

PROJETO DE LEI N.º , DE 2020

(Do Sr. PAULO ABI-ACKEL)

Altera a Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, que define os crimes contra o sistema financeiro nacional e dá outras providências e incluir o art. 168-B ao Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal brasileiro.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º Esta Lei altera a Lei n.º 7.492, de 16 de junho de 1986, que define os crimes contra o sistema financeiro nacional, e dá outras providências, para atualizá-la e torná-la mais eficaz, além de incluir o art. 168-B ao Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal brasileiro, que passa a tipificar a apropriação indébita na gestão de instituição financeira.

Art. 2.º Os arts. 3.º, 6.º, 10, 12, 15, 16, 17, 18 e 19 da Lei n.º 7.492, de 16 de junho de 1986, passam a vigorar com as seguintes redações:

"Art. 3.º Divulgar informação prejudicial, falsa ou incompleta, sobre instituição financeira, capaz de pôr em risco a confiança no sistema financeiro ou abalar o crédito de instituição financeira:

Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa." (NR)

"Art. 6.º Induzir ou manter em erro sócio, investidor ou entidade pública, relativamente a operação ou situação financeira, visando à obtenção de vantagem indevida:

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

"Art. 10. Inserir elemento falso ou omitir elemento exigido pela legislação, em demonstrativos contábeis de instituição financeira, seguradora ou instituição integrante do sistema de distribuição de títulos de valores mobiliários, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante:

Pena - Reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa." (NR)

"Art. 12. Destruir, suprimir ou ocultar dados ou documentos de instituição financeira durante ou na iminência de decretação de regime de administração temporária, intervenção, direção fiscal, liquidação ou falência:

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

"Art. 15. Manifestar-se falsamente o interventor, o administrador temporário, o liquidante ou o administrador judicial sobre fato ou informação relevante à intervenção, ao regime de administração especial temporária, à direção fiscal, à liquidação extrajudicial ou à falência de instituição financeira:

Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa." (NR)

"Art. 16. Exercer ou explorar, reiteradamente e sem autorização da autoridade competente, atividade ou serviço privativo de instituição financeira:

Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

§1º Nas mesmas penas incorre aquele que obtiver autorização mediante declaração ou documento falso.

§ 2º Para efeitos deste artigo, a pessoa que, do Brasil e em caráter profissional administre ou negocie câmbio ou realize transferências de recursos entre contas bancárias mantidas fora do Brasil, será considerada instituição financeira." (NR)

"Art. 17. Tomar ou receber empréstimo ou adiantamento de instituição financeira, bem como dela receber garantia para empréstimo, desde que em desacordo com as normas legais ou regulamentares que disciplinam as operações com partes relacionadas:

Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

Parágrafo único. Incorre nas mesmas penas quem, em desacordo com as normas editadas pela autoridade competente e em nome próprio, recebe, como controlador ou na condição de administrador da sociedade, adiantamento de honorários, remuneração, salário ou qualquer outro pagamento, nas condições referidas neste artigo." (NR)

"Art. 18. Revelar, sem justa causa, informações sigilosas de que tenha ciência em razão de atividade profissional, relacionadas a operação ou serviço prestado por instituição financeira ou por entidade a ela equiparada para fins da legislação sobre sigilo bancário:

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

“Art. 19. Obter fraudulentamente ou aplicar, em finalidade diversa da prevista em lei, legislação ou contrato, recursos provenientes de financiamento subsidiado em razão de relevância econômica ou social concedido por instituição financeira oficial ou por instituição credenciada para repassá-lo:

Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.” (NR)

Art. 3.º O Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal brasileiro, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 168-B:

“Apropriação indébita na gestão de instituição financeira

Art. 168-B. Apropriar-se de dinheiro, título ou qualquer outro bem móvel a que se tenha acesso em razão do exercício das funções no Conselho de Administração, na Diretoria e em outros órgãos de gestão estatutários da instituição financeira, ou desviá-lo em proveito próprio ou alheio:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, em multa.

§ 1.º Na mesma pena incorre quem desviar ou se apropriar de bem alcançado pela indisponibilidade legal resultante de intervenção, regime de administração especial temporária, direção fiscal, liquidação ou falência de instituição financeira.

§ 2.º Considera-se instituição financeira, para efeitos deste artigo, a pessoa jurídica de direito público ou privado, que tenha como atividade principal ou acessória a captação através de mútuo ou depósito cumulada com a aplicação por meio de mútuo ou depósito de recursos financeiros de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, ou a custódia, distribuição, intermediação ou administração para terceiros de valores mobiliários; considera-se também instituição financeira a pessoa jurídica que capte, administre ou negocie seguros, câmbio, consórcio, capitalização ou qualquer tipo de poupança em caráter empresarial, ou realize como arrendadora operações de arrendamento mercantil sujeitas a regulação da autoridade bancária.” (NR)

Art. 4.º Ficam revogados os arts. 5.º e 20 da Lei n.º 7.492, de 16 de junho de 1986.

Art. 5.º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Em vigor há mais de três décadas, há um significativo consenso na doutrina especializada que a Lei que define os crimes contra o sistema financeiro nacional carece de atualizações e de aperfeiçoamentos.

Imbuído desse intuito, um grupo formado por advogados, procuradores, professores e juízes federais reuniu-se para elaborar um texto que consolidasse as alterações consideradas cabíveis.

Assim, com o esforço de profissionais como Eduardo Salomão Neto, Heloisa Estellita, Marcelo Costenaro Cavali, Pierpaolo Cruz Bottini e Rodrigo de Grandis, com a colaboração de Arnaldo Malheiros Filho, Theodomiro Dias Neto, Bruno Salama, Alexandre Pinheiro dos Santos, Otávio Yazbek, Márcio Ferro Catapani, Maíra Felipe Lourenço, Arício José Menezes Fortes, César Cardoso e Heloisa Slav e com o apoio do Grupo de Estudos e Pesquisas em Direito Penal Econômico (GEPDPE) da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, produziu-se substancial texto contendo sugestões para a reforma da legislação sobre crimes financeiros.

A abrangência e a qualidade técnica da proposta articulada estão a atestar a qualificação profissional e o empenho de todos os que participaram da sua formulação, aos quais, pelo resultado do trabalho, rendo minhas devidas homenagens.

Dentre todas as alterações sugeridas, contudo, optei por apresentar, no presente Projeto de Lei, apenas as que considere mais relevantes e prementes e menos polêmicas, mantendo, via de regra, a integridade e a abrangência das alterações sugeridas.

Anoto que o bem jurídico tutelado pela Lei n.º 7.492, de 16 de junho de 1986, como a sua própria ementa evidencia, é a higidez do **sistema financeiro nacional**, que pode ser definido como

“(...) o conjunto articulado de instituições financeiras ou entes a elas equiparados, públicos ou privados, que correspondem ao modelo expressamente definido em lei e **estruturado com o escopo de promover o desenvolvimento equilibrado do País e servir aos interesses da coletividade**, além das instituições em atuação na captação, gestão e aplicação de recursos financeiros e valores mobiliários de terceiros sob a fiscalização



do Estado, bem como as relações jurídicas existentes entre tais instituições, seus usuários, seus funcionários e o poder público” (MAIA, Rodolfo Tigre. *Dos crimes contra o sistema financeiro nacional – anotações à Lei Federal n.º 7.492/86*. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 28). (destaquei)

Com base no acima exposto, constata-se que, ao se reservar, à Lei n.º 7.492/86, a missão de proteger a higidez do sistema financeiro nacional, conferiu-se a esse diploma legal a relevantíssima missão de proteger, em última instância, **toda a economia brasileira** contra práticas espúrias que possam afetá-la de modo especialmente lesivo. E, como é sabido, a criminalização de condutas decorre precisamente do reconhecimento da sua potencial lesividade frente ao bem jurídico protegido.

Sabe-se que os bens jurídicos supra individuais adquiriram relevância nos tempos modernos, e a proteção destes pelo Direito penal já é consolidada, especialmente diante das consequências graves que provocam em todo o meio social.

Assim, identificadas novas condutas que podem vulnerar o bem jurídico “sistema financeiro nacional”, protegido pela Lei n.º 7.492/86, nada nos resta a fazer senão tipificá-las, para que seja mantida, no grau mais elevado possível, a proteção que o ordenamento jurídico conferiu – e continua conferindo – a aludido bem jurídico.

Ainda que a técnica de tipificação não seja simples, uma vez que as condutas são de natureza complexa, há que se buscar a compreensão das mesmas para que os elementos do tipo penal estejam claros, a fim de obedecer aos princípios basilares do Direito penal.

Isso posto e feitas essas necessárias considerações iniciais, passo a justificar, tomando por empréstimo os fundamentos adotados na proposta, cada uma das alterações que encampo:

Na era da *desinformação*, ou, numa expressão mais usual, das *fake news*, é necessário que sejam inseridos, no art. 3.º da Lei, elementos do tipo que permitam sua aplicação a casos de informação relevante divulgada na forma de “boatos” para prejudicar instituição financeira.

De igual forma procedi relativamente aos arts. 6.º e 10 da Lei. No primeiro, incluí elemento subjetivo especial para melhor delimitar o âmbito de relevância da conduta, de modo a aparta-la do fornecimento de informações equivocadas sobre operação ou situação que não guardassem relevância merecedora de sanção penal.

No art. 10, procurei conferir mais clareza à descrição da conduta por meio da inserção de elementos típicos que demonstrem a lesividade do elemento falso ou da omissão da informação.

Na atual redação do art. 12 da Lei, encontra-se substanciada forma de crime de desobediência sem qualquer elemento específico que relacione a conduta à tutela do Sistema Financeiro Nacional. Para se observar o caráter especial dos tipos constantes no diploma legal em comento, proponho a criação de tipo penal que ostente algum impacto na intervenção, liquidação ou falência da instituição financeira, apartando-o da mera desobediência e reconduzindo-o ao seu significado frente ao bem jurídico “higidez do sistema financeiro nacional”, tutelado pela Lei n.º 7.492/86.

No art. 15, promovi mero aperfeiçoamento e a atualização da redação.

A nova redação proposta para o art. 16 da Lei decorre do reconhecimento de que empresas e pessoas físicas que negociam com câmbio exercem atividade privativa de instituição financeira como definida no art. 1.º e, por essa razão, subsumem-se ao art. 16. Em todo caso, o disposto no art. 16, § 2.º reitera a menção, pois algumas das atividades de operadores irregulares de moeda (“doleiros”) podem escapar à definição estrita de câmbio por não envolverem troca entre moedas (por exemplo, a transferência entre contas no exterior).

A alteração redacional proposta para o art. 17 da Lei transforma-o numa norma penal em branco (homogênea, no que diz respeito à menção às “normas legais” e heterogênea, no que tange às “normas regulamentares”), de forma a torna-lo ainda mais abrangente, adequando-o a qualquer previsão legal (como é o caso da Lei das S/A, por exemplo) ou infralegal (como a Resolução BACEN n.º 4.693, de 29 de outubro de 2018) que

disponha sobre operações com partes relacionadas. Além disso, introduziu-se, também, a proibição à prestação de garantias em benefício de pessoas ligadas a instituição financeira, na medida em que elas possuem efeitos econômicos semelhantes aos dos empréstimos, comprometendo, da mesma forma, a solvabilidade da instituição.

Anota-se que, em certas condições, a prestação de garantias já é vedada por atos do Conselho Monetário Nacional (art. 2.º da Resolução n.º 2.325, de 30 de outubro de 1996 e Resolução n.º 4.693, de 29 de outubro de 2018).

No tocante ao art. 18, anoto que a supressão da conduta originalmente punida (violação de sigilo no âmbito da própria instituição financeira) se deu em virtude de já estar devidamente contemplada no artigo 10 da Lei Complementar n.º 105, de 10 de janeiro de 2001. O acréscimo de “entidades equiparadas” é necessário porque aludida Lei Complementar, no § 1.º de seu art. 1.º, equipara a instituições financeiras entidades que não estão incluídas no art. 1.º da Lei dos crimes contra o sistema financeiro, como as administradoras de cartão de crédito.

Propõe-se a fusão dos tipos contidos nos arts. 19 e 20 da Lei, com o fim de limitar a tutela penal à obtenção e correta aplicação de recursos públicos.

Dessa forma, o tipo penal do art. 19 passa a contemplar apenas a figura do “estelionato contra a subvenção”. O “estelionato contra o crédito”, ou seja, a conduta de se obter, mediante fraude, financiamento em instituição privada ou pública, mas sem subsídios públicos, restaria abarcado pela figura mais ampla do art. 171 do Código Penal pátrio, na medida em que a figura do “estelionato contra o crédito” não passa de um crime contra o patrimônio da instituição financeira, diferentemente do “estelionato contra a subvenção”, que tutela uma específica política econômico-social governamental, instrumentalizada pela concessão de financiamentos com taxas de juros subsidiadas para o incentivo de determinadas atividades econômicas.

Por fim, proponho a inclusão de novo art. 168-B ao nosso Código Penal, acompanhada da supressão do art. 5.º da Lei, por entender que a conduta nele prevista não ofende o bem jurídico sistema financeiro nacional, razão pela qual a sua manutenção no diploma legal só gera confusão e falta de clareza.

Com efeito, nos moldes em que é prevista atualmente, a conduta só ofende o patrimônio da instituição financeira, já estando satisfatoriamente contemplada no Código Penal, tendo produzido inúmeros entendimentos doutrinários e jurisprudenciais consolidados sobre a sua configuração típica.

A proposta de criação de novo tipo penal decorre, outrossim, da maior lesividade da conduta, relativamente ao crime da apropriação indébita do art. 168.

Como se nota, a alteração não implica em descriminalização de qualquer conduta ou mesmo em previsão de sanção menos grave, mas parte, simplesmente, da necessidade de se racionalizar sistematicamente o tipo penal.

Diante da importância das alterações propostas, conto com o apoio dos nobres Pares para que este Projeto de Lei seja aprovado.

Sala das Sessões, em de maio de 2020



Deputado **PAULO ABI-ACKEL**
PSDB/MG