



**MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL**

394ª Sessão

Recurso 14423

Processo 10372.000423/2016-21

Processo na primeira instância BCB 1501606486

RECURSO VOLUNTÁRIO

RECORRENTE: DIMER ROSSE ANTUNES DOMINGUES

RECORRIDO: BANCO CENTRAL DO BRASIL

RELATOR: FLÁVIO MAIA FERNANDES DOS SANTOS

BASE LEGAL DA IMPUTAÇÃO: art. 42, inciso VI da Lei 11.795, de 2008.

EMENTA: RECURSO VOLUNTÁRIO. Consórcio. Escrituração contábil em desacordo com a regulamentação vigente e elaboração de demonstrações financeiras e contábeis que não refletiam com fidedignidade e clareza a real situação econômico-financeira da empresa. Desvio de recursos de aplicações de grupos dos consorciados. Contabilidade Irregular. Não provimento do recurso.

ACÓRDÃO/CRSFN 5

ACÓRDÃO/CRSFN Nº 5/2016. Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, decidem os membros do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, conhecer do recurso de DIMER ROSSE ANTUNES DOMINGUES e **negar-lhe provimento**, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais).

Participaram do julgamento os conselheiros Ana Maria Melo Netto Oliveira, Thiago Paiva Chaves, Antonio Augusto de Sá Freire Filho, Arnaldo Penteado Laudísio, Flávio Maia Fernandes dos Santos, Carlos Portugal Gouvêa, Otto Eduardo Fonseca de Albuquerque Lobo e Sérgio Cipriano dos Santos. Presente o Senhor Representante da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Dr. Euler Barros Ferreira Lopes, que registrou não ter havido requisição de parecer escrito na forma do art. 15 do Regimento Interno do CRSFN.

Brasília, 24 de agosto de 2016.

RELATÓRIO

O Sr. Dimer Rosse Antunes Domingues (“Recorrente”), ex-administrador da DN Administradora de Consórcios Ltda. – Em Falência, foi intimado pelo Banco Central do Brasil (“BACEN”) a apresentar defesa no presente processo administrativo em face da imputação de efetuar escrituração contábil em desacordo com a regulamentação vigente e, em consequência, elaborar demonstrações financeiras e contábeis que não refletiam com fidedignidade e clareza a real situação econômico-financeira da empresa, o que sujeita o responsável às sanções previstas no artigo 42 da Lei nº 11.795/08.

Os fatos irregulares foram capitulados da seguinte forma: art. 24 da Circular nº 2.381, de 18.11.1993, c/c 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 29.12.1987).

Descrição das ocorrências:

Conforme verificou o BACEN (fls. 189, f. e v.):

"- de 30.06.2013 a 30.09.2014, a DN apresentou a este Banco Central do Brasil informações contábeis trimestrais com valores fictícios, que não refletiam a real situação financeira dos grupos de consórcio por ela administrados;

- a DN registrava na conta Cosif 1.2.9.90.00-5 – Aplicações Financeiras, no balancete consolidado dos grupos (Cadoc 4110), a aplicação de parte considerável dos recursos disponíveis dos grupos de consórcio no Fundo Caixa Fic Investidor RF LP – administrado pela Caixa Econômica Federal (CEF), na agência em Montes Claros (MG). Os demonstrativos contábeis apresentavam saldos significativos na rubrica em questão, conforme Tabela 1:

Tabela 1: Fundo Caixa Fic Investidor RF LP R\$	
Data-base	Saldo
30.06.2013	3.252.275,85
31.12.2013	3.357.073,92
30.06.2014	3.097.261,49
30.09.2014	2.890.344,86

- apesar dos registros realizados pela DN, a CEF informou em e-mail de 12.11.2014, que a última movimentação ocorreu em 29.06.2012 e que, portanto, não havia saldo em 2014, encaminhando os respectivos extratos.

- os extratos bancários utilizados para a contabilização foram adulterados, fazendo constar saldos que não condiziam com as disponibilidades aplicadas, pois não havia recursos aplicados no referido fundo desde junho de 2012;

- conforme registrado no Termo de Comparecimento firmado com esta Autarquia em 04.12.2014, foi admitida a adulteração e também concedido prazo para a reposição dos recursos não aplicados. O não cumprimento da determinação, entre outras razões, ensejou a declaração do regime de liquidação extrajudicial da DN, objeto do Ato do Presidente nº 1.289, de 21 de janeiro de 2015."

Defesa:

Intimado, o acusado apresentou tempestivamente razões de defesa (fls. 118/179). Segundo a decisão recorrida, alegou, em suma, que: (i) a irregularidade foi capitulada no art. 24 da Circular nº 2.381, de 1993, e na Circular nº 1.273, de 1987, ambas editadas por esse Banco Central do Brasil, porém a competência para legislar sobre consórcios é exclusiva da União, conforme o disposto no art. 22, inciso XX, da Constituição Federal. Portanto, tais Circulares afrontam o citado dispositivo constitucional; (ii) o processo administrativo punitivo foi instaurado contra a

pessoa natural quando deveria ter sido contra a DN, uma vez que os atos alegados foram praticados pela empresa, por meio do seu gestor; (iii) conforme se verifica no Termo de Comparecimento, houve novação dos débitos encontrados pela fiscalização dessa Autarquia, aí incluídas todas as irregularidades apontadas, bem como a obrigação de cumprir o quanto ajustado. Se as obrigações novadas não foram cumpridas, cabe a esse Banco Central do Brasil, se interesse houver, tomar as medidas legais no sentido de fazer cumprir o que foi ali acordado, ficando as irregularidades anteriores extintas pela novação ocorrida, daí a nulidade do presente processo; (iv) foi acusado pelo cometimento de uma única irregularidade considerada grave, ao passo que em outras empresas do ramo a soma de irregularidades elaborada pela fiscalização gira em torno de vinte a trinta; (v) o ato praticado foi em defesa dos interesses da empresa e dos consorciados, pois o que levou à transferência dos recursos da conta consórcio foi o temor pelo grande número de bloqueios judiciais efetuados com base no sistema BACENJUD 2.0. No caso em tela, o crédito de clientes ou de trabalhadores foi debitado no saldo pertencente aos consorciados, o que não é legal nem justo. Constata-se que houve dezenas de bloqueios nas contas bancárias dos grupos de consorciados, feitos por determinação de juízes do trabalho em execuções trabalhistas nas quais a DN não era executada, mas sim outras empresas do mesmo grupo econômico; (vi) desesperada com tal situação, na qual vultosas quantias foram bloqueadas nas contas dos grupos de consórcio, a DN ajuizou embargos de terceiros nas execuções pleiteando a devolução dos valores indevidamente bloqueados judicialmente, o que é comprovado pelos dois embargos acostados aos autos, afora dezenas de outros também feitos indevidamente nas contas dos grupos. Em vista da demora para resolver na via judicial, não restou alternativa sendo tomar medidas eficazes para que a prática perpetrada pelos juízes trabalhistas não tivesse êxito, agindo de boa-fé e sem lesar ninguém; (vii) como consta na conta vinculada, já restituiu a maioria dos valores transferidos e o restante está sendo providenciado. Com o retorno dos recursos, tem-se que não houve qualquer prejuízo, seja para os consorciados, seja para o fisco, tampouco para terceiros, demonstrando ser desnecessário este processo administrativo; e (viii) requer bom senso no sentido de acatar as preliminares arguidas ou, no mérito, relevar a falha cometida e julgar improcedente o presente processo, com seu imediato arquivamento.

Decisão:

Em decisão proferida no dia 14.03.2016 (fls. 189/191), o BACEN concluiu restar comprovada a irregularidade consistente na elaboração de demonstrações financeiras e contábeis que não refletiam com fidedignidade e clareza a real situação econômico-financeira da empresa DN, em desacordo com a regulamentação vigente, decidindo aplicar a pena de multa no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais) ao Sr. Dimer Rosse Antunes Domingues, com fulcro no art. 42, inciso VI, da Lei nº 11.795/08.

Inicialmente o BACEN refutou as preliminares, enfatizando, em suma, que: (i) no tocante à alegação de inconstitucionalidade, este não é o foro adequado para questionamentos da espécie, sendo de alçada do Poder Judiciário; (ii) o art. 7º, inciso V, da Lei nº 11.795/08, estabelece que compete ao BACEN fiscalizar as operações de consórcio, as administradoras de consórcio e os atos dos respectivos administradores e aplicar as sanções. O art. 24 da Circular nº 2.381, de 1993, editada ao amparo daquele diploma legal, estabeleceu que se aplicam às administradoras de consórcio as normas, critérios e procedimentos previstos no Cosif. A par disso, o art. 42 da referida Lei prescreve que o desrespeito aos seus dispositivos, às normas infralegais e aos contratos de participação em grupo de consórcio, por adesão, sujeitam tais empresas e seus administradores às sanções cabíveis. Assim, o BACEN agiu dentro da sua esfera de competência legalmente prevista; (iii) de acordo com o art. 42 da Lei nº 11.795/08, são passíveis de punição tanto a administradora de consórcio quanto os gestores, cabendo ao BACEN, no exercício de sua competência discricionária, decidir quem deve figurar no polo passivo do processo administrativo; (iv) o fato de o indiciado ter subscrito Termo de Comparecimento (fls. 88-90), em 4.12.2014, não constitui novação nem extingue ou substitui a obrigação anterior de observância à regulamentação em vigor. A circunstância de eventualmente ter havido restituição de parte dos valores transferidos também não tem o condão de descaracterizar o ilícito administrativo nem, tampouco, de impedir a instauração de processo administrativo punitivo; (v) quanto à alegação de boa-fé, os dispositivos regulamentares e legais atinentes não exigem a averiguação da intenção do agente, caso comprovada a infração; (vi) a alegação de que não houve qualquer prejuízo, seja para os consorciados, para o fisco ou para terceiros, também não auxilia o indiciado, pois a

configuração da suposta irregularidade não requer considerações a respeito dos eventuais prejuízos e efeitos que da sua prática tenham decorrido; (vii) o indiciado deve se defender do relato que tipifique conduta punível constante da intimação, sendo a quantidade de irregularidades irrelevante para dirimir a questão controversa, tampouco serve para atestar que determinada empresa tenha uma conduta mais aderente às normas do que outras, até porque, devido à sua magnitude, um ilícito pode se revestir de maior gravidade do que várias infrações de menor potencial lesivo.

No mérito, verificou o BACEN que farta documentação demonstrava que parte significativa dos recursos disponíveis dos grupos de consórcio da DN, registrados na conta 1.2.9.90.00-5 — Aplicações Financeiras, estava aplicada no Fundo Caixa Fic Investidor RF LP, conforme detalhou:

"10.1 Na data-base de 30.6.2013, observa-se no documento 4110 — Demonstração dos Recursos de Consórcio — que o saldo da referida conta era de R\$4.767.891,99 (fl. 27). Os Relatórios Circunstanciados de Auditoria, elaborados pela Prove Auditoria e Contabilidade — Prove (fl. 16) a Planilha de Conciliação Bancária — Grupos, da própria DN (fl. 24), e o Extrato Fundo de Investimento (fl. 26) indicam que, desse montante, R\$3.252.275,85 estavam aplicados no fundo em questão.

10.2 Na data-base de 31.12.2013, observa-se no documento 4110 — Demonstração dos Recursos de Consórcio — que o saldo da referida conta era de R\$5.144.313,48 (fl. 49). Os Relatórios Circunstanciados de Auditoria, de autoria da Prove (fl. 38-v), a Planilha de Conciliação Bancária — Grupos, da DN (fl. 46), e o Extrato Fundo de Investimento (fl. 48) indicam que, desse montante, R\$3.357.073,92 estavam aplicados no fundo em questão.

10.3 Na data-base de 30.6.2014, observa-se no documento 4110 — Demonstração dos Recursos de Consórcio — que o saldo da referida conta era de R\$4.502.624,47 (fl. 70). Os Relatórios Circunstanciados de Auditoria, de autoria da Prove (fl. 59-v), a Planilha de Conciliação Bancária — Grupos, da DN (fl. 67), e o Extrato Fundo de Investimento (fl. 69) indicam que, desse montante, R\$3.097.261,49 estavam aplicados no fundo em questão.

10.4 Na data-base de 30.9.2014, observa-se no documento 4110 — Demonstração dos Recursos de Consorcio que o saldo da referida conta era de R\$3.941.327,87 (fl. 75). A Planilha de Conciliação Bancária — Grupos, da DN (fl. 72), e o Extrato Fundo de Investimento (fl. 74) indicam que, desse montante, R\$2.890.344,86 estavam aplicados no fundo em questão."

No entanto, consignou o BACEN que em resposta à sua requisição (fls. 77/78),

"[...] a CEF informou, em e-mail de 12.11.2014, que não havia saldo no Fundo Caixa Fic Investidor RF LP, de titularidade da DN, no ano de 2014, e que o último movimento havia ocorrido em junho de 2012, juntando os respectivos comprovantes de janeiro a setembro de 2014 (fls. 79-87).

12. Por seu turno, conforme Termo de Comparecimento, de 04.12.2014 (fls. 88-90), o indiciado foi cientificado dos fatos apurados em inspeção realizada na DN e nos grupos por ela administrados na data-base de 30.9.2014, na qual se evidenciou o grave comprometimento da situação econômica da Administradora devido ao patrimônio líquido negativo de R\$2.788 mil após os ajustes realizados pela supervisão. Também foi alertado sobre o fato particularmente grave da inexistência nessa data da aplicação no Fundo Caixa Fic Investidor RF LP, no valor de R\$2.890 mil, que deveria estar disponível para os grupos de consórcio. Ao tempo que foi concedido o prazo de trinta dias para que tal valor fosse reposto e aplicado conforme a regulamentação em vigor, o indiciado declarou não existirem tais recursos e que os extratos enviados a esta Autarquia foram adulterados (fl. 89).

13. No tocante ao argumento de que transferiu os recursos das contas dos grupos de consórcio por desespero em decorrência de diversos bloqueios com base no sistema BACENJUD, ressalte-se que os bloqueios judiciais porventura existentes não justificam ou legitimam a conduta do defendente. Com efeito, diante da situação de risco invocada, incumbiria ao indiciado buscar a preservação dos interesses da DN e dos consorciados,

utilizando-se dos remédios jurídicos apropriados, porém de forma alguma autorizaria a adoção de medidas que atentassem contra o arcabouço legal e regulamentar."

Assim, ficou evidenciado que não havia saldo no Fundo Caixa Fic Investidor RF LP da CEF, nas datas-base de 30.06.2014 e 30.09.2014, restando caracterizado para o BACEN que as demonstrações financeiras e contábeis não refletiram com fidedignidade e clareza a real situação econômico-financeira da DN.

No tocante à responsabilidade, entendeu a Autarquia recair sobre o Sr. Dimer Rosse Antunes Domingues, eis que diretor presidente da DN à época dos fatos, representante perante o BACEN, ativa e passivamente, em todos os seus atos e termos, consoante o disposto na cláusula sétima da 37ª Alteração Contratual, de 03.10.2012 (fls. 103/183), bem como signatário do aludido Termo de Comparecimento, em que admitiu a adulteração dos extratos enviados ao BACEN.

Recurso Voluntário:

Regularmente intimado da decisão, em 07.04.2016 o apenado apresentou recurso voluntário ao Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (fls. 195/208), repisando os argumentos trazidos em ocasião da defesa anteriormente apresentada, alegando adicionalmente, em síntese, que: (i) o processo está tramitando perante a gerência técnica do BACEN, logo é o lugar adequado para se fazer quaisquer questionamentos acerca do mesmo, inclusive com relação à inconstitucionalidade arguida; (ii) não é ato de competência discricionária do BACEN instaurar processo administrativo contra a administradora de consórcios ou seu sócio administrador, pois não é esta a redação do art. 42, da Lei nº 11.795/08, no que se equivocou a decisão recorrida; (iii) quem deve figurar no polo passivo é a empresa e não a pessoa natural. Atendo-se ao princípio da eventualidade, tem-se que, na pior das hipóteses, tanto a administradora como o sócio administrador devem figurar no polo passivo do presente processo; (iv) é inegável a existência de novação com o fato de ter o Recorrente assinado o Termo de Comparecimento de 01.12.2014, sendo o art. 360 do Código Civil totalmente ignorado pela decisão recorrida; (v) é hipótese de inexigibilidade de conduta diversa, porque o fato praticado pelo Recorrente foi em defesa dos interesses da empresa e, principalmente, dos consorciados; (vi) a multa aplicada é extremamente onerosa e excessiva, de modo que deve ser reduzida em patamar justo e razoável, se mantida; (vii) requer o arquivamento do presente processo administrativo.

Remessa ao CRSFN:

O recurso foi autuado perante este Conselho no dia 20.04.2016, prosseguindo-se com o sorteio e o envio dos autos ao Conselheiro Relator, conforme fls. 210 e seguintes.

É o relatório.

Flávio Maia Fernandes dos Santos - Conselheiro Relator

O Recorrente, ex-administrador da DN Administradora de Consórcios Ltda. – Em Falência, reconheceu que adulterou extratos da CEF para que constassem recursos em fundo de investimento que já tinham sido sacados, pretendendo justificar sua conduta sob o argumento que a Justiça do Trabalho estava bloqueando várias contas da sociedade por dívidas trabalhistas de outras empresas relacionadas.

O Bacen rebateu com propriedade, a meu ver, essa argumentação:

"..., ressalte-se que os bloqueios judiciais porventura existentes não justificam ou legitimam a conduta do defendente. Com efeito, diante da situação de risco invocada, incumbiria ao indiciado buscar a preservação dos interesses da DN e dos consorciados, utilizando-se dos remédios jurídicos apropriados, porém de forma alguma autorizaria a adoção de medidas que atentassem contra o arcabouço legal e regulamentar."

Não é o caso de inexigibilidade de conduta diversa, portanto, como sustentado no recurso.

As outras razões trazidas no recurso também não merecem prosperar. Senão vejamos:

a) foi repisado o argumento, já apresentado na defesa, de que o Bacen não teria competência constitucional/legal para a instauração deste processo relativo a consórcio. O Bacen, no entanto, também afastou com muita propriedade o argumento na decisão recorrida: o art. 7º, inciso V, da Lei nº 11.795/08, estabelece que compete ao Bacen fiscalizar as operações de consórcio, as administradoras de consórcio e os atos dos respectivos administradores e aplicar as sanções. O art. 24 da Circular nº 2.381, de 1993, editada ao amparo daquele diploma legal, estabeleceu que se aplicam às administradoras de consórcio as normas, critérios e procedimentos previstos no Cosif. A par disso, o art. 42 da referida Lei prescreve que o desrespeito aos seus dispositivos, às normas infralegais e aos contratos de participação em grupo de consórcio, por adesão, sujeitam tais empresas e seus administradores às sanções cabíveis. Assim, o Bacen agiu dentro da sua esfera de competência legalmente prevista, não havendo infração a norma constitucional ou legal.

b) foi também repisado o argumento de que quem deveria figurar no polo passivo seria a pessoa jurídica e não a pessoa natural. Poderiam até ser ambas, mas jamais só a pessoa física. Esse argumento, de igual modo, foi afastado com propriedade na decisão recorrida, pois, de acordo com o art. 42 da Lei nº 11.795/08, são passíveis de punição tanto a administradora de consórcio quanto os gestores, cabendo ao BACEN, no exercício de sua competência discricionária, decidir quem deve figurar no polo passivo do processo administrativo.

c) a alegação de ter havido novação, pelo fato de ter o Recorrente subscrito o Termo de Comparecimento de 01.12.2014, também não se sustenta, pois, conforme consta da decisão recorrida, o fato de o indiciado ter subscrito Termo de Comparecimento (fls. 88-90), em 4.12.2014, não constitui novação nem extingue ou substitui a obrigação anterior de observância à regulamentação em vigor. A circunstância de eventualmente ter havido restituição de parte dos valores transferidos não tem o condão de descaracterizar o ilícito administrativo.

d) por fim, foi alegado no recurso que a multa aplicada seria extremamente onerosa e excessiva, de modo que deveria ser reduzida a patamar justo e razoável. Não acolho esse entendimento, já que a multa de R\$ 100.000,00 está dentro do que usualmente tem sido aplicado em casos da espécie.

Assim, nego provimento ao recurso, mantendo o teor da decisão recorrida também por seus próprios fundamentos.

É o voto.

Flávio Maia Fernandes dos Santos – Conselheiro Relator.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Maria Melo Netto Oliveira, Presidente**, em 29/09/2016, às 21:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Flávio Maia Fernandes dos Santos, Conselheiro Relator**, em 30/09/2016, às 16:50, 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 **0006489** e o código CRC **6FFD4827**.

Referência: Processo nº 10372.000423/2016-21

SEI nº 0006489