



MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

411ª Sessão

Processo 10372.100189/2017-11

Processo na primeira instância BACEN 1501609932

RECURSOS VOLUNTÁRIOS

RECORRENTES: FRA-FREIRE ADMINISTRADORA DE CONSÓRCIOS LTDA.
CELSO OLIVEIRA FREIRE
FRANCISCO FREIRE

RECORRIDO: BANCO CENTRAL DO BRASIL

RELATOR: ALEXANDRE HENRIQUE GRAZIANO

EMENTA: RECURSOS VOLUNTÁRIOS. Infração à Lei 11.795/2008. Perda de autonomia entre grupos de consórcio. Infração configurada. Recursos improvidos.

ACÓRDÃO CRSFN 40/2018

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, os membros do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional decidem, por unanimidade, com base no voto do Relator, conhecer dos recursos e:

1. com relação à recorrente FRA-FREIRE ADMINISTRADORA DE CONSÓRCIOS LTDA., pelo cometimento da infração de não preservar a autonomia patrimonial dos grupos de consórcio sob sua administração, **negar-lhe provimento**, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$295.957,49 (duzentos e noventa e cinco mil novecentos e cinquenta e sete reais e quarenta e nove centavos);
2. com relação ao recorrente CELSO OLIVEIRA FREIRE, na qualidade de administrador da Fra-Freire Administradora de Consórcios Ltda., pelo cometimento da infração de não preservar a autonomia patrimonial dos grupos de consórcio sob sua administração, **negar-lhe provimento**, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$147.978,74 (cento e quarenta e sete mil novecentos e setenta e oito reais e setenta e quatro centavos);
3. com relação ao recorrente FRANCISCO FREIRE, na qualidade de administrador da Fra-Freire Administradora de Consórcios Ltda., pelo cometimento da infração de não preservar a autonomia patrimonial dos grupos de consórcio sob sua administração, **negar-lhe provimento**, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$147.978,74 (cento e quarenta e sete mil novecentos e setenta e oito reais e setenta e quatro centavos).

Participaram do julgamento os Conselheiros Carlos Portugal Gouvêa, Adriana Cristina Dullius, Francisco Papellás Filho, Sérgio Cipriano dos Santos, Alexandre Henrique Graziano, Antonio Augusto de Sá Freire Filho, Otto Eduardo Fonseca de Albuquerque Lobo e Ana Maria Melo Netto Oliveira. Presente o Senhor Representante da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional Dr. André Luiz Ortugal, que registrou não ter havido requisição de parecer escrito na forma do art. 15 do Regimento Interno do CRSFN.

Brasília, 21 de março de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Maria Melo Netto Oliveira, Conselheiro(a) Presidente**, em 27/03/2018, às 19:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0479202** e o código CRC **5548AE10**.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

Processo 10372.100189/2017-11

Processo na primeira instância BACEN 1501609932

RECURSOS VOLUNTÁRIOS

RECORRENTES: FRA-FREIRE ADMINISTRADORA DE CONSÓRCIOS LTDA.
CELSO OLIVEIRA FREIRE
FRANCISCO FREIRE

RECORRIDO: BANCO CENTRAL DO BRASIL

RELATOR: ALEXANDRE HENRIQUE GRAZIANO

RELATÓRIO

1 OBJETO

O processo administrativo foi instaurado em face dos ora recorrentes para apuração da irregularidade prevista no art. 3º, §3º [\[i\]](#) da Lei 11.795 de 08.12.2008, que trata da autonomia patrimonial dos grupos de consórcio, irregularidade que os sujeitaria às sanções previstas no art. 42 [\[ii\]](#) da Lei 11.795 de 8.12.2008, com a redação anterior à edição da Medida Provisória 784 de 04.06.2017 [\[iii\]](#).

De acordo com a Autarquia, a Fra-Freire teria realizado vinte transferências de valores envolvendo as suas próprias contas bancárias e as dos sete grupos de consórcios ativos (grupos 92 a 98) no período de 30.09.2010 a 19.12.2011. Destacou o Banco Central que a relação dessas transferências não seria exaustiva, correspondendo apenas às cópias que haviam sido disponibilizadas pela Fra-Freire. Os extratos das contas debitadas e creditadas dos grupos envolvidos comprovariam que as transferências foram de fato efetivadas e indicariam a irregularidade.

2 DEFESA

Intimados a apresentar defesa, os então indiciados se manifestaram nos termos a seguir descritos.

Fra-Freire e Celso Oliveira Freire alegaram:

- a) A Fra-Freire mantém contas bancárias com saldo positivo como ativo circulante, realizando empréstimos aos grupos consorciados para manter as contemplações regulares e todas as contas com saldo positivo de maneira a evitar gastos financeiros caso não haja recebimento dos consorciados. Os valores emprestados aos grupos eram devolvidos, seguindo o caminho inverso.
- b) Os valores emprestados aos grupos eram destacados no ativo circulante conforme balancete e relatório de auditoria independente.
- c) Devido à deficiência de controle interno e para evitar gastos com movimentações financeiras, a Fra-Freire resgatava os valores dos empréstimos e os repassava, também a título de empréstimo, ao grupo que estivesse deficitário naquele momento.
- d) O exame das sete contas bancárias demonstraria que não houve perda de autonomia pelos grupos, principalmente porque os empréstimos eram de pequeno valor. Como exemplo, mencionou o aporte de R\$ 8.000,00 feito em 30.09.2010 entre o grupo 93 e a Fra-Freire e novo aporte apenas em 17.11.2010 no valor de R\$ 10.000,00. Entre setembro de 2010 e dezembro de 2011, a média de aportes e devoluções de grupo teria sido de R\$ 11.800,00.
- e) Os grupos já estavam encerrados e não teria havido má-fé ou dolo nessas transferências, de forma que, ainda que se considerasse a atuação irregular não teria caracterizado a perda de autonomia patrimonial dos grupos, mas apenas um defeito na concretização dos empréstimos, caso em que a penalidade não poderia superar aquela prevista no inciso I do art. 42 da Lei 11.795 de 2008.
- f) Como os valores aportados eram da própria Fra-freire não seria cabível a aplicação de multa, inclusive nos montantes elevados que teriam sido aplicados em decisões proferidas em outros processos, sendo mais adequada a pena de advertência.

Francisco Freire também apresentou defesa, na qual alegou:

- a) Da leitura da Lei 11.795/2008 e da Circular nº 3.582 de 09.03.2012 decorre que a disposição do art. 3º da mencionada lei não traz sanção. Assim, os empréstimos concedidos pela administradora de consórcio aos grupos não configurariam ilícito.
- b) Ainda que se entendesse que os empréstimos não poderiam ter sido realizados, a pena mais adequada seria a de advertência, ainda mais que a Fra-Freire não possui antecedente de irregularidades.
- c) Não houve prejuízo aos grupos, que já foram encerrados, sem que houvesse reclamações quanto a eles.

A Fra-Freire apresentou complemento à sua defesa, juntando depoimentos do auditor e da técnica contábil em que afirmam que os empréstimos concedidos pela Fra-Freire foram devidamente contabilizados e que sua finalidade era evitar que as contas de cada grupo ficassem a descoberto, onerando o grupo. Informaram não ter havido confusão patrimonial entre os grupos ou entre eles e a Fra-Freire e que as transferências de valores entre eles eram apenas as devoluções dos empréstimos recebidos da Fra-Freire, formalmente contabilizados, mas que eram repassados diretamente a outro grupo que necessitassem de tais valores em vez de serem devolvidos à própria Fra-Freire.

3 DECISÃO

Em 01.11.2016, o Banco Central proferiu decisão na qual entendeu configurada a irregularidade e identificados os responsáveis, decidindo pela aplicação de pena de multa, com fulcro no art. 42, inciso I, da Lei 11.795 de 2008, no valor de R\$ 295.957,49 à Fra-Freire Administradora de Consórcios Ltda. e de R\$ 147.978,74, individualmente, a Celso Oliveira Freire e Francisco Freire.

Analisando as razões de defesa, o Banco Central, preliminarmente, afastou o argumento de que não haveria norma expressa a respeito da imposição de sanção à conduta apurada nos autos, uma vez que as penalidades estariam previstas na Lei 11.795/2008, em seu art. 42, e na Circular 3.582 de 2012.

Quanto ao mérito, a Autarquia destacou os extratos das contas correntes dos grupos de consórcio ativos, no período de 17.11.2010 a 19.12.2011, em que se verificam catorze transferências entre eles, conforme tabela a

seguir.

Tabela 1 – Transferências Bancárias entre os Grupos

Data	Valor (R\$)	Conta Corrente debitada/Titular (Grupo de Consórcio)	Conta Corrente creditada/Titular (Grupo de Consórcio)	doc. 2, págs.
17.11.2010	10.000,00	1586-7/93	22685-2/97	3–5
17.11.2010	26.000,00	1606-3/95	22685-2/97	7/8
17.11.2010	19.000,00	1585-9/92	22685-2/97	3/5/6
14.12.2010	8.000,00	1609-7/96	1586-7/93	9–11
25.1.2011	10.000,00	22685-2/97	1586-7/93	12–14
31.3.2011	13.800,00	1585-9/92	1606-3/95	15–17
20.5.2011	9.000,00	22685-2/97	1580-0/98	18–22
4.7.2011	12.900,00	1580-0/98	1609-7/96	23–25
15.8.2011	4.000,00	1586-7/93	1605-5/94	26–28
15.8.2011	4.000,00	1586-7/93	1609-7/96	26/27/29
15.8.2011	11.000,00	22685-2/97	1580-0/98	30–32
6.10.2011	11.500,00	1609-7/96	1606-3/95	33–35
5.12.2011	12.000,00	1606-3/95	1580-0/98	36–38
19.12.2011	4.000,00	1606-3/95	1580-0/98	39–41
Total	155.200,00			

Os créditos e débitos efetuados nas contas de depósito bancário individualizadas por grupo teriam demonstrado que os recursos eram transferidos diretamente de um grupo a outro. Os valores não eram provenientes da Fra-Freire e assim não poderiam ser considerados como empréstimos da administradora aos grupos. Caso as transferências não tivessem sido realizadas, os grupos teriam se tornado deficitários.

Ressaltou que a perda da autonomia patrimonial dos grupos ocorre no momento em que é feita a transferência de valores entre eles, sendo desnecessário que os valores transferidos sejam elevados ou que os demonstrativos contábeis do grupo reflitam, pontualmente, em uma determinada data-base, a condição de dependência financeira entre os grupos.

No entender do Banco Central, a irregularidade imputada é de cunho formal e assim prescinde da verificação de prejuízos decorrentes de seu cometimento. Destacou que o depoimento do auditor informando que as transferências visavam evitar que a conta de cada grupo ficasse deficitária demonstra que os ora recorrentes tinham ciência da conduta irregular, que poderia comprometer a consecução da finalidade dos grupos de consórcio que tiveram suas contas debitadas.

A responsabilização da Fra-Freire pela irregularidade decorreria do fato de a pessoa jurídica agir por meio de seus representantes legais, cujos atos de gestão denotam atos praticados pela própria pessoa jurídica. Por outro lado, a responsabilização de Celso Oliveira Freire e Francisco Freire decorreria do exercício conjunto da administração da sociedade no período em que as irregularidades foram cometidas, bem como pelo fato de que tanto um quanto outro terem subscrito as ordens de transferência.

Com relação à penalidade cabível, considerou que foram transferidos irregularmente R\$ 155.200,00 entre os grupos, ao longo de treze meses, prática comum à administração dos grupos de consórcios, apesar da previsão normativa a respeito da autonomia patrimonial dos grupos. Diante disso, não seria possível a aplicação de advertência ao caso, sendo cabível a pena de multa.

Quanto ao valor, o art. 42 da Lei 11.795/2008 previa, em seu inciso V, multa de até 100% das importâncias recebidas ou a receber, previstas nos contratos a título de despesa ou taxa de administração, equivalentes à R\$ 1.546.620,06 para a irregularidade, conforme memória de cálculo de fl. 5.

Destacou que para a pessoa jurídica, a multa a ser aplicada deveria seguir os parâmetros previstos no art. 7º da Circular 3.582 de 2012:

Art. 7º A soma das multas aplicadas à pessoa jurídica, em decorrência das irregularidades apuradas em um processo administrativo punitivo, não excederá a 25% (vinte e cinco por cento) do padrão mínimo de capital realizado ou do Patrimônio Líquido Ajustado (PLA) da administradora de consórcios, na forma do art. 6º da Circular nº 3.433, de 3 de fevereiro de 2009, obtido do último balancete disponível no Banco Central do Brasil na data da decisão do processo administrativo punitivo, prevalecendo o maior valor.

Considerando que a Circular 3.433 de 2009, em seu art. 6º, estabeleceu para as administradoras de consórcio como a Fra-Freire o Padrão Mínimo de Capital Realizado de R\$ 400.000,00 e o PLA da Fra-Freire, calculado nos termos da citada norma, de acordo com informações obtidas do balancete de junho de 2016, último existente nos registros do Banco Central, equivalia a R\$ 1.183.829,96, o valor da multa aplicável deveria obter o limite de 25% do PLA, ou seja, R\$ 295.957,49. Com base nesse entendimento, o Banco Central aplicou aos Recorrentes a penalidade anteriormente mencionada.

4 RECURSO

Intimados da decisão condenatória em 24.05.2017, Celso Oliveira Freire e Fra-Freire Administradora de Consórcios Ltda. apresentaram recursos em 21.06.2017 em peças apartadas, mas com mesmo teor. A intimação de Francisco Freire ocorreu em 29.05.2017 e seu recurso foi interposto em 22.06.2017.

Os recorrentes Fra-Freire Administradora de Consórcios e Celso Oliveira Freire reiteraram em seus recursos os argumentos trazidos em sede de defesa, anteriormente destacados, e acrescentaram:

- a. O critério utilizado para o cálculo da multa considerou não apenas o valor da taxa de administração arrecadada, mas também a taxa de administração não realizada.
- b. A Medida Provisória 784 de 07.06.2017 alterou o critério para a fixação da multa, indicando que ela deve corresponder a 0,5% da receita de serviços apurada no ano anterior ao da consumação da infração.

Francisco Freire em seu recurso reiterou todos os argumentos trazidos em sua defesa, descritos anteriormente neste relatório.

Com a interposição do recurso, vieram os autos a este Conselho.

É o relatório.

Alexandre Henrique Graziano – Conselheiro Relator

[i] Art. 3º Grupo de consórcio é uma sociedade não personificada constituída por consorciados para os fins estabelecidos no art. 2º.

(...)

§ 3º O grupo de consórcio é autônomo em relação aos demais e possui patrimônio próprio, que não se confunde com o de outro grupo, nem com o da própria administradora.

[ii] Art. 42. As infrações aos dispositivos desta Lei, às normas infralegais e aos termos dos contratos de participação em grupo de consórcio, por adesão, formalizados sujeitam as administradoras de consórcio, bem como seus administradores às seguintes sanções, no que couber, sem prejuízo de outras medidas e sanções cabíveis:

I – advertência;

II – suspensão do exercício do cargo;

III – inabilitação por prazo determinado para o exercício de cargos de administração e de conselheiro fiscal em administradora de consórcio ou instituição financeira e demais autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil;

IV – regime especial de fiscalização;

V – multa de até 100% (cem por cento) das importâncias recebidas ou a receber, previstas nos contratos a título de despesa ou taxa de administração, elevada ao dobro em caso de reincidência;

VI – multa de até R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), elevada ao dobro em caso de reincidência;

VII – suspensão cautelar imediata de realizar novas operações, se configurado riscos ao público consumidor, durante o prazo de até 2 (dois) anos;

VIII – cassação de autorização para funcionamento ou para administração de grupos de consórcio.

Parágrafo único. Considera-se reincidência a prática de nova infração de um mesmo dispositivo legal ou regulamentar, dentro de 5 (cinco) anos em que houver sido julgada procedente a primeira decisão administrativa referente à infração anterior.

[iii] O artigo 42 da Lei 11.795 de 08.12.2008 foi alterado pela Medida Provisória 784 de 07.06.2017 e passou a ter a seguinte redação:

Art. 42. Às infrações aos dispositivos desta Lei e às normas infralegais aplica-se o disposto na Medida Provisória nº 784, de 7 de junho de 2017.



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Henrique Graziano, Conselheiro(a)**, em 22/01/2018, às 11:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?



MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

Processo 10372.100189/2017-11

Processo na primeira instância BACEN 1501609932

RECURSOS VOLUNTÁRIOS

RECORRENTES: FRA-FREIRE ADMINISTRADORA DE CONSÓRCIOS LTDA
CELSO OLIVEIRA FREIRE
FRANCISCO FREIRE

RECORRIDO: BANCO CENTRAL DO BRASIL

RELATOR: ALEXANDRE HENRIQUE GRAZIANO

EMENTA: RECURSOS VOLUNTÁRIOS. Infração à Lei 11.795/2008. Perda de autonomia entre grupos de consórcio. Infração configurada. Recursos improvidos.

VOTO DO RELATOR

Os recorridos Celso Oliveira Freire e Fra-Freire Administradora de Consórcios Ltda. ("Fra-Freire") foram intimados da decisão condenatória em 24.05.2017, e Francisco Freire foi intimado em 29.05.2017. Os primeiros apresentaram recurso em 21.06.2017 e o último em 29.05.2017. São assim tempestivos os recursos apresentados, que devem ser conhecidos e analisados.

Os fatos tidos por irregulares, que são objeto deste processo administrativo, ocorreram entre setembro de 2010 e dezembro de 2011. Os acusados Celso Oliveira Freire e a Fra-Freire foram intimados sobre a instauração do processo e para apresentação de defesa em 20.01.2016. Não consta nos autos a intimação de Francisco Freire, mas foi apresentada defesa por ele em 23.02.2016, na qual ele expressamente se deu por intimado. Correspondências acostadas aos autos, no período de 2011 a 2014, demonstram ter havido a apuração dos fatos entre a data das ocorrências e a instauração do processo administrativo, o que afasta a prescrição ordinária mencionada na Lei 9.873/99.

No mérito, os recursos interpostos não comportam provimento.

Como bem demonstrou o Banco Central em sua decisão, os créditos e os débitos efetuados nas contas de depósito bancário individualizadas por grupos mostram que havia transferência direta de um grupo para outro, indicando que os recursos de um grupo eram utilizados para dar suporte a outro grupo, evitando que este se tornasse deficitário. As transferências realizadas nessas condições afetam, sem dúvida, a autonomia patrimonial dos grupos de consórcio, em infringência à Lei 11.795/2008, especialmente ao previsto no art. 3º, §3º.

É irrelevante para a configuração da irregularidade, a existência de prejuízo aos grupos. Para que ela seja reconhecida, basta que se verifique que a autonomia do grupo de consórcio, prevista na Lei 11.795/2008, seja afetada. Eventual prejuízo deve ser, assim, considerado mero exaurimento da irregularidade.

A defesa apresentada pelos acusados, alegando que o auditor independente da Fra-Freire havia informado que

as transferências tinham a finalidade de evitar que a conta de um grupo de consórcio ficasse com saldo negativo, não apenas demonstra que os acusados tinham ciência da irregularidade, conforme ressaltado pelo Banco Central em sua decisão, como, a meu ver, certifica a ocorrência da própria irregularidade, considerando que não se pode falar em autonomia quando a cobertura da conta de um grupo depende da transferência de recursos da conta de um outro grupo, ainda que de forma temporária.

Quanto à responsabilização pela irregularidade, o Banco Central indicou de forma expressa em sua decisão porque a atribuiu aos ora recorrentes. Os acusados pessoas físicas exerciam a administração da sociedade e efetivamente firmaram ordens de transferência entre as contas.

Por fim, quanto à penalidade aplicada, os recorrentes alegam que o valor fixado na decisão estaria incorreto, eis que o Banco Central teria considerado não apenas o valor da taxa de administração arrecadada, mas também aquela não realizada. Além disso, a Medida Provisória 784 de 07.06.2017 teria alterado o critério de fixação da multa, indicando que ela deveria corresponder a 0,5% da receita de serviços apurada no ano anterior ao da consumação da infração.

Ao fixar o valor da penalidade, o Banco Central atendeu ao disposto no art. 42, inciso V, da Lei 11.795 de 2008, que determinava multa de até 100% das importâncias recebidas ou a receber, previstas nos contratos a título de despesa ou taxa de administração, para as penalidades aplicáveis às pessoas físicas, e ao disposto na Circular 3.582 de 2012, em vigor no momento da decisão, que estabelecia parâmetros para as multas aplicáveis às pessoas jurídicas.

Ainda que tais normas tenham sido alteradas ou revogadas, não pela medida provisória mencionada nos recursos, já que esta perdeu sua eficácia, mas pela Lei 13.506 de 2017, deve-se considerar a norma vigente à época dos fatos, mesmo porque, como ocorre no caso em análise, os parâmetros utilizados na fixação da penalidade atenderiam, inclusive, ao previsto na nova legislação, o que afastaria eventual argumentação de retroatividade de norma mais benéfica^[1].

Pelo exposto, CONHEÇO dos recursos interpostos, mas voto:

- a) por **negar provimento** ao recurso de Fra-Freire Administradora de Consórcio Ltda., mantendo a aplicação da pena de multa no valor de R\$ 295.957,49 por infração à Lei 11.795 de 2008, art. 3º, §3º.
- b) por **negar provimento** ao recurso de Celso Oliveira Freire, mantendo a aplicação de multa no valor de R\$ 147.978,74 por infração à Lei 11.795 de 2008, art. 3º, §3º.
- c) por **negar provimento** ao recurso de Francisco Freire, mantendo a aplicação de multa no valor de R\$ 147.978,74 por infração à Lei 11.795 de 2008, art. 3º, §3º.

É o voto.

Alexandre Henrique Graziano – Conselheiro Relator

^[1] Após a edição da Lei 13.506 de 2017, o estabelecimento de penalidades para as administradoras de consórcios e seus administradores passou a seguir os parâmetros fixados na Circular 3.857 de 14 de novembro de 2017.



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Henrique Graziano, Conselheiro(a)**, em 25/03/2018, às 20:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?



[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](#), informando o código verificador **0191248** e o código CRC **4192B685**.



Documento assinado eletronicamente por **Fernando Lima Pereira Dutra**, **Secretário(a) Executivo(a)**, em 03/04/2018, às 15:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0489328** e o código CRC **C5E83C78**.
