



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
2ª Câmara de Coordenação e Revisão

VOTO Nº 6121/2017

PROCEDIMENTO Nº 1.00.000.008428/2017-00 (0014889-59.2016.403.6181)

ORIGEM: JUÍZO DA 2ª VARA FEDERAL CRIMINAL ESP. DE SÃO PAULO

PROCURADOR OFICIANTE: GUSTAVO TORRES

RELATOR: JOSÉ ADONIS CALLOU DE ARAÚJO SÁ

INQUÉRITO POLICIAL. SUPOSTO CRIME CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL. FRAUDE NA OBTENÇÃO DE CREDITO DIRETO AO CONSUMIDOR. DIRECIONAMENTO PARA AQUISIÇÃO DE VEÍCULO. INOCORRÊNCIA DO DELITO DO ARTIGO 19 DA LEI Nº 7.492/86. CRIME DE ESTELIONATO. AQUISIÇÃO DE BEM QUE É DADO EM GARANTIA DO CREDITO CONCEDIDO. CONFLITO DE ATRIBUIÇÃO. ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL PARA A PERSECUÇÃO DO ESTELIONATO.

1. Trata-se de Inquérito Policial instaurado para apurar possível prática do crime previsto no art. 19 da Lei nº 7.492/86, consistente na obtenção de financiamento fraudulento para aquisição de veículo.

2. Inquérito inicialmente instaurado no âmbito da Polícia Civil do Estado de São Paulo. Manifestação do Ministério Público estadual no sentido da incompetência da Justiça estadual, com subsequente remessa dos autos à Justiça Federal.

3. Manifestação do MPF no sentido de que conduta noticiada, relativa a operação financeira na modalidade crédito direto ao consumidor, não caracteriza o tipo penal do artigo 19 da Lei n. 7492/86. Distinção entre as figuras de financiamento e empréstimo na modalidade de crédito direto ao consumidor.

4. O Juízo da 10ª Vara Federal Criminal Especializada de São Paulo entendeu não haver conflito de competência, mas conflito de atribuições entre órgãos do Ministérios Público Estadual e do Ministério Público Federal, a ser dirimido pelo Procurador-Geral da República, nos termos da jurisprudência recente do STF.

5. Não é relevante, para exame da atribuição do MPF ou de competência judicial, o aspecto quantitativo de inquéritos pelo delito do artigo 19 da Lei 7492/86. As delegacias de polícias estaduais, ofícios do Ministério Público dos Estados e varas da Justiça estadual também estão obstruídas por levados números de inquéritos por crimes graves, que afetam seriamente o cotidiano das pessoas, com baixíssimos índices de resolução, por carências de recursos humanos e materiais, dentre outras causas.

6. Os crimes definidos na Lei 7492/86 objetivam a proteção da higidez e integridade do sistema financeiro, considerados os objetivos expressos no artigo 192 da CF (promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade), não imediatamente o patrimônio particular de alguma instituição financeira dele integrante. O tipo penal do artigo 19 da Lei n. 7492/86, consiste em obter, mediante fraude, financiamento em instituição financeira.

7. Não há distinção normativa quanto ao meio fraudulento empregado, se relativo à identidade, qualificação do tomador, dados e condições exigidos ou na utilização final dos recursos em desacordo com os objetivos a que estavam vinculados. Há tipo penal específico para a utilização em finalidade diversa da prevista em lei ou contrato, dos recursos provenientes de financiamento concedido por instituição financeira oficial ou por instituição credenciada para repassá-lo (art. 20).

8. Não há relevância na distinção quanto à fraude na finalidade do financiamento ou na identidade ou qualificação do tomador. Essa distinção, além de não ser compatível com a descrição do tipo penal em referência, não parece ter importância para a finalidade de proteção do bem jurídico, a integridade do sistema financeiro.

9. A documentação relativa ao negócio que ensejou a presente investigação indica a contratação de operação de crédito com garantia de alienação fiduciária. Embora a documentação contratual indique o veículo a ser adquirido, com a caracterização específica, esse direcionamento tem a finalidade de destacar o bem que servirá de garantia do crédito concedido diretamente ao consumidor, sem que isso possa configurar financiamento propriamente.

10. Os precedentes do STJ acerca da competência da Justiça Federal para do crime do art. 19 da Lei 7.492/86, quando os recursos obtidos mediante fraude perante instituição financeira possuem destinação específica, não analisam as características da contratação, mas apenas a ocorrência do delito em tese.

11. Adequada a análise do tema nos precedentes do TRF2 e TRF3, que consideram essencialmente as peculiaridades do contrato de crédito direto ao consumidor, de modo a afastar a caracterização de financiamento, ainda que haja a indicação do bem que se pretende adquirir (HC- 00142116820084020000, ABEL GOMES, TRF2; RSE 00115220320114036181, DESEMBARGADOR FEDERAL PAULO FONTES, TRF3 - QUINTA TURMA, e-DJF3).

12. Adoto a conclusão dos Procuradores da República em São Paulo, no sentido da não caracterização do delito do art. 19 da Lei nº 7.492/86 no caso dos autos, relativo a fraude verificada em operação de crédito direto ao consumidor. A situação posta nos autos caracteriza, em tese, o delito do artigo 171 do CP.

13. Reconheço o conflito de atribuições e determino a remessa dos autos ao Procurador-Geral da República.

Trata-se de Inquérito Policial instaurado para apurar a prática, em tese, de crime contra o Sistema Financeiro Nacional, previsto no art. 19 da Lei nº 7.492/86, consistente na obtenção fraudulenta de financiamento para aquisição de veículo, mediante utilização de documentos.

O inquérito foi inicialmente instaurado no âmbito da Polícia Civil do Estado de São Paulo. Houve manifestação do Ministério Público estadual no sentido da incompetência da Justiça estadual, com subsequente remessa dos autos à Justiça Federal.

O Procurador da República Gustavo Torres ofereceu manifestação no sentido de que fosse suscitado o conflito de competência. Argumenta que a

conduta em tese praticada, relativa a operação financeira na modalidade crédito direto ao consumidor, não caracteriza o tipo penal do artigo 19 da Lei n. 7492/86. Elabora distinção entre as figuras de financiamento e empréstimo na modalidade de crédito direto ao consumidor.

O Juízo da 10ª Vara Federal Criminal Especializada de São Paulo entendeu não haver hipótese de conflito de competência, considerando a inexistência de postulações de medidas judiciais. Concluiu tratar-se de discussão apenas entre órgãos do Ministérios Público Estadual e do Ministério Público Federal, de modo a caracterizar conflito de atribuições a ser dirimido pelo Procurador-Geral da República, nos termos da jurisprudência recente do STF.

Após, diversos Procuradores da República com atuação criminal no Estado de São Paulo assinaram longo arrazoadado em reforço da tese já mencionada, de a conduta mencionada, relativa a operação financeira na modalidade crédito direto ao consumidor, não caracteriza o tipo penal do artigo 19 da Lei n. 7492/86. Juntaram documentação oriunda da Polícia Federal, apontando que de todos os inquéritos instaurados pela DELECOR/DRCOR/SR/PF/SP em 2016, 43% dizem respeito ao crime previsto no artigo 19 da Lei n. 7492/86.

Nova decisão do Juízo da 10ª Vara Federal Criminal Especializada de São Paulo, que aponta sua posição sobre o tema e determina a remessa dos autos do PGR.

O PGR entendeu ainda não configurado o conflito e determinou a remessa dos autos à 2ª CCR para apreciação do declínio.

É o relatório.

Os fatos que ensejaram a instauração do inquérito estão descritos pelo MPF em primeira instância nos termos seguintes:

Trata-se de inquérito policial inicialmente instaurado pela Polícia Civil do Estado de São Paulo, para apurar possível crime de obtenção fraudulenta de financiamento bancário (art. 19 da Lei Federal nº 7492/86 - Lei de Crimes Contra o Sistema Financeiro Nacional ou LCSFN), consistente na celebração, mediante fraude, de contrato de financiamento para aquisição de veículo.

Em síntese, consta dos autos que, em 03.03.2015, agente ainda não identificado, mediante a utilização de documento de identificação falsificado em nome de Geraldo Luiz Pachi, adquiriu, através de injeção monetária da "BV Financeira S.A. - Crédito, Financiamento e Investimento", o veículo Citroen C4 placa EMT2908. O negócio foi intermediado pela loja "S. T. Zoia - EPP (Elite Veículos)". O valor do fornecimento monetário foi de R\$ 27.000.00.

A fraude foi detectada a partir de boletim de ocorrência policial registrado por Geraldo Luiz Pachi, indignado por ser cobrado, pela "BV Financeira S.A.", por financiamento que não havia contraído.

Resumo nos itens seguintes os **fundamentos** da manifestação dos Procuradores da República pela inexistência de crime contra o sistema financeiro e por consequência o declínio em favor do Ministério Público Estadual.

1. A especialização de varas federais, ofícios ministeriais e delegadas de Polícia Federal na repressão a crimes financeiros, lavagem de ativos e delitos afins foi pensada para trabalho mais aprofundado que a rotina dos casos criminais comuns. Ocorre que o elevado número de inquéritos instaurados para apuração do delito do artigo 19 da Lei n. 7492/86, 48% deles concentrados em São Paulo, compromete a ideia de especialização, na medida em que consome recursos materiais e a força de trabalho, prejudicando a investigação de outros delitos contra o sistema financeiro.

2. Visando a inibir a multiplicação de fraudes na obtenção de "crédito direto ao consumidor", o MPF tentou buscar a responsabilização criminal das instituições que estariam facilitando exageradamente tal contratação. Entretanto, verificou-se ser muito baixo o percentual de fraudes no contexto macroeconômico, o que afastaria a incidência de gestão temerária ou de outros delitos semelhantes. Em síntese, o quantitativo de fraudes não é suficiente para afetar o lucro das instituições financeiras, embora seja suficiente para obstruir a persecução penal fragmentada desses crimes pelo MPF.

3. Não se está a discutir a atribuição do MPF e a competência da Justiça Federal para a persecução do delito do artigo 19 da Lei 7492/86. A discussão objetiva verificar se a modalidade de **empréstimo "credito direto ao consumidor -CDC"**, realizada sem direcionamento em banco ou financeira, para

aquisição de veículo com gravame de alienação fiduciária, constitui operação que se diferencia do **financiamento**, cujos valores se vinculam a uma finalidade específica.

4. Para fins da proteção jurídico-penal posta no artigo 19 da Lei 7492/86, considera-se **financiamento** a concessão de crédito facilitada por política estatal, com apoio propósito macroeconômico. Constituiriam exemplos disso os programas de financiamento agrícola, imobiliário e do ensino superior. Por esse foco, seria atentadora da política de fomento a conduta dirigida a perverter o sistema de fomento dessas atividades, como intuito de obtenção de vantagem ilícita.

5. A fraude em contrato bancário na modalidade de **empréstimo “credito direto ao consumidor -CDC”**, realizada sem direcionamento em banco ou financeira, para aquisição de veículo com gravame de alienação fiduciária, caracteriza em tese o delito de estelionato (CP art. 171), cabendo a persecução ao Ministério Público Estadual.

6. A exclusão do **“credito direto ao consumidor -CDC”** do âmbito de incidência do artigo 19 da Lei 7492/86 já foi acolhida pelos Tribunais Regionais Federais da 2ª e 3ª Região (HC- 00142116820084020000, ABEL GOMES, TRF2; RSE 00115220320114036181, DESEMBARGADOR FEDERAL PAULO FONTES, TRF3 - QUINTA TURMA, e-DJF3 Judicial 1 DATA:25/11/2016).

7. Há também a tese subsidiária no sentido de **diferenciar as fraudes** quanto à **finalidade** dos valores obtidos com operações, das fraudes relativas apenas à **identidade ou qualidade do tomador**. Na primeira hipótese a persecução caberia ao Ministério Público Federal; na segunda, ao MPF ou ao Ministério Público Estadual, conforme a titularidade da instituição financeira prejudicada.

8. Nos casos analisados nos inquéritos em tramitação, verificou-se que a totalidade das fraudes verificadas na obtenção de credito para aquisição de veículo as fraudes residem na atribuição de falsa identidade ou qualificação do tomador. Nesse tipo de operações o que se tem violado rotineiramente é o patrimônio das instituições financeiras, não a finalidade dos recursos.

Não considero relevante, para fins de exame da atribuição ministerial ou de competência judicial, o aspecto quantitativo de inquéritos pelo delito do artigo 19 da Lei 7492/86. As delegacias de polícias estaduais, ofícios do Ministério Público dos Estados e varas da Justiça estadual também estão obstruídas por levados números de inquéritos por crimes graves, que afetam seriamente o cotidiano das pessoas, com baixíssimos índices de resolução, por carências de recursos humanos e materiais, dentre outras causas. Em síntese, o aspecto quantitativo de investigações não devem influenciar o exame de tipicidade para fins de declínio de atribuição.

Os crimes definidos na Lei 7492/86 objetivam a proteção da higidez e integridade do sistema financeiro, considerados os objetivos expressos no artigo 192 da CF (promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade), não imediatamente o patrimônio particular de alguma instituição financeira dele integrante. O tipo penal do artigo 19 da Lei n. 7492/86, consiste em *obter, mediante fraude, financiamento em instituição financeira*.

Não há nessa norma qualquer distinção quanto ao meio fraudulento empregado, se relativo à identidade, qualificação do tomador, dados e condições exigidos ou na utilização final dos recursos em desacordo com os objetivos a que estavam vinculados. Observo que há outro tipo penal específico para a utilização em finalidade diversa da prevista em lei ou contrato, dos recursos provenientes de financiamento concedido por instituição financeira oficial ou por instituição credenciada para repassá-lo (art. 20).

Portanto, não vislumbro relevância na distinção que fundamenta a tese subsidiária apresentada pelos Procuradores da República (fls. 77-v), quanto à fraude na finalidade do financiamento ou na identidade ou qualificação do tomador. Essa distinção, além de não ser compatível com a descrição do tipo penal em referência, não parece ter relevância para a finalidade de proteção do bem jurídico, a integridade do sistema financeiro.

A magistrada da 10ª Vara Federal Criminal Especializada de São Paulo, no despacho de fls. 127/130, elabora importantes considerações acerca dos fundamentos da distinção entre as operações de empréstimo e de financiamento. Destaca que o tipo penal do artigo 19 da Lei 7492/86 protege o

financiamento que normalmente decorre de programa oficial de governo de fomento de determinadas atividades. No tocante à concessão de crédito para aquisição de bem com garantia de alienação fiduciária, o direcionamento expresso na contratação apenas reflete a condição de contratação com utilização do instrumento de garantia que concede vantagens ao banco para retomada e venda do bem.

A documentação relativa ao negócio que ensejou a presente investigação indica a contratação de operação de crédito com garantia de alienação fiduciária. Embora a documentação contratual indique o veículo a ser adquirido, com a caracterização específica (fls. 12/14), é possível concluir que esse direcionamento tem a finalidade de destacar o bem a ser adquirido e que servirá de garantia do crédito concedido diretamente ao consumidor, sem que isso possa configurar financiamento propriamente.

A jurisprudência do STJ tem reiteradamente afirmado a competência da Justiça Federal para do crime do art. 19 da Lei 7.492/86, quando os recursos obtidos mediante fraude perante instituição financeira possuírem destinação específica. Esses. Todavia, nesses precedentes do STJ, em conflito de competência, não se analisam as características da contratação, mas apenas a ocorrência, em tese, do delito do artigo 19 da Lei n. 7492/86. Vejamos:

CONFLITO DE COMPETÊNCIA. PROCESSO PENAL. CONDUTA EM APURAÇÃO: OBTENÇÃO DE FINANCIAMENTO, MEDIANTE FRAUDE, PERANTE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PARA AQUISIÇÃO DE VEÍCULO AUTOMOTOR. TIPO PREVISTO NO ART. 19 DA LEI 7.492/86. CRIME CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL.

COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.

1. Nos termos do art. 109, VI, da CF, os crimes contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira são da competência da Justiça Federal nos casos determinados em lei. O art. 26 da Lei 7.492/86, que trata dos crimes contra o sistema financeiro nacional, dispõe que a ação penal, nesses casos, será promovida pelo Ministério Público Federal, perante a Justiça Federal.
2. O Superior Tribunal de Justiça, ao interpretar esse dispositivo, fixou o entendimento de que o crime do art. 19 da Lei 7.492/86 será da competência da Justiça federal quando os recursos obtidos mediante fraude perante instituição financeira possuírem destinação específica.
3. In casu, a conduta em apuração diz respeito à concessão de fraudulenta de financiamentos por instituição financeira com finalidade definida (aquisição de veículo automotor), o que se subsume, em tese, ao tipo previsto no art. 19 da Lei 7.492/86, o que atrai

a competência da Justiça Federal para processar e julgar o feito, nos termos do art. 26 daquele normativo.

4. Conflito conhecido para declarar a competência do juízo suscitado (JUÍZO FEDERAL DA 10ª VARA CRIMINAL ESPECIALIZADA EM CRIMES CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO E CRIMES DE LAVAGEM DE VALORES DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO).

(CC 151.188/SP, Rel. Ministro ANTONIO SALDANHA PALHEIRO, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 14/06/2017, DJe 23/06/2017)

Parece-nos mais adequada a análise realizada nos precedentes do TRF2 e TRF3, que consideram essencialmente as peculiaridades do contrato de crédito direto ao consumidor, de modo a afastar a caracterização de financiamento, ainda que haja a indicação do bem que se pretende adquirir. Confira-se:

I – PROCESSO PENAL E PENAL. HABEAS CORPUS. II – FINANCIAMENTO E EMPRÉSTIMO. DISTINÇÃO. CRIME CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO. DESCLASSIFICAÇÃO. III – ESTELIONATO. BANCO DO BRASIL. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. IV – NULIDADE DO PROCESSO DESDE O RECEBIMENTO DA DENÚNCIA. RELAXAMENTO DA PRISÃO PREVENTIVA. V – ORDEM CONCEDIDA. I – Falsificação de documentos para abertura de contas bancárias junto à sociedade de economia mista e obtenção de disponibilidade financeira na modalidade “crédito direto ao consumidor”. II – Financiamento não é sinônimo de empréstimo; empréstimo é gênero do qual financiamento é espécie; este cercado de formalismo e dirigido a subsidiar determinadas atividades empreendedoras possuindo destinação vinculada enquanto no empréstimo a destinação é livre e a garantia é acessória. Resultado dessa distinção; empréstimos em geral e financiamentos de natureza privada, feitos sem recursos do Estado ou recursos por ele administrados, mesmo obtidos mediante fraude do mutuário, não se subsumirão ao tipo do art. 19 da lei nº 7492/86, mas sim ao do art. 171 do CP, pois não afligem o sistema financeiro na sua unidade. III – No contrato de crédito direto ao consumidor há crédito rotativo feito diretamente em conta corrente ao qual o correntista tem acesso até mesmo através de contratação por meio eletrônico. A simples indicação do bem ou serviço que se pretende adquirir ou contratar, não retrata destinação que possa configurar financiamento propriamente. Contrato assemelhado a empréstimo destinado à compra de bens e serviços sem qualquer caráter empreendedor, intenção de facilitar aquisição de bens de consumo. IV – Desclassificação da conduta para o crime de estelionato praticado em face do Banco do Brasil é sociedade de economia mista. Reconhecimento da incompetência da Justiça Federal para apreciar a matéria. Anulado o feito ab initio e determinada a remessa dos autos à Justiça Estadual. V – Relaxada a prisão preventiva e determinado ao Juízo impetrado a adoção, incontinenti, das medidas necessárias ao cumprimento da presente ordem no que tange à liberdade do paciente. VI – Ordem concedida. (HC- 00142116820084020000, ABEL GOMES, TRF2.)

RECURSO EM SENTIDO ESTRITO. CRIME CONTRA SISTEMA FINANCEIRO. REJEIÇÃO DA DENÚNCIA. ATIPICIDADE. DECISÃO MANTIDA. RECURSO MINISTERIAL IMPROVIDO. 1. Rejeição da denúncia - atipicidade da conduta. 2. A denúncia descreve que o acusado utilizou-se de documentos e dados bancários de pessoa falecida, para obter financiamento bancário por suposta venda de seu próprio automóvel ao falecido. 3. No caso em análise, apesar de ser intitulada "financiamento" a operação de crédito realizada configurou operação de crédito com fim distinto do de subsidiar determinadas atividades empreendedoras, o qual se aproxima, quanto á sua natureza, dos empréstimos. 4. Não se vislumbra lesão jurídica à capitulação do artigo 19, da Lei n. 7492/86, vez que inexistente a potencialidade de lesão ao Sistema Financeiro Nacional. Conclui-se, portanto, pela atipicidade da conduta, in casu, ante seu não enquadramento ao tipo penal em comento. 5. Restou consignado em sentença a determinação de remessa à Justiça Estadual de São Paulo/SP, com vistas à apreciação dos possíveis crimes remanescentes, considerado que os fatos apurados podem se subsumir a outras figuras típicas. 6. Recurso ministerial desprovido.

(RSE 00115220320114036181, DESEMBARGADOR FEDERAL PAULO FONTES, TRF3 - QUINTA TURMA, e-DJF3 Judicial 1 DATA:25/11/2016 ..FONTE_REPUBLICACAO:.)

Com essas considerações, adoto a conclusão dos Procuradores da República em São Paulo, no sentido da não caracterização do delito do art. 19 da Lei nº 7.492/86 no caso dos autos, relativo a fraude verificada em operação de crédito direto ao consumidor. A situação posta nos autos caracteriza, em tese, o delito do artigo 171 do CP.

Reconheço o conflito de atribuições e determino a remessa ao Procurador-Geral da República.

Brasília/DF, 26 de julho de 2017.

José Adonis Callou de Araújo Sá
Subprocurador-Geral da República
Titular – 2ª CCR/MPF

AD.