

c) ausência de comprovação de prejuízo aos demais consorciados. Ainda que houvesse prejuízo, ele teria decorrido da falta de recursos nos grupos;

d) o termo “insolvente” utilizado pela Autarquia para as consorciadas beneficiárias que não tinham crédito no Sistema Financeiro Nacional era impróprio e sem fundamento, posto que o Sisbacen não seria o único meio de aferir a situação financeira das empresas, ainda mais considerando que eram créditos do antigo Banestado e a situação na qual estava o mercado imobiliário da região de Curitiba;

e) que todas as consorciadas eram cobradas regulamente pela inadimplência, apenas as cobranças judiciais não tinham sido efetuadas porque os tribunais não consideram o contrato de consórcio como um título executivo. Além disso, o processo judicial seria lento e as consorciadas realizavam pagamentos, ainda que não seqüenciais e aumentavam as garantias, se necessário, ou efetuavam dação de imóveis para efetuar pagamentos;

f) com relação à ausência de constituição de hipoteca, alegou que a escritura de compra e venda com pacto adjeto de hipoteca já produz os efeitos necessários para constituição da garantia, o seu registro faz efeitos perante terceiros e que, tratando-se de recursos para a construção de empreendimentos residenciais, que seriam repassados a terceiros, não havia necessidade de antecipar taxas e emolumentos que seriam pagos quando da venda dos imóveis ao consumidor final. Apenas no momento dessa venda, o registro das hipotecas seria necessário;

g) que não concordava com os critérios de ajustamento fixados pelo Banco Central, embora os estivesse seguindo para evitar que houvesse intervenção extrajudicial.

9. Em 16.01.2006, ao proferir sua decisão, a Autarquia considerou que:

a) a Circular 2766/97 estabelecia os itens que deveriam obrigatoriamente constar no contrato entre a Administradora de Consórcio e o consorciado. O contrato deveria ter sido fielmente cumprido, o que não aconteceu, dado que a administradora efetuou pagamentos sem constituir as necessárias garantias (averbação das hipotecas nos cartórios de imóveis);

b) ainda que ausente vínculo de interesse entre a administradora e os consorciados beneficiários, esse fato em nada prejudicava a acusação, já que não impedia a configuração da irregularidade;

c) a cobrança dos consorciados inadimplentes devia ser realizada pela administradora em todas as vias legais disponíveis, o que inclui a cobrança judicial. Não cabe à empresa deixar de tomar tais providências ao argumento de demora da instrução processual ou discussão jurisprudencial sobre a executividade do contrato de consórcio.

d) conforme confessado pela Recorrente, apenas a averbação da garantia na matrícula do imóvel produz efeito contra terceiros, o que protegeria os interesses dos demais consorciados. Assim, conforme previsão expressa da cláusula 40 do contrato de adesão, a Administradora deveria ter levado a efeito tais registros;

e) o fato de o Itaú, sucessor do Banestado, ter deixado de executar garantias que possuía contra os consorciados insolventes, não exime a responsabilidade de a

Administradora constituir as devidas garantias para receber os créditos pagos pela Recorrente;

f) com relação ao argumento de que não houve prejuízo aos demais consorciados, o processo foi instaurado para apurar o descumprimento de normas que devem ser rigorosamente obedecidas pelas administradoras de consórcios, não devendo ser confundida a prática de irregularidade com o atendimento dos consorciados no recebimento de seus créditos.

10. Restando caracterizada a infração consistente no pagamento de créditos a consorciados sem a exigência de garantias suficientes e compatíveis com os saldos devedores, a Autarquia decidiu pela aplicação da multa de R\$ 117.500,00, calculada da seguinte forma:

“Tomando como base o total da taxa de administração recebida e a receber pela Recorrente, conforme quadro à fl. 21, a multa pode alcançar o valor de R\$ 25.055.344,12 (vinte e cinco milhões, cinquenta e cinco mil, trezentos e quarenta e quatro reais e doze centavos). O Banco Central, por meio da Ordem de Serviço 3711/02, limitou a multa a 10% daquele montante (taxa de administração recebida e a receber), o que resultou no valor de R\$ 2.505.537,41 (dois milhões, quinhentos e cinco mil, quinhentos e trinta e sete reais e quarenta e um centavos), que finalmente ficou limitada a R\$ 117.500,00, equivalente a 25% do Patrimônio Líquido Ajustado da empresa, a fim de manter a sua capacidade empresarial.”

11. Em 01.02.2006, a empresa foi intimada (fl. 2874) da decisão, para que no prazo de 15 dias pagasse a multa ou interpusesse recurso a este Conselho.

12. Em 15.02.2006, a Recorrente apresentou Recurso Voluntário (fls. 2875 a 2898) reiterando os mesmos pontos sustentados em sua defesa, acrescentando apenas a nulidade do procedimento por cerceamento ao direito de defesa, posto que o Banco Central não deferiu seu pedido de produção de prova pericial.

13. Com o recurso, vieram os autos a este Conselho, quando foram remetidos à D. PGFN, que opinou pelo provimento parcial do recurso voluntário para reduzir a pena de multa para R\$ 25.000,00, já que deveria ser considerada a limitação quanto ao valor da multa vigente à época da irregularidade e não a limitação em vigor no momento da aplicação da penalidade. Quanto ao mais, entendeu que as razões recursais não teriam sido suficientes a abalar a materialidade da infração.

É o relatório.

São Paulo, 28 de dezembro de 2010. Marco Antonio Martins de Araújo Filho – Conselheiro-Relator.

## VOTO

1. O Recurso é tempestivo e deve ser conhecido.
2. O consórcio é uma união de pessoas físicas ou jurídicas, com o objetivo de formar poupança, mediante esforço comum, com a finalidade exclusiva de adquirir bens e/ou serviços, por meio de autofinanciamento (Artigo 1º do Regulamento Anexo à circular 2766/97).
3. O sistema de financiamento por meio de consórcio teve a sua origem, no Brasil, no início dos anos sessenta e, desde então, desempenhou um papel de maior ou menor relevância para a economia nacional conforme crescia ou diminuía a necessidade de suprir a ausência de financiamentos a custos compatíveis para a população, ou mesmo de incentivar o crescimento de certos setores das indústrias.
4. Dada a sua importância para a população e economia, o legislador entendeu que seria necessária a regulamentação e fiscalização do sistema de consórcio. Assim, ficou estabelecido que ao Ministério da Fazenda competiria monitorar os consórcios. A partir de 1991, coube ao Banco Central do Brasil a sua regulamentação, fiscalização e aplicação de penalidade em situações irregulares (Lei nº 5.768/71, alterada pela Lei nº 8.177/91).
5. Ao exercer suas atribuições, o Banco Central estabeleceu regras basilares de atuação para os consorciados e administradores, entre as quais, tendo em vista o caso em tela, cumpre destacar:
  - a) a administradora de consórcio é a prestadora de serviços com a função de gestora dos negócios do grupo, nos termos do contrato. (art. 1º, § 2º do Regulamento Anexo à circular 2766/97);
  - b) a supremacia do interesse coletivo (do grupo) em relação aos interesses individuais dos consorciados (art. 1º, § 6º do regulamento anexo à Circular 2766/97)
6. O Banco Central ainda estabeleceu certos requisitos, limites e parâmetros operacionais aos consorciados e administradores, tais como:
  - a) necessidade de inclusão, nos contratos de adesão, de algumas cláusulas a respeito de condições operacionais do consórcio (art. 3º do Regulamento Anexo à Circular 2766/97);
  - b) apresentação pelo consorciado contemplado de garantias compatíveis com o saldo devedor (art. 3º, inciso IX do Regulamento Anexo à Circular 2766/97).
7. Conforme se depreende das razões recursais, não há ataque

à decisão recorrida e em nenhum momento há a negativa dos fatos apontados como irregulares.

8. Com relação à alegação de violação ao direito de defesa pela falta de produção de prova pericial requerida em sede de defesa, tenho que ela não se sustenta. Inicialmente, porque feita de forma genérica e sem informar a finalidade da suposta perícia contábil. Finalmente, uma perícia para verificar o andamento das obras não serviria para desqualificar o fato apurado, qual seja, efetuar pagamentos a consorciados sem constituição das devidas e suficientes garantias. Assim, fica afastada a alegação de nulidade.

9. Quanto à alegação de violação ao princípio da legalidade porque o normativo mencionado não guardaria verossimilhança com as irregularidades apontadas pela Autarquia, entendo que a interpretação dada ao normativo pela recorrente é que está equivocada.

10. Não se pode entender que o art. 3º do Regulamento Anexo à Circular 2766 trata apenas de disposições que devem estar previstas em contrato. Ela trata das cláusulas que lá devem constar e às quais, evidentemente, os contratantes estão obrigados, caso contrário desnecessária seria a exigência da cláusula. Assim, para que se considere não consumada a irregularidade não basta que a cláusula tenha sido incluída no contrato, mas que ela seja cumprida. É exatamente o descumprimento da regra a irregularidade imputada à recorrente.

11. Ademais, conforme se depreende da leitura de seu recurso, a Recorrente apresentou argumentos contra os fatos a si imputados. Assim, resta afastada a alegação de defeito na capitulação e suposto cerceamento ao direito de defesa.

12. Com relação ao fato de os 407 pagamentos terem sido realizados a pessoas relacionadas ou para pessoas de grupo de interesse comum da Recorrente, conforme bem ressaltou a Autarquia, esse fato não é determinante para a configuração da irregularidade, pois, conforme consta na intimação da Recorrente, a infração apontada foi a de efetuar pagamentos a consorciados sem a constituição das devidas e suficientes garantias sobre o crédito.

13. Portanto, entendo sem sustentação a alegação de que a falta de comprovação do relacionamento das pessoas jurídicas geraria cerceamento de defesa.

14. Da mesma forma, não pode prosperar a alegação de que a demora da instrução processual seja uma excludente para a responsabilidade da administradora de consórcio em providenciar a devida cobrança judicial contra os inadimplentes. O interesse a ser observado pela administradora de consórcio é o interesse coletivo, o que não foi demonstrado pela administradora nestes autos.

15. Deve também ser afastada a alegação dos Recorrentes de

que o SISBACEN não é meio de análise de crédito, sendo irrelevante a classificação como insolvente das três consorciadas beneficiadas com os pagamentos efetuados pela Autuada.

16. O Sisbacen é uma forma de consulta e análise de risco de crédito. As informações ali constantes deveriam servir como indicativo do risco de inadimplência e reforçar a necessidade de constituição e formalização de garantias suficientes para assegurar o recebimento do crédito.

17. Por fim, melhor sorte não tem o argumento de que a simples escritura de compra e venda com pacto adjeto de hipoteca é uma comprovação da constituição de garantia. Apenas a sua averbação na matrícula do imóvel é apta a assegurar aos consorciados o direito de preferência de crédito em caso de penhora ou outras formas de constrição da propriedade. Considerando, novamente, o interesse da coletividade, deveria a administradora ter providenciado a averbação das escrituras nas matrículas dos imóveis.

18. Portanto, restou comprovada a realização dos 407 pagamentos mediante utilização de recursos financeiros de grupos de consórcio sem a constituição de garantias suficientes, colocando em risco os recursos dos consorciados não contemplados.

19. Entretanto, conforme bem ressaltou a D. PGFN, o parecer proferido no Recurso 7488 deste Conselho balizou as limitações de imposição das multas às administradoras de consórcio, o qual toma como base a taxa de administração recebida ou a receber pela administradora de consórcio.

20. Considerando que: (i) as infrações sob análise deste Conselho ocorreram entre 30.09.1997 a 30.04.2003; (ii) nesse período, legislação e regulamentação vigentes sempre consideraram, para fins de dosimetria da pena, a limitação a 100% da taxa de administração recebida ou a receber, com sub-limite de R\$ 25.000,00 por infração constatada, deve a condenação imposta ser reduzida a R\$ 25.000,00, conforme parecer da D. PGFN.

Ante o exposto, CONHEÇO do Recurso Voluntário e DOU-LHE PARCIAL PROVIMENTO para reduzir a multa imposta na Decisão para o valor de R\$ 25.000,00

É o Voto.

Brasília, 22 de fevereiro de 2011. Marco Antonio Martins de Araújo Filho – Conselheiro-Relator.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, decidem os membros do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, por unanimidade e nos termos do voto do Conselheiro-Relator, dar provimento parcial ao recurso interposto, mantida a decisão do órgão de primeiro grau no sentido de aplicar a CONSÓRCIO NACIONAL CIDADELA S/C LTDA. pena de

multa pecuniária, reduzindo-se para R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) o montante arbitrado na origem (R\$ 117.500,00 - cento e dezessete mil e quinhentos reais).

Participaram do julgamento os seguintes Conselheiros: Drs. Celso Luiz Rocha Serra Filho, Daniel Augusto Borges da Costa, Darwin Corrêa, Edson Silveira Sobrinho, Felisberto Bonfim Pereira, Johan Albino Ribeiro, Luiz Eduardo Martins Ferreira e Marco Antonio Martins de Araújo Filho. Presentes a Dra. Luciana Moreira, Procuradora da Fazenda Nacional, e Marcos Martins de Souza, Secretário-Executivo do CRSFN.

Brasília, 22 de fevereiro de 2011.

DANIEL AUGUSTO BORGES DA COSTA  
Presidente

MARCO ANTONIO MARTINS DE ARAÚJO FILHO  
Relator

LUCIANA MOREIRA  
Procuradora da Fazenda Nacional

Ata publicada no DOU de 18.03.2011 - Seção 1 - pags. 25 a 27.