



MPF
FLS._____
2ª CCR

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
2ª Câmara de Coordenação e Revisão

VOTO N° 8269/2017

INQUÉRITO POLICIAL N° 0000179-71.2011.4.05.8309

ORIGEM: PRM – POLO SALGUEIRO/OURICURI/PE

PROCURADOR OFICIANTE: ANTÔNIO MARCOS DA SILVA DE JESUS

RELATORA: LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN

INQUÉRITO POLICIAL. CRIME CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL (ART. 16, LEI N° 7.492/86). REVISÃO DE DECLÍNIO (E. N° 32, 2ªCCR). “COMPRA PREMIADA”. ESTUDO DO GRUPO DE TRABALHO DE CRIMES CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL (PROCESSO N° 1.00.000.008497/2014-62). ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. NÃO HOMOLOGAÇÃO DO DECLÍNIO.

1. Trata-se de inquérito policial instaurado para apurar a responsabilidade penal pelo crime previsto no art. 16 da Lei no 7.492/1986, em tese praticado pelos administradores das empresas investigadas, uma vez que estas empresas atuariam em sistema de consórcio sem a devida autorização do Banco Central..

2. O Procurador da República oficiante promoveu o declínio de suas atribuições, ressaltando que na verdade, os fatos investigados não podem ser considerados um delito contra o sistema financeiro nacional, haja vista que as atividades ora investigadas não configuram sistema de consórcio, mas sim uma prática conhecida como “venda premiada”, e que eventual prejuízo ou lesão a terceiro, decorrente de ardil dos seus organizadores, poderá caracterizar crime de estelionato (CP, art. 171) ou até mesmo delito contra a economia popular (Lei n° 1.521/1954, art. 2º, inciso IX), ambos de competência da Justiça Estadual.

3. Conforme estudo do Grupo de Trabalho (GT) de Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional (Procedimento n° 1.00.000.008497/2014-62), a prática denominada “compra premiada” não é consórcio (art. 2º da Lei n° 11.795/08). Contudo, também não configura “pirâmide financeira”.

4. De acordo com referido estudo, os elementos essenciais da captação antecipada de poupança popular são encontrados na “compra premiada” (Lei n° 5.768/71). 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. Ao invés de juntarem eles próprios seus recursos para obtenção do que desejam, fornecem numerário durante determinado período para que outrem se encarregue de fazê-lo por eles.

5. A “compra premiada”, consoante conclusão do GT, envolve a captação e administração de poupança atípica. Por isso, os captadores são equiparados a instituições financeiras para os fins do art. 1º, *caput*, da Lei 7.492/86 (Lei dos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional), de modo que o seu desempenho sem autorização do Ministério da Fazenda configura, em tese, o crime previsto no art. 16 da referida Lei.

6. Tratando-se de crime contra o sistema financeiro nacional, a atribuição para promover a persecução penal cabe ao Ministério Público Federal.

7. Precedentes da 2ª CCR: DPF/MPBA/PA-00111/2011-INQ, Voto-Vista n° 130/2014, 613ª Sessão de Revisão, 15/12/2014; Procedimento MPF n° 1.19.001.000200/2015-10, Voto n° 4984/2015, 625ª Sessão de Revisão, 10/08/2015; Procedimento MPF n° 1.15.002.000409/2016-01, Voto n° 7308/2016, 663ª Sessão de Revisão, 17/10/2016.

8. Não homologação do declínio de atribuições. Designação de outro membro para prosseguir na investigação.

MPF
FLS. _____
2^a CCR

Trata-se de inquérito policial instaurado para apurar a responsabilidade penal pelo crime previsto no art. 16 da Lei no 7.492/1986, em tese praticado pelos administradores das empresas ELETROFACIL MOVEIS LTDA ME (ELETROFACIL) e MARTHA M L SIMIAO OLIVEIRA – ME (MOTO ELETRO), uma vez que estas empresas atuariam em sistema de consórcio sem a devida autorização do Banco Central.

O Procurador da República oficiante promoveu o declínio de suas atribuições, ressaltando que na verdade, os fatos investigados não podem ser considerados um delito contra o sistema financeiro nacional, haja vista que as atividades ora investigadas não configuram sistema de consórcio, mas sim uma prática conhecida como “venda premiada”, e que eventual prejuízo ou lesão a terceiro, decorrente de ardil dos seus organizadores, poderá caracterizar crime de estelionato (CP, art. 171) ou até mesmo delito contra a economia popular (Lei nº 1.521/1954, art. 2º, inciso IX), ambos de competência da Justiça Estadual (fls. 369/370).

Os autos foram encaminhados à 2^a CCR para o exercício de sua função revisional, nos termos do art. 62, IV, da LC nº 75/93.

É o relatório.

Conforme estudo do Grupo de Trabalho (GT) de Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional (Procedimento nº 1.00.000.008497/2014-62), há notícias, 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.

Pondera referido GT que o fato de a atividade em questão envolver a captação de recursos financeiros de terceiros para aplicá-los na aquisição futura de bens (captação antecipada de poupança popular), leva a se reconhecer que tal prática sem prévia fiscalização e aprovação, auditando-se a viabilidade financeira do

¹ Vide os seguintes sítios eletrônicos:<http://globotv.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)

negócio e a capacidade econômica da empresa operadora, compromete a credibilidade e a higidez do Sistema Financeiro Nacional.

Consta do citado estudo que 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, que é dependente de autorização do Banco Central.

De qualquer sorte, o estudo leva à conclusão de que a denominada “compra premiada” não se confunde com o contrato de consórcio. Embora presentes elementos comuns (como a formação de grupos para aquisição de bens e, quiçá, a existência de um fundo pecuniário comum), um dos requisitos necessários para a perfeita caracterização dessa modalidade contratual, qual seja, a isonomia, não está presente na “compra premiada” (art. 2º da Lei nº 11.795/2008). Isso porque, nessa modalidade de ajuste, os contemplados no sorteio não ajudarão na quitação do bem dos que forem posteriormente adquiridos (por adimplemento total ou por sorteio).

O estudo realizado pelo GT também alerta que a “compra premiada” não caracteriza a prática da denominada “pirâmide financeira”. Citando o *Federal Trade Commission*, o estudo explica que a chamada “Pirâmide de Ponzi” consiste em um esquema caracterizado: a) pela remuneração percebida pelos seus participantes baseada principalmente na quantidade de pessoas recrutadas à rede e na venda de produtos a essas pessoas; b) na existência de alto volume de estoque, com quantidade de produtos superior à possibilidade de venda; c) e baixo índice de venda no varejo.²

Dessa definição, de acordo com as considerações do estudo do GT, afasta-se 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

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

MPF
FLS. _____
2^a CCR

produto com valores bem acima do valor de mercado e pouca ou nenhuma informação sobre a empresa e sobre o produto.

Apesar de também não configurar consórcio, o estudo sobre a tipificação da “compra premiada” conclui que ela configura captação antecipada de poupança popular, cujo desempenho impõe prévia autorização do Ministério da Fazenda. Assim, o seu exercício sem essa autorização configura, em tese, o crime do art. 16 da Lei nº 7.492/861.

A “compra premiada” apresenta todos os elementos necessários à sua caracterização como captação antecipada de poupança popular, atividade própria de instituição financeira, cujo exercício depende de autorização. 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 renda não gasta pelos cidadãos e sua aplicação na obtenção de determinado bem, direito ou serviço. 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 térmos 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;”

Da análise da “compra premiada” concluiu o estudo sobre a sua tipificação 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, importante destacar explicação do GT quanto à nota pública de esclarecimento formulada pela SEAE³, a qual é utilizada em diversas decisões e pareceres para fundamentar o entendimento de que a “compra premiada” não caracteriza crime contra o Sistema Financeiro Nacional. No citado documento, afirma-se que tais atividades não seriam autorizadas no âmbito daquele órgão, por não serem reconhecidas como captação antecipada de poupança popular nos termos da legislação em vigor.

A SEAE afirmou que as atividades de “venda premiada” e “compra premiada” não se enquadram na Lei nº 5.768/71, que disciplina as operações de captação de poupança popular. Afirma-se 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 essa secretaria, nos termos da Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971”.

O estudo alerta 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. Em outras palavras, a “compra premiada” nada mais é que uma modalidade atípica de captação antecipada de poupança popular.

³ Publicada no endereço eletrônico http://www.seae.fazenda.gov.br/noticias/copy6_of_seae-conclui-analise-sobre-acs-no-varejo-de-bens-duraveis.

Interpretar tais assertivas de modo diverso implicaria aceitar que todo aquele que praticasse atividade típica de instituição financeira, sem atender aos requisitos necessários para sua autorização pela autoridade competente, estaria livre das consequências penais de sua conduta.

Assim, considerando que os elementos essenciais que constituem uma das modalidades de captação antecipada de poupança popular são encontrados nas atividades de “compra premiada”, concordamos com o trabalho desenvolvido pelo GT quando conclui 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.

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.

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 7.492/86⁴, e, quando operada sem autorização do Ministério da Fazenda, há seu enquadramento no delito no art. 16 da Lei 7.492/86⁵, 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.

⁴ Lei 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.*

⁵ 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.

Nessa linha, precedentes desta 2^a Câmara de Coordenação e Revisão: DPF/MPBA/PA-00111/2011-INQ, Voto-vista nº 130/2014, 613^a Sessão de Revisão, 15/12/2014; Procedimento MPF nº 1.19.001.000200/2015-10, Voto nº 4984/2015, 625^a Sessão de Revisão, 10/08/2015; Procedimento MPF nº 1.15.002.000409/2016-01, Voto nº 7308/2016, 663^a Sessão de Revisão, 17/10/2016.

Em recente julgado, o Superior Tribunal de Justiça também entendeu que a “compra premiada” pode configurar Crime Contra o Sistema Financeiro, *in verbis*:

PENAL. RECURSO EM HABEAS CORPUS. "COMPRA PREMIADA". NECESSIDADE DE ANÁLISE DO CASO CONCRETO PARA FINS DE QUALIFICAÇÃO DO NEGÓCIO JURÍDICO CELEBRADO. CARACTERIZAÇÃO, NA HIPÓTESE EXAMINADA, DE VERDADEIRO SISTEMA DE CONSÓRCIO DISSIMULADO, DADA A PRESENÇA DE SEUS ELEMENTOS ESSENCIAIS E DE SUA CAUSA. AINDA QUE NÃO SE TRATASSE DE CONSÓRCIO, HÁ CAPTAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS DE TERCEIROS. CRIME CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. RECURSO DESPROVIDO.

1. A fim de se verificar a caracterização de uma atividade como sendo própria de administradora de consórcio, para fins de enquadramento no artigo 16, p. único, I, da Lei n. 7.492/86, é necessário qualificar concretamente o negócio jurídico examinado. Para tanto, deve-se verificar a pontuação dos seus elementos essenciais (essentialia) e a sua causa.
2. No caso concreto, está-se diante de mecanismo que apresenta os elementos essenciais do sistema de consórcio: (a) contrato de adesão; (b) formado pela reunião de pessoas naturais ou jurídicas em grupos; (c) com prazo de duração previamente definido; (d) com número de cotas previamente determinados; (e) sob a organização de um administrador; (f) com a finalidade de propiciar a seus integrantes a aquisição de bens ou serviços; (g) por meio de autofinanciamento; e (h) ocorrendo a contemplação por meio de sorteio ou de lance.
3. A circunstância (acessória) de, em uma das formas de contratação pactuada, a contemplação implicar a isenção do sorteado de pagamentos posteriores, não afasta a sua natureza de verdadeiro consórcio - apenas indica a sua inviabilidade econômica e seu possível caráter de "pirâmide financeira". Mas não é fundamento para afastar a natureza de consórcio, se presentes os elementos essenciais (essentialia), necessários e suficientes para a qualificação do negócio como consórcio.
4. A causa do negócio jurídico - a contratação de administradora para gerir grupos de pessoas com a finalidade de, mediante esforços econômicos comuns, adquirirem bens e serviços, sem a utilização de empréstimos ou financiamentos bancários - confirma estar-se diante de sistema de consórcio.
5. De todo modo, ainda que não se tratasse de verdadeiro consórcio, é inegável a existência de captação e administração de recursos de terceiros, elementos suficientes para o preenchimento do conceito de instituição financeira por equiparação previsto no artigo 16, p. único, I, da Lei n. 7.492/86.
6. Elementos que indicam, para fins de prosseguimento das investigações, a competência da Justiça Federal (CF, artigo 109, IV, c/c artigo 26 da Lei n. 7.492/86)
7. Recurso desprovido. (RHC 55173/ES, Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, Dje 12/11/2015)

MPF
FLS. _____
2^a CCR

Dessa forma, considerando que no presente caso restou claro o interesse de que trata o inciso VI do art. 109 da Constituição Federal, voto pela não homologação do declínio de atribuições e, por conseguinte, pela designação de outro membro para prosseguir na investigação.

Remetam-se os autos ao Procurador-Chefe da PR/PE para as devidas providências, cientificando-se o Procurador da República oficiante, com as homenagens de estilo.

Brasília/DF, 18 de outubro de 2017.

LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN
Subprocuradora-Geral da República
Coordenadora – 2^a CCR

/T