



MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

391ª Sessão

Recurso 12534

Processo 10372.000564/2016-43

Processo BCB 0701361937

RECURSOS DE OFÍCIO

RECORRENTE: BANCO CENTRAL DO BRASIL

RECORRIDOS: ADSEG CLUBE DO BRASIL

ADSEG CLUBE DO BRASIL FACTORING FOMENTO COMERCIAL LTDA.

RELATOR: ANTONIO AUGUSTO DE SÁ FREIRE FILHO

BASE LEGAL da imputação: art. 1º da Resolução CMN nº 2.144/95 e arts. 17 e 18 da Lei nº 4.595/64.

EMENTA: RECURSO DE OFÍCIO - Empréstimos - Exercício de atividade privativa de instituição financeira sem a necessária autorização da autoridade supervisora – Irregularidades caracterizadas – Recurso de ofício parcialmente provido.

ACÓRDÃO CRSFN 274/2016

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, decidem os membros do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro, conhecer do recurso de ofício e:

1.com relação ao recorrido por maioria, nos termos do voto do Relator, **negar provimento** ao recurso, vencido o Conselheiro Waldir Quintiliano da Silva, que votou pelo provimento do recurso de ofício, com a aplicação de penalidade de multa, no valor de R\$25.000,00 (vinte e cinco mil reais); e

2.com relação ao recorrido por unanimidade, nos termos do voto do Relator, **dar provimento** ao recurso de ofício, com a consequente aplicação de penalidade de multa no valor de R\$25.000,00 (vinte e cinco mil reais).

Participaram do julgamento os conselheiros Ana Paula Zanetti de Barros Moreira (art. 19, § 3º do RICRSFN), Antonio Augusto de Sá Freire Filho, Amaldo Penteado Laudísio, Carlos Pagano Botana Portugal Gouvêa, Otto Eduardo Fonseca de Albuquerque Lobo, Sérgio Cipriano dos Santos, Thiago Paiva Chaves e Waldir Quintiliano da Silva (art. 19, § 3º do RICRSFN). Ausentes, justificadamente, os Conselheiros Ana Maria Melo Netto Oliveira, André Gustavo Borba Assumpção Haui, Flávio Maia Fernandes dos Santos e Francisco Papellás Filho. Presente o Senhor Representante da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Dr. Euler Barros Ferreira Lopes, que reiterou o parecer escrito que consta nos autos, para opinar pelo provimento do recurso de ofício em relação à recorrida Adseg Clube do Brasil Factoring Fomento Comercial Ltda. e pelo desprovimento do recurso de ofício em relação à recorrida Adseg Clube do Brasil.

RELATÓRIO

1. Dos Fatos

As sociedades **ADSEG CLUBE DO BRASIL** e **ADSEG CLUBE DO BRASIL FACTORING FOMENTO COMERCIAL LTDA** (ADSEG Factoring) foram intimadas pelo Banco Central do Brasil (Bacen) a apresentar defesa em face do exercício de atividade privativa de instituição financeira sem a devida autorização do Bacen, caracterizada pela realização de operações de crédito com pessoas físicas mediante celebração de instrumentos denominados “Contratos de Concessão de Financiamentos a Servidores Públicos para Aquisição de Bens de Consumo com Pagamento Mensal”.

Tal irregularidade constitui infringência ao art. 1º da Resolução CMN nº 2.144/95 e aos arts. 17 e 18 da lei nº 4.595/64, sujeitando as sociedades às sanções previstas no art. 44 da citada Lei.

2. Defesa

As indiciadas apresentaram defesa alegando, em síntese, que:

- a. Pela **ADSEG CLUBE DO BRASIL**: *(i)* conforme o Ofício DEORF/DIORF-99/247, de 27/09/1999, é perfeitamente possível a concessão de empréstimos ou financiamentos exclusivamente a seus associados, não sendo tais operações consideradas exclusivas de instituições financeiras; *(ii)* a **ADSEG CLUBE DO BRASIL**, cuja finalidade é sem fins lucrativos, nunca remunerou seus dirigentes, apenas e tão somente concedeu auxílio a seus associados, com recursos próprios; *(iii)* as taxas de administração cobradas nos contratos foram utilizadas na concessão de novos auxílios; *(iv)* a menção ao número da conta corrente da **ADSEG Factoring** em alguns contratos ocorreu por falha quando da ajuda de funcionários daquela empresa; *(v)* verificará a melhor forma de sanar eventual prejuízo causado à Associação;
- b. Pela **ADSEG CLUBE DO BRASIL FACTORING FOMENTO COMERCIAL LTDA**: *(i)* todas as operações descritas na intimação foram realizadas pela **ADSEG CLUBE DO BRASIL**; *(ii)* a **ADSEG CLUBE DO BRASIL**, com quadro diminuto de servidores valeu-se do auxílio de empregados da **ADSEG Factoring**, fato que deve ter gerado a menção errada do número da conta em algumas operações.

3. Avaliação da Área Técnica do Bacen:

Após análise das defesas apresentadas, por meio do Parecer Decap/GTCUR/Copad-2008/154 (fls. 245/246), de 24/10/2008, a Área Técnica do Bacen emitiu o seguinte entendimento, resumidamente: *(i)* em relação à **ADSEG CLUBE DO BRASIL** os empréstimos realizados não caracterizam o exercício da atividade privativa da instituição financeira vez que as operações foram realizadas de acordo com a orientação prestada pelo Bacen (DEORF/DIORF-99/247); *(ii)* quanto à **ADSEG Factoring** a cópia do contrato social demonstra tratar-se de sociedade mercantil com fins lucrativos, razão pela qual a orientação do Bacen não se aplica àquela empresa; *(iii)* segundo informação prestada pelo Banco do Brasil a **ADSEG Factoring** é titular da conta utilizada no recebimento de 6 operações de crédito, das 24 operações objeto da fiscalização; *(iv)* embora as indiciadas tenham argumentado que a utilização da conta da **ADSEG Factoring** pode ter sido motivada por erro dos funcionários, nenhum documento que pudesse dar suporte a essas afirmações foi apresentado e não há nos autos nenhum indício da ocorrência dos alegados erros, não tendo a defesa logrado comprovar suas alegações; *(v)* a utilização da conta da **ADSEG Factoring** nos documentos relativos aos empréstimos descritos na intimação constitui prova cabal de que os mesmos foram realizados por aquela empresa.

Assim, propôs: **(i)** aplicar multa à **ADSEG Factoring** e **(ii)** arquivar o processo em relação à **ADSEG CLUBE DO BRASIL**.

4. Decisão

O Banco Central do Brasil (Bacen) entendeu, resumidamente, que: **(i)** não ficou suficientemente comprovada a prática de intermediação ainda que no caso da **ADSEG CLUBE DO BRASIL** estivesse a mesma autorizada a prestar assistência financeira aos seus associados; **(ii)** outros elementos importantes para configurar a prática de atividade privativa de instituição financeira, como a habitualidade e a atuação junto ao público mediante publicidade, não ficaram comprovados neste processo.

Assim, decidiu arquivar o processo e recorrer de ofício ao Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN), conforme Decisão Decap/GTCUR-2009/3 (fls. 249/250), de 31/03/2009.

5. Pedido de Diligência da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) lavrou o Parecer PGFN/CAF/CRSFN nº 125/2012, de 17/05/2012, no qual opina no sentido de que os autos sejam baixados em diligência para que: **(i)** o Bacen esclareça se o posicionamento daquela Autarquia ainda vige; **(ii)** se foi adotado em resposta a consulta que alcance as atividades das acusadas; e **(iii)** se os parâmetros poderiam efetivamente ser aplicados às acusadas.

6. Resposta à Diligência

Em resposta, foi elaborada a Cota 07043/2012-Deorf/Gabin, de 31/07/2012, que esclareceu que: **(i)** encontra-se em pleno vigor, no âmbito do Deorf, o entendimento segundo o qual a concessão de empréstimos ou financiamentos realizados por sociedades civis sem fins lucrativos, com quadro social restrito, exclusivamente para seus associados, com recursos próprios e sem o intuito de lucro, não caracteriza a atuação como instituição financeira ou intromissão especulativa no mercado financeiro; **(ii)** ... o entendimento do Deorf aplica-se a todos os casos semelhantes, alcançando, portanto, todas as sociedades civis sem fins lucrativos, com quadro social restrito, que concedam empréstimos ou financiamentos exclusivamente para os seus associados, com recursos próprios e sem o intuito de lucro; **(iii)** o exame dos casos concretos estão a cargo de outras áreas do Bacen ...

Em despacho de 06/08/2012 o Decap encaminhou o processo ao CRSFN com entendimento de que "... as acusadas não se enquadram na conceituação de instituição financeira".

7. Parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

Inicialmente, a PGFN esclarece que não há que se falar da prescrição punitiva, ressaltando a possibilidade de utilização do prazo previsto na lei penal (vide comunicação ao MPF à fl. 247).

Após estudo minucioso da situação emite posicionamento de que "... tendo sido comprovado que as entidades acusadas praticaram, de modo habitual e remunerado, as atividades de captação e aplicação de recursos financeiros, estão devidamente caracterizadas a atividade financeira a que alude o art. 17 da Lei 4.595/64, circunstância essa que demandaria prévia autorização do Banco Central (art. 18 da Lei 4.595/64)".

No entanto, destaca que "... deve-se reconhecer que o Banco Central esposava entendimento contrário. Conforme Ofício DEORF/DIORF 99/247 ...".

Por fim, emite opinião “... no sentido de que seja reconhecida como atividade privativa de instituição financeira (art. 17 da Lei 4.595/64), a prestação de “auxílio financeiro” pelas entidades acusadas, que efetivamente concederam, de forma habitual e remunerada, empréstimos aos seus associados. Tal conclusão é suficiente para o reconhecimento do provimento do recurso de ofício à acusada Adseg Clube do Brasil Factoring Fomento Comercial Ltda. No entanto, tendo em conta manifestação em sentido contrário do Banco Central, ..., a acusada Adseg Clube do Brasil não teria como ter consciência da irregularidade dessa sua conduta, razão pela qual deve ser isenta de pena por erro de proibição (CP art. 21)”.

8. Posicionamento do Bacen

Também vale transcrever o posicionamento do Bacen, objeto do Ofício Deorf/Diorf-99/247, de 27/09/1999, em resposta à consulta da Federação Brasileira das Associações de Servidores Públicos do Estado de São Paulo (FEBRASP):

“A propósito de sua correspondência de 14.09.1999, informamos que este Banco Central entende que, em princípio, sociedades civis sem fins lucrativos, com quadro social restrito, que pratiquem operações de empréstimos e financiamentos, exclusivamente a seus associados, não podem ser consideradas instituições financeiras, não estando sujeitas aos dispositivos da Lei 4.595/64.

Dessa forma, não existe vedação legal à prestação de assistência financeira aos membros da sociedade, desde que seja feita com recursos próprios e sem finalidade lucrativa.”

É o relatório.

Brasília, 13 de maio de 2015.

Antonio Augusto de Sá Freire Filho – Conselheiro Relator.

ADITAMENTO AO RELATÓRIO

1. Tendo em vista a divergência entre a argumentação trazida pela PGFN de que houve erro de proibição e o posicionamento do Bacen expresso no Ofício Deorf/Diorf-99/247, de 27/09/1999, que alcança as sociedades civis sem fins lucrativos que concedam empréstimos ou financiamentos exclusivamente para seus associados, com recursos próprios e sem intuito de lucro, solicitei Diligência para que o Banco Central do Brasil incluísse o Parecer DEJUR 140/92, citado no item 5 da Cota 07043/2012-Deorf/Gabin (fls. 286/287) e eventuais posicionamentos mais recentes.

2. Em resposta, foram anexados os seguintes documentos pelo Bacen:

- Nota Jurídica 4922/2015-BCB/PGBC (fls. 316/317), de 03/12/2015;
- Parecer DEJUR-140/92 (fls. 318/320), de 27/03/1992;
- PARECER/2005/0054 1/PGBCB/COBAN (fls. 321/323), de 20/12/2005;
- Parecer PGBC-32/2012 (fls. 324/328), de 30/01/2012;
- Parecer Jurídico 371/2013-BCB/PGBC (fls. 329/335), de 11/10/2013;
- Parecer Jurídico 60/2014-BCB/PGBC (fls. 336/340), de 26/02/2014.

3. A respeito, vale destacar o disposto no Parecer Jurídico 371/2013-BCB/PGBC (fls. 329/335), de 11/10/2013, ao qual o Sr. Procurador-Geral do Banco Central atribuiu efeitos normativos

(vide fl. 335), que esclarece, no despacho da Subprocuradora-Geral (fl. 334 verso), que:

“... mesmo diante da ausência de perseguição de lucro, se há a realização de atividades típicas de instituição financeira que, pelo volume e frequência, concorrem com aquelas instituições regularmente constituídas, não se pode afastar o controle da autoridade monetária”.

4. Também destaco os itens 25, 26 e 27 (fl. 333) do Parecer, que dispõem:

25. Dessa forma, diversamente do proposto pelos precedentes da Procuradoria-Geral, mesmo que o agente, pessoa física ou jurídica, não busque lucro, sua conduta pode subsumir-se ao § 7º do art. 44 da Lei nº 4.595, de 1964, haja vista que esse intuito, indispensável às instituições financeiras, não é exigido daquelas sociedades que atuam à margem da legislação.

26. Em vista de tais considerações, a prática, como atividade principal ou acessória, de coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, ou a custódia de valor de propriedade de terceiro, por pessoa que não se conforme integralmente ao conceito jurídico de instituição financeira, subsume-se ao tipo administrativo do § 7º do art. 44 da Lei nº 4.595, de 1964, e sujeita o infrator à penalidade de multa com valor máximo de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais)⁸.

27. Cabe, entretanto, ressaltar, que o mútuo feneratício, previsto no art. 591 do Código Civil, não é privativo de instituições financeiras, podendo ser levado a efeito por quem não ostente esta condição, desde que não seja realizado com o volume e frequência que caracterizem o atuar próprio dessas instituições. É que a realização constante de mútuo feneratício ou o elevado número deste tipo de operações contratadas por uma mesma pessoa atraem a tutela específica do Banco Central do Brasil, prevista no § 7º do art. 44 da Lei nº 4.595, de 1964, de forma a minimizar os riscos à integridade das operações e, especialmente, à poupança popular.

⁸ Vide art. 67 da Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, c/c art. 3º da Medida Provisória nº 2.224, de 4 de setembro de 2001.

5. Após o atendimento do pedido de Diligência, os recorridos foram intimados de seu resultado (fl. 345) em 23/03/2016 (fl. 347) (quarta-feira), sendo informados do prazo de dez dias para eventual manifestação estabelecido no 1º do art. 17 do Regimento Interno do CRSFN anexo à Portaria MF nº 68, de 26/02/2016.

6. Em 04/04/2016 (segunda-feira) foi protocolado na Representação do Banco Central em Recife manifestação dos Recorridos que, resumidamente, alegam: **(i)** a manifestação atual da PGBC é no sentido defendido pelas peticionantes; **(ii)** os Pareceres exarados pela PGBC que eventualmente pugnam pela aplicação de sanções às pessoas envolvidas, longe de ir de encontro ao defendido aqui, apenas a confirmam, eis que tratam de situações díspares daquelas anteriores e do caso presente; **(iii)** tanto no Parecer nº 371/2013-BCB-PGBC como o Parecer nº 60/2014-BCB-PGBC tratam de situações diversas da que é debatida na hipótese em apreço, sendo precedentes inespecíficos; **(iv)** a Nota Jurídica nº 4922/2015-BCB/PGBC exarada em dezembro de 2015 é bastante clara ao afirmar a manutenção do entendimento da Procuradoria Geral acerca de casos que envolvem entidades sem fins lucrativos – como é a situação das peticionantes – que, dentre seu escopo associativo, encontra-se auxílio financeiro exclusivo para seus associados sem intuito de lucro.

7. Vale observar que os Recorridos também anexaram alteração contratual da empresa sob CNPJ 02.905.439/0001-99 que, entre outras providências, altera o nome empresarial de PREMIAR FACTORING FOMENTO MERCANTIL LTDA para PREMIAR SERVIÇOS E COBRANÇAS LTDA.

É o Relatório.

Brasília, 31 de maio de 2016.

Antonio Augusto de Sá Freire Filho – Conselheiro Relator.

VOTO DO RELATOR

1. Inicialmente, verifico que não há que se falar em prescrição, conforme mostram os dados do quadro a seguir, que citam alguns documentos dos autos. Além disso, vale ressaltar a possibilidade de utilização do prazo prescricional previsto na lei penal (8 anos) conforme fl. 247.

Resumo	Data
Fatos do presente processo	08/2002 a 05/2005
Proposta de instauração de processo administrativo (fls. 1/6)	04/07/2007
Intimação dos acusados (fls. 223/224)	05/11/2007
Ofício à Procuradoria da República em Pernambuco (fl. 247)	26/05/2008
Decisão do Bacen (fl. 249)	31/03/2009
Intimação dos acusados (fls. 274/275)	08/05/2009
Despacho Bacen encaminhando recurso ao CRSFN (fl. 277)	21/05/2009
Autuação do Recurso junto ao CRSFN	05/08/2009
Encaminhamento do recurso à PGFN	05/08/2009
Parecer PGFN solicitando diligência ((fls. 281/282)	15/05/2012
Cota Deorf/GABIN (fls. 286/287)	31/07/2012
Despacho Bacen complementando informação Deorf (fl. 288)	06/08/2012

Encaminhamento de documentação às partes pela Secretaria do CRSFN (fls. 289/290)	07/08/2012
AR de recebimento do Expediente CRSFN cientificando as partes (fl. 291)	14/08/2012
Encaminhamento à PGFN	27/08/2012
Parecer PGFN/CAF/CRSFN/nº 142/2015	17/04/2015
Pautado na 380ª Sessão do CRSFN (fl. 308)	25/05/2015
Pedido de Diligência pelo Relator (fl. 309/310)	15/07/2015

2. Quanto aos argumentos apresentados pelos Recorridos, em 04/04/2016, em manifestação após Diligência, centram em caracterizar que deve ser mantido entendimento anterior da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil (PGBC), mesmo após edição do Parecer Jurídico 371/2013-BCB/PGBC (fls. 329/335), de 11/10/2013. Lembro, ainda, que, mesmo que a PGBC não tivesse alterado seu posicionamento, este CRSFN pode emitir posicionamento divergente, caso não concorde com os fundamentos apresentados.

3. Relativamente à **ADSEG CLUBE DO BRASIL FACTORING FOMENTO COMERCIAL LTDA** (ADSEG Factoring), acompanho posicionamento da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) no sentido de que seja reconhecida como atividade privativa de instituição financeira a prestação de “auxílio financeiro” concedido. A respeito, entendo que os contratos efetuados, com indicação da conta corrente da ADSEG Factoring para liquidação financeira (vide fl. 3, fls. 73/74 e contratos fls. 169/200), são suficientes para caracterizar a operação de crédito por aquela empresa. Além disso, destaco posicionamento da área técnica do Banco Central do Brasil (Bacen) (fl. 246):

“8. Embora ambas as indiciadas tenham argumentado que a utilização da conta da Adseg Factoring pode ter sido motivada por erros de funcionários daquela empresa nas diversas vezes em que estes ajudavam os funcionários da Adseg Clube, nenhum documento que pudesse dar suporte a essas afirmações foi apresentado, e não há nos autos nenhum indício da ocorrência dos alegados erros, não tendo as defesas logrado comprovar as suas alegações.”

4. Relativamente à **ADSEG CLUBE DO BRASIL**, também acompanho entendimento da PGFN, que, entendo, está em linha com a interpretação do Bacen expressa no Parecer Jurídico 371/2013-BCB/PGBC (fls. 329/335), de 11/10/2013, ao qual o Sr. Procurador-Geral do Banco Central atribuiu efeitos normativos (vide fl. 335), que esclarece, no despacho da Subprocuradora-Geral (fl. 334 verso), que:

“... mesmo diante da ausência de perseguição de lucro, se há a realização de atividades típicas de instituição financeira que, pelo volume e frequência, concorrem com aquelas instituições regularmente constituídas, não se pode afastar o controle da autoridade monetária”.

5. Este posicionamento representa uma mudança em relação ao Ofício Deorf/Diorf-99/247, de 27/09/1999, em resposta à consulta da Federação Brasileira das Associações de Servidores Públicos do Estado de São Paulo (FEBRASP), transcrita a seguir:

“A propósito de sua correspondência de 14.09.1999, informamos que este Banco

Central entende que, em princípio, sociedades civis sem fins lucrativos, com quadro social restrito, que pratiquem operações de empréstimos e financiamentos, exclusivamente a seus associados, não podem ser consideradas instituições financeiras, não estando sujeitas aos dispositivos da Lei 4.595/64.

Dessa forma, não existe vedação legal à prestação de assistência financeira aos membros da sociedade, desde que seja feita com recursos próprios e sem finalidade lucrativa.”

6. Assim, acompanho entendimento da PGFN, pelo improvimento do recurso de ofício quanto à **ADSEG CLUBE DO BRASIL**, tendo em vista que houve erro de proibição (CP art. 21).
7. Finalmente, esclarecendo que o Ofício Deorf/Diorf-99/247, de 27/09/1999, alcançava apenas as sociedades civis sem fins lucrativos, voto pelo provimento parcial do Recurso de Ofício:
 - a. mantendo a absolvição da **ADSEG CLUBE DO BRASIL**, por erro de proibição;
 - b. aplicando penalidade de **MULTA** de R\$ 25.000,00 à **ADSEG CLUBE DO BRASIL FACTORING FOMENTO COMERCIAL LTDA** pelo exercício de atividade privativa de instituição financeira sem a devida autorização do Bacen, caracterizada pela realização de operações de crédito com pessoas físicas, em infringência ao art. 1º da Resolução CMN nº 2.144/95 e aos arts. 17 e 18 da Lei nº 4.595/64.

É o Voto.

Brasília, 31 de maio de 2016.

Antonio Augusto de Sá Freire Filho – Conselheiro Relator.



Documento assinado eletronicamente por **Antonio Augusto de Sá Freire Filho, Conselheiro Relator**, em 04/10/2016, às 10:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Arnaldo Penteado Laudísio, Presidente, Substituto**, em 04/10/2016, às 17:36, 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 **0010163** e o código CRC **FA405294**.