BANCO CENTRAL DO BRASIL

PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – PE 266783

Acusados: Cooperativa Mista Roma
Adelino da Conceição Basilio
Antônio Roberto Gosman
Carlos Eduardo Inglesi
Daniela Parigi de Freitas
Elisabete Reiko Tsunoda
Marcos Antônio Giacomazzi
Pedro Rodrigues da Costa
Raquel Rocha

RELATÓRIO

I – Da Acusação

1. Os acusados foram citados a apresentar defesa no presente processo administrativo sancionador – PAS em face da irregularidade a seguir descrita.

1.1 Irregularidade: realizar operações no Sistema de Consórcios em desacordo com os princípios previstos em lei e com as normas legais e regulamentares, desviando-se da finalidade do comprometimento dos valores captados à necessária aquisição de um bem ou serviço, do autofinanciamento e do consórcio como instrumento de progresso social e de acesso a bens e serviços de forma isonômica.

1.1.1 Capitulação:

- art. 3º, incisos I e XVII, da Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017;
- arts. 1º e 2º, combinado com art. 15, §§ 2º e 3º, da Lei nº 11.795, de 8 de outubro de 2008;
- art. 4º, incisos I e III, da Resolução BCB nº 155, de 14 de outubro de 2021 (art. 1º, inciso I, da Circular nº 3.558, de 16 de setembro de 2011);
- arts. 2º, 18, 19 e 21 da Resolução BCB nº 93, de 6 de maio de 2021 (arts. 4º, 18, 19 e 21 da Circular nº 3.856, de 10 de novembro de 2017); e
- arts. 2º, 3º, 4º, 7º, 8º e 9º da Resolução BCB nº 260, de 22 de novembro de 2022 (arts. 1º, 2º e 4º da Circular nº 3.078, de 10 de janeiro de 2002).

1.1.2 Descrição das ocorrências:

- de 1º.9.2019 a 7.10.2023, a Cooperativa Mista Roma (Consórcio Roma) estruturou e executou modelo de negócio de consórcios e realizou operações que se desviaram da finalidade prevista em lei, que é a de "propiciar a seus integrantes, de forma isonômica, a aquisição de bens ou serviços, por meio do autofinanciamento" (art. 2º da Lei nº 11.795, de 2008);
- o Consórcio Roma adotou modelo de negócio que violou os princípios do mutualismo, do comprometimento dos valores captados à necessária aquisição de um bem ou serviço, do autofinanciamento e do consórcio como instrumento de progresso social e de acesso a bens e serviços de forma isonômica, na medida em que:

a) Realizou oferta inadequada de cotas de consórcio e descumpriu reiteradamente as recomendações da auditoria interna relativas aos modelos de vendas e de negócio:

- a Administradora adotou modelo de negócio caracterizado pela recorrente oferta de cotas mediante promessa de contemplação em prazo certo e sem a devida transparência;
- de 571 denúncias e reclamações registradas no período de 2016 a 2023 contra a Administradora no Sistema de Registro de Demandas do Cidadão – RDR, mais da metade se tratou de ausência de prestação de informações sobre as regras do consórcio, oferta ou prestação de informação inadequada a respeito dos produtos, insatisfação com a resposta prestada pela Administradora, publicidade enganosa e ausência de transparência nas relações contratuais;
- de 2021 a 2023, a oferta e atendimento inadequados representam 76% das 324 reclamações registradas;
- a auditoria interna, Auditoria 1, avaliou as operações realizadas pela Administradora de 1º.9.2019 a 30.11.2021 e, recorrentemente, apontou irregularidades de oferta inadequada de cotas de consórcio, excesso de reclamações e exclusões, inefetividade das medidas corretivas tomadas pela Administradora e urgência de revisão do modelo de vendas e negócios;
- o Relatório Circunstanciado de Auditoria Interna de 6.2.2020 apontou que, das 543 demandas registradas nos períodos de 1º.9.2019 a 31.12.2019 e de 24.1.2020 a 4.2.2020, as divergências nas vendas, ou seja, venda de cotas contempladas (460 demandas), e a propaganda enganosa (15 demandas) representavam 87%;
- em 7.2.2020, em manifestação ao Banco Central do Brasil – BCB, a acusada afirmou que acataria integralmente as recomendações da auditoria após avaliação de seus impactos comerciais e financeiros;
- porém o Relatório de Auditoria Interna de 2020, realizado para o período de 1º.7.2020 a 13.10.2020, apontou a continuidade das irregularidades das vendas, em específico a promessa de contemplação com prazo certo, como sendo o principal motivo de devolução de valores na Administradora em julho e setembro de 2020, demonstrando que a administração do Consórcio Roma efetivamente não atendeu às suas recomendações;
- em manifestação apresentada ao BCB em 20.10.2020, o Consórcio Roma declarou que não havia medidas saneadoras desses problemas;
- o Relatório de Auditoria, data-base 30.6.2021, conclui pelo elevado e preocupante número de reclamações recorrentes e centradas na divergência de vendas, com necessidade de revisão urgente do modelo de vendas;
- o Relatório de Auditoria, data-base 30.11.2021, atesta a falta de efetividade das medidas de controle por parte do Consórcio Roma, concluindo não ter havido o devido tratamento da divergência das vendas decorrentes da oferta inadequada de cotas, responsável por cancelamentos e devoluções de valores representativos de 27% das demandas da Central de Relacionamento de Clientes, e que o modelo de negócios baseado na contratação de representantes para a colocação de cotas a nível nacional, com elevadas antecipações de taxas, necessita de revisão e impõe risco de responsabilização judicial e administrativa;

- o RDR 2023/53640 (doc. 19) exemplifica o procedimento irregular de oferta de cotas com promessa de contemplação, em que a consorciada relata ter adquirido do Consórcio Roma por meio de lance uma carta de crédito "pré-aprovada", "não igual aos consórcios tradicionais", e com "vagas exclusivas", mas que não recebeu a carta. Em atendimento gravado pela consorciada, esta questiona a representante se pode mencionar ao pós-venda algo do que foi conversado com a representante, que a orienta a confirmar as informações presentes no contrato, a despeito de não traduzirem os termos acordados entre elas, e a instrui a desligar o telefone em caso de dúvidas durante a ligação do pós-venda;
- relatórios da Auditoria 2, referentes ao primeiro e ao segundo semestres de 2022, concluem que a Administradora não estava formalizando o plano de ação para as recomendações realizadas pela auditoria interna, pelo BCB e pelos demais setores, e que os apontamentos feitos pelo BCB, em 21.12.2018, continuavam com pontos a serem regularizados;
- apesar da determinação do BCB, em 9.8.2023, para apresentar explicações exaustivas e detalhadas para o fato reportado de que "a Roma não está formalizando o plano de ação para as recomendações realizadas pela auditoria interna, Bacen e demais setores", a Administradora, em resposta de 7.10.2023, não apresentou justificativas ou explicações para as ocorrências, nem os planos de ação solicitados;

b) Impediu o devido autofinanciamento:

- o foco de negócio do Consórcio Roma é obter rapidamente valores expressivos a título de taxa de administração em detrimento da arrecadação de fundo comum, da promoção de contemplação de seus consorciados e de sua finalidade;
- no mercado de consórcios como um todo, a média histórica compreendida entre o terceiro trimestre de 2011 e o segundo trimestre de 2022 para a razão do volume arrecadado de taxas de administração sobre o total direcionado para o fundo comum era de 18%.
- apenas o grupo 0020 mantinha a média mais próxima (24%) da média do mercado (18%), todos os outros grupos mantinham pelo menos seis vezes a média do mercado, assim distribuídos: dois grupos pelo menos 23 vezes acima, doze grupos pelo menos dez vezes acima e oito grupos pelo menos seis vezes acima da média do mercado;
- dessa forma, em 95,65% dos grupos de consórcios, mais de 50% do que foi arrecadado desde o início dos grupos até o fim do primeiro semestre de 2022, entre taxas e fundo comum, foram destinados exclusivamente à remuneração da própria Administradora e não para viabilizar as contemplações;
- em 60,87% destes grupos os valores arrecadados a título de taxa de administração representaram mais de 70% dos valores destinados à composição do fundo comum;
- Relatório de Auditoria Interna, data-base 30.9.2021, assim aponta o excesso de arrecadação de taxas de administração antecipada em detrimento da formação do fundo comum:

> A média de contemplação mensal tem a tendência de ser menor no início do grupo em formação em função da Antecipação da Taxa de Administração em detrimento do Fundo Comum. Como as reposições dos excluídos são agilizadas em função do inadimplemento, a média de contemplação não foi prejudicada,

ficando, no entanto, a postergação do problema de caixa ao final do grupo, quando haverá necessidade de desencaixe para devolução aos excluídos;

- este cenário demonstra que o modelo de negócio operado pelo Consórcio Roma, em detrimento do autofinanciamento dos grupos de consórcios, visa auferir rentabilidade desproporcionalmente maior em relação aos recursos necessários à aquisição de bens e serviços (fundo comum);

c) Não priorizou a aquisição de bens e serviços:

- a proporção de consorciados excluídos em relação ao total de consorciados ativos no Consórcio Roma foi muito superior à média do segmento;
- no mercado de consórcios, como um todo, a média da proporção entre consorciados excluídos e ativos era de 0,95, ou seja, para cada 100 consorciados ativos havia 95 consorciados excluídos nos grupos de consórcio;
- no Consórcio Roma, no último trimestre de 2022, essa razão era da ordem de 5,66, ou seja, para cada 100 consorciados ativos havia 566 consorciados excluídos;
- análise dos grupos ativos do Consórcio Roma revelou que apenas um grupo se encontra próximo da média do segmento (0,95), o grupo 00022, por exemplo, apresentava 4.108 consorciados excluídos em relação a 184 ativos, com uma proporção de excluídos 22,33 vezes maior que de ativos;
- em 60,87% dos grupos analisados, a quantidade total de excluídos foi mais de cinco vezes maior que a de consorciados ativos;
- Relatório de Auditoria Interna, data-base de 30.9.2021, aponta a prática de exclusão sistemática de cotas inadimplentes de consorciados não contemplados e o elevado volume de consorciados que não pagam a 2ª e a 3ª parcelas;
- no segmento de consórcios como um todo, o crescimento de consorciados ativos e excluídos tem sido próximo, mantendo-se uma proporção entre ambos perto de 50%;
- no Consórcio Roma, a quantidade de consorciados excluídos cresceu persistentemente a uma taxa superior à taxa de crescimento da quantidade de consorciados ativos desde dezembro de 2016, em decorrência do comportamento da Administradora de permitir, reiteradamente, um grande volume de vendas ofertadas inadequadamente por empresas conveniadas, gerando um número elevado de pedidos de cancelamentos e, portanto, de exclusões;
- a Administradora também se destacou negativamente em relação ao segmento quando comparado seu índice de exclusão e a razão dos valores de taxa de administração em relação aos recursos destinados ao fundo comum, conforme análise dos dados de setembro de 2019 e setembro de 2023;
- no segmento de consórcios, o índice de contemplação de consorciados ativos esteve entre 50% e 60% no período compreendido entre dezembro de 2016 e dezembro de 2022, enquanto, no Consórcio Roma, as contemplações de consorciados ativos alcançaram, no máximo, 20%;

- enquanto no segmento como um todo os consorciados ativos representam cerca de 50% do total, no Consórcio Roma esses consorciados representavam apenas 15%, pois 85% dos consorciados eram excluídos nessa Administradora e, para estes, o nível de contemplações foi ainda mais reduzido, com níveis inferiores a 4%;
- enquanto o segmento de consórcios contemplou entre 17% e 22% dos seus consorciados excluídos, no período entre dezembro de 2016 e dezembro de 2022, o Consórcio Roma contemplou entre 0,59% e 3,33%;
- para o período de junho de 2019 a junho 2023, o segmento de consórcios apresentou uma média do índice de contemplação de 26,65%, enquanto o Consórcio Roma apresenta um índice médio de 2,56%;
- o Consórcio Roma contrariou o comportamento do segmento de consórcios a ponto de a Associação Brasileira de Administradoras de Consórcios – ABAC emitir uma notificação ao BCB no final de 2018, Expediente ABAC/Dir/048/2018, externando preocupações pelo dano reputacional que o Consórcio Roma estava causando no Sistema de Consórcios;

d) Não preservou a isonomia na aquisição de bens e serviços:

- de janeiro de 2017 a dezembro de 2023, 5% das contemplações foram realizadas a pessoas físicas e jurídicas que possuíam relacionamento com o Consórcio Roma, correspondendo a 9% do volume total de crédito pago;
- nessa relação de contemplados que violam diretamente as vedações dispostas no art. 15, §§ 2º e 3º, da Lei nº 11.795, de 2008, constam o diretor-presidente, sócios-diretores, gestores, a própria Administradora e empresas individuais de sócios-diretores, com contemplações que ocorreram em grupos que estavam em andamento e que ainda não haviam contemplado seus demais consorciados:
    - a própria Cooperativa Mista Roma, contemplada uma vez, em R$73.404,56 de crédito pago;
    - o sócio-diretor Adelino da Conceição Basilio, contemplado uma vez, em R$202.502,71 de crédito pago;
    - o diretor-presidente Marcos Antônio Giacomazzi, contemplado uma vez, em R$153.197,26 de crédito pago;
    - a sócia-diretora Elisabete Reiko Tsunoda, contemplada uma vez, em R$50.021,42;
    - a sócia-diretora Daniela Parigi de Freitas, contemplada uma vez, em R$38.548,15 de crédito pago;
    - o diretor jurídico Carlos Eduardo Inglesi, contemplado seis vezes, totalizando R$300.234,90;
    - um diretor executivo e cooperado conselheiro, contemplado 33 vezes, totalizando R$2.420.463,52 de crédito pago;
    - a Empresa Individual de Responsabilidade Limitada de Raquel Rocha, diretora executiva e ex-ouvidora do Consórcio Roma, contemplada 34 vezes, totalizando R$2.699.837,31;

- um diretor regional, contemplado uma vez, em R$91.494,10;
- uma gestora de grupos de consórcios, contemplada quatro vezes, totalizando R$1.709.294,81 de crédito pago;
- um gestor de parcerias no Consórcio Roma, contemplado três vezes, totalizando R$462.249,24 de crédito pago;
- um gestor regional, contemplado cinco vezes, totalizando R$303.282,55 de crédito pago;

– além dessas contemplações, houve expressivo volume de contemplações de parentes e de empresas de parentes de sócios-diretores do Consórcio Roma, além de empresas conveniadas cuja sociedade tenha sido constituída por algum sócio-diretor do Consórcio Roma, sugerindo tentativas de contornar as restrições impostas pela lei, sendo:

- crédito pago a 67 contemplações, totalizando R$11.655.841,13, de parentes e empresas de parentes do sócio-diretor Adelino da Conceição Basilio, além de empresas em que ele constou como sócio, muitas das quais empresas conveniadas ao próprio Consórcio Roma;
- quatro contemplações, totalizando R$226.449,78 de crédito pago, a cooperado-conselheiro, sócio-administrador de empresa conveniada ao Consórcio Roma e parente do sócio-diretor do Consórcio Roma, Antônio Roberto Gosman, e uma contemplação de R$130.000,00 de crédito pago a outra também parente sua;

– identificadas 53 contemplações de funcionários, de sócios de empresas conveniadas e de empresas conveniadas do Consórcio Roma, totalizando R$2.980.592,32 de crédito pago, cuja efetivação ocorreu, em cerca de 90% dos casos, por meio de ofertas de lance, distorcendo o processo de contemplação que deveria ser feito com isonomia;

– o volume de recursos pagos em processos de contemplação de consorciados que configuram quebra de isonomia totaliza R$18.002.168,88, de 1º.9.2019 a 31.10.2023;

– os dados analisados até março de 2023 indicam que 79% das contemplações realizadas (2.746) ocorreram via lance, modalidade da qual apenas consorciados ativos podem participar e 21% via sorteio (713), da qual participam ativos e excluídos;

– a prevalência da modalidade lance contribuiu para que a proporção final de contemplações tenha sido bem mais favorável aos ativos, o que levou ao resultado de 20% dos ativos contemplados e de apenas 1% dos excluídos;

– o próprio regulamento do Consórcio Roma prevê, contudo, em seu art. 21, § 1º, que "somente após a realização de sorteio, ou não tendo ocorrido por insuficiência de recursos, serão admitidas as contemplações por lance";

– em nenhum dos trabalhos de auditoria, porém, foram identificados problemas de recursos dos grupos que indicassem, reiteradamente, a impossibilidade de realização de sorteios e consequente prevalência de contemplações por lance.

2. Os acusados respondem, individualmente, pela irregularidade especificada nas citações, conforme apontado no Quadro 1:

Quadro 1 – Acusados e Períodos de Gestão

Nome	CNPJ/CPF	Cargo	Período de gestão
Cooperativa Mista Roma	61.550.836/0001-54	-	-
Adelino da Conceição Basilio	***.955.298-**	Diretor tesoureiro	3.5.2017 a 21.3.2024
Antônio Roberto Gosman	***.516.698-**	Diretor secretário	3.5.2017 a 24.3.2020
		Diretor-presidente	25.3.2020 a 21.9.2022
		Diretor geral	Desde 22.9.2022
		Presidente do Conselho de Administração (CA)	22.9.2022 a 21.3.2024
Carlos Eduardo Inglesi	***.202.028-**	Diretor jurídico	Desde 22.9.2022
Daniela Parigi de Freitas	***.363.498-**	Secretária do CA	22.9.2022 a 21.3.2024
Elisabete Reiko Tsunoda	***.323.438-**	Diretora secretária	20.7.2022 a 21.9.2022
		Secretária do CA	22.9.2022 a 21.3.2024
Marcos Antônio Giacomazzi	***.561.878-**	Diretor presidente	3.5.2017 a 24.3.2020
		Diretor secretário	25.3.2020 a 19.7.2020
Pedro Rodrigues da Costa	***.494.076-**	Secretário do CA	22.9.2022 a 21.3.2024
Raquel Rocha	***.491.588-**	Diretora adm. financeira	Desde 22.9.2022
		Secretária do CA	22.9.2022 a 21.3.2024

II – Da Defesa

3. Regularmente citados (docs. 43-51/61/81/85/106), somente o Consórcio Roma e Raquel Rocha apresentaram, tempestivamente, suas defesas (docs. 87–96/107), alegando, em síntese, que:

3.1 Preliminares:

– a imputação é genérica, sem indicação precisa dos dispositivos legais violados, o que afronta o princípio da motivação, pois não se encontra no PAS concreta e contextualizada indicação dos pressupostos de fato e de direito que se vinculem a um dispositivo legal violado.

3.2 Realização de oferta inadequada de cotas de consórcio e descumprimento reiterado das recomendações da auditoria interna relativas a problemas nos modelos de vendas e de negócio:

– não há mais oferta inadequada de cotas de consórcio, descumprimento reiterado das recomendações da auditoria interna nem continuidade de prática irregular e de medidas inefetivas para sua coibição;

– as recomendações de auditoria foram, na medida do possível e a seu tempo, adotadas, tendo motivado a reestruturação da governança;

– o Relatório de Auditoria referente ao exercício de 2022 e o Relatório de Sistema de Controles Internos relativo ao exercício de 2023 mencionam o período de 1º.9.2019 a 7.10.2023 e comprovam que o Consórcio Roma adotou recomendações anteriores, sendo que o último confirma que todas as recomendações e apontamentos anteriores foram regularizados ou estavam no prazo estabelecido no plano de ações para formalização;

– um dos planos de ação foi ignorado pela acusação;

– o CA do Consórcio Roma reuniu-se em outubro de 2023 para verificação do cumprimento do plano de ação para recomendações e apontamentos abertos em 2022;

- desde o ano de 2019, foram distratados 57 representantes comerciais por reclamação procedente no RDR do BCB: um representante em 2019, três em 2020, sete em 2021, dezenove em 2022, 21 em 2023 e os demais em 2024;
- mera reclamação não é parâmetro para identificar um "negócio lesivo aos consorciados da instituição", sendo necessário analisar o volume de consorciados que ingressam nos grupos;
- a citação mencionou número de demandas judiciais sem análise do mérito de nenhuma delas;
- das 423 demandas encerradas no ano de 2024, somente 44 tiveram decisão de devolução dos valores;
- as recomendações de auditoria e a nova governança produziram efeito nas reclamações em RDR que, no primeiro e segundo semestres de 2024, caíram para a sexta (índice de 1.562,98) e décima (índice de 558,79) posição, respectivamente, já tendo ocupado a segunda posição no primeiro semestre de 2021 (índice de 5.014,17) e a terceira posição no segundo semestre de 2021 (índice de 4.134,08); no primeiro semestre de 2025, há apenas uma reclamação procedente até o mês de abril;
- no site ReclameAqui, a nota era 6.3 em julho de 2023 e evoluiu para 7.9 em agosto de 2024.

3.3 Impedimento ao devido autofinanciamento:

- não se levou em conta o disposto no art. 27, § 3º, da Lei nº 11.795, de 2008, desconsiderando a legal antecipação de taxa para ingressantes em grupo em andamento, inclusive para grupo recém-constituído. Fosse como afirmou a acusação, essas contemplações não ocorreriam em tal volume;
- há priorização na aquisição de bens e manutenção de consorciados ativos, tendo ocorrido, a partir da readequação de governança em setembro de 2022, aumento de consorciados ativos e redução de excluídos;
- em junho de 2021, 92,05% das cotas comercializadas se davam de maneira adesionada (alto recebimento de taxa em razão de parcela inicial elevada) e apenas 4,95 % de maneira linear. Em julho de 2023, como consequência da adoção de nova governança, ingressaram na tabela linear 69,78% das cotas e na tabela adesionada, 30,32%.

3.4 Não priorização da aquisição de bens e serviços:

- é necessário registrar o volume de contemplações, quer por sorteio ou lance, de ativos e inativos (excluídos). Documento contendo descritivo de todas as contemplações havidas sob a administração do Consórcio Roma contradiz a afirmação contida na acusação, demonstrando que houve significativa contemplação de consorciados excluídos.

3.5 Não preservação da isonomia na aquisição de bens e serviços:

- conforme o Estatuto, administradores e gestores, bem como empresas coligadas ou controladas e seus administradores e gestores somente poderão concorrer por sorteio ou lance após a contemplação de todos os demais consorciados;

- em que pese a possibilidade de ter existido contemplações a pessoas impedidas, não há vedação à aquisição de cotas, possíveis de contemplação ou já contempladas, pela esmagadora maioria das pessoas físicas e jurídicas apontadas na acusação;
- a acusação confundiu valores pagos (crédito pago) e crédito total (crédito contratado): por vezes utilizou valor total do crédito, olvidando o pagamento e desconto do lance, por vezes utilizou valor efetivamente pago (crédito liberado para aquisição de bem e serviço). A cifra não está correta e, ainda que estivesse, a tabela "Volume de recursos de crédito pago a pessoas físicas e jurídicas com relacionamento com o Consórcio Roma" apresentada pela acusação não apresenta percentual capaz de configurar violação à isonomia, pois não seria desarrazoado ou desproporcional afirmar que 5% do total de contemplações ou 7% do total de crédito "privilegiou pessoas específicas em detrimento dos demais consorciados";
- as únicas pessoas impedidas de verem suas cotas contempladas, por sorteio ou lance, são aquelas que exerciam função de administração ou gestão na administração de consórcios;
- a título de exemplo, antigos diretores citados não foram contemplados no exercício do cargo: Adelino da Conceição Basílio, então diretor tesoureiro; Marcos Antônio Giacomazzi, então diretor secretário; e Elisabete Reiko Tsunoda, suplente de Diretoria;
- entre outras distorções, a acusação genericamente afirmou que as citadas cotas foram contempladas por sorteio (que foge de qualquer controle) ou por lance em assembleia, quando, na verdade, a maioria foi adquirida de terceiros por motivos diversos, como problema com documentação ou comprovação da capacidade financeira e recusa de bem dado em garantia;
- o Consórcio Roma incentivou seus parceiros, cooperados e colaboradores a adquirirem cotas de consórcio por serem pessoas próximas que dificilmente se tornariam inadimplentes, mantendo a saúde dos grupos e favorecendo maior número de contemplações; como a acusação indicou com impreciso número, 95% das contemplações são de terceiros.

3.6 Responsabilização:

- a acusação atribuiu cargos e funções com base em redes sociais, sem qualquer comprovação documental, e indicou pessoas que não exerciam qualquer função de administração ou gestão na Administradora;
- as pessoas físicas deveriam ser identificadas e responsabilizadas pelo período e condutas atribuídos à sua gestão;
- para fins de divisão de responsabilidades, deve-se considerar que a acusada Raquel Rocha assumiu cargo de gestão no CA em 22.9.2022.

4. É o relatório.

Brasília, 12 de setembro de 2025.

Climerio Leite Pereira
Chefe do Derad
Relator
(documento assinado digitalmente)

BANCO CENTRAL DO BRASIL

PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – PE 266783

VOTO

I – Do Mérito

Irregularidade: realizar operações no Sistema de Consórcios em desacordo com os princípios previstos em lei e com as normas legais e regulamentares, desviando-se da finalidade do comprometimento dos valores captados à necessária aquisição de um bem ou serviço, do autofinanciamento e do consórcio como instrumento de progresso social e de acesso a bens e serviços de forma isonômica

1. De acordo com o art. 3º, inciso I, da Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017, constitui infração punível realizar operações no Sistema de Consórcios em desacordo com princípios previstos em normas legais e regulamentares que regem a atividade autorizada pelo Banco Central do Brasil – BCB. Já os arts. 1º e 2º, combinado com o art. 15, §§ 2º e 3º, da Lei nº 11.795, de 8 de outubro de 2008, fundamentam o Sistema de Consórcios como instrumento de progresso social que se destina a propiciar o acesso ao consumo de bens e serviços, constituído por administradoras de consórcio e grupos de consórcio, e define o consórcio como a reunião de pessoas naturais e jurídicas em grupo, com prazo de duração e número de cotas previamente determinados, promovida por administradora de consórcio, com a finalidade de propiciar a seus integrantes, de forma isonômica, a aquisição de bens ou serviços, por meio de autofinanciamento.

2. Segundo a acusação, de 1º.9.2019 a 7.10.2023, a Cooperativa Mista Roma (Consórcio Roma) estruturou e executou modelo de negócio de consórcios e realizou operações que se desviaram da finalidade prevista em lei, com violação aos princípios do mutualismo, do comprometimento dos valores captados à necessária aquisição de um bem ou serviço, do autofinanciamento e do consórcio como instrumento de progresso social e de acesso a bens e serviços de forma isonômica, na medida em que: a) realizou oferta inadequada de cotas de consórcio; b) impediu o devido autofinanciamento em decorrência de distorções na formação do fundo comum; c) não priorizou a aquisição de bens e serviços ao manter níveis demasiadamente baixos de contemplação e demasiadamente altos de exclusão de consorciados, de forma persistente e significativamente distante dos níveis médios do mercado; e d) não preservou a isonomia na aquisição de bens e serviços, tendo concentrado contemplações em pessoas físicas e jurídicas com algum relacionamento com a Administradora.

2.1 Realização de oferta inadequada de cotas de consórcio.

2.1.1 De 571 denúncias e reclamações registradas no BCB no período de 2016 a 2023 contra a Administradora no Sistema de Registro de Demandas do Cidadão – RDR, mais da metade tratou de ausência de prestação de informações sobre as regras do consórcio, oferta ou prestação de informação inadequada a respeito dos produtos, insatisfação com a resposta prestada pela Administradora, publicidade enganosa e ausência de transparência nas relações contratuais.

2.1.2 Como exemplo, no RDR 2023/536408 há relato de consorciado informando ter adquirido, do Consórcio Roma, por meio de lance, carta de crédito "pré-aprovada", "não igual aos consórcios tradicionais", e com "vagas exclusivas", mas que não recebeu a carta.

2.1.3 Relatórios da auditoria interna, nas operações realizadas de 1º.9.2019 a 30.11.2021, apontaram que houve irregularidades como oferta inadequada, excesso de reclamações e

exclusões, inefetividade das medidas corretivas e urgência de revisão de modelo de vendas e negócios, com recomendações de saneamento.

2.1.4 Relatórios de auditoria relativos aos primeiro e segundo semestres de 2022 registraram que a Administradora não estava formalizando o plano de ação para as recomendações realizadas pela auditoria interna, pelo BCB e pelos demais setores, e que os apontamentos feitos pelo BCB, em 21.12.2018, continuavam com pontos a serem regularizados.

2.1.5 A Administradora não apresentou ao BCB justificativas ou explicações para as ocorrências, nem os planos de ação solicitados na Súmula de Apontamentos, conforme registro do sistema APS-Siscom em 7.10.2023.

2.2 Impedimento ao devido autofinanciamento.

2.2.1 Relatório de Auditoria Interna, data-base 30.9.2021, apontou o excesso de arrecadação de taxas de administração antecipadas, comprometendo o autofinanciamento e podendo gerar problema de caixa no final do grupo.

2.2.2 O mercado de consórcios como um todo, apresentou, no período entre o terceiro trimestre de 2011 e o segundo trimestre de 2022, média histórica de 18% para a razão do volume arrecadado de taxas de administração sobre o total direcionado para o fundo comum. O Consórcio Roma, no entanto, manteve para seus 23 grupos, com exceção do grupo 0020, uma proporção invertida, ou seja, a maior porção dos recursos pagos pelos consorciados se destinou à remuneração da Administradora por meio de pagamento antecipado de taxa de administração, comprometendo a composição do fundo comum para aquisição de bens e serviços.

2.2.3 Em 95,65% dos grupos de consórcios, mais de 50% do que foi arrecadado desde o início dos grupos até o fim do primeiro semestre de 2022, entre taxas e fundo comum, destinou-se exclusivamente à remuneração da própria Administradora e não para viabilizar as contemplações.

2.3 Não priorização da aquisição de bens e serviços.

2.3.1 No segmento de consórcios como um todo, a média da proporção entre consorciados ativos e excluídos, no último trimestre de 2022, foi de 0,95, ou seja, para cada cem consorciados ativos havia 95 consorciados excluídos nos grupos de consórcio. No Consórcio Roma, essa razão foi da ordem de 5,66, ou seja, para cada cem consorciados ativos havia 566 consorciados excluídos, o que equivale a dizer que 85% de seus consorciados estavam na condição de excluídos.

2.3.2 No segmento de consórcios como um todo, o crescimento de consorciados ativos e excluídos tem sido próximo, mantendo-se uma proporção entre ambos perto de 50%. No Consórcio Roma, no entanto, a quantidade de consorciados excluídos cresceu persistentemente a uma taxa superior à taxa de crescimento da quantidade de consorciados ativos, em decorrência do comportamento da Administradora de permitir, reiteradamente, grande volume de vendas ofertadas inadequadamente por empresas conveniadas, gerando elevado número de pedidos de cancelamentos e, portanto, de exclusões.

2.3.3 De junho de 2019 a junho de 2023, o segmento de consórcios apresentou uma média do índice de contemplação de 26,65%, enquanto o Consórcio Roma apresenta um índice médio de apenas 2,56%.

2.4 Não preservação da isonomia na aquisição de bens e serviços.

2.4.1 De janeiro de 2017 a outubro de 2023, 5% da quantidade total de contemplações realizadas foram de pessoas físicas e jurídicas que possuíam relacionamento com o Consórcio Roma, correspondendo a 9% do volume total de crédito pago.

2.4.2 Nesta relação de contemplados que violam diretamente as vedações dispostas no art. 15, §§ 2º e 3º, da Lei nº 11.795, de 2008, constam o diretor-presidente, sócios-diretores, gestores, a própria Administradora e empresas individuais de sócios-diretores, com contemplações que ocorreram em grupos que estavam em andamento e que não haviam contemplado todos os demais consorciados dos seus respectivos grupos, com destaque para:

- o diretor jurídico Carlos Eduardo Inglesi, contemplado seis vezes, totalizando R$300.234,90;
- a Empresa Individual de Responsabilidade Limitada de Raquel Rocha, diretora executiva, contemplada 34 vezes, totalizando R$2.699.837,31;
- o diretor executivo do Consórcio Roma, contemplado 33 vezes, totalizando R$2.420.463,52;
- três gestores do Consórcio Roma, em doze contemplações, totalizando R$2.474.826,60 de crédito pago.

2.4.3 Houve, ainda, 71 contemplações de parentes e de empresas de parentes de sócios-diretores do Consórcio Roma, além de empresas conveniadas cuja sociedade tenha sido constituída por algum sócio-diretor do Consórcio Roma, totalizando R$11.882.290,91 de crédito pago.

2.4.4 Também foram identificadas 53 contemplações de funcionários, de sócios de empresas conveniadas e de empresas conveniadas do Consórcio Roma, totalizando R$2.980.592,32 de crédito pago, cuja efetivação ocorreu, em cerca de 90% dos casos, por meio de ofertas de lance, distorcendo o processo de contemplação que deveria ser feito com isonomia.

2.4.5 De 1º.9.2019 a 31.10.2023, o volume de recursos pagos em processos de contemplação de pessoas físicas e jurídicas com relacionamento com o Consórcio Roma totaliza R$18.002.168,88.

2.4.6 Os dados analisados até março de 2023 indicam que 79% das contemplações realizadas ocorreram via lance, modalidade da qual apenas consorciados ativos podem participar, e 21% via sorteio, da qual participam ativos e excluídos. Essa prevalência da modalidade lance contribuiu para que a proporção final de contemplações tenha sido bem mais favorável aos ativos, o que levou ao resultado de 20% dos ativos contemplados e de apenas 1% dos excluídos.

2.4.7 O próprio regulamento do Consórcio Roma prevê, contudo, em seu art. 21, § 1º, que "somente após a realização de sorteio, ou não tendo ocorrido por insuficiência de recursos, serão admitidas as contemplações por lance". Em nenhum dos trabalhos de auditoria, porém, foram identificados problemas de recursos dos grupos que indicassem, reiteradamente, a impossibilidade de realização de sorteios e consequente prevalência de contemplações por lance.

3. As defesas alegam que:

Realização de oferta inadequada de cotas de consórcio e descumprimento das recomendações da auditoria interna relativas aos modelos de vendas e de negócio

I – as recomendações de auditoria foram, na medida do possível e a seu tempo, adotadas, e os sistemas de controle e punição às práticas indevidas incrementados, não havendo mais, em especial com a reestruturação administrativa e de governança consolidada em setembro de 2022, a oferta inadequada de cotas de consórcio;

II – o Relatório da Auditoria, exercício 2022, e o Relatório de Sistema de Controles Internos, exercício 2023, mencionando o período de 1º.9.2019 a 7.10.2023, comprovam que todas as recomendações e apontamentos anteriores foram regularizados ou estavam no prazo estabelecido no plano de ações para formalização;

III – desde o ano de 2019, foram distratados 57 representantes comerciais por reclamações procedentes no RDR do BCB, sendo um representante em 2019, três representantes em 2020, sete representantes em 2021, dezenove representantes em 2022, vinte e um representantes em 2023 e os demais representantes em 2024;

IV – mera reclamação não é parâmetro para identificar um "negócio lesivo aos consorciados da instituição", sendo necessário analisar o volume de consorciados que ingressam nos grupos. A citação mencionou número de demandas judiciais sem análise do mérito de nenhuma delas, quando, das 423 demandas encerradas no ano de 2024, que incluem o período de 1º.9.2019 a 7.10.2023, apenas 44 tiveram decisão de devolução dos valores;

V – as recomendações de auditoria e a nova governança produziram efeito nas reclamações em RDR que, no primeiro e segundo semestres de 2024, caíram para a sexta e décima posições, respectivamente, tendo sido recepcionada somente uma reclamação procedente no curso do primeiro semestre de 2025, já tendo ocupado a segunda posição no primeiro semestre de 2021 e a terceira posição no segundo semestre de 2021; no site ReclameAqui, a nota era 6,3 em julho de 2023 e evoluiu para 7,9 em agosto de 2024;

Impedimento ao devido autofinanciamento

VI – nos termos do art. 27, § 3º, da Lei 11.795, de 2008, a antecipação de taxa para ingressantes em grupo em andamento é legal, inclusive para grupo recém-constituído;

VII – desde a adoção de nova governança, em setembro de 2022, a Administradora priorizou a adoção de tabelas lineares de adesão, sendo também observado aumento de consorciados ativos e diminuição de excluídos. Assim, enquanto em junho de 2021 92,05% das cotas comercializadas se davam por adesão (alto recebimento de taxa em razão de parcela inicial elevada) e apenas 4,95% de maneira linear, em julho de 2023 ingressaram na tabela linear 69,78% das cotas e na tabela adesionada, 30,32%;

Não priorização da aquisição de bens e serviços

VIII – seria necessário registrar o volume de contemplações, quer por sorteio ou lance, de ativos e inativos (excluídos) e, conforme dossiê trazido aos autos, com descritivo de todas as contemplações havidas sob a administração do Consórcio Roma, houve significativa contemplação de consorciados excluídos;

Não preservação da isonomia na aquisição de bens e serviços

IX – conforme o Estatuto, administradores e gestores, bem como empresas coligadas ou controladas e seus administradores e gestores somente poderão concorrer por sorteio ou lance após a contemplação de todos os demais consorciados;

X – em que pese a possibilidade de ter existido contemplação a pessoas impedidas, não havia qualquer vedação à aquisição de cotas possíveis de contemplação ou já contempladas, o que seria o caso da maioria das pessoas físicas e jurídicas apontadas na acusação;

XI – a acusação confundiu valores pagos (crédito pago) e crédito total (crédito contratado): por vezes utilizou valor total do crédito, olvidando o pagamento e o desconto do lance, por vezes utilizou valor efetivamente pago (crédito liberado para aquisição de bem e serviço). A cifra não estaria correta, e ainda que estivesse, não apresentaria percentual capaz de configurar violação à isonomia;

XII – foram indicadas pela acusação pessoas que não exercem qualquer função de administração ou gestão na Administradora, atribuindo cargos e funções sem comprovação documental;

XIII – o Consórcio Roma incentivou seus parceiros, cooperados e colaboradores a adquirirem cotas de consórcio por serem pessoas próximas que dificilmente se tornariam inadimplentes, mantendo a saúde dos grupos e favorecendo maior número de contemplações. Como a acusação indicou com impreciso número, 95% das contemplações são de terceiros.

4. Em relação à oferta inadequada de cotas de consórcio, os relatos da auditoria interna do período evidenciaram a oferta de cotas de consórcios com promessa de contemplação imediata de forma recorrente, que implicava a violação do princípio da isonomia como argumento de venda, resultando na aquisição da cota por pessoas que não desejavam integrar grupo de consórcio destinado ao autofinanciamento de forma isonômica:

4.1 das 543 reclamações recebidas no último quadrimestre de 2019, 460 referiram-se à divergência de venda, representativa de 8,94% das cotas vendidas no período (doc. 14);

4.2 o resultado da avaliação dos *scripts* pós-venda realizada para o período de 1º.7.2020 a 13.10.2020 no qual, para 218 devoluções ocorridas no mês de julho daquele ano, a promessa de contemplação foi a motivação predominante em 79. Para o mês de agosto de 2020, a promessa de contemplação levou a 65 das 292 devoluções. Para setembro de 2020, 83 devoluções, de um total de 203, foram fruto de promessa de contemplação (doc. 15);

4.3 na data base 30.6.2021 os controles internos não vinham surtindo o efeito desejado face o volume elevado de reclamações, das quais a divergência de vendas é a maioria, para o que se recomendou a troca de todos os representantes (doc. 16).

5. A respeito dos relatórios de auditoria interna acostados aos autos pela defesa, posteriores a 2021, para os quais se alega não terem sido contemplados pela acusação, o relatório de controles internos (doc. 93), de 6.5.2024, referente ao exercício 2023, no item que trata da formalização de plano de ação para as recomendações realizadas pela auditoria interna, BCB e demais setores, mostra que a reunião para a definição desse plano só veio a ocorrer em 28.4.2023, o que não permite afirmar, necessariamente, que o processo de implementação das ações recomendadas havia sido iniciado (pág. 6).

6. Em relação ao descumprimento do princípio do autofinanciamento, este se confirma nos dados trazidos pela defesa, evidenciando que, até agosto de 2023, adotava-se predominantemente a tabela adesionada, em que há prevalência do recebimento inicial de alta taxa de administração. Conforme prevê o art. 27, § 3º, da Lei 11.795, de 2008, é facultado estipular no contrato de participação em grupo de consórcio, por adesão, a cobrança de valor a título de antecipação de taxa de administração, destinado ao pagamento de despesas imediatas vinculadas à venda de cotas de grupo de consórcio e remuneração de representantes e corretores. A antecipação da taxa de administração não representa, por si só, violação ao princípio do autofinanciamento, visto que a taxa antecipada é diluída ao longo da vida financeira do grupo. Contudo, ao realizar a venda da cota com promessa de contemplação não isonômica, na qual a maior parte do valor se destina à antecipação de taxa de administração, e frustrar o adquirente com a entrega de uma cota não previamente contemplada, este opta por desistir de continuar no grupo, interrompendo a possibilidade de diluição da taxa de administração.

7. Conforme a análise (doc. 108) das informações fornecidas pelo próprio Consórcio Roma no Sistema de Análise de Grupos/Cotas de Consórcio – SAG, em extração realizada em junho de 2025 e considerando apenas grupos e cotas trazidos pela defesa, com eventos no período indicado pela citação, 1º.1.2019 a 31.10.2023, em 22 dos 23 grupos de consórcios, mais de 50% do que foi arrecadado desde o início dos grupos até o outubro de 2023[1], entre taxas e fundo comum, destinou-se exclusivamente à remuneração da própria Administradora e não ao volume voltado para viabilizar as contemplações. Além disso, informações extraídas do SAG mostram que os grupos cujas cotas apresentaram algum evento (contemplação, exclusão ou adesão) no período de 1º.9.2019 a 31.10.2023, possuíam valores arrecadados a título de taxa de administração, em média, 47,3% superiores aos destinados à composição do fundo comum, evidenciando, portanto, que a prática conflita com o princípio do autofinanciamento dos grupos de consórcio.

8. Com relação à não priorização da aquisição de bens e serviços, os dados trazidos pela acusação obtidos do SAG evidenciam discrepâncias nos indicadores do Consórcio Roma em relação ao Sistema de Consórcios: razão do volume arrecadado de taxas de administração sobre o total direcionado para o fundo comum, proporção média entre consorciados ativos e excluídos, proporção do crescimento de consorciados ativos e excluídos, índice de contemplação de consorciados ativos e índice de contemplação de consorciados excluídos.

9. A Administradora apresentou dados relativos a sorteios e lances por grupo ao longo do tempo (doc. 96), sem especificar o número de consorciados ativos ou excluídos existentes nesses grupos, sem indicar valores liberados e/ou recolhidos, como crédito pago, taxas de administração ou contribuições para o fundo comum, nem valores totalizados de cada grupo.

10. A análise da base de dados com as informações prestadas pelo Consórcio Roma no sistema SAG, evidenciou, ainda, que o volume de contemplação de ativos e de excluídos no período em análise trazido pela defesa excede o apurado no referido sistema em 25,6%. Em especial, identificou-se, em uma análise consolidada dos grupos, mesmo desconsiderados da análise os consorciados excluídos anteriormente à data inicial do período da citação, mais de 90% do universo de consorciados é de excluídos não contemplados cujo direito, na eventual ocasião

[1] Foram considerados os grupos e cotas com algum evento (contemplação, exclusão ou adesão) ocorrido no período da citação, de 1º.9.2019 a 31.10.2023.

de serem sorteados, limita-se ao reembolso de seus saldos residuais, o que confirma o modelo adotado pelo Consórcio Roma de não privilegiar a aquisição de bens e serviços. Neste sentido, inclusive, os mesmos dados do SAG confirmam que a relação entre taxa de administração e formação de fundo comum é de 147,3%, quando a média indicada pela acusação para o segmento é de 18%, portanto, em detrimento da acumulação de recursos para prover a aquisição dos bens para os quais os grupos foram formados.

11. Quanto à ausência de isonomia pelo volume de recursos de crédito pago a pessoas físicas e jurídicas com relacionamento com o Consórcio Roma, conforme dados do SAG para o período indicado na citação, das 5.494 contemplações no valor total de R$299.147.857,82, 152 foram de partes relacionadas, correspondendo a 5,8% do valor total (R$17.381.640,74).

12. No período de 1º.9.2019 a 31.10.2023, foram encontradas 43 contemplações de funcionários, onde prevaleceu a modalidade de lance (25). Ainda que o valor seja inferior ao apontado pela acusação (53 contemplações de funcionários por lance), quando se analisa o total de contemplações no período (5.494), verifica-se que a modalidade de lance é superior à de sorteio em 34%. O próprio regulamento do Consórcio Roma prevê, em seu art. 21, § 1º, que "somente após a realização de sorteio, ou não tendo ocorrido por insuficiência de recursos, serão admitidas as contemplações por lance" (doc. 33, pág. 6). Dessa forma, embora os indicadores de contemplação de partes relacionadas não sejam expressivos frente ao valor total das contemplações, a ausência de isonomia é evidenciada pela prevalência das contemplações por lance em detrimento do sorteio em iguais condições de contemplação.

13. Diante do exposto, o elevado número de desistências, ocasionada pela recorrente oferta inadequada de cotas de consórcio, associada à adoção de uma tabela que privilegia a taxa de administração em detrimento da formação de fundo comum nas primeiras parcelas, promove exclusivamente a remuneração da administradora sem a promoção da finalidade do consórcio. Os dados trazidos aos autos e as informações dos grupos disponibilizadas ao BCB por meio do sistema SAG revelam que o Consórcio Roma apresentou índice de arrecadação de taxa de administração em relação à formação de fundo comum, relação entre consorciados ativos e excluídos e relação entre contemplação por lance e por sorteio que contrastam com os indicadores esperados para uma administradora de consórcio, configurando que o modelo de negócio adotado viola os princípios do mutualismo, do autofinanciamento e do consórcio como instrumento de acesso a bens e serviços de forma isonômica.

14. Ressalte-se que que tais comportamentos lesivos aos consorciados refletiram em registros abundantes de reclamações no RDR, no Relatório de Ouvidoria, no Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec), em sites dedicados a reclamações de consumidores, bem como ações judiciais, evidenciando que afetaram severamente a finalidade das operações no âmbito do Sistema de Consórcios.

15. Portanto, fica caracterizada a irregularidade, de forma continuada, no período de 1º.9.2019 a 7.10.2023. A irregularidade é de natureza grave, nos termos do art. 4º, inciso IV, da Lei nº 13.506, de 2017.

II – Da Responsabilização

16. Observado o princípio da responsabilidade subjetiva, estão sujeitos à responsabilização individual aqueles aos quais se atribua, comprovadamente, a prática direta de

atos irregulares, ou que tenham concorrido para sua ocorrência, na medida em que não tenham diligenciado para impedir o cometimento da infração, descumprindo seus deveres legais ou estatutários de vigilância.

17. O ente jurídico age por intermédio da atuação de seus representantes legais e os atos desses, no desempenho de sua representação, constituem atos da própria pessoa jurídica, que por eles se obriga e responde, de modo que está configurada a responsabilidade administrativa do Consórcio Roma pela irregularidade.

18. Durante o período da irregularidade, a Administradora operou sob dois modelos de governança. No período de 1º.9.2019 a 21.9.2022, conforme Estatutos Sociais vigentes (docs. 28/34/35/36), a administração era conduzida pela Diretoria, composta de diretor presidente, diretor tesoureiro e diretor secretário (art. 29 dos Estatutos Sociais), que tinha competências e atribuições específicas (art. 31 dos Estatutos Sociais). A partir de 22.9.2022, a estrutura de governança foi alterada, passando a contar com um Conselho de Administração – CA e uma Diretoria Executiva, cujas atribuições estavam definidas, respectivamente, nos arts. 32 e 36 do Estatuto Social vigente no período (doc. 37).

19. De acordo com o art. 31 dos Estatutos Sociais vigentes até 21.9.2022, a competência da Diretoria era "planejar e traçar normas para as operações e serviços e controlar os resultados" além de "programar operações e serviços, estabelecendo qualidades, valores, prazos, taxas de encargo e demais condições necessárias à sua efetivação". Portanto, os membros da Diretoria eram responsáveis por garantir que as operações e serviços estivessem em conformidade com as normas legais e regulamentares e os princípios previstos em lei. Especificamente em relação ao diretor presidente, além das atribuições da Diretoria, cabia-lhe a supervisão das atividades da Cooperativa (art. 32 dos Estatutos Sociais).

20. A partir de 22.9.2022, cabia ao CA, conforme art. 32 do Estatuto Social, "planejar e traçar normas para as operações e serviços e controlar os resultados" e "avaliar, periodicamente, a atuação da Diretoria Executiva" (doc. 37, pág. 14). A Diretoria Executiva continuou, conforme art. 34 do Estatuto Social (doc. 37, pág. 17), a ser o "órgão planejador e executor dos objetivos da cooperativa", sendo atribuição do Diretor Geral "supervisionar as operações e as atividades da cooperativa" (doc. 37, pág. 19, art. 37, inciso VI).

21. Assim, além do Consórcio Roma, respondem pela irregularidade os ocupantes de cargo na Diretoria:

– Adelino da Conceição Basilio, diretor tesoureiro de 3.5.2017 a 21.3.2024 (docs. 29/30/40/41), pelo período de 1º.9.2019 a 7.10.2023;

– Antônio Roberto Gosman, diretor secretário, de 3.5.2017 a 24.3.2020 (doc. 29), diretor presidente, de 25.3.2020 a 21.9.2022 (doc. 30), e diretor geral desde 22.9.2022 (doc. 41), pelo período de 1º.9.2019 a 7.10.2023;

– Carlos Eduardo Inglesi, diretor jurídico desde 22.9.2022 (doc. 41), pelo período de 22.9.2022 a 7.10.2023;

– Marcos Antônio Giacomazzi, diretor presidente, de 3.5.2017 a 24.3.2020 (doc. 29), e diretor secretário, de 25.3.2020 a 19.7.2022 (docs. 30/40), pelo período de 1º.9.2019 a 19.7.2022; e

– Raquel Rocha, diretora administrativa financeira desde 22.9.2022 (doc. 41), pelo período de 22.9.2022 a 7.10.2023.

22. Não respondem pela irregularidade Elisabete Reiko Tsunoda, diretora secretária, considerando o curto período de mandato, de 20.7.2022 a 21.9.2022 (doc. 40) e os membros do CA que não integram a Diretoria da Instituição: Daniela Parigi de Freitas e Pedro Rodrigues da Costa, secretários do CA (doc. 41), de 22.9.2022 a 21.3.2024.

III – Das Penalidades

23. Os fatos objeto da irregularidade ocorreram de forma continuada, de 1º.9.2019 a 7.10.2023, aplicando-se, conforme art. 39 da Resolução BCB nº 131, de 20 de agosto de 2021, a norma vigente no dia da última infração. Assim, os acusados estão sujeitos às sanções previstas na Lei nº 13.506, de 2017, regulamentada pela Resolução BCB nº 131, de 2021.

24. Há registros de antecedentes para o Consórcio Roma, para Adelino da Conceição Basilio, para Antônio Roberto Gosman e para Marcos Antônio Giacomazzi, por condenação com trânsito em julgado em processo administrativo sancionador.

25. Conforme exposto no item 15, a irregularidade é de natureza grave, sendo aplicável, nos termos da Lei nº 13.506, de 2017, penalidades de forma cumulativa.

26. Quanto à pessoa jurídica, a natureza da ocorrência, que demonstra envolvimento da administração na condução de forma incompatível com os princípios que regem o sistema de consórcios de forma continuada, recomenda sanção adicional que previna novas ocorrências da espécie, enquanto a Instituição promove as necessárias correções de conduta. Nesse caso, é cabível a aplicação da penalidade de multa cumulada com a pena de proibição de realizar determinadas atividades ou modalidades de operação, nos termos do art. 5º, inciso IV, e art. 9º da Lei nº 13.506, de 2017, no caso, a formação de novos grupos de consórcio.

27. Para os administradores, a penalidade de multa cumulada com a pena de inabilitação é cabível no caso concreto, por não se vislumbrar qualquer elemento de ação corretiva da irregularidade, no período de sua caracterização, que mitigasse os efeitos que fundamentaram a gravidade, conduta incompatível com o dever de diligência, exigível na gestão das instituições supervisionadas pelo BCB.

28. Segundo a Lei nº 13.506, de 2017, a irregularidade é enquadrada no art. 3º, inciso I. Para esse tipo de infração e considerando a instituição/atividade do acusado, a Resolução BCB nº 131, de 2021, fixou a pena-base de multa de R$100.000,00 a R$2.500.000,00 (art. 47, inciso IV), multiplicado pelo fator de ponderação 2, no caso de pessoa jurídica, e 0,5, no caso de pessoa física (Anexo I). Portanto, a faixa prevista para aplicação da pena-base é de R$200.000,00 a R$5.000.000,00, para a pessoa jurídica, e de R$50.000,00 a R$1.250.000,00 para as pessoas físicas. Quanto à pena-base de inabilitação, a faixa prevista é de três a seis anos (art. 50, inciso I). Quanto à pena-base de proibição de realizar determinadas atividades, o art. 49 da referida resolução fixou a faixa de um a cinco anos.

29. Considerando-se a capacidade econômica da pessoa jurídica (art. 46, inciso I), o grau de lesão a terceiros (art. 46, inciso II), em razão do modelo de negócios lesivo aos consorciados; a praticada reiterada (art. 46, inciso V), e, no caso do Consórcio Roma, de Adelino da Conceição Basilio, de Antônio Roberto Gosman e de Marcos Antônio Giacomazzi, seus antecedentes (art. 46, inciso VI), fixam-se as seguintes penas-base:

29.1 multa de R$920.000,00 e proibição de constituir novos grupos de consórcios, pelo prazo de 2 (dois) anos, para o Consórcio Roma;

29.2 multa de R$110.000,00 e 4 (quatro) anos de inabilitação para Adelino da Conceição Basilio, para Antônio Roberto Gosman e para Marcos Antônio Giacomazzi, individualmente; e

29.3 multa de R$98.000,00 e 4 (quatro) anos inabilitação para Carlos Eduardo Inglesi e para Raquel Rocha, individualmente.

30. Como circunstância agravante, identifica-se o dano à imagem do segmento de consórcios (art. 51 inciso II), devendo a penalidade de multa ser aumentada em 20%, e as de inabilitação e de proibição, em um ano. Assim a pena aplicável, que se torna a pena final ante a ausência de circunstâncias atenuantes, é de:

30.1 multa de R$1.104.000,00 e proibição de constituir novos grupos de consórcios, pelo prazo de 3 (três) anos para o Consórcio Roma;

30.2 multa de R$132.000,00 e 5 (cinco) anos de inabilitação para Adelino da Conceição Basilio, para Antônio Roberto Gosman e para Marcos Antônio Giacomazzi, individualmente; e

30.3 multa de R$117.600,00 e 5 (cinco) anos de inabilitação para Carlos Eduardo Inglesi e para Raquel Rocha, individualmente.

31. Dessa forma, VOTO pela aplicação das seguintes penalidades, com fulcro no art. 5º, incisos II, IV e V, da Lei nº 13.506, de 2017:

– MULTA de R$1.104.000,00 (um milhão cento e quatro mil reais) e PROIBIÇÃO de constituir novos grupos de consórcios, pelo prazo de 3 (três) anos, para a Cooperativa Mista Roma;

– MULTA de R$132.000,00 (cento e trinta e dois mil reais) e INABILITAÇÃO para atuar como administrador e para exercer cargo em órgão previsto em estatuto ou em contrato social de instituição supervisionada pelo Banco Central do Brasil ou integrante do Sistema de Pagamentos Brasileiro, pelo prazo de 5 (cinco) anos, para Adelino da Conceição Basilio, para Antônio Roberto Gosman e para Marcos Antônio Giacomazzi, individualmente;

– MULTA de R$117.600,00 (cento e dezessete mil e seiscentos reais) e INABILITAÇÃO para atuar como administrador e para exercer cargo em órgão previsto em estatuto ou em contrato social de instituição supervisionada pelo Banco Central do Brasil ou integrante do Sistema de Pagamentos Brasileiro, pelo prazo de 5 (cinco) anos, para Carlos Eduardo Inglesi e para Raquel Rocha, individualmente.

32. VOTO, ainda, pelo ARQUIVAMENTO do processo quanto a Daniela Parigi de Freitas, a Elisabete Reiko Tsunoda e a Pedro Rodrigues da Costa, em razão do afastamento de suas responsabilidades.

Brasília, 19 de setembro de 2025.

Climerio Leite Pereira
Chefe do Derad
Relator
(documento assinado digitalmente)

BANCO CENTRAL DO BRASIL

PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – PE 266783

VOTO

1. Este processo trata da realização de operações no Sistema de Consórcios em desacordo com os princípios estabelecidos em lei e com as normas legais e regulamentares aplicáveis. Os fatos narrados evidenciam o desvio da finalidade de aplicação dos valores captados à necessária aquisição de um bem ou serviço, do autofinanciamento e do consórcio como instrumento de progresso social e de acesso a bens e serviços de forma isonômica. O processo aborda a adoção de práticas comerciais e operacionais que revelam a estruturação de um modelo de atuação que contraria os princípios basilares do Sistema de Consórcios. Tal conduta constitui infração punível, cuja gravidade decorre do seu efeito de afetar severamente a finalidade das atividades dos intimados no âmbito do Sistema de Consórcios. Por essa razão, a infração caracteriza-se como grave, exigindo a aplicação de sanção capaz de coibir de forma rigorosa a sua continuidade.

2. Nota-se que o modelo de negócio estruturado pela entidade sustenta-se na venda de uma promessa de disponibilização imediata de recursos para aquisição de bens, vinculada à entrega de contrato de adesão a grupo de consórcio, que é regido pelo princípio da isonomia entre os participantes e, portanto, não admite promessa de contemplação sem que tenha ocorrido o efetivo sorteio ou a oferta de lance vencedor. Os próprios relatórios de auditoria interna da Roma apontam essa prática.

3. Associada à oferta indevida, há a cobrança de taxa de administração elevada no ato da assinatura do contrato. Embora a lei permita a cobrança de valor a título de antecipação de taxa de administração, destinado ao pagamento de despesas imediatas vinculadas à venda de cotas de grupo de consórcio e remuneração de representantes e corretores, exigível apenas no ato da assinatura do contrato, essa cobrança, na prática, absorve parte substancial do pagamento da primeira cota. No período analisado, a relação entre Taxa de Administração (TA) e Fundo Comum (FC) da instituição apresentou média de 147,3.

4. Ao se dar conta de que não receberá o bem objeto do contrato de forma imediata e por não ter interesse em participar de grupo de consórcio, o comprador desiste da operação. Ao fazê-lo não tem direito à restituição do que foi pago a título de taxa de administração. Dessa forma, o modelo de negócio se remunera e prospera em bases que não resultam na aquisição de um bem ou serviço, no autofinanciamento, no progresso social, nem na isonomia. Mais de 90% do universo de consorciados da Roma é de excluídos não contemplados cujo direito à restituição antes do final do grupo ocorre somente na eventualidade de serem sorteados. A regulação admite a contemplação por lance somente após a contemplação por sorteio, no entanto a modalidade de lance é superior à de sorteio em 34% na Roma.

5. No âmbito sancionador, o Banco Central do Brasil – BCB, por meio deste comitê, tem a função de julgador das condutas trazidas aos autos observando o devido processo legal e os princípios do direto administrativo sancionador, sem, contudo, deixar de observar o seu papel de regulador do Sistema Financeiro Nacional, do Sistema de Pagamentos Brasileiro e do Sistema de Consórcios, que busca assegurar que os mercados funcionem de forma saudável e, portanto, não admite que operações sujeitas à sua autorização e supervisão sejam utilizadas como base

para a construção de modelos de negócios amparados em operações lesivas à própria natureza do sistema regulado e à sociedade.

6. À vista das considerações expostas, acompanho integralmente o entendimento do relator, ao tempo em que advirto os administradores de consórcio que tenham modelos de negócio com essas características para que revejam suas práticas, conformando-as aos princípios e normas que regem o Sistema de Consórcios.

Brasília, 19 de setembro de 2025.

Ailton de Aquino Santos
Diretor
Presidente do Copas
(documento assinado digitalmente)

BANCO CENTRAL DO BRASIL

DECISÃO 1275/2025 – COPAS, DE 19 DE SETEMBRO DE 2025

Processo Administrativo Sancionador – Cooperativa Mista Roma – PE 266783.

1. Os membros do Comitê de Decisão de Processo Administrativo Sancionador – Copas, Sr. Ailton de Aquino Santos, presidente, Sr. Climerio Leite Pereira, relator, e Sra. Carolina Pancotto Bohrer, decidem, por unanimidade, em sessão de 19 de setembro de 2025:

- aplicar as seguintes penalidades, com fulcro no art. 5º, incisos II, IV e V, da Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017:

  à Cooperativa Mista Roma:

  - MULTA no valor de R$1.104.000,00 (um milhão cento e quatro mil reais);
  - cumulativamente, PROIBIÇÃO de constituir novos grupos de consórcios, pelo prazo de 3 (três) anos;

  a Adelino da Conceição Basilio, a Antônio Roberto Gosman e a Marcos Antônio Giacomazzi, individualmente:

  - INABILITAÇÃO para atuar como administrador e para exercer cargo em órgão previsto em estatuto ou em contrato social de instituição supervisionada pelo Banco Central do Brasil ou integrante do Sistema de Pagamentos Brasileiro, pelo prazo de 5 (cinco) anos;
  - cumulativamente, MULTA de R$132.000,00 (cento e trinta e dois mil reais);

  a Carlos Eduardo Inglesi e a Raquel Rocha, individualmente:

  - INABILITAÇÃO para atuar como administrador e para exercer cargo em órgão previsto em estatuto ou em contrato social de instituição supervisionada pelo Banco Central do Brasil ou integrante do Sistema de Pagamentos Brasileiro, pelo prazo de 5 (cinco) anos;
  - cumulativamente, MULTA de R$117.600,00 (cento e dezessete mil e seiscentos reais);

- ARQUIVAR o processo em relação a:
  - Daniela Parigi de Freitas, Elisabete Reiko Tsunoda e Pedro Rodrigues da Costa, em razão do afastamento de suas responsabilidades.

AILTON DE AQUINO SANTOS
Diretor
Presidente do Copas
(documento assinado digitalmente)