

**Recurso 11742-CS**

Processo BCB 0501310401

**RECURSO(S) VOLUNTÁRIO(S)**

**RECORRENTE(S)** TURIMCAR ADMINISTRADORA DE CONSÓRCIOS S/C LTDA.

**RECORRIDO:** BANCO CENTRAL DO BRASIL

**EMENTA: RECURSO(S) VOLUNTÁRIO(S)** – Consórcio – Exercício de atividades próprias de administradora sem prévia e indispensável autorização do Banco Central – Dosimetria adequada, na instância revisional, ao teto enunciado na legislação vigente à época dos fatos em causa - Irregularidades caracterizadas - Apelo a que se dá provimento parcial.

**PENALIDADE(S):** Multa Pecuniária.

**BASE LEGAL:** Lei 5.768/71, art. 14, com redação dada pela Lei 7.691/88.

**ACÓRDÃO/CRSFN 10621/11:**

**R E L A T Ó R I O**

**I - DOS FATOS**

A Turimcar Administradora de Consórcios S/C Ltda. foi intimada, nos termos do artigo 14 da Lei 5.768/71, com a redação alterada pelo artigo 8º da Lei 7.691/88, pela utilização indevida dos recursos dos grupos em benefício de empresa ligada, mediante pagamento de aquisições simuladas de bens para cotas tituladas por pretensos consorciados.

Tal irregularidade infringiu aos seguintes normativos:

- artigo 10, § 2º, do Regulamento Anexo à Circular 2.766/97, com redação dada pela Circular 3.084/02;
- artigo 11, inciso I, do Regulamento Anexo à Circular 2.766/97, com redação dada pela Circular 2.861/99;
- artigo 22 da Circular 2.381/93, com redação dada pela Circular 3.244/04; e
- Circular 1.273/87 (Cosif 1.1.2.4 e 1.1.2.5), combinado com o artigo 24 da Circular 2.381/93.

No período de junho de 2002 a maio de 2003, a administradora realizou pagamentos de aquisições fictícias de veículos, no valor total de R\$ 663.576,28 (fl. 649), com a finalidade de transferir recursos dos grupos de consórcio para a empresa Turim Veículos S.A.

Conforme informações obtidas junto ao Departamento de Trânsito do Estado de Santa Catarina, os veículos que teriam sido adquiridos por esses supostos consorciados continuavam em nome de terceiros, livres de quaisquer ônus ou alienados a instituições financeiras e a outras administradoras de consórcio.

## **II – DAS DEFESAS**

Regularmente intimada (fls. 647/650), a Turimcar apresentou defesa alegando, em síntese, que:

- não consta dos autos a ata da reunião do Copan que decidiu pela instauração do processo, razão pela qual o processo deve ser anulado;
- o Sr. Alexandre de Souza Pereira é quem gerenciava a empresa à época dos fatos, devendo ser afastada a responsabilidade da atual gerência pelo ocorrido;
- foi providenciada a regularização de qualquer possível irregularidade, seja através da retomada do controle da empresa, seja através da adoção de medidas para evitar prejuízo aos consorciados;
- encontram-se ausentes os requisitos de enquadramento legal aos fatos sob análise;
- as providências adotadas previamente à instauração deste processo (ajustes na escrituração, aporte de recursos e o integral pagamento aos consorciados) devem ser consideradas para o afastamento da multa.

## **III - ANÁLISE DA AUTARQUIA**

Deve ser afastada a arguição de nulidade do presente processo, fundada na constatação de nele não ter sido inserida a ata de reunião do Copan - Comitê de Instauração de Processos Administrativos do Departamento de Supervisão de Cooperativas e Instituições não-Bancárias (Desuc). Referido comitê constitui instância interna de avaliação de procedência ou não das propostas de instauração de processos administrativos do mencionado departamento e suas atas são documentos de mero expediente interno, que em nada contribuem para o deslinde da questão tratada neste processo administrativo, não havendo motivos que justifiquem a sua inserção nos autos. O que é sim relevante é a decisão tomada por aquele comitê a favor da instauração do processo, conforme despacho do seu presidente, que consta nos autos à fl. 646.

A defesa não nega os fatos que constam na inicial e apenas imputa a responsabilidade pelo ocorrido ao Sr. Alexandre de Souza Pereira, gerente já afastado da empresa. No caso de administradoras de consórcio, o processo administrativo restringe-se à pessoa jurídica, de forma que não cabe aqui discutir qual administrador deu causa às irregularidades, se a gerência

atual ou a anterior. E a eventual regularização das ocorrências com a reposição dos recursos aos grupos de consórcio não é causa de extinção de punibilidade.

Tampouco há que se falar em falta de enquadramento legal, já que os fatos aqui tratados encontram-se corretamente descritos e devidamente capitulados na peça intimatória (Circulares 1.273/87 (Cosif), 2.381/93, 2.766/97, 2.861/99, 3.084/02 e 3.244/04).

No mérito, a farta documentação acostada aos autos (fls. 01/244) comprova o desvio de recursos dos grupos em benefício da Turim Veículos S.A., empresa integrante do grupo econômico-financeiro de que faz parte a indiciada.

Verifica-se nas atas de assembleia dos grupos que a Turimcar Consórcios contemplava cotas que sequer poderiam concorrer aos sorteios, pois estavam canceladas. Para justificar essas contemplações, era forjada a recolocação dessas cotas, firmando-se contratos com supostas pessoas que teriam interesse em ingressar nesses grupos em andamento. Esses contratos eram celebrados poucos dias antes da realização da assembleia, quando não no próprio dia.

Instada a apresentar os comprovantes de alienação fiduciária, bem como os documentos relativos à identificação desses consorciados, tais como a carteira de identidade e o CPF, a indiciada declarou não possuir tais documentos em seus arquivos. Posteriormente, constatou a fiscalização da Autarquia junto ao cadastro da Receita Federal que os CPF's desses consorciados não existiam ou então pertenciam a outras pessoas. Por sua vez, grande parte desses CPF's de terceiros encontravam-se cancelados.

Por meio da simulação de aquisição de um bem, a administradora desviava os recursos dos grupos e guardava em seus arquivos somente cópias não autenticadas de documentos de transferência de veículos. Na maioria das vezes, sequer constava a assinatura do vendedor/proprietário do veículo no referido documento. E, nos documentos assinados, não havia o reconhecimento da firma em cartório. Certificados de Registro de Veículos emitidos pelo Departamento de Trânsito - SC, cujas cópias de encontravam nos autos, mostravam que esses veículos sempre estiveram em nome de terceiros, ou seja, jamais pertenceram a esses supostos consorciados ou estiveram alienados para a Turimcar Administradora de Consórcios.

Tome-se o caso da cota 47, do grupo 57 (fls. 44/54). Mesmo constando na ata da assembleia como "cancelada", a administradora contemplou essa cota em 29.07.02. A Sra. Júlia Rosa Vicente (cujo CPF, 516.668.305-69, não consta na base de dados da Receita Federal) teria adquirido essa cota em 26.07.02. Em 30.07.02, a administradora autorizou o faturamento de R\$ 24.000,00 a ser utilizado pela consorciada para a aquisição de um carro Escort, que seria de propriedade de Nataniel Correa de Oliveira. O cheque de número 001400, no valor de R\$ 24.000,00 (fl. 569), foi depositado na conta 113.090-6 da Turimcar Veículos S.A., na agência 0448 do Unibanco. No mesmo dia do pagamento (30.07.02), a administradora firmou com essa

suposta consorciada contrato de alienação fiduciária sobre o veículo adquirido. Conforme registros junto ao Detran do Estado de Santa Catarina, o carro fora vendido pelo Sr. Nataniel para Jucelia Scarpari Carradora em setembro de 2001. Ou seja, em julho de 2002, quando houve a saída de recursos do grupo, o carro já nem mais pertencia ao Sr. Nataniel.

Está, pois, comprovado nos autos que houve desvio de recursos dos grupos de consórcio para beneficiar empresa ligada, não só no caso descrito no item anterior, como em 46 outros casos (fls. 11/451 e 520/629). A posterior restituição dos valores aos grupos não tem o condão de descaracterizar a irregularidade aqui tratada, como invoca a defesa em seu favor.

Com relação ao cálculo da multa aplicável à irregularidade, a taxa de administração recebida e a receber dos grupos onde se verificaram as ocorrências alcançava o total de R\$ 3.841.514,23 (fl. 6). Em razão do limite legal estabelecido pela Lei 9.069/95, regulada pela Resolução 2.228, de 20.12.1995, o valor máximo da multa não pode exceder R\$100.000,00.

#### **IV – DECISÃO DA AUTARQUIA**

Assim, estando os autos devidamente instruídos e comprovada a irregularidade, pela utilização indevida dos recursos dos grupos de consórcio que administrava em benefício de empresa ligada, decidiu o BACEN aplicar a pena de **MULTA**, no valor de R\$ 100.000,00, à Turimcar Administradora de Consórcios S/C Ltda., com base no artigo 14 da Lei 5.768/71, com a redação alterada pelo artigo 8º da Lei 7.691/88, combinado com o artigo 33 da Lei 8.177/91.

#### **V – RECURSO VOLUNTÁRIO**

Inconformada com a decisão, a apenada apresentou recurso voluntário (fls. 977/982), reiterando as alegações já apresentadas em sua defesa inicial.

#### **VI - DO PARECER DA PROCURADORIA (fls. 997/1003)**

Na forma da legislação vigente, os autos foram encaminhados à Procuradora da Fazenda Nacional, Dra. Luciana M. Moreira, que opinou pelo parcial provimento do recurso voluntário para, reconhecida a autoria e materialidade infracionais, **minorar-se** a penalidade pecuniária cominada à ora defendente, do valor de **R\$ 100.000,00** ao montante de **R\$ 25.000,00**, por força da Lei nº 9.069/95, art. 67, “*caput*” e §2º e da Resolução CMN nº 2.228/95 (MNI-5-4-2-1-a-V), disposições essa aplicáveis, “*in casu*”, por força do princípio da **irretroatividade da norma posterior mais gravosa (CF art. 5º, LX)**.

A seguir, transcrevemos suas justificativas, afastada a prescrição da pretensão punitiva, ainda que não especificamente invocada pela Recorrente:

(...)

## II PRELIMINARMENTE

(...)

### **b) Quanto à alegação de prejudicialidade do apenamento.**

7. No que pertine às preliminares apresentadas, o recurso não merece provimento. De fato, sabe-se que o indiciado deve se defender dos *atos* conforme descritos na intimação, e não dos fundamentos jurídicos relacionados a tais fatos.. Nessa perspectiva, note-se que a conduta imputada foi minuciosamente delineada na intimação, possibilitando o pleno conhecimento do Recorrente acerca da infração imputada e, conseqüentemente, observando as garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

8. A argumentação de ausência de prejuízos aos consorciados, a afastar a incidência da penalidade administrativa, também não se sustenta. De fato, a regulamentação do setor consorçil, no que se refere à exigência de garantias, é voltada à inibição do simples *risco* aos recursos dos consorciados, não se mostrando necessário – ou mesmo pertinente – o questionamento acerca da existência de efetivo prejuízo.

9. Do mesmo modo, a alegação de que a indiciada atendeu prontamente as determinações da autarquia supervisora por ocasião do Termo de Comparecimento – e portanto não merece apenamento – não guarda condições de prosperar, eis que as irregularidades prévias não restam elididas pelo seu saneamento posterior.

## III MÉRITO

10. O recurso apresentado não traz nenhum elemento apto a desconstituir os fundamentos da decisão recorrida, e portanto não logra elidir quer a materialidade, quer a autoria apuradas pela autarquia de origem, o que recomenda a manutenção da imposição de penalidade pecuniária objeto da condenação à indiciada-recorrente. Não obstante, cumpre aferir a adequação da multa estabelecida pelo Banco Central do Brasil aos regramentos de regência (Leis nº 5.768/71, 7.691/88, 9.069/95 c/c MP 2.224/01), a teor do cotejo que vem sendo realizado por esse Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (Recursos 7488, 7540 e 9947, entre outros).

11. De fato, vem sendo acolhido no CRSFN o entendimento trazido à baila por esta Procuradoria-Geral no sentido da necessidade de compatibilização da legislação da matéria com os limites inseridos nas Resoluções CMN 2.228/95 e 3.194/2004, considerada a norma aplicável no momento da infração. Transcreve-se, por oportuno, trecho de manifestação produzida em um dos *leading cases* da matéria (Despacho PGFN CAF/CRSFN/EBFL/Nº 006/2008, inserido nos autos do Recurso 7488) que, em

conclusão, bem expõe as balizas legais a serem consideradas no cálculo da multa (destaques do original):

“ 72. Assentadas todas estas considerações, e considerando-se que (i) delimitação do teto da multa a ser aplicada é aquela descrita por **“cada tipo de irregularidade praticada”**, ou seja, **por cada base legal** que fundamenta a **capitulação de cada uma das espécies de infração** imputadas às administradoras de consórcios; e (ii) que tais penalidades devem **respeitar a limitação**, em valores absolutos, determinada no **art. 67 da Lei nº 9.069/95** (e posteriores alterações), **inclusive** no que concerne à **gradação editada pelo Conselho Monetário Nacional**, por força do **§2º** do referido art. 67 da Lei nº 9.069/95 (o qual **deve ser observado desde 26/09/95**, data da edição da Lei nº 9.069/95, **e não somente a partir de 31/01/2005**, data de edição do Decreto nº 5.363/05), pode-se, agora, retomar as conclusões preliminares, para assentar que as multas decorrentes da atividade fiscalizatória do Banco Central do Brasil sobre as atividades das administradoras de consórcios, tinham o limite máximo de:

a) **100% da taxa de administração**, a recebida ou a receber, **no período compreendido de 01/05/1991** (quando foi atribuída tal competência ao Banco Central por determinação do art. 33 da Lei nº 8.177/91) **até 29/06/1995** (data da edição da Lei nº 9.069/95);

b) **100% da taxa de administração**, a recebida ou a receber, **com o sub-limite de R\$ 25.000,00, no período compreendido entre 29/06/1995** (data da edição da Lei nº 9.069/95) **e 04/09/2001** (data da edição da MP nº 2.224/2001), pela incidência da **Resolução CMN nº 2.228/95** (MNI-5-4-2-1-a-V);

c) **100% da taxa de administração**, a recebida ou a receber, **com o sub-limite de R\$ 25.000,00, no período compreendido entre 04/09/2001** (data da edição da MP nº 2.224/2001) **e 30/04/2004** (data da edição da Resolução CMN nº 3.192/04), pela incidência da **Resolução CMN nº 2.228/95** (MNI-5-4-2-1-a-V); e,

d) **100% da taxa de administração**, a recebida ou a receber, **com o sub-limite de R\$ 100.000,00, a partir de 30/04/2004** (data da edição da Resolução CMN nº 3.192/04), pela incidência da **Resolução CMN nº 3.192/04** (MNI-5-4-2-1-a-V).”

12. Aplicando-se tal orientação ao presente caso concreto, constata-se a existência de apenas uma espécie de irregularidade cometida pela ora defendente, relacionada à utilização indevida dos recursos dos grupos em benefício de empresa ligada, em afronta ao que dispõem os arts. 10, § 2º e 11, I, da Circular Bacen 2.766/97 c/c os arts. 22 e 24 da Circular Bacen 2.381/93.

13. Levando-se em conta que as ocorrências se desdobraram no período de junho de 2002 e maio de 2003, conforme delineado na decisão

ora recorrida (fl. 969), pode-se concluir que a infração apurada foi cometida sob a regência legal da MP 2.224/01 (R\$ 250.000,00).

14. Note-se que, não obstante a limitação da multa pecuniária, por ocasião da instauração deste processo administrativo, já houvesse sido majorada pela MP nº 2.224/01 com a nova escala de gradação estabelecida na Resolução CMN nº 3.192/04, os fatos concretos apurados nestes autos – e a partir dos quais se concluiu pela ocorrência da infração administrativa – aconteceram em momento anterior, em plena vigência do escalonamento estabelecido na Resolução CMN nº 2.228/95. Por essa razão as posteriores gradações (substancialmente mais gravosas) inseridas na Resolução CMN nº 3.192/04 não podem ser utilizadas como parâmetro válido para a fixação da multa referente à conduta da ora defendente.

15. Para a determinação de qual regime normativo seria aplicável à conduta imputada ao ora defendente, são esclarecedoras as seguintes considerações, acerca do princípio previsto no art. 5º, LX, da CF/88, realizadas por LUIZ REGIS PRADO (**“Curso de Direito Penal Brasileiro”**, 2ª ed. São Paulo: RT, 2000, p. 105/106):

*“Vê-se que da sucessão das leis no tempo ressaem, didaticamente, as hipóteses de que a lei posterior (lei nova) incrimina fato não previsto na anterior – vale o princípio da irretroatividade; a lei posterior desincrimina fato anteriormente punível – vale o princípio da retroatividade favorável (abolitio criminis); a lei posterior pune o mesmo fato mais gravemente que a anterior – vale o princípio da ultratividade; a lei posterior beneficie de qualquer forma o agente – vale o princípio da retroatividade favorável.*

***Para a determinação da lei penal mais favorável, deve-se realizar um exame cuidadoso do efeito da aplicação das leis – anterior e posterior – e utilizar-se da que se apresente, in concreto, como a mais benigna ao réu. Acentua-se que esse caráter deve ser considerado em relação ao agente e à situação judicial concreta em que se encontre. Dessa maneira, uma lei pode favorecê-lo, pela diferente configuração do delito – crime ou contravenção, elementos constitutivos acidentais; pela diferente configuração de suas formas – tentativa, participação, reincidência; pela diferente determinação da gravidade da lesão jurídica; pela diferente determinação das condições positivas ou negativas da punibilidade; pela diferente determinação da espécie e duração da pena e dos efeitos penais.***

***Também para a lei intermediária – em vigor depois da prática do fato e revogada antes de seu julgamento final – permanece válido o postulado da retroatividade da lex mitior e da não-retroatividade da lex gravior”.***

(grifou-se)

16. Neste mesmo sentido, relativamente à retroatividade da lei intermediária mais benéfica, estão GILMAR FERREIRA MENDES/INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO/PAULO GUSTAVO GONET BRANCO (**“Curso de Direito Constitucional”**, São Paulo: Saraiva, 2007, item 6.2.2.3, p. 567) e JULIO

FABBRINI MIRABETE (“Manual de Direito Penal”, vol. 1, 17ª ed., São Paulo: Atlas, 2001, item 2.2.7, p. 67), o qual ressalta que, “*Se, entre as leis que se sucedem, surge uma intermediária mais benigna, embora não seja a do tempo do crime nem daquele em que a lei vai ser aplicada, essa lei intermediária mais benévola deve ser aplicada*”.

17. Assim, tendo em vista tais premissas, percebe-se que, para a determinação da multa aplicável à ora defendente, impõe-se o reconhecimento da incidência do regime legal em vigor à época dos fatos, e que por outro lado vem a ser o mais benéfico: - **100% da taxa de administração**, a recebida ou a receber, **com o sub-limite de R\$ 25.000,00**, na dicção da Lei nº 9.069/95 c/c **Resolução CMN nº 2.228/95** (MNI-5-4-2-1-a-V). O limite de R\$ 25.000,00 é aplicável neste caso mesmo após a edição da MP nº 2.224/2001, uma vez que a Resolução CMN nº 3.192/04, que modificou a gradação das multas, somente entrou em vigor em momento posterior à ocorrência dos fatos.

(...)

É o relatório.

Brasília, 04 de abril de 2011. Felisberto Bonfim Pereira –  
Conselheiro-Relator.

## VOTO

A Turimcar Administradora de Consórcios S/C Ltda. foi intimada, nos termos do artigo 14 da Lei 5.768/71, com a redação alterada pelo artigo 8o da Lei 7.691/88, pela utilização indevida dos recursos dos grupos em benefício de empresa ligada, mediante pagamento de aquisições simuladas de bens para cotas tituladas por pretensos consorciados, o infringiu aos seguintes normativos:

- artigo 10, § 2º, do Regulamento Anexo à Circular 2.766/97, com redação dada pela Circular 3.084/02;
- artigo 11, inciso I, do Regulamento Anexo à Circular 2.766/97, com redação dada pela Circular 2.861/99;
- artigo 22 da Circular 2.381/93, com redação dada pela Circular 3.244/04; e
- Circular 1.273/87 (Cosif 1.1.2.4 e 1.1.2.5), combinado com o artigo 24 da Circular 2.381/93.

Apresentadas as razões de defesa pela empresa, o Banco Central, vendo demonstrado que eram insubsistentes aplicou à Turimcar Administradora de Consórcios Ltda multa no valor de R\$100.000,00, com base no artigo 14 da Lei 5.768/71, com a redação alterada pelo artigo 8o da Lei 7.691/88, combinado com o artigo 33 da Lei 8.177/91, entendendo estar caracterizadas a materialidade e a autoria da conduta delitiva.

Dessa decisão é que recorre a Turimcar.

Nada obstante, senhor presidente e ilustres conselheiros, o cuidado que tem tido o Banco Central ao tomar suas decisões em processos administrativos, noto, no caso concreto, que, apesar de a limitação da multa pecuniária, por ocasião da instauração deste processo administrativo, já houvesse sido majorada pela MP nº 2.224/01 com a nova escala de gradação estabelecida na Resolução CMN nº 3.192/04, os fatos concretos apurados nestes autos – e a partir dos quais se concluiu pela ocorrência da infração administrativa – aconteceram em momento anterior, em plena vigência do escalonamento estabelecido na Resolução CMN nº 2.228/95. Por essa razão as posteriores gradações (substancialmente mais gravosas) inseridas na Resolução CMN nº 3.192/04 não podem ser utilizadas como parâmetro válido para a fixação da multa referente à conduta da ora defendente.

Nisso estribado, e estando claramente caracterizada a materialidade e a autoria da conduta delitiva, voto pela mitigação da multa aplicada para o valor de R\$25.000,00, em harmonia com as disposições da Resolução nº 2228/95, vigente à época do cometimento das irregularidades de que se cuida.

É o Voto.

Brasília, 31 de maio de 2011. Felisberto Bonfim Pereira –  
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, a) dar provimento parcial ao recurso interposto, mantida a decisão do órgão de primeiro grau no sentido de aplicar a a.1) TURIMCAR ADMINISTRADORA DE CONSÓRCIOS 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\$ 100.000,00 – cem mil reais).

Participaram do julgamento os seguintes Conselheiros: Drs. Celso Luiz Rocha Serra Filho, Daniel Augusto Borges da Costa, Darwin Corrêa, Felisberto Bonfim Pereira, Gilberto Frussa, Johan Albino Ribeiro e Waldir Quintiliano da Silva. Presentes a Dra. Luciana Moreira, Procuradora da Fazenda Nacional, e Marcos Martins de Souza, Secretário-Executivo do CRSFN.

Brasília, 31 de maio de 2011.

DANIEL AUGUSTO BORGES DA COSTA

Presidente

FELISBERTO BONFIM PEREIRA  
Relator

LUCIANA MOREIRA  
Procuradora da Fazenda Nacional

Ata publicada no DOU de 02.08.2011 - Seção 1 - pags. 15 a 17.