



MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

406ª Sessão

Recurso 13.746

Processo 10372.000036/2016-94

Processo na primeira instância BACEN 1201566124

RECURSOS VOLUNTÁRIOS

RECORRENTES: ADMINISTRADORA DE CONSÓRCIO SAGA LTDA.
ANTÔNIO FERREIRA MAIA
EVANDRO MAIA DA SILVEIRA

RECORRIDO: BANCO CENTRAL DO BRASIL

RELATOR: WALDIR QUINTILIANO DA SILVA

EMENTA: RECURSOS VOLUNTÁRIOS. Administradora de Consórcios. Constituição de grupos de consórcio em desacordo com a legislação vigente, por inexistência de recursos suficientes para efetuar o número de contemplações; pela não observância dos limites de diferenciação dos créditos; e pela não realização da escolha de até três representantes do grupo com vistas a acompanhar a regularidade da gestão. Cobrança irregular de comissão de permanência sobre recursos financeiros passíveis de devolução. Utilização de recursos financeiros pertencentes aos grupos de consórcio em finalidade diversa das previstas na regulamentação da atividade. Escrituração contábil feita em desacordo com a regulamentação vigente; divulgação de demonstrações financeiras que não refletiam com fidedignidade e clareza a real situação econômico-financeira da Administradora e dos seus grupos de consórcio.

ACÓRDÃO CRSFN 426/2017

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 ADMINISTRADORA DE CONSÓRCIO SAGA LTDA.:
 1. pelo cometimento da infração de constituir grupos de consórcio em desacordo com a legislação vigente (irregularidade “a”), **negar-lhe provimento**, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais);
 2. pelo cometimento da infração de cobrar taxa de permanência sobre recursos financeiros passíveis de devolução que não foram objeto de prévia e indispensável comunicação aos consorciados participantes e excluídos (irregularidade “b”), **negar-lhe provimento**, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais);
 3. pelo cometimento da infração de utilizar recursos financeiros pertencentes aos grupos de consórcio em finalidade diversa das previstas na regulamentação da área de consórcios (irregularidade “c”), **negar-lhe provimento**, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais); e
 4. pelo cometimento da infração de manter escrituração contábil em desacordo com a regulamentação vigente, decorrente de deficiências no sistema de controles internos, e, em consequência, divulgar demonstrações financeiras que não refletiam com fidedignidade e clareza a real situação econômico-financeira da Administradora e dos seus grupos de consórcio (irregularidade “d”), **negar-lhe**

provimento, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais);

2. com relação ao recorrente ANTÔNIO FERREIRA MAIA, na qualidade de diretor da Administradora de Consórcio Saga Ltda.:

1. pelo cometimento da infração de constituir grupos de consórcio em desacordo com a legislação vigente (irregularidade “a”), **negar-lhe provimento**, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais);
2. pelo cometimento da infração de cobrar taxa de permanência sobre recursos financeiros passíveis de devolução que não foram objeto de prévia e indispensável comunicação aos consorciados participantes e excluídos (irregularidade “b”), **negar-lhe provimento**, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais);
3. pelo cometimento da infração de utilizar recursos financeiros pertencentes aos grupos de consórcio em finalidade diversa das previstas na regulamentação da área de consórcios (irregularidade “c”), **negar-lhe provimento**, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais);
4. pelo cometimento da infração de manter escrituração contábil em desacordo com a regulamentação vigente, decorrente de deficiências no sistema de controles internos, e, em consequência, divulgar demonstrações financeiras que não refletiam com fidedignidade e clareza a real situação econômico-financeira da Administradora e dos seus grupos de consórcio (irregularidade “d”), **negar-lhe provimento**, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais);

3. com relação ao recorrente EVANDRO MAIA DA SILVEIRA, na qualidade de diretor da Administradora de Consórcio Saga Ltda.:

1. pelo cometimento da infração de constituir grupos de consórcio em desacordo com a legislação vigente (irregularidade “a”), **negar-lhe provimento**, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais);
2. pelo cometimento da infração de cobrar taxa de permanência sobre recursos financeiros passíveis de devolução que não foram objeto de prévia e indispensável comunicação aos consorciados participantes e excluídos (irregularidade “b”), **negar-lhe provimento**, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais);
3. pelo cometimento da infração de utilizar recursos financeiros pertencentes aos grupos de consórcio em finalidade diversa das previstas na regulamentação da área de consórcios (irregularidade “c”), **negar-lhe provimento**, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais);
4. pelo cometimento da infração de manter escrituração contábil em desacordo com a regulamentação vigente, decorrente de deficiências no sistema de controles internos, e, em consequência, divulgar demonstrações financeiras que não refletiam com fidedignidade e clareza a real situação econômico-financeira da Administradora e dos seus grupos de consórcio (irregularidade “d”), **negar-lhe provimento**, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais).

Participaram do julgamento os Conselheiros Carlos Portugal Gouvêa, Adriana Cristina Dullius, Flávio Maia Fernandes dos Santos, Sérgio Cipriano dos Santos, Alexandre Henrique Graziano, Waldir Quintiliano da Silva, Otto Eduardo Fonseca de Albuquerque Lobo e Ana Maria Melo Netto Oliveira. Presente o Senhor Representante da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional Dr. André Alvim de Paula Rizzo, que registrou não ter havido requisição de parecer escrito na forma do art. 15 do Regimento Interno do CRSFN.

Brasília, 19 de setembro de 2017.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Maria Melo Netto Oliveira, Conselheiro(a) Presidente**, em 02/10/2017, às 12:18, 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 **0098016** e o código CRC **9C03232D**.



Boletim de Serviço Eletrônico em
01/09/2017

MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

Recurso 13746

Processo 10372.000036/2016-94

Processo na primeira instância BACEN 1201566124

RECURSOS VOLUNTÁRIOS

RECORRENTES: ADMINISTRADORA DE CONSÓRCIO SAGA LTDA.
ANTÔNIO FERREIRA MAIA
EVANDRO MAIA DA SILVEIRA

RECORRIDO: BANCO CENTRAL DO BRASIL

RELATOR: WALDIR QUINTILIANO DA SILVA

RELATÓRIO

O Banco Central do Brasil instaurou o presente processo administrativo contra a Administradora de Consórcio Saga Ltda. (CNPJ 00.752.386/0001-98) e seus diretores, Antônio Ferreira Maia (CPF 005.104.676-87) e Evandro Maia da Silveira (CPF 215.631.101-30), em face das seguintes irregularidades: a) constituir grupos de consórcio em desacordo com a legislação vigente; b) cobrar taxa de permanência sobre recursos financeiros passíveis de devolução que não foram objeto de prévia e indispensável comunicação aos consorciados participantes e excluídos; c) utilizar recursos financeiros pertencentes aos grupos de consórcio em finalidade diversa das previstas na regulamentação consorciativa; d) manter escrituração contábil em desacordo com a regulamentação vigente, decorrente de deficiências no sistema de controles internos, e, em consequência, divulgar demonstrações financeiras que não refletiam com fidedignidade e clareza a real situação econômico-financeira da Administradora e dos seus grupos de consórcio.

Os indiciados ficaram sujeitos às sanções previstas no art. 14 da Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971, com a redação alterada pelo art. 8º da Lei nº 7.691, de 15 de dezembro de 1988, e no art. 42 da Lei nº 11.795, de 8 de outubro de 2008.

Descrição das irregularidades

Irregularidade “a”: constituir grupos de consórcio em desacordo com a legislação vigente, com infração aos artigos 16 e 17 da Lei nº 11.795, de 2008, e aos artigos 7º, inciso I e § 1º, e 34, incisos I e II, da Circular nº 3.432, de 3 de fevereiro de 2009.

Descrição:

Em 16.6.2010, 16.11.2010 e 28.1.2011, a Administradora de Consórcio Saga Ltda. (Consórcio Saga) constituiu três grupos de consórcio em desacordo com a regulamentação vigente, conforme ocorrências abaixo e discriminação na Tabela 1:

1. inexistência de recursos suficientes para efetuar o número de contemplações previsto contratualmente, via sorteio, pelo menos uma vez no mês, considerado o crédito de maior valor;
2. inobservância dos limites de diferenciação dos créditos, cujo menor valor, vigente ou definido na data da constituição do grupo, não pode ser inferior a 50% do crédito de maior valor;
3. não realização de escolha de até três representantes do grupo para acompanhar a regularidade da gestão da Administradora de Consórcio na primeira Assembleia Geral Ordinária (AGO).

Tabela 1 – Grupos em Desacordo com a Lei nº 11.795, de 2008, e a Circular nº 3.432, de 2009

Valores em R\$								
Grupo	Bem de menor valor	Bem de maior valor	Valor arrecadado na 1ª AGO	Contemplação por sorteio na 1ª AGO	Eleição de representantes	Ocorrências		
						i	ii	iii
1135	4.640,00	9.369,00	8.760,69	Sim	Não	x	x	x
1136	25.970,00	51.859,50	56.227,99	Sim	Não			x
1138	25.970,00	51.859,50	24.256,02	Não	Não	x		x

A constituição irregular dos grupos de consórcio impacta a solvência e liquidez futura, podendo comprometer o ritmo adequado das contemplações. Além disso, a irregularidade proporciona concorrência desleal por parte do Consórcio Saga, elevando o risco de imagem do sistema consorciativo.

Irregularidade “b”: cobrar taxa de permanência sobre recursos financeiros passíveis de devolução que não foram objeto de prévia e indispensável comunicação aos consorciados participantes e excluídos, com infração aos artigos 3º, inciso V, alínea “h”, e 21, incisos I, II e III, do Regulamento anexo à Circular nº 2.766, de 3 de julho de 1997, com a redação dada pelo art. 1º da Circular nº 3.084, de 31 de janeiro de 2002; atuais artigos 5º, inciso VII, alínea “f”, e 26, incisos I e II, da Circular nº 3.432, de 2009; e aos artigos 31, inciso I, e 35 da Lei nº 11.795, de 2008.

Descrição:

- De 1º.1.2009 a 31.12.2010, o Consórcio Saga cobrou taxa de permanência sobre recursos financeiros de grupos encerrados passíveis de devolução aos consorciados participantes e excluídos, sem antes providenciar a comunicação da existência e da disponibilidade dos valores aos legítimos proprietários;
- o Consórcio Saga reconheceu a inexistência de comunicação de disponibilização de recursos aos consorciados que não utilizaram os respectivos créditos, em correspondências de 28.4 e 9.5.2011, enviadas em resposta à solicitação do Banco Central do Brasil para apresentação de documentação comprobatória da adoção desse procedimento;
- mediante relatório fornecido pelo Consórcio Saga, identificou-se a cobrança indevida de taxa de permanência nos seguintes grupos, conforme Tabela 2:

Tabela 2 – Cobrança Indevida de Taxa de Permanência

Valores em R\$

Grupo	1º sem/2009	2º sem/2009	1º sem/2010	2º sem/2010	Total
983	691,65	1.101,68	825,67	429,77	3.048,77
1077	-	-	-	4.220,20	4.220,20
1092	-	-	-	3.030,16	3.030,16
1094	-	-	-	1.706,73	1.706,73
1096	-	-	-	3.427,13	3.427,13
1106	-	-	-	996,76	996,76
Total					16.429,75

- em 30.8.2011, o Consórcio Saga detectou semelhante irregularidade em outros grupos, cujo valor da taxa de permanência representava R\$370.858,90, sendo R\$334.917,00 de principal e R\$35.941,90 de rendimentos de aplicações financeiras não realizadas, informação que constou de correspondência dirigida à autarquia, em resposta à determinação do órgão para que fossem adotadas medidas saneadoras a todas as demais ocorrências de mesma natureza; tal prática irregular propiciou o aumento patrimonial da Administradora de Consórcio em detrimento dos consorciados.

Irregularidade “c”: utilizar recursos financeiros pertencentes aos grupos de consórcio em finalidade diversa das previstas na regulamentação consorciativa, conduta que infringiu o artigo 3º, § 3º, da Lei nº 11.795, de 2008; art. 11 do Regulamento anexo à Circular nº 2.766, de 1997, com a redação dada pelo art. 9º, inciso II, da Circular nº 2.861, de 10 de fevereiro de 1999; atual art. 13 da Circular nº 3.432, de 2009; e art. 3º, inciso II, da Circular nº 3.582, de 9 de março de 2012.

Descrição:

Em dezembro de 2010, a rubrica Aplicações Financeiras (1.2.9.90.00-5), cuja função é registrar o valor das aplicações financeiras realizadas em nome dos grupos de consórcio em andamento, apresentava saldo de R\$31.523.983,19. No entanto, os extratos bancários das contas utilizadas para aplicar os recursos desses grupos apresentavam o montante de R\$27.643.193,58, como demonstrado na Tabela 3:

Tabela 3 – Saldo Bancário das Aplicações Financeiras dos Grupos em

Andamento

Valores em R\$			
Banco	Agência	Conta-corrente	Saldo
Banco Bradesco S.A.	3684-6	69.880-6	12.977.061,02
Banco Bradesco S.A.	3684-6	63.240-6	13.049.992,49
Banco Bradesco S.A.	3684-6	63.250-3	502.274,55
Banco Safra S.A.	0036 ^{1/}	20.256-0	1.113.865,52
Total			27.643.193,58 ^{2/}

^{1/}As intimações indicam 3600 como o n° da Agência do Banco Safra S.A. (fls. 12-32), contudo os extratos registram 0036

(fls. 117-118).

^{2/}As intimações indicam somatório de R\$27.643.184,58.

O Consórcio Saga demonstrou, por meio de conciliação contábil dos bancos, que a diferença entre os saldos contábil e financeiro, no montante de R\$3.880.789,61, era decorrente, dentre outros motivos, de cobertura de saldos negativos de grupos encerrados, consoante discriminado na Tabela 4:

Tabela 4 – Composição da Diferença Entre os Saldos Contábil e Financeiro

Valores em R\$	
Item	Saldo
Bloqueio judicial	294.877,19
Transferência judicial	744.388,54
Caixa a depositar	117.154,45
Diferença de caixa	156.384,49
Saldo de grupos transferidos para o Consórcio Saga	2.567.984,94
Total	3.880.789,61

A transferência indevida de recursos, além de trazer prejuízos aos consorciados devido à redução das disponibilidades para contemplação de bens e à não apropriação de rendas decorrentes de aplicações no mercado financeiro, ocasionou a divulgação de demonstrações contábeis que não refletiam com fidedignidade e clareza a real situação econômico-financeira dos grupos de consórcio.

Irregularidade “d”: manter escrituração contábil em desacordo com a regulamentação vigente, decorrente de deficiências no sistema de controles internos, e, em consequência, divulgar demonstrações financeiras que não refletiam com fidedignidade e clareza a real situação econômico-financeira da administradora e dos seus grupos de consórcio, conduta que infringiu os itens 1.1.2.3, 1.1.2.4 e 1.1.2.7 do Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (Cosif) – Circular nº 1.273, de 29 de dezembro de 1987, combinados com o art. 24 da Circular nº 2.381, de 18 de novembro de 1993; bem como o artigo 8º, § 2º, da Circular nº 2.381, de 1993; e o artigo 31 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

Descrição

A análise dos demonstrativos contábeis referentes a dezembro de 2010 evidencia que o Consórcio Saga manteve a escrituração das contas Bens Retomados ou Devolvidos, Devedores Diversos – País, Imóveis de Uso e Credores Diversos – País, em desacordo com a regulamentação vigente, conforme discriminação a seguir:

Bens Retomados ou Devolvidos (1.8.7.88.00-8):

- apenas os bens móveis retomados ou devolvidos foram escriturados, não tendo sido registrados na contabilidade os bens imóveis que se encontravam na mesma situação, discriminados no Quadro 1:

Quadro 1 – Bens Imóveis Retomados ou Devolvidos

em R\$

Valores

Grupo/cota	Consortado	Cidade/UF do imóvel	Data da retomada/ devolução	Avaliação do bem	Saldo devedor
2001/110	Mário Gonzaga	Goiania/GO	22.7.2010	95.000,00	44.743,00
2001/314	Jarbas Ribeiro	Goiania/GO	13.9.2010	51.997,30	63.152,00
2002/063	João Humberto	Aparecida de Goiania/GO	14.10.2010	17.000,00	9.274,00
2002/217	Marssius Wohnrath	Rio Verde/GO	4.5.2010	55.000,00	52.198,00
2004/017	Mário Gonzaga	Luziania/GO	22.3.2010	70.000,00	40.347,00

- assim, deixou-se de registrar nessa conta o montante de R\$198.559,30, considerado o critério estabelecido pelo Cosif, segundo o qual se deve adotar a menor importância dentre o saldo devedor da dívida e o valor da avaliação do bem.

Devedores Diversos – País (1.8.8.92.00-4):

- Houve irregularidades em duas sub-rubricas gerenciais: Taxa de Administração a Apropriar (1.8.8.92.05) e Empréstimo – Grupos (1.8.8.92.06). Na primeira, realizou-se o registro de apropriação das receitas oriundas da cobrança de taxa de administração pelo regime de competência. Todavia, conforme o art. 8º, § 2º, da Circular nº 2.381, de 1993, a escrituração de tais valores deveria ter sido efetuada quando do seu recebimento. O montante registrado nessa subconta até 31.12.2010 era de R\$99.047,48;
- já na segunda, o Consórcio Saga escriturou indevidamente valores decorrentes de ajustes de inconsistências do Sistema de Análise de Cotas/Grupos de Consórcio – SAG, no montante de R\$540.078,49 (31.12.2010), conforme Tabela 5:

Tabela 5 – Lançamentos na Subconta Gerencial Empréstimos - Grupos
Valores em R\$

Data	Histórico	Débito	Crédito	Saldo
30.9.2010	Saldo anterior (ajuste para o SAG)	-	-	521.507,55
27.10.2010	Empréstimos – Grupos	75.351,13	-	596.858,68
25.11.2010	Empréstimos – Grupos	75.351,13	-	672.209,81
20.12.2010	Empréstimos – Grupos	75.351,13	-	747.560,94
31.12.2010	Ajuste de inconsistência do SAG	18.570,94	-	766.131,88

Imóveis de Uso (2.2.3.10.00-8): o imóvel situado na Rua T-27, nº 390, Quadra 38, Lote 5, Goiânia-GO, no valor de R\$1.250.016,50, foi escriturado indevidamente, uma vez que a transferência desse bem não foi averbada em decorrência da existência de gravames, comprovados por certidão emitida pelo Cartório de Registro de Imóveis da 1ª Circunscrição de Goiânia.

Credores Diversos – País (4.9.9.92.00-7): o Consórcio Saga não apresentou comprovantes hábeis para validar os registros contábeis existentes na sub-rubrica gerencial Parcelamento Refis Receita Federal – Lei 10.684/03 (4.9.9.92.64) no montante de R\$514.267,90; tal situação ficou demonstrada após a Administradora de consórcio informar, em 6.5.2011, que não havia ainda contabilizado os débitos incluídos nesse parcelamento, pois estava aguardando a sua consolidação final por parte da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

- a escrituração irregular dessas contas permitiu ao Consórcio Saga divulgar demonstrações contábeis que não refletiam com fidedignidade e clareza a real situação econômico-financeira da Administradora e dos seus grupos de consórcio, além de pôr em risco a imagem do sistema consorciativo.

Defesas

Regularmente intimados (fls. 19/32, 148/187 e 867/869), os indiciados apresentaram defesa conjunta e tempestiva (fls. 147/869), alegando em síntese que:

- as irregularidades apontadas foram esclarecidas e saneadas durante ou logo após a inspeção, mediante intensa troca de correspondências com o Banco Central do Brasil (fls. 226/349) e implementação de um plano de regularização até 30.6.2012 (fls. 351/372), logo antes das intimações; desse modo, não existe razão para que sejam novamente cobrados por meio deste processo; ademais, o fornecimento de informações e a regularização de inconsistências espontaneamente pela Administradora demonstram sua lisura, espírito colaborativo e boa-fé;
- o Banco Central do Brasil acatou as justificativas prestadas pelo Consórcio Saga, por meio de correspondências, em relação à irregularidade “a” e parte da irregularidade “d” (fls. 265 e 310);
- o Consórcio Saga tem reputação ilibada, conforme se verifica do Parecer 5/2012 (fls. 1/9), no qual há informação da inexistência de processo administrativo instaurado nos últimos cinco anos;
- Irregularidade “a”**
- ocorrência “i”:
 - grupo 1135:** apesar de o valor arrecadado na primeira AGO (R\$8.760,69) ter sido menor do que o do maior crédito (R\$9.369,00), cumpriu-se estritamente o contrato, contemplando-se uma cota por sorteio e outra por lance (fls. 374/376); ressalte-se que ao final das contemplações, restou saldo no valor de R\$428,31 (fls. 379/384), não tendo ocorrido, portanto, prejuízo aos consorciados;
 - grupo 1138:** mesmo o valor arrecadado na primeira AGO (R\$24.256,02) tendo sido inferior ao do maior crédito (R\$51.859,50), deliberou-se, com ciência dos 129 consorciados e com base na cláusula 44.3 do contrato de adesão, que a contemplação naquela ocasião se daria somente por lance (fls. 386/390); não houve prejuízo para os consorciados, pois o saldo permaneceu positivo (fls. 392/395);

destaque-se que foi adotada a melhor solução para o caso, visto que se possibilitou a contemplação de uma cota e a satisfação dos consorciados, sem provocar desequilíbrio financeiro ao grupo;

- o **grupos 1135 e 1138**: já na segunda assembleia havia recursos suficientes para a realização de todas as contemplações previstas contratualmente, inclusive as dos créditos de maior valor.

- ocorrência “ii”:

- o a exigência de que, na primeira AGO, a diferença entre os créditos de menor e maior valor seja inferior a 50% viola o princípio da legalidade, pois foi estabelecida pelo art. 7º, § 1º, da Circular nº 3.432, de 2009, não encontrando amparo na Lei nº 11.795, de 2008; assim, não pode ser considerada essencial para a constituição de grupos de consórcios nem fundamento para aplicação de sanções;
- o grupo 1135: o limite de diferenciação foi ultrapassado em 0,47% devido ao reajuste do valor do maior crédito em 1º.6.2010 (fl. 397), pouco antes da primeira AGO do grupo (16.6.2010), não sendo possível para o Consórcio Saga aumentar o valor do menor crédito ou diminuir o do maior crédito naquele momento, uma vez que já tinha ocorrido a venda das respectivas cotas;

- ocorrência “iii”:

- o a escolha dos representantes não é requisito essencial para a constituição de grupos de consórcio, considerando o art. 16 da Lei nº 11.795, de 2008. Assim, tal aspecto não pode embasar acusação de irregularidade passível de sanção;
- o de acordo com o art. 17 da Lei nº 11.795, de 2008, a eleição dos representantes não é obrigação da Administradora, mas prerrogativa do conjunto de associados; dessa forma, o Consórcio Saga cumpriu com sua obrigação de promover os meios para que a escolha pudesse ser realizada (art. 34, inciso II, da Circular nº 3.432, de 2009) ao comunicar formalmente os consorciados sobre a realização da primeira AGO, elaborar a lista de presença e redigir e registrar a respectiva ata;
- o não ocorreu a eleição dos representantes dos grupos 1135, 1136 e 1138 por não haver consorciados presentes nas respectivas primeiras AGO (fls. 75, 81 e 86) ou pelo fato de os consorciados nelas presentes se recusarem a aceitar essa função; portanto, não se pode falar em culpa da Administradora; além do mais, a escolha dos representantes ocorreu nas assembleias seguintes (fls. 399/401, 403/405 e 407/409);
- o o Consórcio Saga não poderia obrigar nenhum dos consorciados a assumir a função de representante do grupo, visto que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei (art. 5º, inciso II, da Constituição Federal de 1988);
- o o Consórcio Saga tinha o maior interesse que houvesse a eleição dos representantes, pois sem essa indicação, a comunicação e o relacionamento com os consorciados se dá individualmente, o que é mais difícil e dispendioso para a Administradora, salientando-se que em nenhuma circunstância deixou de prestar informações aos consorciados.

- não há indícios de que a constituição dos grupos de consórcio tenha resultado em risco à solvência e à liquidez de qualquer dos grupos ou em concorrência desleal por parte do Consórcio Saga, tratando-se de acusação genérica, desprovida de fundamentação fática e legal;

- o Consórcio Saga jamais elevou o risco de imagem e credibilidade do sistema consorciativo, visto que se trata de empresa com reputação ilibada, com mais de 28 anos no mercado, cujo quantitativo de reclamações no período é mínimo e irrelevante frente ao número de clientes ativos e cancelados em sua carteira.

- **Irregularidade “b”**

- não se pode afirmar que ocorreu a apropriação indevida de taxa de permanência e nem que o Consórcio Saga reconheceu a falta de comunicação aos consorciados, pois a Administradora apresentou comprovação do envio da correspondência para a quase totalidade dos grupos fiscalizados por essa Autarquia (fls. 249/264, 277/309 e 314/320), exceto para os grupos 983, 1077, 1092, 1094 e 1106, e adotou as medidas saneadoras necessárias antes mesmo de localizar toda a documentação solicitada;
- durante inspeção realizada pelo Banco Central do Brasil, o Consórcio Saga informou que não havia realizado a comunicação de que trata o art. 31 da Lei nº 11.795, de 2008; por lapso, a Autarquia entendeu que se tratava da prevista no art. 32 do mesmo normativo; assim, com base em uma série de premissas baseadas nesse equívoco, concluiu-se erroneamente que todo o valor da taxa de permanência recebido pela Administradora nos últimos cinco anos era indevido;
- em 30.11.2011, em resposta a ofício do Banco Central do Brasil (fls. 249/264), o Consórcio Saga esclareceu o engano cometido pela Autarquia, demonstrando, por meio de documentos, que dos R\$3.893.154,31 recebidos a título de taxa de permanência no período, pelo menos R\$3.522.295,41 foram legitimamente cobrados; a diferença entre tais valores foi devolvida com atualização aos correspondentes consorciados,

ressaltando-se que o único fato que ocorreu foi a não localização dos comprovantes de comunicação dos grupos 980, 991, 992, 1050, 1065, 1071, 1073, 1074, 1077, 1078, 1080, 1081, 1083, 1087, 1089, 1090, 1092, 1093, 1094, 1096, 1098 e 1106; além disso, a primeira providência tomada foi o reenvio da comunicação a tais grupos e, em seguida, o depósito dos correspondentes recursos numa conta destinada ao reembolso de valores (fl. 461) e o registro contábil da transferência dessas quantias para os grupos (fls. 490/491);

- não houve devolução de valores para o grupo 983, pois não havia pendência de pagamento de créditos (fls. 283 e 493);
- quando da assinatura dos contratos de adesão, os consorciados foram informados de que na época do encerramento do plano de consórcio ou caso fossem excluídos do grupo, imediatamente seriam disponibilizados a cada um dos participantes seus respectivos créditos; alertou-se ainda que se não retirassem esses recursos em até 120 dias contados da data da realização da última assembleia, ser-lhes-ia cobrado um valor referente à taxa de permanência, expressamente previsto em contrato e autorizado por lei; dessa forma, não se pode alegar desconhecimento desse fato, especialmente porque 116 créditos foram devolvidos antes de qualquer comunicação nos grupos 983, 999, 1092, 1094, 1096, 1104, 1105, 1106 e 1108 (fls. 495–499);
- nos poucos casos em que efetivamente havia créditos pendentes de entrega, não houve cobrança de taxa de permanência;
- o Banco Central do Brasil não conseguiu reunir provas concretas de que o Consórcio Saga tenha deixado de comunicar aos consorciados acerca da disponibilização dos créditos a serem levantados após a realização da última assembleia ou de que tenha havido a cobrança indevida de taxa de permanência; assim, nos casos em que pairam dúvidas sobre a materialidade da conduta, a autoridade administrativa deve absolver o indiciado, consoante Parecer da Advocacia Geral da União (AGU) nº GQ 182, aprovado pelo Presidente da República em 28 de dezembro de 1998.
- **Irregularidade “c”**
- o valor correto da diferença entre os saldos contábil e financeiro é R\$3.883.603,54 e não R\$3.880.789,61, visto que foi registrado na contabilidade o valor líquido das aplicações no Banco Safra S.A. (fls. 501/509) ao invés do bruto; a exata composição desse valor está descrita na Tabela 6 abaixo indicada.

Tabela 6 – Composição da Diferença entre os Saldos Contábil e Financeiro segundo

a Defesa

Valores em R\$

Bloqueio judicial	333.792,85
Transferência judicial	427.812,09
Cheques a compensar até 31.12.2010	397.629,17
Saldo de grupos transferidos para o Consórcio Saga	2.567.984,94
Diferença de caixa filial – Uberlândia	155.380,68
Diferença de caixa filial – Porto Velho	1.003,81
Total	3.883.603,54

- o item bloqueio judicial, cujo valor correto é R\$333.792,85 (fls. 511 e 522/548), relaciona-se às ordens judiciais, cujos processos estão em tramitação; dessa forma, o Consórcio Saga não poderia lançar tal valor como recebido pelos consorciados nem havia outra conta que pudesse receber esse lançamento;
- os valores concernentes ao item transferência judicial, cujo valor correto é R\$427.812,09 (fls. 511 e 549/568), referem-se às transferências determinadas judicialmente em favor dos consorciados; desse valor, R\$143.828,48 foram pagos às respectivas cotas (fls. 570/586); os R\$283.983,61 restantes são relativos a grupos já encerrados, que foram incluídos em plano de regularização acatado pelo Banco Central do Brasil, devido à Administradora estar sem saldo para quitação desses valores;
- os valores referentes a cheques a compensar não poderiam ser computados como diferença, uma vez que seriam compensados nos meses seguintes; após a inspeção do Banco Central do Brasil, o Consórcio Saga passou a realizar a escrituração de tais cheques na rubrica Depósitos Bancários, conforme solicitação dessa Autarquia (fl. 216);
- dos R\$2.567.984,94 relativos a saldo de grupos encerrados transferidos para o Consórcio Saga, R\$1.797.438,00 referem-se a condenações judiciais, no período de abril de 2004 a dezembro de 2010 (fls. 590/715), baseadas no Código de Defesa do Consumidor, que impuseram à Administradora o pagamento a consorciados excluídos e desistentes de quantias superiores às que seriam devidas, se fosse observada a legislação editada pela autarquia; os R\$770.546,00 restantes são referentes a pagamentos de devoluções a consorciados desistentes ou excluídos de grupos encerrados, conforme comprovantes de depósito, relatórios

e balancetes consolidados de fls. 717/762; portanto, não se trata de valores para os quais a Administradora quis dar destinação diversa, mas aplicadas segundo determinação judicial;

- a diferença de caixa refere-se a valor que teria sido indevidamente apropriado por antiga funcionária do Consórcio Saga da filial de Uberlândia, conforme vem sendo apurado por inquérito policial (fls. 764/771);
- considerando tais observações, o total da diferença entre os valores contabilizados e os existentes na conta-corrente é de R\$3.008.353,04, compostos de R\$283.983,61 do item transferência judicial; R\$2.567.984,94 de saldos de grupos encerrados transferidos para o Consórcio Saga e R\$156.384,49 de diferença de caixa; os demais valores indicados na intimação foram registrados corretamente, não havendo que se falar em irregularidade;
- não obstante fossem necessários ajustes mínimos na conciliação contábil, em nenhum momento houve repasse de valores para o Consórcio Saga, o que foi confirmado pela PricewaterhouseCoopers Serviços Profissionais Ltda. (PwC; fl. 773);
- como o Consórcio Saga já havia esclarecido todas as situações por meio de correspondências e apresentado espontaneamente soluções via plano de regularização, não procedem as acusações de:
 - transferência indevida de recursos, a qual ocorreu por imposição de decisão judicial;
 - ocorrência de prejuízo aos consorciados, visto que, apesar das inconsistências verificadas, as contemplações se deram normalmente em cada um dos grupos de consórcio;
 - divulgação de demonstrações financeiras não fidedignas, situação que ocorreu apenas parcialmente, dado que o Consórcio Saga não teve outra alternativa senão contabilizar os valores mencionados da maneira como foi demonstrado.

Irregularidade “d”:

- **conta Bens Retomados ou Devolvidos:** não se contabilizou o valor dos imóveis porque os escritórios de advocacia, que cuidavam do ajuizamento e acompanhamento das demandas, deixaram de comunicar ao Consórcio Saga acerca da retomada e/ou devolução desse bens, de modo que a Administradora não teve conhecimento de tais fatos à época em que ocorreram.
- **conta Devedores Diversos – País:**
 - o Consórcio Saga sempre escriturou a taxa de administração pelo regime de caixa; ocorre que o valor de R\$99.047,48 se refere a uma ínfima parcela recebida pela Administradora no último dia útil do mês, após o encerramento do horário do expediente bancário, de modo que só foi efetivamente depositada na conta-corrente da Administradora no mês seguinte, sendo por isso registrada pelo regime de competência;
 - sobre os valores lançados na subconta Empréstimos – Grupos, informe-se que, por redução de custos, foi aberta uma única conta-corrente em nome do Consórcio Saga para gerir os recursos dos grupos de consórcios, visto que não existe a obrigatoriedade de manter contas individualizadas, apenas de contabilizar seus recursos em separado (art. 3º, § 4º, da Lei nº 11.795, de 2008); ocorre que, em decorrência de devoluções a consorciados desistentes e excluídos, pagamento de valores a grupos em que houve inadimplemento na transferência de recursos financeiros à Administradora e condenações judiciais em ações que visavam o reembolso de quantias pagas a maior (fls. 177–178), o Consórcio Saga teve que liberar recursos para grupos com saldo insuficiente, o que exigiu a alocação temporária de valores pertencentes a outros e provocou inconsistências na contabilidade.
- **conta Imóveis de Uso:**
 - parte do Instrumento Particular de Contrato de Compra e Venda de Participações Societárias e Outras Avenças firmado entre o Consórcio Saga (vendedor) e a Saga – Sociedade Anônima Goiás de Automóveis (Saga Automóveis; compradora) foi quitado com a entrega do imóvel situado na Rua T-27, nº 390, Quadra 38, Lote 5, Goiânia-GO; desse modo, no ato de assinatura desse instrumento (23.7.2006) foi prometida a transferência da titularidade do bem, sendo que sua escrituração e averbação no registro de imóveis realizar-se-iam assim que cessassem os efeitos dos gravames existentes (fl. 52), embora a posse do bem já estivesse com a Administradora;
 - a legislação contábil não exige o registro da transferência na matrícula do imóvel para que se proceda à sua escrituração, sendo suficiente a existência do instrumento de compra e venda ou de cessão de direitos sobre o bem para a transmissão na contabilidade e perante o fisco, como consta em informação no sítio da RFB (fls. 791/794);
 - em 1º.6.2011, o Consórcio Saga transferiu o mencionado imóvel para a Saga Corretora de Seguros S.A. (Saga Seguros; fls. 798/801), data em que efetuou a baixa do bem em sua escrituração contábil (fls. 803/804); portanto, quando do recebimento da correspondência do Banco Central do Brasil, em

13.6.2011, esse bem já tinha sido transferido para uma terceira pessoa e não constava mais de sua contabilidade;

- por esses motivos o Consórcio Saga poderia ter escriturado o imóvel em questão desde a assinatura do instrumento em julho de 2006, não tendo cometido qualquer irregularidade; ademais, levando em consideração tal data, a pretensão punitiva está prescrita, neste ponto.

- **conta Credores Diversos – País:**

- não cometeu qualquer irregularidade, pois registrou de forma correta o saldo da sub-rubrica Parcelamento Refis Receita Federal – Lei 10.684/03 e, de qualquer forma, a escrituração contábil está atualmente de acordo com as recomendações do Banco Central do Brasil;
 - os débitos parcelados são tributos a serem compensados com créditos de PIS e Cofins a partir do trânsito em julgado do Processo Judicial 98.0018536-4 (fls. 806/834);
 - a consolidação do parcelamento, de responsabilidade da própria RFB, demorou demasiadamente a ficar pronta, de modo que o Consórcio Saga não poderia contabilizar os débitos nele incluídos, pois não estavam totalmente formalizados por aquela secretaria; destaque-se que a consolidação só foi regularizada em junho de 2011 (fls. 850/864), quando se procedeu à contabilização dos registros (fl. 866) e à comunicação da regularização a essa Autarquia (fls. 249/264); nessa situação, não havia alternativa para a Administradora senão seguir o procedimento adotado.
- segundo os critérios estabelecidos pela Resolução nº 1.065, de 5 de dezembro de 1985, e suas respectivas alterações, bem como pela Circular nº 3.582, de 2012, o valor máximo da multa aplicável seria de R\$100.000,00. Ademais, atendendo aos princípios da legalidade e da aplicação da norma mais benéfica ao réu, deve prevalecer a interpretação de que esse é o valor limite individual para todos os indiciados, independentemente do número de irregularidades, pois somente o Comunicado nº 17.460, de 2 de outubro de 2008, que não tem força de lei, prevê aplicação de multa para cada irregularidade;
 - o presente caso não merece aplicação da multa máxima (R\$100.000,00), tendo em vista as circunstâncias descritas na defesa e o fato de que a penalidade deve ser imposta conforme a natureza, o alcance e a gravidade da infração, bem como a culpa ou dolo verificados;
 - considerando que várias das supostas irregularidades decorrem de práticas contábeis adotadas regularmente pelo Consórcio Saga e que o ato praticado em cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito é causa de extinção da ilicitude da conduta (art. 23, inciso III, do Código Penal – Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940), tais fatos devem ser ponderados para a declaração da inexistência de ilícitos ou aplicação da sanção mais branda possível;
 - a multa eventualmente imposta deve ser reduzida, considerando sua lisura e boa-fé;
 - não há gravidade nas condutas indicadas, pois todas são de natureza contábil e não geraram prejuízo aos grupos nem aos seus respectivos consorciados.

Decisão do Banco Central do Brasil

O Banco Central do Brasil entendeu caracterizadas as irregularidades consistentes na constituição de grupos de consórcio em desacordo com a legislação vigente (irregularidade “a”); na cobrança de taxa de permanência sobre recursos financeiros passíveis de devolução que não foram objeto de prévia comunicação aos consorciados (irregularidade “b”); na utilização de recursos financeiros pertencentes aos grupos de consórcio em finalidade diversa das previstas na regulamentação consorciativa (irregularidade “c”); e na manutenção de escrituração contábil em desacordo com a regulamentação vigente, e, em consequência, na divulgação de demonstrações contábeis não fidedignas da situação econômico-financeira da administradora e dos seus grupos de consórcio (irregularidade “d”), bem como a responsabilidade dos indiciados, em decorrência do que decidiu, com fulcro no art. 42 da Lei nº 11.795, de 2008, aplicar a penalidade de MULTA nos seguintes valores aos envolvidos:

- R\$400.000,00 (quatrocentos mil reais) à Administradora de Consórcio Saga Ltda., sendo R\$100.000,00 pela irregularidade “a”, R\$100.000,00 pela irregularidade “b”, R\$100.000,00 pela irregularidade “c” e R\$100.000,00 pela irregularidade “d”;
- R\$200.000,00 (duzentos mil reais), individualmente, a Antônio Ferreira Maia e Evandro Maia da Silveira, sendo R\$50.000,00 pela irregularidade “a”, R\$50.000,00 pela irregularidade “b”, R\$50.000,00 pela irregularidade “c” e R\$50.000,00 pela irregularidade “d”.

Recurso ao Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional

Inconformados, a Administradora de Consórcio Saga Ltda., Antônio Ferreira Maia e Evandro Maia da Silveira recorreram a este Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional contra a decisão condenatória, com

argumentos que na essência já haviam sido trazidos ao processo, na primeira fase de tramitação, perante a autoridade de origem.

No entanto, os recorrentes enfatizam que já havia sanado a grande maioria dos apontamentos que constituem o núcleo das quatro categorias de irregularidades referidas no presente processo. Assim, durante todo o período de fiscalização, de 2011 e setembro de 2012, a administradora demonstrou boa-fé, acatando as recomendações da autoridade fiscalizadora, de modo que as irregularidades em apreço já foram devidamente sanadas pela administradora, inclusive por força de plano de regularização de pendências firmado com a autarquia, em procedimentos por ela reconhecidos.

Os recorrentes alegam ainda que: i) o Banco Central não apresentou provas concretas das irregularidades supostamente cometidas; ii) não praticaram as irregularidades elencadas nas peças que deram início a este processo administrativo, isto porque (a) os grupos de consórcios foram constituídos de forma válida; (b) não houve cobrança ilegítima de taxa de permanência; (c) todos os recursos financeiros pertencentes aos grupos foram utilizados em seu próprio benefício, na forma prevista na regulamentação aplicável à espécie; nesse sentido, o valor de R\$ 2.567.984,94, referia-se a condenações judiciais no período de abril de 2004 a dezembro de 2010 (R\$ 1.797,4 mil), conforme comprovante constante dos autos, bem como a pagamentos de devoluções a consorciados desistentes e excluídos de grupos encerrados (R\$ 770,4 mil), e neste caso a contabilidade se dava à conta de grupos em andamento; não há portanto que se falar em transferência de recursos para a administradora, mas tão somente em repasse do restante das obrigações de devolução a desistentes/excluídos e dos valores a receber; (d) as inadequações de natureza contábil decorreram ou de registro de parcela ínfima recebida em final de expediente, ou de falta de obrigatoriedade de manutenção de contas individualizadas para registro de recursos de grupos de consórcios, ou de pouca clareza na definição legal do momento em que é devido o registro de bens do ativo permanente ou, ainda, de demora no processo de consolidação de obrigações perante a Receita Federal.

Por fim, os recorrentes pedem a reforma da decisão condenatória, de modo a afastar qualquer punição a eles imposta ou a limitar a pena ao valor máximo de R\$ 100.000,00 para todos os indiciados, tendo em conta que: i) todas as irregularidades foram devidamente sanadas; ii) algumas das inconsistências ocorreram, não por dolo, mas porque a administradora foi obrigada a realizar determinados atos por força de lei ou de condenação judicial, como foi o caso das irregularidades "a", "c" e "d" 4; iii) os recorrentes agiram conforme autoriza a lei, na escrituração do imóvel de sua sede, no ano de 2006; iv) a administradora não poderia ter contabilizado o parcelamento dos débitos tributários federais anteriormente, porque não ainda não estava definida a sua obrigação; v) há de ser considerado, como redutor da penalidade aplicada, o fato de que os recorrentes sempre pautaram sua conduta na boa-fé, na ética, na presteza, e por terem espontaneamente e imediatamente sanado todas as inconsistências apontadas pelo Banco Central do Brasil; vi) deve ser considerado como atenuante o fato de que não há registro de outros processos administrativos instaurado contra os recorrentes nos 5 anos anteriores aos fatos tratados no processo; vii) não se verificou a ocorrência de prejuízo ou danos a terceiros, além do que a administradora absorveu para si todas as dívidas e inconsistências verificadas.

O processo com os recursos de que se trata foi autuado no Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, em 4/9/2013 e, na mesma data, encaminhado à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, para parecer, na forma prevista no art. 11 do Regimento Interno do colegiado, na versão aprovada pelo Decreto nº 1.935, de 20/6/1996, e modificações posteriores.

Em 29/2/2016, a PGFN devolveu os autos à Secretaria Executiva do CRSFN, à vista das disposições estabelecidas pelo Decreto nº 8.652, de 28/1/2016, e do teor do art. 50 do Regimento Interno do CRSFN, publicado em 29/2/2016, tendo em conta que, a partir de então, a PGFN se manifestará em recursos ou em pedidos de revisão, somente quando houver solicitação de conselheiro ou da presidência do colegiado.

Em 29/3/2016, o processo foi distribuído em sorteio em sessão pública realizada naquela data ao conselheiro Blair Costa D'Avila, como relator, nos termos do art. 50 do Regimento Interno do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional.

E em 10/7/2017, a Senhora Presidente do CRSFN determinou a vinda dos autos a mim, para atuar como relator do feito, reconhecendo a conexão entre este processo e o de número 10372.000214/2016-87, este sob minha relatoria, e tendo em vista que já há atos praticados neste último processo.

É o relatório.

Waldir Quintiliano da Silva - Conselheiro Relator



Documento assinado eletronicamente por **Waldir Quintiliano da Silva, Conselheiro Relator**, em 30/08/2017, às 21:01, 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 **0039474** e o código CRC **F05C1BEB**.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

Recurso 13746

Processo 10372.000036/2016-94

Processo na primeira instância BACEN 1201566124

RECURSOS VOLUNTÁRIOS

RECORRENTES: ADMINISTRADORA DE CONSÓRCIO SAGA LTDA.
ANTÔNIO FERREIRA MAIA
EVANDRO MAIA DA SILVEIRA

RECORRIDO: BANCO CENTRAL DO BRASIL

RELATOR: WALDIR QUINTILIANO DA SILVA

EMENTA: RECURSOS VOLUNTÁRIOS. Administradora de Consórcios. Constituição de grupos de consórcio em desacordo com a legislação vigente, por inexistência de recursos suficientes para efetuar o número de contemplações; pela não observância dos limites de diferenciação dos créditos; e pela não realização da escolha de até três representantes do grupo com vistas a acompanhar a regularidade da gestão. Cobrança irregular de comissão de permanência sobre recursos financeiros passíveis de devolução. Utilização de recursos financeiros pertencentes aos grupos de consórcio em finalidade diversa das previstas na regulamentação da atividade. Escrituração contábil feita em desacordo com a regulamentação vigente; divulgação de demonstrações financeiras que não refletiam com fidedignidade e clareza a real situação econômico-financeira da Administradora e dos seus grupos de consórcio.

VOTO DO RELATOR

Trata-se de analisar os recursos impetrados pela Administradora de Consórcio Saga Ltda. e por Antônio Ferreira Maia e Evandro Maia da Silveira, contra a decisão do Banco Central do Brasil, que lhes aplicou penas de multa, nos montantes de R\$ 400.000,00 à pessoa jurídica e de R\$200.000,00, individualmente, às pessoas físicas.

A autoridade de origem entendeu configuradas as condutas irregulares de que foram acusados os recorrentes, quais sejam: **irregularidade “a”**, constituir grupos de consórcio em desacordo com a legislação vigente; **irregularidade “b”**, cobrar taxa de permanência sobre recursos financeiros passíveis de devolução que não foram objeto de prévia e indispensável comunicação aos consorciados participantes e excluídos; **irregularidade “c”**, utilizar recursos financeiros pertencentes aos grupos de consórcio em finalidade diversa das previstas na regulamentação

consorciativa; **irregularidade “d”**, manter escrituração contábil em desacordo com a regulamentação vigente, decorrente de deficiências no sistema de controles internos, e, em consequência, divulgar demonstrações financeiras que não refletiam com fidedignidade e clareza a real situação econômico-financeira da Administradora e dos seus grupos de consórcio.

Nesse sentido, o Banco Central do Brasil decidiu aplicar aos indiciados penas de multa, nos seguintes valores:

1. R\$400.000,00 (quatrocentos mil reais) à Administradora de Consórcio Saga Ltda., sendo R\$100.000,00 pela irregularidade “a”, R\$100.000,00 pela irregularidade “b”, R\$100.000,00 pela irregularidade “c” e R\$100.000,00 pela irregularidade “d”;
2. R\$200.000,00 (duzentos mil reais), individualmente, a Antônio Ferreira Maia e Evandro Maia da Silveira, sendo R\$50.000,00 pela irregularidade “a”, R\$50.000,00 pela irregularidade “b”, R\$50.000,00 pela irregularidade “c” e R\$50.000,00 pela irregularidade “d”.

Os recorrentes, em suas razões recursais, alegam em linhas gerais que a autoridade de origem não fez provas das condutas irregulares de que são acusados, no presente processo, e são enfáticos, ao afirmarem que não praticaram as irregularidades mencionadas nos autos.

A outra questão trazida em forma de preliminar é a de que, no entendimento dos recorrentes, a administradora já havia regularizado a grande maioria dos apontamentos feitos pela área de fiscalização do Banco Central do Brasil, tendo inclusive obtido a concordância da autarquia processante a respeito das providências de saneamento então adotadas pela administradora, de modo que não haveria, a seu ver, qualquer sentido na instauração do presente processo administrativo.

Alegam ainda que agiram de boa-fé e que não se registrou qualquer prejuízo a terceiros.

Passo a abordar, na sequência, cada uma das irregularidades mencionadas nos autos, já adiantando, também, a análise das questões de mérito, verificando que de fato há materialidade das irregularidades de que são acusados os recorrentes.

Irregularidade “a”

A irregularidade “a” trata da constituição de grupos de consórcio em desacordo com a legislação vigente.

Nesse sentido, a intimação que inicia o presente processo administrativo aponta três grupos de consórcios que foram constituídos sem observância da legislação de regência da matéria (**Lei nº 11.795, de 2008, e a Circular nº 3.432, de 2009**). Na constituição de tais grupos de consórcios, identificados pelos números 1135, 1136 e 1138, havia pelo menos uma das três insubsistências indicadas a seguir:

1. inexistência de recursos suficientes para efetuar o número de contemplações previsto contratualmente, via sorteio, pelo menos uma vez no mês, considerado o crédito de maior valor;
2. inobservância dos limites de diferenciação dos créditos, cujo menor valor, vigente ou definido na data da constituição do grupo, não pode ser inferior a 50% do crédito de maior valor;
3. não realização da escolha de até três representantes do grupo para acompanhar a regularidade da gestão da Administradora de Consórcio na primeira Assembleia Geral Ordinária (AGO).

Assim é que o grupo 1135 apresentava as três inconsistências apontadas, o grupo 1138, as inconsistências I e III, enquanto que o grupo 1136, apenas a de número II. A documentação comprobatória das irregularidades está disponível as fls. 75/80, 81/85 e 86/94.

Observe, inicialmente, que conforme bem esclareceu o Banco Central do Brasil, na decisão condenatória, a constituição de grupo de consórcio se dá com a realização da primeira AGO, segundo estabelece o art. 16 da Lei nº 11.795, de 2008. De acordo com esse comando legal, a assembleia somente poderá ser designada pela administradora de consórcios quando houver adesões em número e condições suficientes para assegurar a viabilidade econômico-financeira do empreendimento. Por sua vez, o art. 7º da Circular Bacen 3.432, de 2009, determina que deve haver recursos suficientes, já na data da primeira AGO do grupo, em montante suficiente para viabilizar realização de contemplações, via sorteio, previsto contratualmente, para o período, considerando-se os créditos de maior valor.

Ora, como bem esclareceu o Banco Central do Brasil, na decisão condenatória, para os grupos 1135 e 1138, não havia recursos suficientes para o número de contemplações previstas contratualmente. Veja-se a propósito a análise da autarquia:

1. *“em 16.6.2010, para o grupo 1135 foram arrecadados R\$8.760,69 (fls. 75–80), sendo que a quota*

de maior crédito era no valor de R\$9.369,00. Em 28.1.2011, para o grupo 1138 foram arrecadados R\$24.256,02, sendo que a quota de maior crédito era no valor de R\$51.229,50 (fls. 86–94). Portanto, para ambos os grupos não havia recursos suficientes para a contemplação de uma quota via sorteio na primeira AGO, considerados os respectivos créditos de maior valor;

- 2. o fato de na primeira AGO do grupo 1135 terem sido contempladas uma quota por sorteio e outra por lance e ainda ter restado saldo (fl. 384) não é capaz de afastar a ilicitude da conduta, pois a condição exigida pelo normativo não foi cumprida. Ademais, essas contemplações só foram possíveis porque foi sorteado um crédito de R\$4.920,00. Do mesmo modo, a existência de recursos suficientes para todas as contemplações previstas contratualmente a partir das segundas assembleias não exclui o ilícito, visto que a legislação determina o preenchimento de tal requisito na primeira AGO do grupo;*
- 3. quanto ao grupo 1138, em respeito ao princípio da legalidade, consigne-se que as previsões contratuais não podem se sobrepor à legislação consorciativa. Destarte, a cláusula 44.3 (a contemplação por sorteio somente ocorrerá se houver recurso suficiente para a atribuição de, no mínimo, um bem ou serviço ou para restituição do excluído; fl. 231) não pode justificar a não realização de contemplação via sorteio por insuficiência de recursos na primeira AGO, considerado o crédito de maior valor;*

Assim, restou comprovada na constituição dos grupos 1135 e 1138 a não observância dos comandos do art. 16 da Lei nº 11.795, de 2008, e o art. 7º da Circular Bacen nº 3.432, de 2009.

Da mesma forma, não foram observados os limites de diferenciação de crédito, de que trata o art. 7º, inciso I, § 1º, da Circular nº 3.432, de 2009. Este dispositivo regulamentar estabelece que para a formação de grupos de consórcio, prevendo créditos de diferentes valores, o crédito de menor valor não pode ser inferior a 50% do bem de maior valor, vigente ou definido na data da constituição do grupo.

E o que se verificou foi que o valor do maior crédito e do menor crédito do grupo 1135, na primeira AGO realizada em 16.6.2010, eram R\$9.369,00 e R\$4.640,00 (fl. 78), respectivamente, indicando falta de observância do limite de 50% (o percentual do menor crédito em relação ao de maior valor era de 49,53%), conforme se vê de fl. 397, numa evidência de que a escolha dos créditos que deveriam compor esse grupo não foi prudente, por incorporar ao grupo riscos decorrentes das variações nos preços dos bens, com impacto nas condições de solvência e de liquidez do grupo, além de elevar o risco de imagem do sistema de consórcios.

Passo, agora, à análise da ocorrência iii (não realização da escolha de até três representantes do grupo para acompanhar a da gestão da Administradora de Consórcio na primeira Assembleia Geral Ordinária). Por força do contido no art. 17 da Lei nº 11.795, de 2008, o grupo de consórcio deve escolher, na primeira AGO, até três consorciados, com a finalidade de acompanhar a regularidade da gestão da administradora. Esses representantes têm mandato igual à duração do grupo, facultada a substituição por decisão da maioria dos consorciados em assembleia geral. E essa obrigatoriedade é reiterada na Circular 3.432, de 2009, que em seu art. 34, inciso II, estabelece a obrigatoriedade de que na primeira AGO a administradora deve promover a eleição dos representantes do grupo.

A documentação disponível no processo, constante de fls. 75/77, 81/83 e 86/89 (atas das assembleias de constituição dos grupos) contém a informação de que nas primeiras AGO dos grupos 1135, 1136 e 1138, realizadas em 16.6.2010, 16.11.2010 e 28.1.2011, não houve eleição de representantes devido à ausência de consorciados naquelas assembleias, confirmando, assim, a materialidade da conduta irregular dos recorrentes.

Alega-se que os consorciados presentes recusaram-se a aceitar o encargo de representante do demais integrantes em cada grupo (fl. 157).

Entretanto, não há nas atas das assembleias de formação dos grupos qualquer menção à recusa de consorciados e nem há documentos no processo firmados por consorciados que pudessem comprovar a ausência de disposição em integrar o conselho de representantes dos grupos, perante a administradora, pelo que não acato o argumento, por absoluta falta de elementos que justificassem a conduta em apreço.

Cumprе ressaltar que essa exigência se trata, na verdade, de imposição legal, de observância obrigatória, de verdadeiro requisito prévio à constituição do grupo, com a finalidade de “...garantir aos associados o direito de fiscalização sobre a gestão dos recursos, além de prever a eleição como um elemento de constituição dos grupos, sem o qual tal constituição fica viciada”, conforme ressaltou o Banco Central do Brasil na decisão condenatória.

Assim, essa obrigatoriedade, longe de ser mera formalidade na formação do grupo, representa uma forma de conferir estrutura orgânica aos consorciados, permitindo que, eles próprios, exerçam a fiscalização quanto à correta utilização dos recursos por eles confiados à administradora dos grupos, para o atingimento dos objetivos dos grupos, qual seja a entrega dos bens e serviços objeto do grupo de consórcio.

Além do mais, não me sensibiliza o argumento de que a administradora não poderia obrigar os consorciados a

assumir a função de representante, até porque cabia a ela promover esforços no convencimento dos associados, quanto aos objetivos da escolha desses representantes, inclusive e principalmente, mediante a informação de que a medida é um dos requisitos prévios à formação de grupos.

O certo é que a administradora não demonstrou empenho com o objetivo de dar cumprimento aos dispositivos legais e regulamentares, no momento da formação dos grupos sob referência. Não há, pois, como aceitar o argumento de que o Consórcio Saga tinha o maior interesse na realização dessa escolha, porque, como se viu, essa circunstância não restou confirmada pela ação dos indiciados. Trata-se, apenas, de informação vazia, desprovida de comprovação de existência de ações que demonstrassem efetivo empenho em conferir eficácia aos comandos legais e regulamentares de regência da matéria.

De ressaltar que as atas e listas de presença das assembleias seguintes (fls. 399/401, 403/405 e 407/409) comprovam o baixíssimo comparecimento dos consorciados pertinentes aos grupos 1135, 1136 e 1138, de um a dois consorciados presentes, por grupo. Portanto, como bem ressaltou a autarquia, ainda que o comparecimento tenha sido mínimo, não há como justificar a não realização da escolha de representantes na primeira assembleia em função da ausência de consorciados. Aliás, essa circunstância vem a reforçar o entendimento de que referidos grupos foram formados sem as condições mínimas estabelecidas nos instrumentos legais e regulamentares em vigor.

Nesse sentido, os próprios recorrentes chegaram a reconhecer que não havia número de consorciado suficiente para a realização das assembleias e tal fato ficou expressamente consignado nas atas atinentes àqueles conclaves. É o que se contém na peça recursal acostada ao processo, em seu item 63. O mesmo documento em seu item 64 e seguintes mencionou que não havia entre os consorciados pessoas interessadas em atuar como representantes do grupo e que esse detalhe deixou de constar em ata, pela sua irrelevância.

Ora, essas circunstâncias, em si, já justificavam a não realização da AGO de formação dos grupos, em apreço. Ou seja, não havia como a própria defesa reconhece pessoas em número suficiente para a realização das assembleias e, dentre as pessoas presentes, nenhuma se dispunha a desempenhar função de suma importância para funcionamento do grupo de consórcio que, a partir daquele conclave, seria constituído.

Diante do exposto, fica caracterizada a ocorrência “iii” para os grupos 1135, 1136 e 1138.

Em resumo restou configurada a constituição de grupos de consórcio em desacordo com a legislação vigente, seja pela inexistência de recursos suficientes para a contemplação via sorteio, seja pela inobservância do limite de diferenciação dos créditos, seja pela não realização da escolha de até três representantes do grupo, gerando risco à solvência e à liquidez futura desses grupos, e, por consequência, comprometimento do ritmo das contemplações, além de provocar inviabilidade econômico-financeira dos grupos, com a agravante de inviabilizar a fiscalização dos recursos do grupo por parte de seus integrantes.

Assim, não pode prosperar o argumento de inexistência de impactos dessas ocorrências, até porque a constituição e comercialização de grupo de consórcio sem o atendimento às exigências legais passam a conferir uma vantagem competitiva desleal em relação aos demais concorrentes que cumprem a legislação, além do impacto negativo que essa prática pode levar ao sistema consorciativo, provocando fuga de clientes e gerando perdas para o sistema.

Irregularidade “b”

Passo, neste ponto, à análise da irregularidade “b” (cobrança de taxa de permanência sobre recursos financeiros passíveis de devolução, sem que antes tenham sido objeto de prévia comunicação aos consorciados participantes e excluídos).

Inicialmente, cabe o registro de que o art. 31 da Lei nº 11.795, de 2008, impõe a obrigatoriedade de a administradora comunicar aos consorciados sobre a disponibilização dos respectivos créditos em espécie, para aqueles que ainda não os tenham utilizado no prazo de sessenta dias, contados da data da última assembleia de contemplação do grupo. E a cobrança da taxa de permanência, conforme faculta o art. 35 da mesma lei, deve obedecer aos termos do contrato de adesão.

Já o art. 26, incisos I e II, da Circular nº 3.432, de 2009, acrescenta que a comunicação de que trata o art. 31 da Lei nº 11.795, de 2008, deve ser encaminhada também aos participantes ativos sobre a disponibilização em espécie dos saldos remanescentes no fundo comum e, quando for o caso, no fundo de reserva, rateados proporcionalmente ao valor das respectivas prestações pagas, e aos excluídos que não tenham utilizado ou resgatado os respectivos créditos.

Ora, o Banco Central do Brasil, em correspondências de 25.4.2011 e 6.5.2011 (fls. 95 e 97), instou o Consórcio Saga a comprovar o atendimento ao comando dos artigos 31 da Lei nº 11.795, de 2008, e 26 da Circular nº 3.432, de 2009, mediante apresentação de comprovante de que havia informado aos consorciados sobre a existência de valores a receber, relativos a créditos não utilizados, atinentes aos grupos 1077, 1092, 1096, 1094 e 1106, bem como referentes aos cinco últimos grupos encerrados, neste caso considerando a data da primeira requisição de

documentos.

E em 28.4.2011 e 9.5.2011 (fls. 96 e 98), o Consórcio Saga esclareceu, em resposta, que não havia informado aos consorciados sobre a disponibilização dos recursos aos participantes de grupos encerrados, nem relativamente aos 5 últimos encerrados, e nem em relação aos demais grupos apontados na correspondência do Banco Central do Brasil.

Restou, portanto, configurada a adoção de prática contrária à disciplina contida nos dispositivos legais e regulamentares que regem a matéria. E nem se diga que se tratou apenas de extravio ou de não localização dos comprovantes de entrega, até porque foi própria administradora, quando inquirida pelo Banco Central do Brasil, que admitiu a ausência da comunicação de que se cuida.

Em resumo, foram dez grupos encerrados, para os quais não houve comunicação, nos termos dos instrumentos legais e regulamentares, quanto à disponibilização de créditos não utilizados pelos participantes: 1077, 1092, 1094, 1096, 1106, 1105, 0983, 0999, 1104 e 1108.

Verifica-se, da análise do demonstrativo da posição financeira de encerramento do grupo 983, data-base de 12.1.2012 (fls. 283 e 493), que constavam valores a serem devolvidos, referentes às quotas canceladas. Além disso, essa mesma análise identificou a existência de 52 consorciados desistentes ou excluídos, com recursos não procurados e sem comprovação de comunicação da disponibilização dos créditos. É o que se vê dos documentos de fls. 310/312.

Houve uma coincidência de situações envolvendo os grupos em relação aos quais havia cobrança irregular de taxa de permanência (grupos 983, 1077, 1092, 1094, 1096 e 1106) e aqueles para os quais a administradora não comprovou o envio da comunicação tratada no art. 31 da Lei nº 11.795, de 2008 (fls. 249/264, 277/309 e 314/320). Na verdade, eram os mesmos grupos, de modo que de um lado a administradora não fez a comunicação, em descumprimento do comando legal mencionado, e de outro, passou ela a cobrar comissão de permanência de forma irregular dos integrantes daqueles grupos de consórcio, já encerrados.

Essa cobrança irregular ficou bem demonstrada na decisão condenatória que inclusive se louvou na documentação disponível nos autos. Vale, a propósito, reproduzir o inteiro teor do trecho daquele documento, pela clareza ao elucidar a questão:

No relatório de cobrança da taxa de permanência do período de 1º.1.2006 a 31.12.2010 (fls. 99–103), confirma-se seu recebimento dos consorciados pertencentes aos grupos 983 (R\$3.048,77), 1077 (R\$4.220,20), 1092 (R\$3.030,16), 1094 (R\$1.706,73), 1096 (R\$3.427,13) e 1106 (R\$996,76), do 1º semestre de 2009 ao 2º semestre de 2010, no montante de R\$16.429,75. Saliente-se que na correspondência de 30.8.2011 (fls. 249/264), o Consórcio Saga informou que procedeu ao envio da comunicação sobre a disponibilização dos créditos dos grupos 1077, 1092, 1094, 1096 e 1106 em 17.5.2011, 19.5.2011, 25.5.2011, 30.5.2011 e 3.6.2011, respectivamente, e de outros em 26.8.2011 e realizou o ajuste das correspondentes taxas de permanência que totalizavam R\$334.917,00. Esse montante foi corrigido e transferido para uma conta na qual se depositavam os valores dos grupos de consórcio (fl. 461). Portanto, fica demonstrado o recebimento da taxa de permanência de grupos cujos consorciados não haviam sido objeto de prévia comunicação nos termos do art. 31 da Lei nº 11.795, de 2008.

Alega-se que houve equívoco por parte do Banco Central do Brasil quanto ao tipo de comunicação que deixou de ser enviada aos consorciados. Sem razão os recorrentes. Isto porque, com bem realçou a decisão condenatória, o § 1º do art. 32 da Lei nº 11.795, de 2008, prevê a remessa de comunicado somente no caso de recebimento de valores em atraso. Assim, em inteira consonância com o entendimento da autarquia, não há que se confundir o comando expresso no § 1º do art. 32 da Lei nº 11.795, de 2008, com a situação prevista nos artigos 31 da mesma lei e 26 da Circular nº 3.236, de 2009.

Além disso, não vi na correspondência de 30.8.2011 (fls. 249/264) qualquer indicação de que a autarquia tivesse reconhecido engano de sua parte, até porque no referido documento foi considerado legítimo o recebimento das taxas de permanência, apenas na hipótese em que ficasse comprovado o regular e tempestivo envio das comunicações, na forma prevista na legislação de regência da matéria.

Alega-se que os consorciados quando da assinatura dos contratos de adesão foram alertado para as questões, seja quanto à cobrança de taxa de permanência, seja quanto à devolução de valores não reclamados. Entretanto, essa circunstância não elimina e nem substitui a obrigatoriedade de comunicação a esses consorciados, sobre a disponibilização dos créditos no prazo de sessenta dias após a última assembleia de cada grupo, porque essa obrigatoriedade, conforme já comentado, é decorrente de expresso comando da legislação de regência da matéria.

Em resumo, temos aqui duas situações, a indicar comportamento irregular nos procedimentos dos recorrentes. A primeira foi a de não promover a devida comunicação aos consorciados a respeito de existência de disponibilidades, por conta de participação em grupos encerrados de consórcio, conforme comando da Lei nº 11.795, de 2008. A outra questão relaciona-se com a cobrança de taxa de permanência dos consorciados, sem que previamente tenham sido avisados sobre a existência de recursos disponíveis de sua titularidade. E aqui, não importa que no contrato de adesão tenha constado a possibilidade dessa cobrança. É dizer que o que a lei determina é que o consorciado seja

expressamente informado sobre a existência de valores de sua titularidade, após o encerramento do grupo do qual tenha participado o interessado. Já a possibilidade de cobrança, mesmo prevista em contrato e na própria circular expedida pelo Banco Central do Brasil, fica condicionada à prévia comunicação ao interessado sobre a existência de valores a receber, referentes a grupos encerrados.

E parece-me muito pertinente essa linha de entendimento, porque antes de se cobrar a taxa de permanência sobre recursos não reclamados, nada mais justo do que alertar a parte interessada, para querendo retirar os valores de sua titularidade. Somente depois desse aviso é que se justifica a cobrança da taxa de permanência, agora, sim, para permitir o ressarcimento de despesas com a administração e controle pertinentes à guarda desses valores.

Finalmente, verifico que as informações constantes do relatório de créditos pagos e pendentes de entrega (fls. 495/499) não comprovam que a devolução de recursos aos consorciados tenha sido feita antes de qualquer comunicação, não tendo, portanto, o condão de elidirem o caráter irregular das ocorrências, até porque, como ressaltou o Banco Central do Brasil em sua decisão condenatória, ainda que alguns consorciados tivessem procurado receber seus créditos espontaneamente, tal fato não excluiu a obrigação legal de comunicação aos demais integrantes do grupo.

Também concordo com o entendimento de que esse comportamento dos indicados possibilitou o aumento patrimonial do Consórcio Saga, de forma indevida, porque feito em detrimento de seus consorciados, visto que, em primeiro lugar, não foram comunicados acerca da disponibilização de seus créditos e/ou saldos remanescentes no fundo comum e no fundo de reserva, e, depois, porque sofreram a cobrança indevida da taxa de permanência, tendo a Administradora permanecido indevidamente com seus recursos até a regular comunicação e devolução dos valores.

Por todo o exposto, considero adequados os meios de prova que o Banco Central do Brasil conseguiu reunir para demonstrar que o Consórcio Saga deixou de realizar a comunicação aos consorciados tratada nos artigos 31, inciso I, da Lei nº 11.795, de 2008, e 26, incisos I e II, da Circular nº 3.432, de 2009, ficando demonstrada, também, a cobrança indevida de taxa de permanência sobre recursos financeiros, porque essa cobrança não foi precedida de prévia e indispensável comunicação aos consorciados, acerca da disponibilidade de créditos e/ou saldos remanescentes no fundo comum e de reservas.

Irregularidade “c”

A irregularidade “c” refere-se à utilização de recursos financeiros pertencentes aos grupos de consórcio em finalidade diversa das previstas na regulamentação da área de consórcios.

O art. 3º, § 3º, da Lei nº 11.795, de 2008, consagrou o princípio de que o grupo de consórcio possui patrimônio próprio, que não se confunde nem com o de outros grupos e nem com o da própria administradora. Nesse sentido, o art. 13 da Circular nº 3.432, de 2009, prevê que a utilização dos recursos do grupo e dos rendimentos provenientes de suas aplicações somente pode ser feita, mediante identificação da finalidade do pagamento, para as seguintes finalidades: (i) quitação do valor do bem perante o fornecedor do bem ou do prestador do serviço ao consorciado contemplado, com base em documento que ateste as operações; e (ii) pagamento aos consorciados ativos ou aos participantes excluídos e nos demais pagamentos efetuados na forma prescrita pela referida circular.

A propósito, verifico que, conforme constou da peça intimatória que deu origem ao presente processo administrativo punitivo, a posição de dezembro de 2010 da rubrica Aplicações Financeiras (1.2.9.90.00-5), que tem por finalidade registrar o valor das aplicações financeiras realizadas em nome dos grupos de consórcio em andamento, apresentava saldo de R\$31.523.983,19. No entanto, os extratos bancários das contas utilizadas para aplicar os recursos desses grupos apresentavam o montante de R\$27.643.193,58, indicando uma diferença de R\$3.880.789,61, entre o saldo contábil, constante do balanço da administradora, e a soma dos valores depositados nas contas bancárias da entidade. Posteriormente, chegou-se à conclusão de que o valor dessa diferença, em 31.12.2010, era de R\$3.883.603,54.

Ou seja, havia na data-base de 31/12/2010 uma diferença a menor, no valor de R\$ 3.883.603,54, quando se compara o valor registrado na contabilidade em confronto com os saldos das contas bancárias, onde abrigavam as aplicações das disponibilidades dos grupos de consórcios administrados pela indicada. Isto é, a contabilidade registrava um valor maior do que aquele que, efetivamente, constava nas contas bancárias. E parte dessa diferença, conforme o resultado da conciliação bancária (fl. 102) estava constituída, pelos seguintes valores: a) saldo negativo de grupos encerrados, transferidos administrativamente, no montante de R\$ 2.567.984,94; b) cheques não compensados até 31/12/2010, no total de R\$ 397.629,17; c) saldo de caixa a depositar, na parcela de R\$ 117.154,45; c) diferença de caixa Uberlândia Setembro de 2010, de R\$ 155.380,68.

O Banco Central do Brasil levou em conta em sua decisão condenatória apenas a parcela de R\$ 2.567.984,94, relativa a saldo negativo de grupos encerrados, transferidos administrativamente para a administradora. E em relação às demais parcelas, constantes da tabela 6, não viu meios de comprovar a materialidade da infração.

Restou, então, a parcela de R\$ 2.567.984,94, referente a saldos de grupos encerrados transferidos para a administradora de consórcios Saga, conforme constou da intimação que iniciou o presente processo administrativo.

A decisão condenatória reconheceu que esse valor se referia a saldos negativos de grupos encerrados transferidos administrativamente para a administradora.

Os recorrentes, por sua vez, juntaram aos autos relatório que traz a discriminação de 833 consorciados para os quais teria ocorrido a devolução de quantias maiores do que as devidas, por força de decisões judiciais. O montante aproximado dessas devoluções seria de R\$1.797.438,00 (fls. 590/631). No entanto, conforme o Banco Central do Brasil esclareceu em sua decisão condenatória, a defesa anexou apenas cópia de sete sentenças ou atas de audiência. É o que se vê de fls. 632, 635/640, 662/663, 683/686 e 703/705. Nota-se da análise dessa documentação que as sentenças beneficiam apenas o consorciado impetrante da ação. Nesse sentido, não há nos autos qualquer outro documento que comprove a existência de determinação judicial beneficiando os demais consorciados, nas condições mencionadas pelos recorrentes. Ou seja, não há prova de que haja decisão judicial determinando o pagamento de valores superiores aos previstos na regulamentação e legislação de regência da matéria, como quis dar a entender a defesa.

O que foi anexado pelos recorrentes, vale repetir, foram sete decisões judiciais beneficiando, tão somente, cada um dos sete consorciados, que impetraram aquelas ações. E da análise dessas sentenças deduz-se que o motivo da controvérsia ali contida era, em todas elas, o pedido de devolução feito pelos consorciados desistentes, antes do encerramento dos grupos de consórcios, dos valores pertinentes a prestações na qualidade de integrantes do grupo. Isto é, o que as decisões judiciais fizeram foi antecipar a devolução àqueles consorciados dos valores das prestações pagas por eles. Assim, a documentação de que se trata não autoriza estender aos demais consorciados o entendimento expressado nas decisões judiciais em apreço, para assim chegar ao valor mencionado pelos recorrentes, conforme planilha por estes anexada. Ora, o que ocorreu foi a antecipação do recebimento de valores de titularidade dos consorciados desistentes, valores que conforme o contrato de adesão somente seriam devolvidos, após o encerramento dos grupos. Contemplaram também a redução da comissão de administração, que foi fixada em 10%, quando o contrato original previa entre 14% e 16%. Não houve, em nenhum momento, dúvida quanto à titularidade recursos. O que se discutiu e ao final veio a ser definido em sentença judicial foi o momento de devolução daqueles valores aos consorciados desistentes. Dessa forma, quando a defesa se refere a devolução de valores indevidos, há de se entender por devolução antecipada por força de decisão judicial, em montante que incluía a devolução de parte da comissão de administração. Aqueles recursos sempre pertenceram aos consorciados, mesmo que desistentes, e em decorrência disso tais recursos não poderiam ter sido incorporados ao patrimônio da administradora.

Além do mais, não vejo como estabelecer qualquer vínculo entre o valor de R\$ 2.567.984,94, referente a saldos de grupos encerrados transferidos para a administradora de consórcios Saga, e os valores constantes da relação trazida pela defesa e anexada às fls. 590/631. Em primeiro lugar, porque há um evidente descompasso entre os valores indicados na peça intimatória e aqueles constantes da listagem anexada pela defesa. Em segundo lugar, porque não consegui identificar os dados referentes às sentenças judiciais dentre os valores constantes da listagem que segundo a defesa se refere aos valores pagos a maior pela administradora Saga. Em terceiro lugar, porque a diferença de R\$ 2.567.984,94, apontada pela peça intimatória, refere-se, na verdade, a valores que foram transferidos de grupos encerrados para a administradora. E tais valores não poderiam se confundir com os valores referentes a eventuais pagamentos que a administradora tivesse feito a consorciados desistentes, pela simples razão de possuírem naturezas totalmente diferentes. Os primeiros referem-se a valores não reclamados por consorciados desistentes, pertinentes a grupos já encerrados e os segundos seriam valores pagos a consorciados desistentes, por força de decisão judicial. São, como se vê, ativos de natureza totalmente diferente. Não há como confundi-los.

Além do mais, a só retenção, mediante transferência para a administradora, de valores pertencente a consorciados desistentes, ainda que referentes a grupos encerrados, constitui irregularidade de natureza grave, por se referir a apropriação indevida de recursos de consorciado, além de afrontar o princípio da segregação dos ativos dos grupos de consórcio em relação aos da administradora.

Nesse sentido, o correto é manter-se a completa segregação dos recursos pertinentes aos grupos de consórcio, mesmo que relativos a consorciado desistente, mediante controles apropriados, tanto dos valores a eles pertencentes quanto das quantias devolvidas, por força de decisão judicial. Confira-se, a propósito, a análise da autarquia a respeito do tema: *"...mesmo que tais valores se referissem a sentenças judiciais e a devoluções a consorciados, não haveria razão para a transferência de recursos das contas dos grupos de consórcio para a Administradora, visto serem casos de aplicação do art. 13, inciso II, da Circular nº 3.432, de 2009, pelo qual o pagamento seria feito diretamente ao consorciado. Desse modo, não se sustenta o argumento de que o Consórcio Saga não tinha escolha sobre a destinação dos recursos"*.

A defesa dá a entender que a administradora promoveu uma compensação de valores entre essas duas categorias de ativos, como se essa prática fosse regular. Como já mencionado, essa compensação é indevida, imprópria e irregular, como indevida e igualmente irregular é a transferência de recursos não reclamados por consorciados desistentes, para a administradora. Mas se isto eventualmente aconteceu, como deu a entender os recorrentes, isto é, se eventualmente tiver havido devolução a determinado consorciado por força de decisão judicial, correspondente a algum valor desse mesmo consorciado previamente retido pela administradora, essa prática é

irregular.

O que há no processo é a tentativa de estabelecer uma correspondência entre os valores devidos a consorciados vinculados a grupos encerrados e os valores devolvidos a consorciados desistentes, por força de decisão judicial. E a documentação anexada pela defesa não logrou êxito no estabelecimento desse vínculo e nem, muito menos, ajudou a comprovar que o comportamento da administradora estava em consonância com a regulamentação de regência da matéria, porque, como já mencionado, não se pode compensar os desencaixes havidos com os pagamentos das devoluções antecipadas, em cumprimento a decisão judicial, com saldos eventualmente existentes de titularidade de consorciados desistentes, vinculados a grupos encerrados. Ao que tudo indica foi isso o que a administradora fez e o fez errado, porque em desrespeito ao princípio da separação dos recursos dos grupos, entre grupos e em relação à própria administradora.

O Banco Central do Brasil também não viu a existência de liame entre tais verbas. Confira-se o entendimento do órgão, ao examinar a questão. Para a autarquia, não há elementos “...*que comprovem a validade dos dados constantes nessa planilha, como valores devidos e restituídos, bem como a vinculação dessas informações com o saldo de grupos encerrados transferidos para o Consórcio Saga, nem o pagamento desses valores aos respectivos litigantes.*” Ademais, conforme bem esclareceu a autarquia processante, os 588 grupos não estavam encerrados, mas encontravam-se, isto sim, na situação de grupos em andamento.

Além de tudo o que foi exposto, é de se realçar a análise da autarquia, a respeito de comprovantes que seriam correspondentes a pagamentos de devolução a consorciados desistentes: “*Note-se, ainda, que os comprovantes de depósito de junho e agosto de 2011, os boletins do caixa interno de maio e julho de 2011 e os balancetes consolidados de maio e julho de 2011 (fls. 717–762), além de serem relativos a períodos posteriores a dezembro de 2010, não atestam que o Consórcio Saga utilizou R\$770.546,00 para pagamento de devoluções a consorciados desistentes e excluídos de grupos encerrados. Tais documentos demonstram que houve depósitos nas contas de aplicações financeiras dos grupos e lançamentos nas contas Caixa – Recebimento em Espécie da Administradora e dos grupos, sem evidenciar, contudo, vínculos entre esses fatos e o saldo referente a grupos encerrados transferidos para o Consórcio Saga. Também não prova o pagamento desses valores aos consorciados.*”

Veja-se, a propósito, o entendimento do Banco Central do Brasil: “*mesmo que tais valores se referissem a sentenças judiciais e a devoluções a consorciados, não haveria razão para a transferência de recursos das contas dos grupos de consórcio para a Administradora, visto serem casos de aplicação do art. 13, inciso II, da Circular nº 3.432, de 2009, pelo qual o pagamento seria feito diretamente ao consorciado. Desse modo, não se sustenta o argumento de que o Consórcio Saga não tinha escolha sobre a destinação dos recursos.*”

Os recorrentes alegam que há parecer emitido pela PwC (fl. 773), dando conformidade com o procedimento adotado pela administradora. No entanto consigne-se que as conclusões da auditoria independente não implicam que os recursos financeiros pertencentes aos grupos de consórcio foram regularmente utilizados nas finalidades previstas na legislação, e nem tampouco vinculam as decisões desta Autarquia. Ademais, a análise do relatório de auditoria, apresentado pela defesa, restringe-se às demonstrações de 30.6.2012, enquanto o objeto deste processo são as demonstrações contábeis de 31.12.2010.

Restou, portanto, caracterizada a materialidade da irregularidade “c”, consistente na utilização de recursos financeiros pertencentes aos grupos de consórcio em finalidade diversa das previstas na regulamentação consorciativa, no montante de R\$2.567.984,94 em 31.12.2010, mediante transferência indevida de recursos das contas dos grupos para o Consórcio Saga, propiciando assim a divulgação da Demonstração dos Recursos de Consórcio – Consolidada (fls. 42–43), data-base 31.12.2010, de forma a representar a real situação econômico-financeira dos grupos de consórcio, além de trazer evidentes prejuízos aos participantes desses grupos de consórcios.

Irregularidade “d”

A irregularidade “d” refere-se à escrituração contábil feita em desacordo com a regulamentação vigente, e, em consequência à divulgação de demonstrações financeiras que não refletiam com fidedignidade e clareza a real situação econômico-financeira da Administradora e dos seus grupos de consórcio.

Os itens 1.1.2.3 e 1.1.2.4 do COSIF determinam que a escrituração contábil das instituições sujeitas à disciplina do Plano Contábil das Instituições Financeiras, dentre elas as administradoras de consórcios, deve ser completa, de modo a conter todos os atos e fatos que modifiquem ou venham a modificar a composição patrimonial da instituição, e fundamentada em comprovantes hábeis a validá-los. Nesse sentido, o art. 24 da Circular nº 2.381, de 1993, submete as administradoras de consórcios aos procedimentos, normas e critérios previstos no Cosif.

Feito o registro, verifico que a administradora cometeu várias irregularidades de natureza contábil, de modo que os saldos das rubricas contábeis, indicadas a seguir, deixaram de refletir a real situação patrimonial, financeira ou de resultados da administradora, na posição da data-base considerada.

Por exemplo, a administradora deixou de contabilizar o valor de R\$ 198.559,30, referente a bens imóveis retomados, conta Bens Retomados ou Devolvidos (1.8.7.88.00-8), de tal forma que essa rubrica passou a não refletir a posição dos direitos pertinentes a bens apreendidos, retomados ou devolvidos de clientes inadimplentes (fl. 886).

Os fatos estão adequadamente demonstrados, no processo. De fato, no documento Demonstração Consolidada de Recursos de Consórcio, de 31.12.2010 (fls. 42/43), o saldo dessa rubrica era de R\$221.300,00, valor resultante da conciliação mensal de bens retomados ou devolvidos (fl. 44), na qual continha apenas bens móveis retomados. Entretanto, o valor de R\$ 198.559,30, relativo a bens imóveis retomados ou devolvidos em 2010 (documento de fl. 45), deveria ter sido escriturado naquela rubrica, conforme valores indicados na Tabela 8 indicada a seguir.

Tabela 8 – Bens Imóveis Retomados ou Devolvidos

Valores em R\$

Grupo/cota	Data da retomada/ devolução	Valor da avaliação do bem	Saldo devedor da dívida	Valor a escriturar
2001/110	22.7.2010	95.000,00	44.743,00	44.743,00
2001/314	13.9.2010	51.997,30	63.152,00	51.997,30
2002/063	14.10.2010	17.000,00	9.274,00	9.274,00
2002/217	4.5.2010	55.000,00	52.198,00	52.198,00
2004/017	22.3.2010	70.000,00	40.347,00	40.347,00
Total				198.559,30

Devedores Diversos – País (1.8.8.92.00-4)

Da mesma forma, registrou-se a utilização irregular da subconta Taxa de Administração a Apropriar (1.8.8.92.05), da rubrica Devedores Diversos – País (1.8.8.92.00-4).

Com efeito, o art. 8º, § 2º, da Circular nº 2.381, de 1993, estabelece que a taxa de administração dos grupos de consórcio deve ser escriturada por ocasião de seu efetivo recebimento, sendo apropriada como receita. E a receita, conforme o art. 2º da Circular nº 2.381, de 1993, deve ser apropriada na rubrica Rendas de Taxas de Administração de Consórcios (7.1.7.35.00-5). Essa conta de resultado credora tem a função de registrar as rendas de taxas de administração de consórcios das sociedades administradoras de consórcios (fls. 891/892). Tudo conforme explicitado pela autoridade de origem em sua decisão condenatória.

Ou seja, a contabilização das rendas relativas a taxa de administração de consórcios deve observar o regime de caixa, isto é registra-se a receita quando de seu efetivo recebimento.

Não foi o que aconteceu com a contabilização do valor de R\$ 99.046,48. Utilizou-se, para tanto, a rubrica Taxa de Administração a Apropriar, no balancete de 31/12/2010 (fls. 38/41), em vez se utilizar a conta Rendas de Taxas de Administração de consórcios. Ou seja, no registro da referida receita utilizou-se o regime de competência, quando o correto seria a contabilização pelo regime de caixa, isto é registrar a receita na data de seu efetivo recebimento.

A propósito, também concordo com o entendimento do Banco Central do Brasil, de que a forma de recebimento das taxas de administração não pode servir como justificativa para o descumprimento da Circular nº 2.381, de 1993, e do Cosif (Circular nº 1.273, de 1987).

Assim, não há que se aceitar a alegação de que foi adotada essa metodologia porque os recursos foram recebidos pela empresa no último dia útil do mês, após o encerramento do expediente bancário não merece prosperar. Não me parece razoável alegar que houve recebimento após o fim do expediente e, diante desse fato, postergar a contabilização do valor recebido para o dia seguinte. O razoável é receber o valor durante o expediente e contabilizar o valor recebido no movimento do próprio dia de recebimento e, nunca, receber os valores em um determinado dia e promover a contabilização como se o dia de recebimento fosse, por exemplo, o dia seguinte.

Além do mais, parece-me que, aqui, a alegação da defesa tenta confundir o conceito de duração do expediente do banco contra o qual seria sacável o valor recebido pela empresa com o período de duração do expediente da própria administradora. Ora, uma eventual diferença de horário de encerramento de expediente entre o banco pagador e da empresa recebedora dos recursos não pode interferir no critério de contabilização de valores que a empresa tenha recebido, após o encerramento do expediente bancário e nem pode servir de justificativa para postergar o registro do fato jurídico aperfeiçoado pelo recebimento de valor, passível de registro contábil por parte de quem de quem recebeu. Com efeito, o ato que gera a obrigatoriedade de se proceder à contabilização é o recebimento de valores de terceiros, independentemente do horário de funcionamento da instituição financeira, contra a qual deva ser sacado o valor recebido.

Com essas observações, não acato a argumentação produzida pelos defendentes a respeito da questão, mesmo diante da constatação de que posteriormente que a Administradora tenha procedido aos ajustes desses valores para o regime de caixa, somente em 12.7.2011 (fl. 785), até porque o acerto posterior não desconstitui o caráter irregular de sua conduta.

Passo, agora, a tratar da utilização da subconta Empréstimo – Grupos (1.8.8.92.06).

Refiro-me à conciliação elaborada pelo próprio Consórcio Saga em dezembro de 2010 (fl. 48), segundo a qual foi escriturado na conta Empréstimo – Grupos o valor de R\$540.079,49 (R\$521.507,55 referente a saldo em 30.9.2010

e R\$18.570,94 concernente a lançamento em 31.12.2010), relativos a ajustes do SAG.

Os intimados alegam que os recursos dos grupos eram geridos em uma única conta-corrente, o que estaria de acordo com a legislação, e que os ajustes do SAG seriam decorrentes de transferências temporárias de valores entre os grupos.

Ora, o que se vê, aqui, é a constatação de utilização de recursos de um grupo para fazer face a despesas pertinentes a outro grupo, o que é vedado pela lei (art. 3º, § 3º, da Lei nº 11.795, de 2008). Assim, muito embora não haja impedimento para a utilização uma conta única para a gestão dos recursos dos grupos, não se admite, como realçado pela decisão condenatória da autoridade de origem, a utilização de recursos entre grupos, por contrariar frontalmente a legislação de regência da matéria, como já comentado.

Pelo exposto, verifica-se que a escrituração dessa subconta desatendeu à Lei nº 11.795, de 2008, e ao Cosif (Circular nº 1.273, de 1987), ainda que posteriormente, o consórcio Saga tenha informado que incluía em seu manual de controles internos a orientação no sentido de que quaisquer pagamentos a consorciados que não estejam disponíveis na rubrica Recursos Não Procurados deverão ser pagos com recursos da administradora e contabilizados diretamente na conta de despesas.

Passo, agora, à análise do registro na conta Imóveis de Uso (2.2.3.10.00-8). Trata-se do imóvel situado na Rua T-27, nº 390, Quadra 38, Lote 5, Goiânia-GO, no valor de R\$1.250.016,50, imóvel que foi recebido como parte do pagamento de transação objeto do Instrumento Particular de Contrato de Compra e Venda de Participações Societárias e Outras Avenças, firmado entre o Consórcio Saga (vendedor) e a Saga – Sociedade Anônima Goiás de Automóveis (Saga Automóveis; compradora), em 23/7/2006.

A operação foi sintetizada como se segue, pelo Banco Central do Brasil em sua decisão condenatória:

Verifica-se que parte do objeto (R\$1.103.664,47 de R\$5.366.968,11) do Instrumento Particular de Contrato de Compra e Venda de Participações Societárias e Outras Avenças foi pago por meio da entrega do imóvel urbano localizado na Avenida T-7, esquina com a Rua T-27, no Setor Bueno, Goiânia-GO (cláusula 3.1.1.a; fls. 49–53), sendo que a transferência desse bem seria escriturada e averbada no registro de imóveis somente quando cessassem os efeitos dos gravames então existentes, reconhecidos pelo promitente vendedor (cláusula 4.2). Consta ainda Certidão Negativa de Ônus (fls. 54–56), na qual se faz referência a duas restrições: uma hipoteca e uma penhora.

Como constou das intimações que originaram o presente processo administrativo, a administradora utilizou de forma irregular a conta Imóveis de Uso (2.2.3.10.00-8), para a contabilização do referido imóvel, uma vez que a transferência desse bem ainda não havia sido averbada, em decorrência da existência de gravames que pesavam contra o referido imóvel, tudo comprovado por meio de certidão emitida pelo Cartório de Registro de Imóveis da 1ª Circunscrição de Goiânia.

Para a defesa, no ato de assinatura do instrumento particular de contrato, já referido, foi prometida a transferência da titularidade do bem. A escrituração e averbação no registro de imóveis, somente se realizariam após cessarem os efeitos dos gravames existentes (fl. 52), muito embora a posse do bem já estivesse assegurada à administradora.

Ora, o art. 108 do Código Civil – Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, estabelece que a escritura pública é essencial para a validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no país.

Assim, a situação de propriedade do imóvel era precária. Havia um instrumento particular de compra e venda de participação societária, que indica a transferência do imóvel como parte do pagamento da avença. Isso certamente indicava que o imóvel havia sido vendido para administradora de consórcio. No entanto, o imóvel ainda não havia sido transferido à nova proprietária, dada a existência de impedimentos representados por gravames que pesavam contra o imóvel.

Mas o imóvel estava contabilizado na conta imóveis de uso, conforme comentado pela autarquia, em sua decisão condenatória: “Contudo, constata-se que, no balancete de 31.12.2010, a rubrica Imóveis de Uso (2.2.3.10.00-8) apresenta saldo inicial e final de R\$1.250.016,50 (fls. 38/41), destacando-se que desde maio de 2007 tal conta exibia esse saldo (fls. 870/872), o que demonstra que desde essa data o imóvel estava registrado indevidamente na contabilidade da Administradora”.

Assim, não restam dúvidas de que a escrituração desse imóvel desatendeu a legislação de regência da matéria, que exige a averbação da escritura para tornar válido o negócio jurídico, e assim justificar o registro contábil do bem como integrante do patrimônio da instituição, em razão do que não procede o argumento de que o referido bem pudesse ter sido contabilizado desde 2006.

Alega-se que o imóvel já não mais constava da contabilidade do Consórcio Saga quando do recebimento da correspondência de 13.6.2011 (fls. 191/224). Não vejo como possa ser acatado esse argumento, até porque o que importa é que na data da contabilização, na rubrica Imóveis de Uso, ainda não havia ocorrido a transferência do bem para a administradora. Ou seja, o Instrumento Particular de Cessão de Direitos Sobre Imóveis não havia sido averbado no registro de imóveis. A propósito, a decisão condenatória do Banco Central do Brasil esclarece bem a

questão, como se segue: “...a escrituração contábil acerca desse fato (fl. 803) não condiz com a documentação que o fundamenta, pois o Instrumento Particular de Cessão de Direitos Sobre Imóveis não foi averbado no registro de imóveis (fls. 799–801). Desse modo, verifica-se não ter ocorrido a transferência do bem”.

Por outro lado, também entendo em consonância com a autoridade de origem, que a legislação fiscal não pode ser utilizada para justificar a escrituração do imóvel em questão, na forma utilizada pela administradora, porque possuem características peculiares bem diferentes das da normatização societária e do regramento contábil, exigindo inclusive contabilização própria.

Assim, fica demonstrado que o registro do supracitado bem descumpriu as determinações do Cosif (Circular nº 1.273, de 1987).

Por fim, o Consórcio Saga não apresentou comprovantes hábeis para validar os registros contábeis na sub-rubrica da conta Credores Diversos – País (4.9.9.92.00-7), referentes ao Parcelamento Refis Receita Federal – Lei 10.684/03 (4.9.9.92.64), no montante de R\$514.267,90. A Administradora de consórcio informou, em 6.5.2011, que não havia ainda contabilizado os débitos incluídos nesse parcelamento, porque estava aguardando a consolidação final por parte da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

O certo é que a administradora Saga, instada em 10/5/2011 pela autoridade de origem (fls. 46/47) a apresentar a composição do saldo da subconta Parcelamento Refis Receita Federal – Lei nº 10.684/03, não conseguiu exibir a documentação que desse suporte à regularidade e à atualização da escrituração contábil dessa conta em 31.12.2010, no montante de R\$514.267,90 (fls. 38/41).

Isto porque a administradora, em data de 6.5.2011 (fls. 57/58), informou que na sub-rubrica era registrado o parcelamento de débitos que seriam compensados com créditos tributários discutidos no processo judicial 98.0018536-4 e que não foi contabilizado por estava aguardando o procedimento de consolidação por parte da RFB. A administradora alegou que havia sido disponibilizado em março de 2011 o extrato da dívida para conferência, mas sem aplicação dos valores de multa e juros previstos na Lei nº 10.684, de 30 de maio de 2003, e que o valor apresentado na rubrica em 31.12.2010 era referente ao saldo remanescente do Parcelamento Especial (Paes), e sem as movimentações, concernentes a atualizações parciais e a pagamentos mínimos relativos ao parcelamento da Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009.

No entanto, a documentação juntada pelos recorrentes não prova que o saldo existente nessa subconta em 31.12.2010 fosse decorrente do saldo remanescente do Paes e nem de pagamentos mínimos do parcelamento da Lei nº 11.941, de 2009. Não procede, portanto, a argumentação de que esse valor foi registrado corretamente, por absoluta falta de amparo no Cosif (Circular 1.273, de 1987), pois a escrituração contábil há que estar amparada em competente comprovação documental.

Também não há por que acatar a alegação de que o saldo dessa subconta não foi atualizado devido à demora da RFB em consolidar o parcelamento, principalmente porque era perfeitamente possível ao Consórcio Saga realizar o levantamento do saldo de todas as dívidas da Administradora com a RFB e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e aplicar os percentuais de redução de multa e juros previstos na Lei nº 11.941, de 2009, para se ter o valor do parcelamento. Aliás, cabia aos recorrentes observar os princípios contábeis da oportunidade e da prudência, e considerar todo o intervalo de tempo do pedido de parcelamento até sua consolidação (10.11.2009 a 21.7.2011; fls. 844/848 e 850/864) para ajustar a contabilidade à realidade dos fatos.

Diante de todo o exposto, estou de inteiro acordo com as conclusões do Banco Central do Brasil em sua decisão condenatória, no sentido de que as práticas contábeis registradas no presente processo (a ausência de escrituração de bens imóveis retomados ou devolvidos; a adoção do regime de competência para o registro da taxa de administração, quando o procedimento correto seria o regime de caixa; os lançamentos indevidos referentes a inconsistências do SAG; a contabilização de imóvel não averbado e a não comprovação de valores escriturados), tudo isso demonstra que o Consórcio Saga deixou de observar a legislação aplicável, no que diz respeito à contabilização, configurando divulgação de informações contábeis inconsistentes, além de deixar evidente fragilidade do sistema de controles internos, não condizente com a natureza e a complexidade das operações realizadas e dos riscos incorridos, em confronto com o art. 1º, § 1º, da Circular nº 3.078, de 10 de janeiro de 2002.

Além disso, a escrituração irregular das rubricas contábeis mencionadas propiciou a divulgação de demonstrações contábeis no segundo semestre de 2010 que não refletiam com fidedignidade e clareza a real situação econômico-financeira do Consórcio Saga e dos seus grupos de consórcio, ocasionando ocasionou riscos à imagem da Administradora e a própria imagem do sistema de consórcios, dada a relevância do volume operacional da administradora, que conforme pesquisa constante dos autos (fls. 411/412), o Consórcio Saga foi a principal empresa lembrada pelos consumidores das classes A e B em seu segmento na cidade de Goiânia (sede da empresa), nos anos de 2001 a 2011, e que a Administradora ainda detém filiais em Brasília, Fortaleza, Porto Velho, Uberlândia e Cuiabá (fls. 887/889).

Dessa forma, considero caracterizada a prática de manter escrituração contábil em desacordo com a regulamentação vigente, decorrente de deficiências no sistema de controles internos, e, em consequência, divulgar

demonstrações contábeis não fidedignas da situação econômico-financeira da Administradora e dos seus grupos (irregularidade “d”).

Responsabilidade e dosimetria das penalidades

Passo, neste ponto, a analisar as responsabilidades dos indiciados no presente processo.

Como já analisado, a materialidade das condutas irregulares está devidamente demonstrada na documentação acostada aos autos e os argumentos de defesa não foram suficientes, para desconstituir a imputação inicial ou a decisão condenatória.

No que diz respeito à responsabilização, verifico que o Banco Central do Brasil tratou adequadamente o tema, na decisão condenatória, com a qual estou de inteiro acordo.

Assim é que, como realçou a autarquia, a responsabilidade da administradora, como pessoa jurídica, decorre dos atos de seus administradores, no cumprimento de seus mandatos, até porque, como bem ressaltou a autarquia em sua decisão condenatória, *"as pessoas jurídicas agem por intermédio de seus representantes legais e as ações destes, no âmbito da função desempenhada, são atos daquela, que por eles responde e se obriga"*, em decorrência do que o Consórcio Saga responde por todas as irregularidades.

Já a responsabilidade das pessoas físicas, recorrentes neste processo, decorre, primeiramente, das disposições do art. 42 da Lei nº 11.795, de 2008, que prevê punições aos diretores e sócios com funções de gestão à frente da empresa administradora de consórcios, inclusive porque eles, dirigentes e sócios, são depositários para todos os efeitos das quantias recebidas dos consorciados durante seu mandato, até o cumprimento final da obrigação assumida no contrato de participação em grupo de consórcio, por adesão, respondendo pessoal e solidariamente, independentemente da verificação de culpa, pelas obrigações perante os consorciados.

Em segundo lugar, porque conforme o art. 1º, §2º, inciso III, da Circular nº 3.078, de 2002, são eles, os dirigentes, os responsáveis pela verificação sistemática da adoção e do cumprimento dos procedimentos pertinentes aos controles internos da instituição. Em terceiro lugar, porque por força da cláusula oitava do contrato social da administradora, a administração da Administradora de Consórcio Saga, cabe a ambos os sócios, sem repartição de competências, conforme se vê da 33ª alteração contratual, de 1º/9/2007 (fls. 33/37). E por último, porque eram eles, as pessoas físicas indiciadas, os responsáveis pela aprovação das demonstrações contábeis de dezembro de 2010 (art. 15 da Circular Bacen nº 2.381, de 1993) e também porque eles, recorrentes pessoas físicas, reconheceram que não haviam enviado comunicação aos grupos indicados na Tabela 2, mencionada no relatório que antecede este voto.

Também vi acerto na dosimetria das penalidades aplicadas pela autoridade de primeiro grau.

De fato, os recorrentes foram indiciados por quatro condutas irregulares. E eles ficaram sujeitos à pena de multa, para cada uma das condutas irregulares, entendimento que está em inteira consonância com o que estabelece, a respeito, a Resolução CMN nº 1.065, de 1985 e a Circular nº 3.528, de 2012, conforme, aliás, realçado pelo Banco Central do Brasil, em sua decisão condenatória:

"No tocante à penalidade, registre-se que não procede a afirmação de que a Resolução nº 1.065, de 1985, e a Circular nº 3.528, de 2012, estipulam o valor de R\$100.000,00 como teto da multa aplicável para cada indiciado. O item 5-4-2-1-a do primeiro normativo relaciona as irregularidades para as quais o valor máximo é a mencionada quantia, mas não afirma que tal montante seria o limite por acusado. O segundo sequer menciona essa cifra em seu texto. Portanto, não há conflito entre essas normas e o Comunicado nº 17.460, de 2008".

Assim, não vejo reparos na dosimetria adotada pela autoridade de origem que fixou a multa imposta à pessoa jurídica no total de R\$ 400.000,00, sendo de R\$ 100.000,00, para cada uma das quatro irregularidades praticadas pela administradora; e de R\$ 200.000,00, individualmente às pessoas físicas indiciadas, sendo de R\$ 50.000,00, para cada uma das quatro irregularidades de responsabilidade de Antônio Ferreira Maia e Evandro Maia da Silveira.

Conclusão

Diante de todo o exposto, verifico que a autoridade de origem fez provas das acusações que constaram das intimações que deram origem ao presente processo. E a decisão condenatória apreciou em seus pormenores todos os argumentos principais apresentados pelas defesas, sopesando as alegações trazidas à colação, bem como examinando a documentação acostada aos autos, seja a que instruiu a peça acusatória, seja a que foi juntada pela defesa, tudo em confronto com o disposto na legislação e regulamentação tidas como infringidas no processo.

De fato, restou demonstrada, com adequados meios de prova como pude observar ao analisar cada uma das ocorrências, a materialidade das condutas irregulares tratadas no processo, bem como demonstrada ficou a autoria

das práticas irregulares.

Assim, não vejo como acatar a argumentação de que a autoridade de origem não fez provas das condutas irregulares de que são acusados, e nem posso concordar com alegação dos recorrentes de que não praticaram as irregularidades mencionadas nos autos.

Também não vislumbrei fundamentos na argumentação de que não haveria sentido na instauração do presente processo administrativo, porque, no ver dos recorrentes, a administradora já havia regularizado a grande maioria dos apontamentos feitos pela área de fiscalização do Banco Central do Brasil, inclusive por intermédio de concordância com programa de saneamento constante de termo de comparecimento firmado perante a autarquia.

Parece-me que cabe, aqui, esclarecimento quanto ao significado do termo de comparecimento e da troca de correspondências entre a autoridade supervisora e seus administrados, na fase que antecede a instauração de processo administrativo de caráter punitivo, como é o caso de que ora se cuida.

Nesse sentido, o fato de a autoridade supervisora ter solicitado esclarecimentos sobre determinada conduta considerada irregular, ter pedido informações sobre dados relativos a práticas operacionais, ter concordado com eventuais esclarecimentos ofertados pela administradora, tudo isso não significa e nem poderia significar qualquer tipo de perdão, em relação à eventual prática de irregularidade ou de conduta antijurídica detectada nesses procedimentos. E mesmo quando a autoridade vier a concordar com proposta de alinhamento de conduta aos parâmetros por ela estabelecidos, este fato também não representa esquecimento de irregularidade eventual cometida e nem ausência de intenção de iniciar procedimento para apuração de responsabilidades, até porque com as trocas de correspondências e até mesmo com a assinatura de termos de comparecimento o que se visa, principalmente, é alertar a entidade supervisionada, sobre a necessidade de acertar procedimentos, principalmente seus controles internos específicos, com vistas a estancar, a paralisar, bem como a sanear as falhas causadoras do procedimento irregular. Nesse contexto, quando a autoridade supervisora, após troca de correspondência e sopesando as respostas oferecidas, considera pertinentes os esclarecimentos ofertados pela instituição inquirida, isso não quer dizer que as irregularidades cometidas e identificadas foram relegadas ao esquecimento, para efeito de apuração de responsabilidade. Assim, mesmo que a instituição inquirida tenha introduzido melhoria em seus controles com vistas a evitar-se a repetição de procedimentos irregulares, há que se lembrar que essa circunstância não tem o condão de ilidir o caráter irregular das condutas antijurídicas cometidas. E sobre essas irregularidades a autoridade supervisora tem o poder-dever de adotar as medidas pertinentes a seu cargo com vistas à apuração de responsabilidades, mediante a instauração de processo administrativo punitivo.

Nesse sentido, é de se ver que as várias irregularidades tratadas no presente processo estão devidamente comprovadas nos autos. Ou seja, a materialidade bem como a autoria estão demonstradas na documento acostada ao processo, como se viu tanto da análise feita pela minuciosa decisão condenatória da autoridade de origem, como pelas acusações que iniciaram o processo.

Além do mais, é verdade que parte dos apontamentos da área de fiscalização da autarquia já havia sido regularizada, quando se iniciou o processo administrativo punitivo, para apuração de responsabilidades. Mas, como já mencionado, essa circunstância não pode ser entendida como esquecimento das irregularidades cometidas, mas isto sim, como correção de procedimentos para evitar-se a repetição da falha ou irregularidade identificada. E nem poderia ser diferente, como se vê da análise das irregularidades constantes dos autos.

Vejam-se os exemplos da irregularidade “a” (constituir grupos de consórcios em desacordo com a legislação vigente). Foram três grupos de consórcios constituídos de forma irregular. A conduta irregular está comprovada nos autos. O compromisso de cessação da prática irregular visa ao acerto do modo de proceder da instituição, sem esquecer os casos de irregularidades de já consumadas. É claro que a correção dos procedimentos e ausência de má-fé, na apuração das responsabilidades, podem pesar no calibramento da penalidade eventualmente cabível, nas circunstâncias. Isso foi o que aconteceu, pelo que se depreende do valor da multa a que foram submetidos os recorrentes, situada em patamares bem inferiores ao limite máximo admitido pela legislação de regência da matéria.

O mesmo entendimento aplica-se à irregularidade “b” (cobrar taxa de permanência sobre recursos financeiros passíveis de devolução que não foram objeto de prévia e indispensável comunicação aos consorciados participantes e excluídos). Os casos tratados nos autos estão todos devidamente comprovados e os argumentos de defesa ou recursais não são de molde a justificar a extinção de punibilidade. Ou seja, caso haja o compromisso de não repetir a falha, essa circunstância pode ser levada em conta na dosimetria da pena, desde que demonstrada a ausência de má-fé. Mas parece-me que aqui houve uma intenção deliberada de cobrança da comissão de permanência, porque não se teve o cuidado de avisar previamente os consorciados desistentes sobre a existência de valores não reclamados e que lhes eram devidos, com determina a Lei nº 11.795, de 2008, em seu art. 31.

Para a irregularidade “c” (utilizar recursos financeiros pertencentes aos grupos de consórcio em finalidade diversa das previstas na regulamentação consorciativa), ficou, de fato, caracterizada a utilização de recursos financeiros pertencentes aos grupos em finalidade diversa das previstas na legislação de regência da atividade de consórcio, no montante de R\$2.567.984,94 em 31.12.2010, mediante transferência indevida de recursos das contas dos grupos para o Consórcio Saga, propiciando assim a divulgação da Demonstração dos Recursos de Consórcio – Consolidada (fls. 42–43), data-base 31.12.2010, de forma a representar a real situação econômico-financeira dos grupos de

consórcio.

Situação idêntica é a irregularidade “d” (escrituração contábil em desacordo com a regulamentação vigente, decorrente de deficiências no sistema de controles internos, e, em consequência, divulgação de demonstrações financeiras que não refletiam com fidedignidade e clareza a real situação econômico-financeira da administradora e dos seus grupos de consórcio). Esse comportamento irregular foi identificado em pelo menos seis rubricas contábeis, conforme identificadas pela intimação inicial deste processo. Ou seja, em forma resumida, a administradora mantinha bens imóveis retomados em valores expressivos (R\$ 198.559,30) que não estavam registrados na conta apropriada, “Bens Retomados ou Devolvidos”; na conta “Devedores Diversos” registrou o valor de recebimento, mediante a utilização do regime de competência, quando o correto seria o regime de caixa; na conta “Empréstimos - Grupo” fez abrigar valores que evidenciam a existência de empréstimos entre grupos de consórcios, em desrespeito à legislação da atividade; mantinha contabilizado na conta “Imóveis de Uso” imóvel que ainda não havia sido transferido à administradora, dada a existência de impedimento representado por gravame; deixou de registrar na conta “Credores Diversos” valores expressivos, relativos a obrigações perante a Receita Federal.

Por fim, considero que o fato de os recorrentes não terem agido com má-fé não elimina o caráter irregular das condutas antijurídicas de que se trata e nem justifica a ausência de punibilidade, quando materializada a prática de irregularidades, como no caso concreto tratado nos autos.

Assim, conheço dos recursos impetrados, afasto as preliminares arguidas bem com os demais argumentos apresentados, considero adequada a dosimetria adotada pela autoridade de origem, para manter a decisão da autoridade de origem, e:

1. Com relação à recorrente Administradora de Consórcio Saga Ltda, **negar-lhe provimento**, mantendo a pena de R\$400.000,00 (quatrocentos mil reais) à Administradora de Consórcio Saga Ltda., sendo R\$100.000,00 pela irregularidade “a”, R\$100.000,00 pela irregularidade “b”, R\$100.000,00 pela irregularidade “c” e R\$100.000,00 pela irregularidade “d”;
2. com relação ao recorrente Antônio Ferreira Maia, **negar-lhe provimento**, mantendo a pena de multa de R\$200.000,00 (duzentos mil reais), sendo R\$50.000,00 pela irregularidade “a”, R\$50.000,00 pela irregularidade “b”, R\$50.000,00 pela irregularidade “c” e R\$50.000,00 pela irregularidade “d”; e
3. com relação ao recorrente Evandro Maia da Silveira, **negar-lhe provimento**, mantendo a pena de R\$200.000,00 (duzentos mil reais), sendo R\$50.000,00 pela irregularidade “a”, R\$50.000,00 pela irregularidade “b”, R\$50.000,00 pela irregularidade “c” e R\$50.000,00 pela irregularidade “d”.

É o voto.

Waldir Quintiliano da Silva - Conselheiro Relator.



Documento assinado eletronicamente por **Waldir Quintiliano da Silva, Conselheiro Relator**, em 22/09/2017, às 17:12, 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 **0050261** e o código CRC **8268AF37**.



Documento assinado eletronicamente por **Fabiano Costa Coelho, Secretário(a) Executivo(a)**, em 06/10/2017, às 15:21, 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 **0106331** e o código CRC **B07FC63A**.

