

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO

VOTO Nº 6709/2015

INQUÉRITO POLICIAL Nº 2009.39.00.010663-5 (IPL 052/2009)

ORIGEM: PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO PA/Á

PROCURADORA OFICIANTE: NAYANA FADUL DA SILVA

RELATORA: RAQUEL ELIAS FERREIRA DODGE

INQUÉRITO POLICIAL. SUPOSTO CRIME CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL (LEI Nº 7.492/86, ART. 16). CAPTAÇÃO ILÍCITA DE RECURSOS DE TERCEIROS, SOB A MODALIDADE DE AJUSTE DENOMINADA COMO *COMPRA PREMIADA*. REVISÃO DE DECLÍNIO (ENUNCIADO Nº 33). MPF: DECLÍNIO PARA O MPE. INTERESSE PÚBLICO FEDERAL. NÃO HOMOLOGAÇÃO DO DECLÍNIO. DESIGNAÇÃO DE OUTRO MEMBRO.

1. Suposta prática, por intermédio da pessoa jurídica, consistente na captação ilícita de recursos de terceiros, sob a modalidade de ajuste denominada como compra premiada. A empresa celebrava contrato de compra e venda com o cliente, mediante entrega de determinado bem por ocasião da contemplação. Ao ser sorteado, o cliente recebia o bem e tinha como quitado o contrato, estando isento do pagamento das demais parcelas remanescentes, sendo substituído por outro contrato de um novo cliente
2. A Procuradora da República oficiante promoveu o declínio de atribuições do feito, sob o argumento que pode caracterizar delitos como os previstos no art. 2º. IX da Lei 1.521/51 (crimes contra a economia popular); no art. 7º, VII da Lei 8.137/90 (crimes contra as relações de consumo); e/ou no art. 171, do Código Penal Brasileiro, cuja competência seria da Justiça Estadual.
3. A compra premiada não poderia ser caracterizada como pirâmide financeira já que esta é caracterizada pela remuneração percebida pelos seus participantes baseada principalmente na quantidade de pessoas recrutadas à rede e na venda de produtos a essas pessoas. Além disso, as pirâmides se identificam pela não existência de produto ou por produto com valores bem acima do valor de mercado e poucas ou nenhuma informação sobre a empresa e sobre o produto, o que não ocorreu no caso.
4. A captação antecipada de poupança ocorre quando os recursos coletados da população são utilizados para entrega, apenas no futuro, daquilo que desejam os consumidores que entregaram sua renda não gasta, ou seja, ao invés de juntarem eles próprios seus recursos para obtenção do que desejam, fornecem numerário bastante e durante determinado período para que outrem se encarregue de fazê-lo por eles. Deste modo, a compra premiada se amolda ao instituto.
5. A compra premiada envolve a captação e administração de poupança atípica (recursos de terceiros). Por isso, são equiparadas a instituições financeiras para os fins do art. 1º, caput, da Lei 7.492/86 (Lei de Crimes Contra o Sistema Financeiro Nacional), de modo que o seu desempenho sem autorização do Ministério da Fazenda configuraria o crime previsto no art. 16 da referida lei.
6. Designação de outro membro para dar sequência à persecução penal no âmbito do Ministério Público Federal.

Trata-se de Inquérito Policial instaurado para apurar suposta ocorrência a atividade de compra premiada, crime contra o Sistema Financeiro Nacional (artigo 16 da

Lei nº. 7.492/1986), atribuído aos nacionais ELIEL CHAVES DA SILVA e ELIÉSIO CHAVES DA SILVA, responsáveis legais da empresa ELETROLÍDER (SD ELETROLÍDER LTDA).

Consta dos autos que referida empresa celebrava contrato de compra e venda com o cliente, mediante entrega de determinado bem por ocasião da contemplação. Ao ser sorteado, o cliente recebia o bem e tinha como quitado o contrato, estando isento do pagamento das demais parcelas remanescentes, sendo substituído por outro contrato de um novo cliente (fls. 15/17 e fols. 123/128).

A Procuradora da República oficiante promoveu o declínio de atribuições do feito, sob o argumento que pode caracterizar delitos como os previstos no art. 2º. IX da Lei 1.521/51 (crimes contra a economia popular); no art. 7º, VII da Lei 8.137/90 (crimes contra as relações de consumo); e/ou no art. 171, do Código Penal Brasileiro, cuja competência seria da Justiça Estadual (fls. 164/167).

Os autos, então, foram remetidos a esta 2ª Câmara de Coordenação e Revisão, nos termos do seu Enunciado n. 33.

É o relatório.

O Grupo de Trabalho sobre Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional efetuou estudo, com proposta para mudança do entendimento consolidado pela 2ª Câmara, a respeito da “compra premiada”, visto que esta envolve a captação e administração de poupança atípica (recursos de terceiros). Alegou que deveriam ser equiparadas a instituições financeiras para os fins do art. 1º, *caput* da Lei 7.492/86 (Lei de Crimes Contra o Sistema Financeiro Nacional), de modo que o seu desempenho sem autorização do Ministério da Fazenda configuraria o crime previsto no art. 16 da referida lei.

Há notícias, facilmente aferíveis em simples consulta à internet¹, de que em diversos Municípios a atividade de “Compra Premiada” mostrou-se insustentável, dado o esgotamento do mercado consumidor local e ao seu modo de operação, que viabiliza dispensa de pagamento com aquisição do bem por sorteio, lesando a coletividade de consumidores efetivos e potenciais.

Considerando o fato de que a atividade em questão envolve a captação de recursos de terceiros para aplicá-los na aquisição futura de bens (captação antecipada de

¹Vide notícias nos seguintes sítios eletrônicos: <http://globo tv.globo.com/tv-mirante/jmtv-1a-edicao/v/empresa-de-compra-premiada-e-acusada-de-aplicar-um-golpe-em-timbiras-e-codo/2557255/> <http://www.castrodigital.com.br/2012/04/golpe-compra-premiada-lucro-roubo.html> (Maranhão, Ceará e Pará);

poupança popular), há que se reconhecer que a sua prática sem prévia fiscalização e aprovação, auditando-se a viabilidade financeira do negócio e a capacidade econômica da empresa operadora, compromete a credibilidade e higidez do Sistema Financeiro como bem jurídico penalmente tutelado.

No âmbito administrativo, a Secretaria de Acompanhamento Econômico, do Ministério da Fazenda, por meio de sua Procuradoria, já se manifestou sobre o tema diversas vezes, ora entendendo tratar-se de espécie de captação antecipada de poupança popular, atividade sujeita à autorização do Ministério da Fazenda, ora manifestando-se pelo enquadramento desse negócio no conceito de consórcio, fazendo-se necessária a obtenção de autorização do Banco Central para o seu desempenho.

A 2ª Câmara de Coordenação e Revisão tem assentado entendimento de que a Compra Premiada consistiria num esquema de pirâmide e, por isso, enquadrar-se-ia como crime contra a economia popular (art. 2º, IX da Lei 1.521/51). Observou-se, também, que a Câmara adota como fundamento para homologação dos declínios de atribuição, em tais casos, a não caracterização da atividade de consórcio em razão da ausência de alguns de seus requisitos.

Como visto, em tais apreciações não houve enfrentamento do ponto que concerne à caracterização da atividade de “Compra Premiada” como captação antecipada de poupança popular para os fins do art. 1º, *caput*, e art. 16 da Lei 7.492/86.

Segundo o *Federal Trade Commission – FTC*, órgão americano similar ao PROCON, a “Pirâmide de Ponzi” consiste no esquema piramidal caracterizado pela remuneração percebida pelos seus participantes baseada principalmente na quantidade de pessoas recrutadas à rede e na venda de produtos a essas pessoas; na existência de alto volume de estoque, com quantidade de produtos superior à possibilidade de venda; e baixo índice de venda no varejo².

Dessa definição se afasta a “Compra Premiada”, eis que, dentre outros traços, não é caracterizada pela remuneração percebida pelos seus participantes baseada principalmente na quantidade de pessoas recrutadas à rede e na venda de produtos a essas pessoas. Além disso, as pirâmides se identificam pela não existência de produto ou por produto com valores bem acima do valor de mercado e poucas ou nenhuma informação

². Nota Técnica da SEAE nº 25/COGAP/SEAE/MF e Parecer PGFN/CAF/Nº 422/2013

sobre a empresa e sobre o produto. Também não são características necessariamente encontradas na “Compra Premiada”.

A despeito de não configurar consórcio, como vem sendo acertadamente assentado pela 2ª CCR/MPF, a atividade comumente designada como “Compra Premiada” configura captação antecipada de poupança popular, cujo desempenho impõe prévia autorização do Ministério da Fazenda. Assim, o seu exercício sem essa autorização configura o delito previsto no art. 16 da Lei nº 7.492/86.

De fato, embora a atividade denominada “Compra Premiada” apresente elementos comuns com os contratos de consórcio (formação de grupos para aquisição de bens e, quiçá, a existência de um fundo pecuniário comum), há que se reconhecer que um dos requisitos necessários para a perfeita caracterização dessa modalidade contratual, qual seja, a isonomia, não está presente nos contratos firmados no âmbito da “Compra Premiada”.

O consórcio é, portanto, espécie contratual que tem suas balizas determinadas em lei, razão pela qual, ainda que determinado negócio a ele se assemelhe, a ausência de algum de seus elementos constitutivos exclui a sua caracterização.

Assim, considerando que nos contratos de “Compra Premiada” a isonomia entre seus participantes está ausente, já que os contemplados no sorteio não ajudarão na quitação do bem dos que forem posteriormente adquiridos (por adimplemento total ou por sorteio), conclui-se que tal negócio jurídico não satisfaz os requisitos previstos na Lei nº 11.795/08 e, conseqüentemente, não pode ser enquadrado como consórcio.

Por outro lado, a atividade ora analisada apresenta todos os elementos necessários à sua caracterização como captação antecipada de poupança popular, atividade própria de instituição financeira, cujo exercício depende de autorização.

Como é sabido, a Lei nº 7.492/86, ao tratar dos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, equipara toda pessoa jurídica que capte ou administre qualquer tipo de poupança popular à instituição financeira:

“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 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.”

A captação de poupança é a coleta da poupança – da renda não gasta pelos cidadãos - e sua aplicação na obtenção de determinado bem, direito ou serviço de qualquer natureza. Já a captação antecipada de poupança ocorre quando os recursos coletados da população são utilizados para entrega, apenas no futuro, daquilo que desejam os consumidores que entregaram sua renda não gasta, ou seja, ao invés de juntarem eles próprios seus recursos para obtenção do que desejam, fornecem numerário bastante e durante determinado período para que outrem se encarregue de fazê-lo por eles.

O desempenho dessa atividade é disciplinado pela Lei nº 5.768/71, que exige, para tanto, autorização do Ministério da Fazenda:

“Art 7º Dependerão, igualmente, de prévia autorização do Ministério da Fazenda, na forma desta lei, e nos termos e condições gerais que forem fixados em regulamento, quando não sujeitas à de outra autoridade ou órgãos públicos federais:

(...)

II - a venda ou promessa de venda de mercadorias a varejo, mediante oferta pública e com recebimento antecipado, parcial ou total, do respectivo preço;”

Como visto, uma das atividades classificadas como captação de poupança popular sujeita à prévia autorização do Ministério da Fazenda é *a venda ou promessa de venda de mercadorias a varejo, mediante oferta pública e com pagamento antecipado, parcial ou total, do respectivo preço.*

Nessa modalidade de operação a venda da mercadoria ocorre por preço não superior ao corrente no mercado varejista da praça da operação para a venda a vista e o pagamento ocorre primeiro (pagamento das parcelas/mensalidades), só depois obtendo-se a fruição da mercadoria (consumidor é prestamista).

Da análise dos casos de “Compra Premiada” examinados neste estudo conclui-se que nesta há a entrega de poupança pelos consumidores mediante promessa de entrega futura de bens, muito embora cumulada com um concurso de prognósticos que possibilita a quitação do bem para o sorteado sem o pagamento de todas as parcelas assumidas originalmente em decorrência da aquisição da cota.

Nesse sentir, mostra-se fundamental, também, melhor compreender a nota pública de esclarecimento formulada pela SEAE acerca da “Compra Premiada”, publicada no endereço eletrônico http://www.seae.fazenda.gov.br/noticias/copy6_of_seae-conclui-analise-sobre-acs-no-varejo-de-bens-duraveis, utilizada em diversas das decisões e pareceres examinados neste estudo para fundamentar o entendimento de que a “Compra Premiada” não caracteriza crime contra o Sistema Financeiro Nacional. No citado documento, a SEAE afirmou que tais atividades não seriam autorizadas no âmbito daquele órgão, por não serem reconhecidas como captação antecipada de poupança popular nos termos permitidos pela legislação em vigor.

Da leitura da notícia em referência, verifica-se que a SEAE afirmou que as atividades de “Venda Premiada” e “Compra Premiada” não se enquadram nos estritos termos da Lei 5.768/71, que disciplina as operações de captação de poupança popular. Nessa mesma nota, a SEAE afirma que *“as operações conhecidas como ‘Venda Premiada’ não constituiriam consórcios, mas operações de captação de poupança antecipada atípica. Por esse motivo, não são passíveis de autorização por esta secretaria, nos termos da Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971”*.

Nota-se que a SEAE concluiu que não iria autorizar tais atividades por não serem reconhecidas como captação antecipada de poupança popular, *nos termos permitidos* pela legislação em vigor, e não porque não se tratavam de modalidade de captação antecipada de poupança popular. Até mesmo porque, como demonstrado, se encontram presentes os seus elementos essenciais. Isto é, a modalidade “compra premiada” é uma captação antecipada de poupança popular atípica.

Interpretar tais assertivas de modo diverso implica entender que todo aquele que praticasse atividade típica de instituição financeira (*“fazer operar instituição financeira”*) sem atender os requisitos necessários para sua regular autorização pela autoridade competente estaria livre das consequências penais de sua conduta. Não se mostra, deveras, razoável que o órgão fiscalizador se abstenha de controlar e, quiçá, reprimir a

atividade fiscalizada quando constatada a sua ilicitude sob argumento de que, nem mesmo em tese, seria possível a sua autorização em razão do não preenchimento dos requisitos legais.

Assim, considerando que os elementos essenciais que constituem uma das modalidades de captação antecipada de poupança popular são encontrados nas atividades de “Compra Premiada”, entendemos ser correto afirmar que as empresas que a praticam, por realizarem atividade que envolve a captação e administração de poupança (recursos de terceiros) são equiparadas a instituições financeiras para os fins do art. 1º, caput, da Lei 7.492/86 (Lei de Crimes Contra o Sistema Financeiro Nacional), de modo que o seu desempenho sem autorização do Ministério da Fazenda, configura o crime previsto no art. 16 da referida lei.

Assim, a prática de “Compra Premiada” sem autorização do Ministério da Fazenda por gestores de empresas (ou por quem faça suas vezes) além de caracterizar o delito do art. 16 da Lei 7.492/86, poderá atrair a incidência, em face da apontada peculiaridade, de outras normas penais incriminadoras, vindo a caracterizar crimes contra a economia popular (art. 2º, incisos IX e X, da Lei. 1.521/51)³ ou estelionato (art. 171, CP)⁴.

Registre-se, também, que nem mesmo as revogações do inciso V do art. 7º da Lei nº 5.768/71 pela Lei nº 11.795/08 e do item 6, da alínea “i” do inciso XII do art. 27 da Lei nº 10.683/03 pela Lei nº 12.462/11 alteraram a necessidade de obtenção de autorização do Ministério da Fazenda para o desempenho desse tipo de captação, visto que, na ausência de vigência dessas normas, a atividade de compra premiada passa a ser enquadrada no inciso II do art. 7º daquela primeira lei e no item 3 da alínea i do XII do art. 27 da segunda norma mencionada.

Quanto à existência de eventual questionamento acerca potencialidade da atividade em exame para ofender o Sistema Financeiro, impõe-se observar, inicialmente,

³. Lei 1.521/51:

Art. 1º. Serão punidos, na forma desta Lei, os crimes e as contravenções contra a economia popular, Esta Lei regulará o seu julgamento.

Art. 2º. São crimes desta natureza:

(...)

IX - obter ou tentar obter ganhos ilícitos em detrimento do povo ou de número indeterminado de pessoas mediante especulações ou processos fraudulentos (“bola de neve”, “cadeias”, “pichardismo” e quaisquer outros equivalentes);

X - violar contrato de venda a prestações, fraudando sorteios ou deixando de entregar a coisa vendida, sem devolução das prestações pagas, ou descontar destas, nas vendas com reserva de domínio, quando o contrato for rescindido por culpa do comprador, quantia maior do que a correspondente à depreciação do objeto.

⁴. Código Penal

Art. 171 - Obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento:

Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa, de quinhentos mil réis a dez contos de réis

que a Constituição da República de 1988 prevê que a estruturação deste bem jurídico volta-se “a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem” (art. 192, *caput*), sendo este o viés da proteção penal desse bem jurídico, inserido no título VII - “Da Ordem Econômica e Financeira”.

Partindo de tal perspectiva, conclui-se, através da análise dos casos examinados neste estudo, notícias publicadas e pareceres/notas técnicas, que a “Compra Premiada” tem potencial para ofender a integridade e a credibilidade do Sistema Financeiro Nacional, bem jurídico supraindividual compreendido como um “conjunto de órgãos, entes e pessoas jurídicas de direito público e privado, formando um todo complexo a perseguir a aproximação entre a oferta e a procura de capitais, com a missão de facultar o acesso aos recursos indisponíveis a toda sorte de empreendimentos”, compreendendo, também, a salubridade do mercado financeiro ou mercado de capitais, abrangendo seguros, câmbio, consórcio, capitalização ou qualquer outro tipo de poupança e a “regularidade dos seus instrumentos, a confiança nele exigida e a segurança dos negócios”⁵. Não se olvide, ademais, que por via reflexa, a tutela penal de tal bem possa ensejar a preservação interesses individuais, como o patrimônio de investidores.

Pelo exposto, considera-se o enquadramento da conduta daquele que realiza a atividade de “Compra Premiada” como atividade financeira nos termos do art. 1º, *caput*, da Lei 7.492/86⁶, e, quando operada a empresa dedicada a esta atividade sem autorização do Ministério da Fazenda, o seu enquadramento no delito no art. 16 da Lei 7.492/86⁷, sem prejuízo da possibilidade de configuração, em concurso, de crime contra a economia popular (art. 2º, incisos IX e X, da Lei. 1.521/51) ou de crime de estelionato (art. 171, CP), diante das peculiaridades da forma como executada no caso concreto.

Dessa forma, considerando que o interesse de que trata o inciso IV do art. 109 da Constituição Federal no presente caso restou claro, situação que legitima a atribuição do Ministério Público Federal para prosseguir na persecução penal, voto pela

⁵DELMANTO, Roberto; DELMANTO JR, Roberto e DELMANTO, Fábio M. de Almeida. *Leis Penais Especiais Comentadas*. Editora Renovar, Rio de Janeiro, 2006, pág. 128.

⁶Lei nº 7.492/86. 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 de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, ou a custódia, emissão, distribuição, negociação, intermediação ou administração de valores mobiliários.

⁷ Lei nº 7.492/86. Art. 16. Fazer operar, sem a devida autorização, ou com autorização obtida mediante declaração falsa, instituição financeira, inclusive de distribuição de valores mobiliários ou de câmbio: Pena - Reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

não homologação do declínio de atribuições e, por conseguinte, pela designação de outro membro do Ministério Público Federal para prosseguir na persecução penal.

Remetam-se os autos ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Pará, para cumprimento, cientificando-se, por cópia, o membro do Ministério Público oficiante.

Brasília-DF, 26 de outubro de 2015.

Raquel Elias Ferreira Dodge
Subprocuradora-Geral da República
Titular da 2ª CCR/MPF

MV