



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer PGBC-149/2010
Proc. 1001468383

Brasília, 2 de junho de 2010.

Ementa: Departamento de Operações Bancárias e de Sistema de Pagamentos (Deban). Atividade de adiantamento de recebíveis praticada por credenciadores de cartões de pagamento não organizados sob a forma de instituição financeira. Dúvida quanto à natureza jurídica da operação. Atividade que se subsume ao conceito do art. 17 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Aplicação da Lei de Usura (Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1933) à hipótese. Atração do arcabouço de regência do Sistema Financeiro Nacional no que tange à aplicação de sanções administrativas e penais aos infratores. Competência do Conselho Monetário Nacional para regular a atividade de antecipação de recebíveis.

Senhora Coordenadora-Geral,

ASSUNTO

Trata-se de consulta formulada pelo Departamento de Operações Bancárias e de Sistema de Pagamentos (Deban) acerca da natureza jurídica de operação realizada por credenciadores de cartões de pagamento não constituídos sob a forma de instituição financeira.

2. Por meio do Parecer Deban/Disip-2010/005 (fls. 16 a 19), a unidade técnica em questão traçou um panorama sobre a atividade de antecipação de recebíveis realizada por entidades credenciadoras de cartões de pagamento, realçando aspectos operacionais, econômicos e contábeis relacionados ao negócio.

3. Nesse passo, o Deban informou inicialmente que, apesar de não ser regra fundamental dos esquemas de cartões e de existirem exceções fora do Brasil, os credenciadores, em geral, são constituídos sob a forma de instituição financeira. Segundo a unidade técnica, isso se dá “em função da existência de ganhos de escopo entre as diversas atividades bancárias, dentre as quais a aceitação de pagamentos, a detenção de conta do estabelecimento e a concessão de crédito”.

4. No âmbito nacional, no entanto, as instituições financeiras emissoras dos cartões, em vez de realizarem diretamente o credenciamento, optaram por concentrar essa atividade em algumas entidades não-financeiras por elas criadas, repartindo, com isso, os custos envolvidos na implantação e na manutenção da estrutura necessária à captura e ao processamento das transações. Além do credenciamento, essas novas entidades se tornaram



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer PGBC-149/2010

2

responsáveis, também, pela prestação dos serviços de rede, pela liquidação e pela compensação das operações etc., originando o que se convencionou chamar de estrutura verticalizada de negócio. Hoje, as credenciadoras Redecard e Cielo, vinculadas, respectivamente, às bandeiras MasterCard e Visa, são as principais pessoas jurídicas não-financeiras que atuam de modo verticalizado no bojo da indústria de cartões de pagamento.

5. O Deban houve por bem detalhar o modo pelo qual se dá, no exterior e no Brasil, o processamento das operações realizadas por meio de cartões de pagamento, como se vê abaixo:

“A prática comum no mercado de cartões de crédito no âmbito internacional é que: i – o emissor pague ao credenciador no dia seguinte à realização da transação; ii – o credenciador pague ao comerciante dois dias após a transação; e iii – o portador pague ao emissor em prazo médio de 25 dias após a transação. Dessa forma, o emissor (banco) concede crédito ao portador de cartão, geralmente sem custo, pelo prazo médio de 24 dias.

O início das atividades com cartão de crédito no Brasil, numa época de alto nível de inflação, deu azo a solução que não segue a mesma tendência internacional e que se manteve mesmo após a estabilização da economia. Nesse sentido, a prática é que o emissor pague ao credenciador 28 dias após a realização da transação; o credenciador pague ao comerciante 30 dias após a transação; e que o portador pague ao emissor no prazo médio de 25 dias após a transação. Dessa forma, o estabelecimento comercial arca com o custo de crédito de 25 dias ao portador, 3 dias ao emissor e 2 dias ao credenciador.”

6. Em seguida, a unidade técnica enfatizou que esse grande intervalo entre a captura do pagamento e o efetivo recebimento da quantia pelo credenciado acabou por dar origem à chamada antecipação de recebíveis. Confira-se:

“Dessa forma, o grande intervalo entre a venda do produto e o recebimento pelo estabelecimento comercial, aliado às vendas parceladas, deram origem à operação denominada ‘antecipação de recebíveis’, na qual o estabelecimento pode optar por receber o valor da transação com cartão de crédito, a partir do dia seguinte à realização da transação, mediante a aplicação de um desconto sobre o valor faturado. Essa operação pode ser realizada, regra geral, tanto pelo banco de domicílio quanto pelo próprio credenciador (vale notar que os principais credenciadores brasileiros – Cielo e Redecard – não são instituições financeiras).”

7. Depois de examinar as observações feitas pelos credenciadores brasileiros a respeito do adiantamento de recebíveis, o Deban salientou que a operação poderia ser caracterizada como típica de instituição financeira:



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer PGBC-149/2010

3

“Como descrito acima, na realização de transações com o instrumento de pagamento cartão de crédito, o credenciador é facilitador responsável pela autorização para que o estabelecimento comercial aceite pagamentos com cartão, respondendo diretamente pelo pagamento da transação ao lojista.

Ocorre que, na medida em que passa a realizar a operação de adiantamento de recebíveis, o credenciador se descaracteriza como simples facilitador do pagamento ou repassador de recursos financeiros, passando a ter o dinheiro como produto e transformando o prazo e o risco de um pagamento. Isso é feito com base em previsão de pagamentos futuros e de faturas por parte dos emissores e nas garantias geralmente dadas pelos proprietários dos esquemas de cartões de pagamentos.”

8. Assim, com vistas a aferir a natureza jurídica do adiantamento de recebíveis realizado pelos credenciadores de cartões de pagamentos, o Deban solicitou que a Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC) se manifestasse sobre os seguintes pontos:

“a. se a realização de operação de adiantamento de recebíveis vinculada a transações com cartões de crédito, conforme acima descrita, é privativa de instituições financeiras;

b. se o credenciador que não seja instituição financeira pode cobrar taxa de juros, na forma de desconto para pagamento antecipado das obrigações a vencer de transações com cartão de crédito por ele capturadas e, em caso afirmativo, se estará sujeito à Lei de Usura; e

c. se, igualmente ao caso de administradoras de cartões de crédito, a regulação e supervisão dos credenciadores pode ser regulamentada pelo Conselho Monetário Nacional, de acordo com juízo de mérito e conveniência próprios da administração pública”.

9. Nesse passo, entendendo que o exame jurídico da matéria não prescindia da colheita de informações técnicas adicionais sobre a realidade fática subjacente às operações praticadas pelos credenciadores não organizados sob a forma de instituição financeira, solicitei, na Nota-Jurídica PGBC-178, de 2010¹ (fls. 20 e 21), fossem os autos devolvidos ao Deban, para que verificasse “se tais credenciadores utilizam recursos próprios para concretizar o adiantamento dos recebíveis aos estabelecimentos credenciados ou se, para exercer esse mister, usam recursos captados no mercado” [sublinhado no original].

10. Em resposta, o Deban emitiu o Parecer Deban/Disip-2010/017 (fls. 22 e 23), no qual explicitou que os valores utilizados pelos credenciadores para efetuar a antecipação de recebíveis podem advir de: i) recursos próprios; ii) de empréstimos obtidos com os bancos

¹ Por mim expedida em 11 de fevereiro de 2010, com despacho da coordenadora-geral Juliana Bortolini Bolzani.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer PGBC-149/2010

4

emissores dos cartões; ou iii) do pré-recebimento de obrigações vincendas dos emissores relativas às transações realizadas com cartões de crédito de sua emissão.

11. Esclareceu o Deban que os recursos próprios seriam aqueles “decorrentes da remuneração do capital e do trabalho da companhia”. Já os empréstimos constituiriam “captações de recursos de mercado, remunerados à taxa de juros e por período previamente pactuado”. Quanto ao pré-recebimento, observou-se o seguinte:

“Os recursos obtidos junto aos emissores, na operação denominada de pré-recebimento, advêm do pagamento antecipado das obrigações dos emissores junto ao credenciador, em função de transações dos portadores de cartões por eles emitidos e utilizados na rede do credenciador. Obviamente que os emissores cobram uma remuneração referente ao custo de oportunidade do dinheiro no tempo em razão da antecipação desses recursos ao credenciador, uma vez que terá que dispor de ativos com maior liquidez *vis-a-vis* aquele que registra o recebimento das faturas dos portadores dos cartões emitidos.

Face o exposto, resta patente que não há relação direta entre a antecipação de recebíveis realizada pelo credenciador aos estabelecimentos e a antecipação realizada pelo emissor ao credenciador. Ou seja, o credenciador não é um mero repassador de recursos do emissor ao estabelecimento, mas realiza intermediação nesse ato. Na operação de pré-recebimento, os emissores antecipam os recursos devidos ao credenciador utilizando recursos provenientes de seus ativos com custo geralmente inferior àquele relacionado a uma operação de empréstimo.”

12. Prestados os esclarecimentos solicitados, retornaram os autos à PGBC, para o enfretamento das questões levantadas no Parecer Deban/Disip-2010/005.

APRECIACÃO

13. Preliminarmente, cumpre esclarecer que o exame a ser realizado nesta manifestação se baseia, tão-somente, nos elementos constantes destes autos. As conclusões alcançadas acerca da natureza da atividade de antecipação de recebíveis, assim, têm por premissa os dados e as afirmações produzidos pelo Deban no curso do processo, principalmente aqueles relacionados às duas maiores entidades credenciadoras de cartões de crédito do Brasil, a saber, Cielo e Redercad. Contudo, a efetiva subsunção dos negócios desenvolvidos individualmente por credenciadores de cartões ao conceito de atividade típica de instituição financeira, para fins de aferição da ocorrência, *in concreto*, de infrações administrativas e penais, haverá de ser feita caso a caso e no momento oportuno, partindo-se de elementos fáticos atinentes ao *modus operandi* de cada instituição.

14. Feita essa observação, inicio a análise dos questionamentos apresentados pelo Deban.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer PGBC-149/2010

5

15. Como se pode depreender do relato acima, a análise jurídica a ser *in casu* realizada cinge-se a desvendar se as entidades credenciadoras de cartões de crédito praticam ou não atividade típica de instituição financeira, ao efetuar operações de adiantamentos de recebíveis. Imprescindível, assim, lançar os olhos sobre a noção legal de instituição financeira, de sorte a verificar se o negócio praticado pelos credenciadores a ela se subsume.

16. Fato é que o conceito de instituição financeira parte da definição encartada no art. 17, *caput*, da Lei n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1964, dispositivo vazado nos seguintes termos:

“Art. 17. Consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros.

Parágrafo único. Para os efeitos desta lei e da legislação em vigor, equiparam-se às instituições financeiras as pessoas físicas que exerçam qualquer das atividades referidas neste artigo, de forma permanente ou eventual.”

17. Ao longo dos anos, a Procuradoria-Geral tem-se esforçado para descortinar o verdadeiro conteúdo semântico desse comando legal, asseverando, em diversas manifestações, que sua construção legislativa padece de problemas sistemáticos a enfraquecer sua unidade e coerência interna, de sorte que apenas uma visão lógico-sistêmica haveria de ser capaz de afastar as perplexidades carregadas pela linguagem da norma. A respeito do assunto, como bem se asseverou no judicioso Parecer Dejur-151, de 1999², seria suficiente a remissão aos Pareceres Dejur-186, de 1984³, 384, de 1985⁴, 199, de 1992⁵, 83, de 1995⁶, 247, de 1997⁷, dentre muitos outros, vetustos e recentes, “para concluir quão tormentosa empresa terá sido a especulação acerca das significações dos vários termos lingüísticos que compõem a redação da regra jurídica considerada [art. 17, *caput*, da Lei n.º 4.595, de 1964]”.

18. Atualmente, para que determinado agente econômico se subsuma ao conceito de instituição financeira, entende a Procuradoria-Geral que deverão estar presentes, na

² Emitido em 11 de junho de 1999 pelo procurador Nelson Alves de Aguiar Junior, com despachos do procurador-chefe César Cardoso e do subprocurador-geral Ailton César dos Santos.

³ Emitido em 9 de abril de 1984 por Maria do Carmo N. da Gama Cardoso, com despacho do chefe do então Dejur, Constantino Alves de Oliveira.

⁴ Emitido em 15 de julho de 1985 por Jose Humberto Saraiva, com despacho de Helio Limoeiro Junior.

⁵ Emitido em 24 de abril de 1992 por Luiz Gonzaga Quintanilha de Oliveira, com despacho de Ailton Cesar dos Santos.

⁶ Emitido em 2 de março de 1993 por Heloisa Monzillo de Almeida, com despachos de Ailton Cesar dos Santos e de Luiz Gonzaga Farage.

⁷ Emitido em 17 de dezembro de 1997, pela procuradora Maria Ângela Furtado Laurentino, com despachos de João Correia de Magalhães e Carlos Lauro Correia de Castro Paz.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer PGBC-149/2010

6

hipótese concreta, os seguintes requisitos: a) a finalidade de lucro; b) a exploração profissional do dinheiro mediante a coleta, a intermediação ou a aplicação de recursos; c) a utilização de cabedais próprios ou de terceiros no exercício da atividade; d) a oferta pública dos valores captados ou disponíveis⁸. Presentes na realidade fática esses pressupostos, a entidade integrará o rol de pessoas submetidas aos comandos da Lei nº 4.595, de 1964, e, por conseguinte, subordinar-se-á aos regramentos baixados pelo CMN e pelo BCB.

19. No caso em apreço, há indícios nos autos de que as credenciadoras de cartões de crédito, ao efetuarem antecipações de recebíveis, têm exercido mister que, em princípio, seria típico de instituições financeiras. Vejamos se as características requeridas pelo art. 17 da Lei nº 4.595, de 1964, consoante interpretação feita pelos precedentes da PGBC, se fazem presentes na hipótese.

20. Em primeiro lugar, os credenciadores de cartões constituem pessoas jurídicas organizadas sob a forma de sociedades empresárias, donde se infere que têm por finalidade a prática de atividade econômica voltada ao lucro⁹. Não há dúvida, portanto, sobre o cumprimento da primeira condicionante listada acima.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

⁸ A enumeração desses quatro requisitos consta do recente Parecer PGBC-12, emitido em 12 de janeiro de 2010 pela procuradora Eliane Coelho Mendonça, com despachos do subprocurador-geral Ailton César dos Santos e do procurador-geral Francisco José de Siqueira.

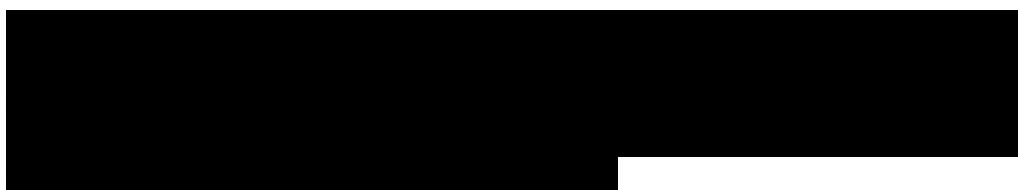
⁹ O art. 966 do Código Civil, abraçando a Teoria da Empresa, assim define o empresário: “Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços”.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer PGBC-149/2010

7



23. Saliente-se, outrossim, que, conforme se vê no Parecer Deban/Disip-2010/017, os recursos de que se têm valido as entidades credenciadoras para dar curso às antecipações de recebíveis podem ter origem, além de em seus patrimônios, em empréstimos contratados de instituições financeiras ou no pré-recebimento de valores devidos pelos bancos emissores de cartões de crédito. Dito de outro modo, as entidades credenciadoras, em algumas hipóteses, se financiam no mercado para oferecer a seus clientes a antecipação do pagamento das transações com cartões por elas capturadas, cobrando remuneração pela pronta disponibilização do dinheiro. Pelo que consta dos autos, o lucro percebido no negócio decorre da diferença entre a remuneração cobrada na captação e aquela imposta ao credenciado tomador dos valores, ou seja, advém do *spread* entre as remunerações pagas em cada perna da operação¹⁰. Na hipótese, o único produto ofertado pelo credenciador aos credenciados, portanto, é o dinheiro, e a remuneração incidente sobre a quantia adiantada constitui contraprestação pelo fornecimento desse produto.

24. Acrescente-se, ainda, que, exercida do modo acima exposto, essa atividade consubstancia intermediação de valores com vistas à exploração profissional do dinheiro. Ao buscar com os emissores de cartões (ou com outras instituições financeiras) os cabedais de poupadores de modo a ofertá-los a uma ampla gama de tomadores interessados, as entidades credenciadoras promovem, sem dúvida, aproximação entre agentes econômicos superavitários e deficitários, gerando, de modo organizado e proposital, a liquidez monetária requerida pelo mercado.

¹⁰ Cabe esclarecer que o fato de determinada sociedade empresária obter ganhos econômicos com a prática de atividades financeiras não implica, por si só, a caracterização dessa atividade como típica de instituição financeira. Ora, sabe-se que o complexo mercado financeiro contemporâneo coloca à disposição dos agentes econômicos uma série de instrumentos cuja utilização, para os mais diversos fins (*hedge* cambial, administração de seus ativos etc.), pode gerar lucros não diretamente relacionados à prática mercantil. Assim, para que determinada atividade se subsuma ao conceito do art. 17 da Lei nº 4.595, de 1964, é necessário aliar à prática de determinada atividade os demais requisitos expostos neste parecer.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer PGBC-149/2010

8

25. Os credenciadores, portanto, ao realizarem antecipação de recebíveis, exploram profissionalmente o dinheiro, valendo-se, para tanto, de cabedais próprios ou daqueles captados junto a terceiros. Também presentes na situação examinada nos autos, destarte, os requisitos de que tratam as alíneas “b” e “c” do item 18, *ut supra*.

26. Por fim, como a antecipação é disponibilizada, em princípio, a todos os estabelecimentos credenciados para o recebimento de cartões por um determinado credenciador – abrangendo, com isso, uma ampla gama de pessoas físicas ou jurídicas que exercem as mais variadas atividades econômicas –, verifica-se, na hipótese, o preenchimento do último requisito declinado no item 18, acima, a saber, oferta pública dos cabedais aportados no negócio.

27. Posto isso, resta concluir que a antecipação de recebíveis realizada por credenciadores de cartões de crédito caracteriza atividade típica de instituições financeiras. O único produto ofertado, no caso, é o dinheiro, sendo também dinheiro o objeto da contraprestação exigida.

28. Assim, como estão presentes na situação concreta todos os elementos que fazem com que uma atividade se subsuma ao conceito do art. 17 da Lei nº 4.595, de 1964, credenciadores que realizam atividade de antecipação de recebíveis estão sujeitos, em tese, à sanção pecuniária prevista no art. 44 da Lei Bancária, nos termos do que determina o § 7º¹¹ desse mesmo artigo.

29. No segundo questionamento apresentado pelo Deban, pergunta-se se o “credenciador que não seja instituição financeira pode cobrar taxa de juros, na forma de desconto para pagamento antecipado das obrigações a vencer [...] e, em caso afirmativo, se estaria ele sujeito à Lei da Usura [Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1933]”. A teor do art. 1º, *caput*, do ato normativo em questão, é “vedado, e será punido nos termos desta lei, estipular em quaisquer contratos taxas de juros superiores ao dobro da taxa legal”.

30. Os tribunais do país há muito já definiram que, em razão das particularidades a que estão submetidos os agentes econômicos integrantes do sistema financeiro nacional, as disposições da Lei de Usura não seriam de a eles se aplicar¹². A matéria encontra-se, inclusive, sumulada pelo Supremo Tribunal Federal, como se vê na Súmula nº 569 daquela corte, *in verbis*:

“As disposições do Decreto 22626/1933 não se aplicam às taxas de juros e aos outros encargos cobrados nas operações realizadas por instituições públicas ou privadas, que integram o sistema financeiro nacional.”

¹¹ “§ 7º Quaisquer pessoas físicas ou jurídicas que atuem como instituição financeira, sem estar devidamente autorizadas pelo Banco Central do Brasil, ficam sujeitas à multa referida neste artigo e detenção de 1 (um) a 2 (dois) anos, ficando a esta sujeitos, quando pessoa jurídica, seus diretores e administradores.”

¹² Nesse sentido, confira-se o AgRg no REsp 936099/RJ (DJe 24/11/2009) e o REsp 1061530/RS (DJe 10/03/2009), ambos do Superior Tribunal de Justiça.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer PGBC-149/2010

9

31. Não estando constituídas sob a forma de instituição financeira, as credenciadoras de cartões de crédito não, portanto, de se submeter aos comandos do Decreto nº 22.626, de 1933, sendo limitadas pelos ditames desse ato normativo as taxas de juros por elas praticadas nas operações de antecipação de recebíveis. Cabe ver, no ponto, que a inobservância do limite legal inquina de nulidade as disposições contratuais que cuidem do tema, conforme estabelece a Medida Provisória nº 2.172-32, de 23 de agosto de 2001¹³.

32. Cumpre observar ainda que, sob o ângulo penal, o exercício de usura constitui delito tipificado na Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951, que define a conduta como crime contra a economia popular (art. 4º¹⁴), punível com detenção de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos e multa. No entanto, entende a doutrina que, se a prática usurária for habitual e levada a cabo com organização profissional, incidirá na espécie, à vista do princípio da especialidade, o tipo do art. 16 da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986¹⁵, a vedar a prática, sem autorização, de atividades típicas de instituição financeira.

33. Dito de outro modo, o empréstimo de recursos a taxas superiores àqueles permitidas pela Lei de Usura não constitui crime de usura quando realizado por pessoa que exerce, sem autorização, a atividade descrita no art. 17 da Lei nº 4.595, de 1964, e que pratica, portanto, o crime previsto no art. 16 da Lei nº 7.492, de 1986. José Carlos Tourina esclarece, nos termos a seguir, a diferença entre os suportes fáticos de cada norma incriminadora:

“É importante ainda frisar que o crime [do art. 16 da Lei nº 7.492, de 1986] não ocorre se pelo menos uma das atividades, descritas no art. 1º [da Lei nº 7.492,

¹³ “Art. 1º São nulas de pleno direito as estipulações usurárias, assim consideradas as que estabeleçam:

I - nos contratos civis de mútuo, taxas de juros superiores às legalmente permitidas, caso em que deverá o juiz, se requerido, ajustá-las à medida legal ou, na hipótese de já terem sido cumpridas, ordenar a restituição, em dobro, da quantia paga em excesso, com juros legais a contar da data do pagamento indevido;

II - (...)”

O ato normativo, na linha do entendimento jurisprudencial à época já consolidado, afasta as instituições financeiras da incidência de seus comandos, como se vê no art. 4º, I, *in verbis*:

“Art. 4º As disposições desta Medida Provisória não se aplicam:

I - às instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, bem como às operações realizadas nos mercados financeiro, de capitais e de valores mobiliários, que continuam regidas pelas normas legais e regulamentares que lhes são aplicáveis;”

¹⁴ “Art. 4º Constitui crime da mesma natureza a usura pecuniária ou real, assim se considerando:

a) cobrar juros, comissões ou descontos percentuais, sobre dívidas em dinheiro superiores à taxa permitida por lei; cobrar ágio superior à taxa oficial de câmbio, sobre quantia permutada por moeda estrangeira; ou, ainda, emprestar sob penhor que seja privativo de instituição oficial de crédito;

b) obter, ou estipular, em qualquer contrato, abusando da premente necessidade, inexperiência ou leviandade de outra parte, lucro patrimonial que exceda o quinto do valor corrente ou justo da prestação feita ou prometida.

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa, de cinco mil a vinte mil cruzeiros.

[...]”

¹⁵ “Art. 16. Fazer operar, sem a devida autorização, ou com autorização obtida mediante declaração (Vetado) falsa, instituição financeira, inclusive de distribuição de valores mobiliários ou de câmbio:

Pena - Reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.”



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer PGBC-149/2010

10

de 1986] como características das instituições financeiras, não estiver ocorrendo como decorrência da atuação do agente ou da pessoa jurídica por ele controlada. Nesse sentido, tem decidido a Jurisprudência em relação aos chamados agiotas:

‘Em podendo caracterizar-se como crime contra a economia popular, se cobrados juros extorsivos, o simples empréstimo pessoal de dinheiro a terceiro não configura crime contra o sistema financeiro nacional (Lei nº 7.492/86). Precedentes: (STJ, CC 16721/SP, 3ª Seção, rel. Min. José Dantas, DJU 30/6/97, in Jurisprudência Criminal do STF e STJ, org. Alfredo de Oliveira Garcindo Filho, edição do autor, 1992/1998).’

A mesma solução, entretanto, já não seria aplicável e **o agente responderia pelo delito *sub examen*** [vale dizer, o crime do art. 16 da Lei nº 7.492, de 1986], **se executasse as operações de mútuo valendo-se de recursos captados de terceiros, não tendo autorização para tal.** A hipótese, aliás, não é incomum.

Igual raciocínio vale para algumas empresas de *factoring*, que, desvirtuando a natureza da atividade-fim, passam a operar na linha de desconto de títulos, privativa das instituições financeiras. Se os responsáveis por tais operações vierem a se financiar com recursos obtidos de terceiros (aplicadores), não restaria muita margem à dúvida quanto à incidência no tipo penal em estudo.” [Negritei.]

34. Concluo, assim, que os credenciadores de cartões de crédito, no bojo da atividade de antecipação de recebíveis, estão sujeitos aos limites fixados na Lei da Usura. Além disso, por se tratar de atividade típica de instituição financeira (nos moldes como vem sendo realizada), essa modalidade de negócio atrai também a incidência do arcabouço normativo de regência do Sistema Financeiro Nacional, sendo aplicáveis à hipótese as sanções de cunho administrativo (art. 44 da Lei nº 4.595, de 1964) e penal (art. 16 da Lei nº 7.492, de 1986) relativas a essa parcela específica do ordenamento jurídico brasileiro.

35. Quanto à última questão suscitada pelo Deban, é-me bastante fazer menção ao recente Parecer PGBC-39, de 2009¹⁶, para afirmar que, no que tange ao mister típico dos credenciadores de cartões de crédito, o Conselho Monetário Nacional não detém competência para regular interventivamente a matéria. Trata-se de atividade empresarial não compreendida no âmbito de incidência da Lei nº 4.595, de 1964, ou seja, não constitui atividade típica de

¹⁶ Emitido em 17 de fevereiro de 2010 pelo procurador Lucas Alves Freire, com despachos da coordenadora-geral Juliana Bortolini Bolzani e do subprocurador-geral Cristiano de Oliveira Lopes Cozer.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer PGBC-149/2010

11

instituição financeira. A respeito do assunto, trago à colocação o seguinte trecho da referida manifestação:

“Por segundo, também não me parece que o credenciamento dos estabelecimentos comerciais para que possam aceitar pagamentos feitos por intermédio de cartões consubstancie atividade típica de instituição financeira. Aqueles que se dedicam a esse ramo de negócio nada mais fazem senão promover a integração entre um meio de pagamento ofertado pelo emissor do cartão e os ditos estabelecimentos comerciais, não realizando qualquer tipo de intermediação de cabedais ou de aproximação entre poupadores e tomadores de recursos.”

36. No entanto, cabe notar que a antecipação de recebíveis, exercida do modo acima examinado, constitui atividade cuja realização é reservada às instituições financeiras, estando, portanto, abrangida pela competência regulatória do Conselho Monetário Nacional, nos termos do art. 4º, VI e VIII, da Lei nº 4.595, de 1964¹⁷. Desse modo, para que os credenciadores possam praticar essa atividade, submetendo-se, destarte, aos atos normativos expedidos sobre o assunto pelo órgão de cúpula do Sistema Financeiro Nacional, deverão, anteriormente, buscar autorização do Banco Central do Brasil para atuar como instituição financeira, consoante determina o art. 10, X, da Lei Bancária¹⁸.

37. Assim, respondendo objetivamente à pergunta formulada pelo Deban, afirmo que, conquanto não detenha competência para regular a atividade de credenciamento, o Conselho Monetário Nacional tem atribuição legal para regular a antecipação de recebíveis praticada por instituições financeiras. No entanto, para exercer semelhante atividade, os credenciadores devem, preliminarmente, adotar a forma de instituições financeiras, mediante obtenção de prévia autorização do Banco Central do Brasil.

¹⁷ “Art. 4º Compete ao Conselho Monetário Nacional, segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República:

[...]

VI - Disciplinar o crédito em todas as suas modalidades e as operações creditícias em todas as suas formas, inclusive aceites, avais e prestações de quaisquer garantias por parte das instituições financeiras;

[...]

VIII - Regular a constituição, funcionamento e fiscalização dos que exercerem atividades subordinadas a esta lei, bem como a aplicação das penalidades previstas;”

¹⁸ “Art. 10. Compete privativamente ao Banco Central do Brasil:

[...]

X - Conceder autorização às instituições financeiras, a fim de que possam:

a) funcionar no País;

[...]”



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer PGBC-149/2010

12

CONCLUSÃO

38. Por todo o exposto, concluo que a antecipação de recebíveis realizada por credenciadores de cartões de crédito, nos termos em que descrita nos autos pela área técnica, caracteriza atividade típica de instituições financeiras, pois ocorre de modo habitual, profissional e com o objetivo de aproximar poupadores e tomadores de recursos.

39. Entendo, ademais, que, por não contarem com autorização do Banco Central do Brasil para atuar como instituições financeiras, credenciadores que pratiquem antecipação de recebíveis sujeitam-se às normas sobre usura constantes do Decreto nº 22.626, de 1933, não se aplicando à hipótese o entendimento consubstanciado na Súmula 569 do STF.

40. Além disso, visto que a prática de antecipação de recebíveis, nos termos descritos nestes autos, caracteriza atividade privativa de instituições financeiras, sujeitam-se os credenciadores que a exerçam profissionalmente às normas sancionadoras administrativas e penais específicas do Sistema Financeiro Nacional, a menos que se hajam constituído sob a forma de instituição financeira, mediante prévia autorização do Banco Central do Brasil. A presente manifestação, no entanto, limita-se a apreciar *in abstracto* a caracterização de conduta exposta em termos gerais pela área técnica, devendo a ocorrência de infrações administrativas ou de indícios de crimes ser aferida caso a caso pela fiscalização desta autarquia.

41. Por fim, afirmo que, malgrado não detenha competência para regular a atividade específica de credenciamento, o Conselho Monetário Nacional tem atribuição para regular a atividade de antecipação de recebíveis praticada por instituições financeiras, nos termos do art. 4º, VI e VIII, da Lei nº 4.595, de 1964. No entanto, para exercer semelhante atividade, os credenciadores devem, preliminarmente, adotar a forma de instituições financeiras, mediante obtenção de prévia autorização do Banco Central do Brasil.

À superior consideração.

PROCURADORIA-GERAL DO BANCO CENTRAL
Coordenação-Geral de Processos de Consultoria
Monetária e Internacional - COPIN

LAF/laf
30.5.2010

6.321.771-6 Lucas Alves Freire
OAB/MG 102.089
Procurador do Banco Central

(Seguem despachos.)



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Parecer PGBC-149/2010

13

De acordo.

Ao senhor subprocurador-geral titular da Câmara Especial de Consultoria Monetária e Internacional (CC5PG).

PROCURADORIA-GERAL DO BANCO CENTRAL
Coordenação-Geral de Processos de Consultoria
Monetária e Internacional – COPIN

JBB/laf
1.6.2010

6.001.970-0 Juliana Bortolini Bolzani
Procuradora - OAB/PR 26.004
Coordenadora-Geral

Adoto a percuente manifestação jurídica elaborada pelo procurador Lucas Alves Freire e aprovada pela coordenadora-geral da Copin, cujos termos bem solucionam os questionamentos dirigidos à Procuradoria-Geral.

Dirijam-se os autos ao Deban, conforme a origem da consulta, para que, ciente da opinião legal, prossiga na condução do assunto.

PROCURADORIA-GERAL DO BANCO CENTRAL

COLC/laf
2.6.2009

2.191.156-8 Cristiano de Oliveira Lopes Cozer
OAB/DF 16.400
Subprocurador-Geral