



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA NACIONAL DO CONSUMIDOR
DEPARTAMENTO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONSULTORIA TÉCNICA E PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

End.: Esplanada dos Ministérios, Bloco T- Palácio da Justiça Raymundo Faoro - Sala 520-Cep: 70064-900 – Brasília-DF
Fone: (0xx61) 2025-3170 / Fax: (0xx61) 2025-3497 - Home Page: www.mj.gov.br/dpdc

Nota n.º	126 2013– CATON/CGCTPA/DPDC/Senacon/MJ
Protocolo n.º	08012.002181/2013-12
Data:	03 de julho de 2013.
Assunto:	Análise sobre as operações financeiras denominadas pirâmides financeiras, esquemas de Ponzi, operações de captação antecipada de poupança popular e marketing multinível. Infrações aos direitos dos consumidores. Atuação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC).

Sra. Coordenadora-Geral de Consultoria Técnica e Processos Administrativos,

1. A presente nota técnica visa apresentar subsídios e esclarecimentos ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) a respeito das operações financeiras que usualmente utilizam as denominadas pirâmides financeiras e esquemas de Ponzi e as operações de captação antecipada de poupança popular, bem como a compensação/remuneração empregada em vendas diretas conhecidas como marketing multinível e as possíveis infrações aos direitos dos consumidores.

2. A Secretaria Nacional do Consumidor tem observado o crescente aumento de demandas registradas pelos órgãos de defesa do consumidor que vislumbrando ganhos financeiros imediatos estão aderindo a negócios com empresas aparentemente lícitas, quando em verdade possuem como objetivo atividade que não tem qualquer viabilidade econômica e que geram prejuízos aos consumidores.

I. FUNDAMENTAÇÃO

3. A Secretaria Nacional do Consumidor em razão da especificidade de algumas matérias e do prejuízos que algumas condutas geram no mercado de consumo, conta com a colaboração de órgãos técnicos que auxiliam no esclarecimento de informações ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

4. Assim, especificamente sobre o assunto esquemas irregulares no mercado de consumo, o DPDC, em conjunto com a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), disponibilizou para acesso ao público Boletins de Proteção ao Consumidor/Investidor. A 2ª edição do Boletim foi publicada em novembro de 2011, preocupando-se em alertar e informar o público acerca da existência de esquemas irregulares prestando informações básicas na intermediação e oferta de valores mobiliários, os riscos de uma oferta não registrada e de atuação com um intermediário não autorizado, os tipos de irregularidades e golpes mais comuns e como os investidores podem evitar serem vítimas destes golpes¹.

5. Ademais, de grande valia também é a contribuição prestada pelo Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria de Acompanhamento Econômico, que após solicitação da Secretaria Nacional do Consumidor apresentou a Nota Técnica nº 60/COGAP/SEAE/MF, de 16 de maio de 2013, visando elucidar e corroborar nas ações de defesa do consumidor e no combate às práticas comerciais ilegais no mercado de consumo. A Nota Técnica nº 60/COGAP/SEAE/MF, ora anexa, subsidiou a presente Nota Técnica elaborada por esta Secretaria Nacional do Consumidor.

I.1 PIRÂMIDE FINANCEIRA

6. Adentrando ao tema esquemas irregulares ou práticas ilegais do mercado de consumo, torna-se inicialmente importante compreender o que vêm a ser as pirâmides financeiras ou esquemas piramidais. Estes esquemas são promessas de ganhos elevados em curto prazo, em especial para aqueles que começam uma cadeia. As pirâmides financeiras prometem altos retornos financeiros ou dividendos, que, comumente, não estão disponíveis através de investimentos tradicionais.

7. O termo “pirâmide” vem da estrutura formal em que a venda é organizada: a pessoa no topo da pirâmide é o primeiro a vender um bem ou serviço para um número limitado de pessoas, que tomam para si a obrigação de introduzir outras pessoas na “pirâmide”, formando assim um próximo nível abaixo do seu. Uma vez formado determinado nível, em geral, este é destacado e vai formar uma nova pirâmide e obter os ganhos correspondentes dos volumes de vendas produzidas pela respectiva estrutura.

¹ Edição do Boletim de Proteção ao Consumidor/Investidor acessível em: <http://www.cvm.gov.br/port/infos/Boletim%20CVM%20DPDC%202.pdf>.

8. Os principais pontos de destaque dos esquemas piramidais são: vendas efetuadas de modo desproporcional; pouca ou nenhuma informação sobre a empresa; promessas exageradas acerca dos potenciais rendimentos ou destoadas da realidade; ausência de produto real ou quando existente comercializado por valor elevado acima do real valor de mercado; fluxo de renda que depende primordialmente da comissão recebida pelo recrutamento de novos associados ou produtos adquiridos para consumo próprio; tendência de que o promotor de vendas (primeiros associados) tenha alguma renda real; e, garantias de que a participação no esquema é legal.

9. Além dos principais pontos de esquemas piramidais, observa-se que mesmo diante da diversidade destes, podem eles apresentar características em comuns como: promessa de retornos extraordinários e o fato de que o produto vendido tem pouco ou nenhum valor intrínseco, ou seja, o produto supostamente comercializado tem pouca ou nenhuma relevância para o negócio, sendo o incentivo à adesão de novas pessoas a principal fonte de renda.

10. Os órgãos de defesa do consumidor devem ter especial atenção à diversidade de formatos de esquemas de pirâmides, pois os seus criadores utilizam desta variedade para aplicarem fraudes que tentam acobertar a real natureza das operações por meio de técnicas sofisticadas.

11. Os sistemas mais simples de pirâmides financeiras sequer tentam dissimular a fraude cometida por intermédio da circulação de bens ou serviços, nem mesmo pelo suposto investimento dos recursos em um determinado ativo. Em tais sistemas, os investidores são atraídos pela simples promessa de que, ao pagar uma determinada quantia à pessoa que lhe convidou para conhecer a oportunidade, ele poderá recrutar novas pessoas, com a mesma promessa e receber parte dos recursos investidos por essas novas pessoas.

12. Frequentemente, as transferências de recursos entre os membros de uma pirâmide financeira simples se dão, pretensamente, a título de “presentes” dos níveis inferiores aos superiores e, por isso, tais esquemas são conhecidos como “giftings”.

13. Modelos mais sofisticados de pirâmides financeiras, contudo, aparentam estruturas legítimas a fim de afastar as suspeitas tanto das potenciais vítimas quanto das autoridades. Dessa forma, operam, por exemplo, em modelos semelhantes ao das organizações legítimas de marketing multinível, como será detalhado.

I.2 PIRÂMIDE FINANCEIRA *VERSUS* ESQUEMA DE PONZI

14. O esquema de Ponzi constitui-se em um tipo de fraude financeira que atrai investidores com promessas de retornos extraordinários sobre o capital inicialmente aportado, o qual seria investido em um determinado ativo. O operador do esquema recebe os aportes financeiros e, geralmente, não faz qualquer investimento ou o faz em níveis mínimos, apenas para dar uma aparente sensação de segurança aos investidores. Com o mesmo objetivo de conferir uma imagem de solidez ao esquema, o operador começa a pagar seus investidores mais antigos, cumprindo as promessas de rentabilidade, contudo, o retorno não decorre da valorização dos ativos, que muitas vezes sequer existem de fato, mas da captura de recursos dos novos investidores. A partir dos depoimentos positivos daqueles que investiram e tiveram o retorno pactuado, mais investidores procuram o organizador do esquema.

15. Embora muitas vezes pirâmides financeiras sejam também denominadas esquema de Ponzi e vice-versa, há que se compreender que se tratam de dois tipos de fraudes diferentes.

i) Nos esquemas de Ponzi os criadores da fraude costumam manter contato direto com todos os envolvidos. Mesmo usando participantes como meio de publicidade e captação são eles que acompanham a inclusão final de cada novo participante e desenvolvem as estratégias de crescimento. Já nos esquemas piramidais clássicos, normalmente, existe uma estratificação dos contatos onde os participantes de cada nível mantêm contato somente com os participantes dos níveis imediatamente acima e abaixo.

ii) Os esquemas de tipo Ponzi têm a capacidade potencial de se sustentar por mais tempo através de mecanismos de persuasão dos participantes a “reinvestir” o próprio capital ou até aumentar seus participantes. Estes sistemas muitas vezes conseguem se sustentar sem necessidade de manter um grande crescimento em número de participantes. Já os sistemas piramidais clássicos tendem a ficar insustentáveis e se esgotarem em um período de tempo relativamente curto, devido a sua dependência de altas e constantes taxas de crescimento para continuarem ativos.

iii) Nos esquemas de tipo Ponzi os criadores mantêm o controle direto sobre todos os recursos obtidos pelos participantes, redistribuindo parte deles, a sua discricionariedade, na forma de lucros. Nos esquemas piramidais clássicos, cada

participante se beneficia diretamente (na forma de comissões ou outras) dos recursos obtidos pelos recrutados.

16. O Brasil registra alguns exemplos recentes de fraudes financeiras desenhadas como esquemas de Ponzi e que geraram prejuízos consideráveis a um grande número de investidores, como os casos: Fazendas Unidas Boi Gordo e Avestruz Master.

I.3 PIRÂMIDE FINANCEIRA *VERSUS* MARKETING MULTINÍVEL

17. O marketing multinível se diferencia da Pirâmide Financeira pela venda de produtos reais para o público em geral, não obrigando à adesão ao sistema ou pagamentos de valores a mais para se adquirir um bem. Ademais, aos participantes são pagos comissões pelas vendas e não pelo recrutamento de novos investidores. A forma de remuneração de vendas diretas podem ocorrer da seguinte forma:

i) recebendo compensações por suas revendas pessoais de produtos e serviços a consumidores;

ii) são remunerados pelas revendas ou compras de pessoas que ele próprio recrutou e patrocinou no plano ou ainda ser remunerado pelas revendas do grupo ou da rede que recrutou e patrocinou. Sendo que no último caso a remuneração se efetiva pela liderança exercida na rede, de acordo com o volume de negócios e desempenho.

18. A *Federal Trade Commission* – FTC, órgão com sede nos Estados Unidos da América, compreende que existe comercialização multinível quando há uma rede de distribuição na qual as pessoas vendem produtos ao público – em geral, por meio de vendas diretas e do tipo pessoa-a-pessoa. Admite ainda que os distribuidores ganhem comissões, não só pelas suas próprias vendas, mas também pelas vendas feitas pelas pessoas por eles recrutadas. Nesse aspecto, os planos de comercialização multinível aproximam-se muito dos esquemas piramidais. Entretanto, nem todos os planos de comercialização multinível são legítimos. Nos casos em que o dinheiro ganho vem da venda de produtos ao público pode-se dizer que se trata de um plano multinível. Todavia, se o ganho advém da quantidade de pessoas recrutadas e/ou do que essas pessoas vendem, para os membros da própria rede em uma espécie de consumo endógeno caracteriza um esquema piramidal para a FTC.

I.4 PIRÂMIDE FINANCEIRA *VERSUS* OPERAÇÕES DE CAPTAÇÃO DE POUPANÇA POPULAR

19. A Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971 regulamentada pelo Decreto nº 70.951, de 9 de agosto de 1972, dispõe acerca da captação antecipada de poupança popular. Deve se entender como captação antecipada de poupança popular a operação comercial envolvendo a venda ou promessa de venda de bens, direitos ou serviços de qualquer natureza, mediante oferta pública e o pagamento antecipado do preço para entrega futura e certa.

20. Dentro da captação de poupança popular existem três modalidades previstas em lei:

i) venda ou promessa de venda de mercadorias a varejo, mediante oferta pública e com recebimento antecipado parcial ou total do respectivo valor;

ii) venda ou promessa de venda de direitos, inclusive cotas de propriedade de entidades civis, com ou sem rateio de despesas de manutenção, mediante oferta pública e com o pagamento antecipado do preço;

iii) venda ou promessa de venda de terrenos loteados, a prestações mediante sorteio.

II. PRÁTICAS COMERCIAIS ILEGAIS NO MERCADO DE CONSUMO E LEGISLAÇÃO PERTINENTE

21. Realizado um breve estudo das principais práticas comerciais no mercado de consumo constata-se a existência de práticas legais e ilegais. São práticas comerciais legais as estratégias de marketing multinível e a operação de captação de poupança popular, a última regida pela Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971. Entretanto, caracterizam-se como espécies de práticas ilegais as pirâmides financeiras e o esquema de Ponzi, em razão do seu potencial de atingir um elevado número de vítimas, seja induzindo-as a ganhar lucros de forma fácil, seja devido à própria possibilidade de insucesso dos sistemas, que geram prejuízos aos consumidores.

22. Outrossim, visando tratar especificamente sobre pirâmide financeira, a Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951, em seu artigo 2º, inciso IX (Lei contra a Economia Popular) tipifica como crime contra a economia popular a formação desta espécie de esquema, nos seguintes termos, *verbis*:

“Art. 2º. São crimes desta natureza:

[...] – obter ou tentar obter ganhos ilícitos em detrimento do proveito ou de número indeterminado de pessoas mediante especulações ou processos fraudulentos (“bola de neve”, “cadeias”, “pichardismo” e quaisquer outros equivalentes.”

23. A Lei contra a Economia Popular é uma das legislações responsáveis por criar um tipo penal de formação de pirâmides financeiras. Contudo, outras leis também protegem de forma geral interesses dos consumidores contra a prática de formação de pirâmides financeiras e esquema de Ponzi, como o Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

24. A proteção do consumidor recebe *status* de norma constitucional (artigo 5º, XXXII, da Constituição Federal), a partir do reconhecimento pelo Estado da situação de desequilíbrio existente na relação de consumo.

25. Além de um tratamento distinto conferido pela Constituição, o Código de Defesa do Consumidor também se preocupou em estabelecer em seu artigo 4º, I, o princípio da vulnerabilidade, que confere proteção especial ao consumidor no mercado de consumo. O consumidor é protegido de forma diferenciada visando-se repelir a conduta de empresas que se valendo da hipossuficiência de conhecimento dos consumidores os convencem a participarem de negócios que estão fadados ao fracasso.

26. Outro postulado básico conferido pelo Código de Defesa do Consumidor em atenção à condição especial do consumidor é o consignado no artigo 4º, III, que prevê como princípio da Política Nacional das Relações de Consumo a boa-fé objetiva. Esta vem a ser a exigência nas relações jurídicas da existência do respeito e da lealdade com o outro sujeito da relação, impondo um dever de correção, fidelidade, honestidade e atendimento da legítima expectativa, ou seja, não se admite a conduta de induzir o consumidor a celebrar negócio supostamente vantajoso, sabendo ser desvantajoso, sob promessa de lucro fácil.

27. Deve-se atentar ainda ao previsto no artigo 6º, inciso IV, que conferem aos consumidores direitos contra as publicidades enganosas e abusivas, métodos comerciais coercitivos ou desleais e práticas e cláusulas abusivas impostas no fornecimento de produtos e serviços.

28. À evidência, o método de publicidade adotado pelas empresas que adotam práticas comerciais caracterizadas como pirâmides financeiras ou esquemas de Ponzi são enganosas, abusivas e desleais, na medida em que vincula todo um grupo de indivíduos, sob a promessa de lucro fácil, com base em omissão de informações relevantes à compreensão pelo consumidor do objeto ofertado, o que acaba induzindo em erro.

29. As práticas comerciais das pirâmides financeiras ou esquemas de Ponzi são também consideradas abusivas enquadrando-se no contido no artigo 39, V, do CDC, que veda a conduta do fornecedor de exigir do consumidor vantagem manifestamente excessiva.

30. Os contratos das empresas que praticam atividades desta natureza não se mostram também adequados. Em sua maioria são apresentados contratos prontos, em que o consumidor somente adere sem conhecer perfeitamente seus termos e compreender suas obrigações. Contratos formalizados desta forma não obrigaram os consumidores a seu cumprimento, sem que antes lhe seja concedido à oportunidade de tomar conhecimento prévio de seu conteúdo ou se os respectivos instrumentos forem redigidos de modo a dificultar a compreensão de seu sentido e alcance, nos moldes do estatuído no artigo 46 do CDC.

31. Ademais, os contratos firmados com os fornecedores também se apresentam eivados de nulidade, conforme prescreve o artigo 51, IV, X e XV, não se permitindo a convalidação do instrumento contratual, haja vista a existência de obrigações iníquas, com mudanças unilaterais de valores e que não atendam ao sistema de proteção dos direitos dos consumidores.

III. PRÁTICAS COMERCIAIS ILEGAIS E COMPETÊNCIA DE ATUAÇÃO

32. Todos os órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), conforme disposto no art. 55, §1º do CDC, têm competência concorrente no exercício do poder de polícia administrativo, sendo que sua atuação coordenada, difusa e capilarizada contribui para a efetividade da defesa do consumidor em todo o País.

33. Este Sistema tem suas relações pautadas na integração entre os órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais, além de entidades privadas de defesa do consumidor (art. 105 do CDC), isto é, todos os participantes do SNDC possuem autonomia

para atuar, buscando sempre uma harmonia como forma de garantir a proteção e defesa do consumidor da maneira mais adequada e eficiente possível.

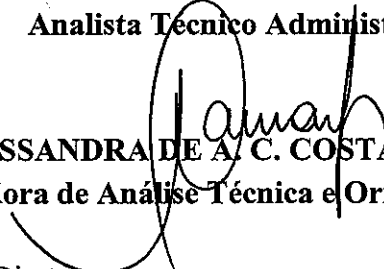
34. Além da atuação administrativa contra violações às normas de defesa do consumidor, as práticas comerciais das pirâmides financeiras ou esquemas de Ponzi também configuram crime contra a economia popular, previsto na Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951, em seu artigo 2º, IX. O tipo penal nesse sentido sugere articulação com o Ministério Público, a fim de que a prática infrativa também seja analisada sob a perspectiva penal.

III. CONCLUSÃO

35. Pelos motivos expostos, constata-se que existem no mercado de consumo práticas comerciais legais (marketing multinível e a operação de captação de poupança popular) e ilegais (pirâmides financeiras e o esquema de Ponzi). Nas práticas ilegais há a tentativa de se encobrir a real natureza da operação por intermédio de métodos sofisticados, com o objetivo de se conferir legalidade a essas práticas. Tanto a Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951, como a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 são diplomas aptos a tratarem das práticas ilegais no mercado de consumo.

À consideração superior.


FERNANDA VILELA OLIVEIRA
Analista Técnico Administrativo


ALESSANDRA DE A.C. COSTA OLIVEIRA
Coordenadora de Análise Técnica e Orientação Normativo

De Acordo. Ao Sr. Diretor.


TAMARA AMOROSO GONÇALVES
Coordenadora-Geral de Consultoria Técnica e Processos Administrativos

De Acordo. Encaminhe-se ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, para conhecimento.


AMAURY MARTINS DE OLIVA
Diretor do DPDC