

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI N^º 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

Relator: Deputado EVANDRO GUSSI

VOTO EM SEPRADO (Deputado Rodrigo Pacheco PMDB/MG)

Compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito do Projeto de Lei nº 1.290, de 2007, consoante artigos 24, inciso I, e 53, inciso III, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A proposição em comento atende aos pressupostos de constitucionalidade referentes à competência da União para legislar sobre a matéria, bem como à iniciativa parlamentar para apresentação de proposta sobre o tema, nos moldes traçados pelos arts. 22 e 61 da Constituição Federal.

Em relação à juridicidade, contudo, o projeto não se mostra conforme o ordenamento jurídico vigente.

De início, verifica-se que a inclusão dos verbos “subscrever” e “endossar” no *caput* do art. 7º da Lei nº 7.492/86 mostra-se desnecessária, tendo em vista que tais condutas já se encontram abarcadas pela expressão “negociar, de qualquer modo”, já prevista no tipo penal.

Nesse sentido, manifestou-se o nobre relator da proposição na Comissão de Finanças e Tributação, embora tenha opinado pela aprovação do projeto:

“Embora, em tese, **ambos comportamentos pudessem estar abrigados pela atual redação do art. 7º - uma vez que, em sentido lato, guardam pertinência com o conceito de ‘negociar, de qualquer modo’, descrito no dispositivo em questão** -, existem correntes do pensamento jurídico-penal que repudiam tipificações abertas, exigindo a estrita consonância entre a literalidade da descrição normativa e a conduta efetivamente praticada.” (*ipsis litteris*; grifou-se)

Ademais, ressalte-se que o significado do verbo “subscrever”, qual seja, “*o ato originário de se comprometer a contribuir com a formação de algo*¹”, pode dar azo à interpretação de que seria possível punir o agente pelo simples fato de assinar, firmar um título.

A subscrição de um título pode ser entendida como mero ato preparatório para sua emissão e posterior circulação. A formação do título, por si só, não deve ser sancionada pela lei penal por não oferecer lesão ou perigo de lesão ao sistema financeiro nacional, bem jurídico tutelado pela Lei nº 7.492/86. Sobre o tema, a doutrina assim se manifesta:

“*Emitir* significa pôr em circulação, não sendo suficiente que haja a simples formação do título ou valor mobiliário, isto é, não basta a elaboração do documento, pois **a mera formação do título não tem relevância penal, consubstanciando simples ato preparatório**. Dessa forma, **se aquele que elabora e subscreve o título não o põe em circulação imediatamente, não terá praticado o delito.**²” (*ipsis litteris*; grifou-se)

Outrossim, não obstante a subscrição de títulos e valores mobiliários usualmente ocorra por meio do processo conhecido como *underwriting*, em que uma instituição financeira é contratada pela companhia detentora dos títulos para realizar a colocação de uma subscrição pública de

¹ PAULA, Áureo Natal de. **Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e o mercado de capitais**. 5^a ed. Curitiba: Juruá, 2010, p. 183.

² PRADO, Luiz Regis. **Direito Penal Econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 252.

ações no mercado³, é importante esclarecer que há modalidades de operações em que o próprio investidor, não raro uma pessoa física, pode subscrever ações diretamente, sem que haja a figura do intermediário financeiro. Desse modo, apesar de a proposta estar voltada para a responsabilização de instituições financeiras envolvidas no processo de *underwriting*, fato é que a conduta a ser tipificada é a subscrição do título, na qual poderá incorrer inclusive o pequeno investidor, que busca na bolsa de valores uma opção para a gestão de seus recursos.

Desse modo, entendemos que a alteração proposta no tipo penal implicará uma punição desproporcional para o pequeno investidor, que, além de arcar com prejuízos financeiros, estará sujeito a penas de reclusão, de dois a oito anos, e de multa. Em consequência, corre-se o risco de desestimular as pessoas a investirem no mercado de capitais, ocasionando um sentimento de desconfiança, ou até mesmo de medo, o que poderá frear o processo de expansão das atividades da bolsa de valores no Brasil.

Sobre o verbo “endossar”, registre-se que o ilustre relator, ao proferir seu parecer nesta Comissão acerca da proposição em comento, brilhantemente asseverou: “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.” Alegou, todavia, ser benéfica a inclusão desse verbo no núcleo do tipo penal em testilha “para se respeitar a taxatividade da lei penal”.

Deve-se evitar, ao máximo, promover mudanças no texto legal, tendo em vista que a alteração constante de normas, além de provocar insegurança jurídica, enfraquece o Direito na medida em que banaliza a atividade legiferante.

Outrossim, percebe-se que a supressão da parte final do inciso III do art. 7º é temerária. Com efeito, a retirada da expressão “nos termos da legislação” acaba por desvincular as atividades previstas no *caput* de qualquer regulamentação por parte dos respectivos órgãos de fiscalização e controle, o que igualmente poderá causar insegurança jurídica, deixando ao arbítrio do intérprete a aplicação de conceitos de caráter técnico, como “lastro” e “numerário”.

³ BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. **Crimes Federais**. 8^a ed. Ver., atual. E ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 428.

A norma integradora a que se refere o citado dispositivo tem por objetivo complementar o enunciado previsto no tipo penal, considerado uma norma penal em branco, de modo a adequar as condutas ali previstas à realidade do mercado financeiro, que, como sabemos, é extremamente mutável e envolve uma complexa interação de fatores.

Das lições de Luiz Regis Prado, extrai-se que “*a tutela penal da atividade econômica constitui matéria árdua e complexa – eivada de tecnicismo – e de difícil apreensão, vazada com frequência em elementos normativos e normas penais em branco, com a noção de bem jurídico pouco delineada, de percepção difusa, quase inexistente.*”⁴

Desse modo, julga-se indispensável que a norma penal em comento seja respaldada por normas técnicas que esclareçam a amplitude dos conceitos ali descritos.

No que tange à técnica legislativa, friso que a peça legislativa atende aos preceitos plasmados na Lei Complementar nº 95, de 1998.

No mais, pelas mesmas razões acima explicitadas, entendo que o mérito se mostrou inconveniente e inoportuno.

Dessa maneira, após acurada análise da proposição em debate, não se vislumbra justificativa para efetuar alterações no tipo penal previsto no art. 7º da Lei nº 7.492/86, sob pena de macular a harmonia e proporcionalidade existentes no ordenamento jurídico.

Ante o exposto, nosso voto é pela constitucionalidade, injuridicidade, adequada técnica legislativa, e, no mérito, pela rejeição do Projeto de Lei nº 1.290, de 2007.

Sala da Comissão, em de 2015.

Deputado RODRIGO PACHECO

⁴ **Direito Penal Econômico.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p.5.

2015_8192