

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 1.290, DE 2007

Altera o art. 7º da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, que define os crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e dá outras providências.

Autor: SENADO FEDERAL – Pedro Simon

Relator: Deputado EVANDRO GUSSI

I - RELATÓRIO

O projeto de lei nº 1.290, de 2007, de autoria do Senado Federal, tem o objetivo de alterar o art. 7º da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, que define os crimes contra o Sistema Financeiro Nacional.

Segundo consta da Justificação do projeto, apresentado no Senado Federal pelo Senador Pedro Simon, o seu objetivo é “*delimitar e especificar, com maior clareza, os crimes em que títulos ou valores imobiliários são expostos e trocados no mercado sem que tenham a correspondente garantia monetária, também definida como lastro em dinheiro*”. Assenta, ainda, que “*a redação em vigor da lei remete a uma legislação subsidiária para definir seus conceitos – que, por sinal, não existe*”, sendo que, com a redação proposta, tal remissão tornar-se-ia supérflua e desnecessária.

Ao presente projeto não se encontram apensadas outras propostas, e sua distribuição foi destinada à Comissão de Finanças e Tributação (mérito e art. 54, RICD) e a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54, RICD).

A Comissão de Finanças e Tributação aprovou parecer pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da

despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela aprovação.

A esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania compete analisar a proposta sob os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito, sendo a apreciação final do Plenário da Casa.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O projeto de lei nº 1.290, de 2007, quanto à **constitucionalidade, não apresenta qualquer vício**. De fato, nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal, compete à União legislar sobre direito penal, o que se deve fazer por lei ordinária. A iniciativa, por sua vez, está de acordo com o que autoriza o art. 61 da Constituição.

O presente projeto também preenche o requisito da **juridicidade**, pois se encontra em conformidade com o direito, não violando normas ou princípios do ordenamento jurídico vigente.

Da mesma forma, a **técnica legislativa** foi devidamente observada na elaboração da proposição.

Quanto ao **mérito**, somos pela sua **aprovação**, tendo em vista que a proposição se mostra conveniente e oportuna.

De fato, inicialmente é importante assentar, como bem o faz Norma Parente, que “**o grau de proteção do investidor é fator determinante no desenvolvimento do mercado de capitais**. Quando a Lei oferece proteção efetiva, os investidores estão mais dispostos a financiar as companhias e o mercado de capitais é maior e mais valorizado. Quanto maior a proteção aos investidores, maior será o preço que eles estarão dispostos a pagar pelas ações porque, com maior proteção, estes reconhecem que o retorno das companhias também será usufruído por eles, tanto quanto pelos controladores. Isto permite aos empresários financiar seus empreendimentos,

*fazendo do mercado de capitais uma real alternativa de capitalização das empresas*¹.

E o que se busca com o presente projeto de lei é exatamente **conferir maior credibilidade aos títulos de crédito e valores mobiliários**, aperfeiçoando a legislação penal que trata da matéria. Afinal, o bem jurídico tutelado pelo art. 7º da Lei nº 7.492/1986 é justamente, como ensina Luiz Regis Prado, *“a fé pública, em razão dos títulos ou valores mobiliários falsos ou falsificados, e o patrimônio dos investidores eventualmente lesados”*².

Em sentido parecido, lecionam Cezar Roberto Bitencourt e Juliano Breda³ que o tipo penal insculpido no artigo que se pretende aprimorar protege:

“prioritariamente, o patrimônio dos investidores, bem como a fé pública que goza o mercado mobiliário e financeiro e, secundariamente, a inviolabilidade e a credibilidade do mercado de capitais, zelando pela regularidade das transações operadas em um dos relevantes segmentos do sistema financeiro nacional. Para o bom e regular funcionamento desse mercado, é indispensável assegurar-se a retidão da emissão, da compra e da venda de títulos e valores mobiliários, reforçando, dessa forma, a tutela da fé pública dos títulos e valores mobiliários, além do patrimônio dos investidores”

Com efeito, a ampliação das condutas típicas do art. 7.º da Lei nº 7.492/86, para incluir os núcleos de **subscrever** e **endossar** títulos ou valores mobiliários que se incluam em algum dos incisos da norma penal em comento, **vem explicitar e abarcar um gênero de atividade que poderia, numa interpretação literal do atual dispositivo, não estar contemplada.**

Ressalte-se que **subscrever** significa *“tomar parte por subscrição, ou seja, o ato originário de se comprometer a contribuir com a formação de algo”*, enquanto **endossar** é *“assinar o título ao portador repassando assim a titularidade dele a terceiro”*, ou seja, *“é uma verdadeira cessão do crédito ou do direito por ele representado”*⁴.

É verdade que o verbo *“endossar”* poderia ser entendido como uma forma de negociação dos títulos e valores mobiliários, de forma que já estaria inserido no texto vigente. Todavia, para evitar confusões interpretativas, **é melhor que se inclua esse verbo expressamente como**

¹ APUD PAULA, Áureo Natal de. *Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e o Mercado de Capitais*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2008, p. 168.

² PRADO, Luiz Regis. *Direito penal econômico*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 251.

³ BITENCOURT, Cezar Roberto; BREDÁ, Juliano. *Crimes contra o sistema financeiro nacional e contra o mercado de capitais*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 131.

⁴ PAULA, Áureo Natal de. *Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e o Mercado de Capitais*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2008, p. 169.

núcleo do tipo penal em questão, como se faz no presente projeto de lei, até mesmo para se respeitar a taxatividade da lei penal.

Quanto à pretendida alteração do inciso III do artigo 7º da Lei nº 7.492/1986, com o fim de introduzir, ao lado do lastro e da garantia insuficientes, a insuficiência de **saldo, numerário e crédito**, suprimindo do dispositivo a expressão final “*nos termos da legislação*”, **entendemos que essa mudança se mostra prudente, pois a redação atual tem impedido, em alguns casos, a aplicação dessa norma penal.**

De fato, a título de exemplo, confira-se o seguinte precedente do Superior Tribunal de Justiça:

“RECURSO ESPECIAL. CRIME CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL. ART. 7º, INC. III, DA LEI 7.492/86. **NORMA PENAL EM BRANCO**. EMISSÃO DE LETRAS DE CÂMBIO. LASTRO OU GARANTIA SUFICIENTES. RESOLUÇÃO DO BANCO CENTRAL. NORMA INTEGRADORA INCOMPLETA. DESCONFIGURAÇÃO DO ILÍCITO PENAL.

- Trancamento da ação. Cabimento. No art. 7º, inc. III, da Lei 7.492/86 não estão descritos todos os elementos do tipo penal, reclamando norma integrativa. O Banco Central do Brasil, ao editar a Resolução 1.102/86, fê-lo de modo incompleto pois o lastro, a que se refere o texto legal, não recebeu conceituação jurídica esclarecedora, específica. Neste ponto, não incidiu a atuação dos integrantes da diretoria da instituição financeira, no crime ali definido. E quanto à alternativa garantia suficiente, malgrado não definida pela norma integrativa, restou assegurada não só na solidez da empresa, como também nos próprios títulos públicos adquiridos de absoluta liquidez.

- Recurso não conhecido por inexistir negativa de vigência ao citado preceito legal.

- Trancamento da ação que se mantém.” (STJ: REsp 157.604/RJ, Rel. Ministro JOSÉ ARNALDO DA FONSECA, QUINTA TURMA, julgado em 27/10/1998, DJ 23/11/1998, p. 193)

No mesmo sentido, a doutrina leciona que, ainda que se possa extrair o significado dos termos “*lastro*” e “*garantia*”, o fato de a lei expressar que tais elementos serão verificados “*nos termos da legislação*” impede que a norma seja aplicada se esses termos não forem devidamente regulamentados na legislação. Nesse sentido, ensina José Paulo Baltazar Junior⁵:

“Em minha posição, ainda que se possa entender o significado dos vocábulos lastro e garantia, como o tipo faz menção a que tais elementos estejam presentes nos termos da legislação, cuida-se, efetivamente, de norma penal em branco. Sendo assim, ausente a norma que regule ao menos o quantitativo e forma do lastro ou as garantias, não haverá crime.”

⁵ BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. *Crimes Federais*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 674.

Dessa forma, **a alteração pretendida é de suma importância para a efetiva aplicação da norma penal em comento.**

Deste modo, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei n.º 1.290, de 2007.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado EVANDRO GUSSI

Relator