



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

2ª Câmara de Coordenação e Revisão

VOTO Nº 8990/2014

PROCEDIMENTO Nº 1.30.001.003947/2014-81

ORIGEM: PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

PROCURADOR SUSCITANTE: JOSÉ MARIA PANOEIRO

PROCURADORA SUSCITADA: ANA PAULA RIBEIRO RODRIGUES

RELATOR: JOSÉ ADONIS CALLOU DE ARAÚJO SÁ

NOTÍCIA DE FATO. CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES (ART. 62, VII, DA LC 75/93). SUPOSTAS IRREGULARIDADES PRATICADAS PELA ADMINISTRAÇÃO DE OPERADORA DE PLANO DE SAÚDE EM PROCESSO DE LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL. NÃO CARACTERIZADA A PRÁTICA DE CRIME CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL (LEI Nº 7.492/86), TENDO EM VISTA QUE OPERADORA DE PLANO DE SAÚDE NÃO SE EQUIPARA A INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. INDÍCIOS DA PRÁTICA DE OUTROS DELITOS. AUSÊNCIA DE ATRIBUIÇÃO DO 10º OFÍCIO CRIMINAL DE LAVAGEM DE DINHEIRO, CRIMES CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PASSIVA. ATRIBUIÇÃO DO 32º OFÍCIO CRIMINAL, NÃO ESPECIALIZADO, PARA PROSSEGUIR NA PERSECUÇÃO PENAL.

1. Trata-se de notícia de fato instaurada a partir de informações prestadas por liquidante extrajudicial de operadora de plano de saúde sobre a ausência de apresentação de documentos pelo administrador da clínica objeto da liquidação.

2. O procedimento foi inicialmente distribuído ao 10º Ofício Criminal de Lavagem de Dinheiro, Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e Cooperação Internacional Passiva, no entanto, o Procurador da República oficiante determinou a redistribuição para um ofício criminal não especializado.

3. Distribuído à Procuradora da República suscitada, esta devolveu os autos ao Procurador originário, por considerar que operadora de plano privado de assistência à saúde se equipara a instituição financeira.

4. Com a devolução dos autos, o Procurador da República oficiante no 10º Ofício suscitou o presente conflito de atribuições ao argumento de que a clínica investigada não oferecia seguro-saúde, mas sim planos de saúde, tratando-se apenas de uma empresa privada com fins lucrativos, não sendo possível equipará-la a instituição financeira.

5. Com efeito, verifica-se que as próprias definições legais de operadora de plano de saúde (art. 1º, II, da Lei nº 9.656/98) e de instituição financeira (art. 1º da Lei nº 7.492/86) demonstram a impossibilidade de equiparação entre elas, pois a definição de cada uma tem como cerne o objeto (atividade) da sociedade.

6. Embora as operadoras privadas de planos de assistência à saúde realizem captação de recursos de terceiros, esta se dá em contraprestação aos serviços objeto do contrato de assistência à saúde e não como finalidade em si mesma, tal como se dá nas instituições financeiras.

7. Não há que se falar, pois, em crime contra o Sistema Financeiro Nacional. Precedente desta 2ª CCR (IPL Nº JF-DF-0038765-11.2010.4.01.3400-PEQUEB, Voto nº 4051/2014, PA nº 1.16.000.002104/2010-13, Voto nº 1050/2010, Sessão 512, 9/8/2010).

8. Conhecimento do presente conflito negativo de atribuições e, no mérito, sua procedência para reconhecer a atribuição da Procuradora da República suscitada para dar continuidade à persecução penal.

Trata-se de notícia de fato instaurada a partir de informações prestadas por liquidante extrajudicial de operadora de plano de saúde sobre a ausência de apresentação de documentos pelo administrador da clínica objeto da liquidação.

O procedimento foi inicialmente distribuído ao 10º Ofício Criminal de Lavagem de Dinheiro, Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e Cooperação Internacional Passiva, no entanto, o Procurador da República oficiante determinou a redistribuição para um ofício criminal não especializado.

Distribuído à Procuradora da República suscitada, esta devolveu os autos ao Procurador originário, por considerar que operadora de plano privado de assistência à saúde se equipara a instituição financeira.

Com a devolução dos autos, o Procurador da República oficiante no 10º Ofício suscitou o presente conflito de atribuições ao argumento de que a clínica investigada não oferecia seguro-saúde, mas sim planos de saúde, tratando-se apenas de uma empresa privada com fins lucrativos, não sendo possível equipará-la a instituição financeira.

Os autos foram remetidos a esta 2ª Câmara de Coordenação e Revisão, para análise do conflito de atribuições suscitado.

É o relatório.

Cumpre analisar inicialmente a possibilidade, ou não, de operadora de plano de saúde cometer crime contra o Sistema Financeiro Nacional.

O art. 1º da Lei 7.492/86 dispõe sobre as pessoas jurídicas que são consideradas como instituição financeira, sendo que o parágrafo único do mesmo dispositivo legal elenca as instituições financeiras por equiparação, *verbis*:

Art. 1º Considera-se instituição financeira, para efeito desta lei, a pessoa jurídica de direito público ou privado, que tenha como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não, a captação, intermediação ou aplicação de recursos financeiros (Vetado) de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, ou a custódia, emissão, distribuição, negociação, intermediação ou administração de valores mobiliários.

Parágrafo único: Equipara-se à instituição financeira:

I - a pessoa jurídica que capte ou administre seguros, câmbio, consórcio, capitalização ou qualquer tipo de poupança, ou recursos de terceiros;

II - a pessoa natural que exerça quaisquer das atividades referidas neste artigo, ainda que de forma eventual.

Apesar de haver jurisprudência no sentido de se aplicar a Lei de Crime contra o Sistema Financeiro Nacional às operadoras de planos de saúde¹, por considerar que as mesmas seriam instituições financeiras por equiparação (sociedades seguradoras subordinadas à ANS), entendo que a Lei nº 7.492/86 não parece alcançar as referidas sociedades civis.

De acordo com José Paulo Baltazar Junior², ao analisar as instituições financeiras por equiparação previstas na Lei de crime contra o Sistema Financeiro Nacional, “*Seguro é o contrato pelo qual o segurado se obriga ao pagamento de certa quantia (o prêmio), e a companhia seguradora se obriga a indenizar o segurado ou um terceiro, pelos prejuízos decorrentes no caso de sinistro, ou seja, a efetiva ocorrência de um evento futuro, possível e incerto (o risco)*”.

Importante ressaltar que, tradicionalmente, existem certas diferenças entre *operadoras de planos de saúde* e *seguro-saúde*:

Operadora de plano de saúde: pode possuir rede própria de atendimento, credenciados ou sistema de reembolso; seria uma prestadora de serviços, em que há o pré-pagamento de uma assistência médica futura.

Seguro-saúde: não pode, em tese, possuir rede própria (devido a sua natureza de seguradora, que é impedida de realizar outras atividades que não a de seguros); baseia-se, em regra, na livre escolha do médico ou hospital por parte do segurado, que é reembolsado das despesas médicas, podendo haver também rede credenciada.

¹ RSE 200950010044898, Desembargador Federal Marcello Ferreira de Souza Granado, TRF2, Primeira Turma Especializada, 27/4/2010.

² BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. **Crimes Federais**. 8. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, pg.389.

Verifica-se que as próprias definições legais de operadora de plano de saúde (art. 1º, II, da Lei nº 9.656/98) e de instituição financeira (art. 1º da Lei nº 7.492/86) demonstram a impossibilidade de equiparação entre elas, pois a definição de cada uma tem como cerne o objeto (atividade) da sociedade.

Lei nº 9.656/98

Art. 1º-Submetem-se às disposições desta Lei as pessoas jurídicas de direito privado que operam planos de assistência à saúde, sem prejuízo do cumprimento da legislação específica que rege a sua atividade, adotando-se, para fins de aplicação das normas aqui estabelecidas, as seguintes definições:
[\(Redação dada pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001\)](#)

I - Plano Privado de Assistência à Saúde: prestação continuada de serviços ou cobertura de custos assistenciais a preço pré ou pós estabelecido, por prazo indeterminado, com a finalidade de garantir, sem limite financeiro, a assistência à saúde, pela faculdade de acesso e atendimento por profissionais ou serviços de saúde, livremente escolhidos, integrantes ou não de rede credenciada, contratada ou referenciada, visando a assistência médica, hospitalar e odontológica, a ser paga integral ou parcialmente às expensas da operadora contratada, mediante reembolso ou pagamento direto ao prestador, por conta e ordem do consumidor; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001\)](#)

II - **Operadora de Plano de Assistência à Saúde:** pessoa jurídica constituída sob a modalidade de sociedade civil ou comercial, cooperativa, ou entidade de autogestão, que opere produto, serviço ou contrato de que trata o inciso I deste artigo; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001\)](#)

Embora as operadoras privadas de planos de assistência à saúde realizem captação de recursos de terceiros, esta se dá em contraprestação aos serviços objeto do contrato de assistência à saúde e não como finalidade em si mesma, tal como se dá nas instituições financeiras.

Não há que se falar, pois, em crime contra o Sistema Financeiro Nacional.

No sentido de que operadora de plano de saúde não se enquadra no conceito de instituição financeira, confirmam-se os seguintes precedentes desta 2ªCCR/MPF:

MATÉRIA: Procedimento administrativo instaurado a partir de cópia de inquérito no âmbito da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS para apurar as causas que ensejaram a liquidação extrajudicial de cooperativa de usuários de assistência médico-hospitalar e odontológica. **Operadora de plano de saúde que não se enquadra no conceito de instituição financeira. Não ocorrência de crime contra o Sistema Financeiro Nacional, circunstância que afasta a competência da Justiça Federal.** (PA nº 1.16.000.002104/2010-13, Voto nº

1050/2010, Rel. SPGR Raquel Elias Ferreira Dodge, Sessão 512, 9/8/2010).
Grifei

INQUÉRITO POLICIAL. ART. 28, CPP C/C ART. 62, IV, DA LC Nº 75/93. SUPOSTAS IRREGULARIDADES PRATICADAS NA ADMINISTRAÇÃO DE OPERADORA DE PLANO DE SAÚDE. NÃO CONFIGURADO CRIME CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL, TENDO EM VISTA QUE OPERADORA DE PLANOS DE SAÚDE NÃO SE EQUIPARA A INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. A CONDUTA TERIA COMO LESADOS APENAS OS COOPERADOS DA OPERADORA. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS DE INFORMAÇÃO CAPAZES DE JUSTIFICAR A ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. INSISTÊNCIA NO DECLÍNIO DE ATRIBUIÇÕES.

1. Trata-se de inquérito policial instaurado a partir de notícia de que os administradores de cooperativa de trabalho médico teriam gerido a instituição com falta de transparência e possíveis ilegalidades, o que teria gerado diversos prejuízos financeiros aos cooperados.
2. O Procurador da República oficiante promoveu o declínio de suas atribuições ao Ministério Público Estadual por considerar que a entidade não é instituição financeira e que os únicos lesados pelo suposto desvio de recursos seriam os cooperados, não havendo qualquer lesão a bem, serviço ou interesse da União ou de autarquia ou empresa pública federal.
3. O Juiz Federal, considerando que as ilegalidades praticadas pelos administradores da instituição possivelmente atentaram contra os cooperados e contra o Estado e que há evidências de possível captação ou administração de recursos de terceiros, entendeu que a operadora de plano de saúde é equiparada a instituição financeira e discordou do declínio de atribuições.
4. Verifica-se que as próprias definições legais de operadora de plano de saúde (art. 1º, II, da Lei nº 9.656/98) e de instituição financeira (art. 1º da Lei nº 7.492/86) demonstram a impossibilidade de equiparação entre estas, pois a definição de cada uma tem como cerne o objeto (atividade) da sociedade.
5. Embora as operadoras privadas de planos de assistência à saúde realizem captação de recursos de terceiros, esta se dá em contraprestação aos serviços objeto do contrato de assistência à saúde e não como finalidade em si mesma, tal como se dá nas instituições financeiras.
6. Desse modo, não há que se falar em crime contra o Sistema Financeiro Nacional.
7. Assim, diante da ausência de elementos de informação capazes de justificar a atribuição do Ministério Público Federal, o declínio de atribuições é medida que se impõe.
8. Insistência no declínio de atribuições ao Ministério Público Estadual. (IPL Nº JF-DF-0038765-11.2010.4.01.3400-PEQUEB, VOTO Nº 4051/2014)

Observa-se, ainda, que no caso em análise, não obstante a divergência entre os Membros do Ministério Público Federal ter se dado apenas em relação a eventual crime contra o Sistema Financeiro Nacional, verifica-se a possibilidade da prática de outros ilícitos penais, cuja atribuição para a persecução penal não pertence ao 10º Ofício.

Com essas considerações, voto pelo conhecimento do presente conflito negativo de atribuições e, no mérito, por sua procedência para reconhecer a atribuição da Procuradora da República suscitada para dar continuidade à persecução penal.

Encaminhem-se os autos à Procuradora da República Ana Paula Ribeiro Rodrigues (suscitada), para prosseguir na persecução penal, dando-se ciência, por cópia, ao Procurador da República suscitante.

Brasília/DF, 09 de dezembro de 2014.

José Adonis Callou de Araújo Sá

Subprocurador-Geral da República
Titular – 2ª CCR/MPF