



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 1.290-B, DE 2007 **(Do Senado Federal)**

PLS nº 79/2005

Ofício (SF) nº 835/2007

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; tendo parecer: da Comissão de Finanças e Tributação, 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 (relator: DEP. RICARDO BERZOINI); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação (relator: DEP. EVANDRO GUSSI).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54,
RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Finanças e Tributação:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

III - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão
- Voto em separado

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 7º da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 7º Emitir, oferecer, subscrever, endossar ou negociar, de qualquer modo, títulos ou valores mobiliários:

I – falsos ou falsificados;

II – sem registro prévio de emissão junto à autoridade competente, em condições divergentes das constantes do registro ou irregularmente registrados;

III – sem lastro, saldo, numerário, crédito ou garantia suficientes;

IV – sem autorização prévia da autoridade competente, quando legalmente exigida:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos, e multa.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, em 06 de junho de 2007.

Senador Renan Calheiros
Presidente do Senado Federal

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

LEI Nº 7.492, DE 16 DE JUNHO DE 1986

Define os crimes contra o sistema financeiro nacional e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

.....

Art. 7º Emitir, oferecer ou negociar, de qualquer modo, títulos ou valores mobiliários:

- I - falsos ou falsificados;
- II - sem registro prévio de emissão junto à autoridade competente, em condições divergentes das constantes do registro ou irregularmente registrados;
- III - sem lastro ou garantia suficientes, nos termos da legislação;
- IV - sem autorização prévia da autoridade competente, quando legalmente exigida:

Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos, e multa.

Art. 8º Exigir, em desacordo com a legislação (VETADO) juro, comissão ou qualquer tipo de remuneração sobre operação de crédito ou de seguro, administração de fundo mútuo ou fiscal ou de consórcio, serviço de corretagem ou distribuição de títulos ou valores mobiliários:

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

.....

.....

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

I – RELATÓRIO

O presente projeto de lei, oriundo do Senado Federal, modifica o art. 7º da Lei nº 7.492, de 1986, diploma que define os crimes contra o sistema financeiro nacional. De acordo com a Justificação apresentada no Senado Federal pelo autor, Senador Pedro Simon, a Proposição "*objetiva delimitar e especificar, com maior clareza, os crimes em que títulos ou valores mobiliários são expostos e trocados no mercado sem que tenham a correspondente garantia monetária, também definida como lastro em dinheiro*". Sustenta a Justificação que a redação em vigor remete a uma legislação subsidiária que ainda não existe e que, diante da redação proposta, tornar-se-ia supérflua e desnecessária.

Conforme despacho da Mesa da Câmara dos Deputados, a matéria foi distribuída para exame das Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania, respectivamente.

Nesta Comissão de Finanças e Tributação fomos incumbidos de relatar o mencionado projeto.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, em conjunto com o exame de mérito,

apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, art. 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação que "*estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira*".

De acordo com o Regimento Interno, somente aquelas proposições que "*importem aumento ou diminuição de receita ou despesa pública*" estão sujeitas ao referido exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária. Nesse sentido dispõe também o art. 9º da Norma Interna aprovada pela Comissão de Finanças e Tributação em 29 de maio de 1996:

"Art. 9º Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira deve-se concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não".

Analisando o projeto de lei em comento, verificamos que este não traz implicação financeira ou orçamentária às finanças públicas federais, na medida em que as novas atribuições dadas aos órgãos fiscalizadores são facilmente assimiladas pela estrutura administrativa já instalada e devido ao fato de que os dispositivos não trazem ônus aos cofres públicos nem desvalorizam ativos federais.

No que tange ao mérito, o propósito do PL nº 1.290, de 2007 – aprimorar a chamada "Lei do Colarinho Branco" para aumentar sua efetividade – mostra-se indubitavelmente louvável.

A atual redação do art. 7º da Lei nº 7.492, de 1986, tipifica como crime:

*"Art. 7º. **Emitir, oferecer ou negociar, de qualquer modo, títulos ou valores mobiliários:***

I - falsos ou falsificados;

II - sem registro prévio de emissão junto à autoridade competente, em condições divergentes das constantes do registro ou irregularmente registrados;

*III - **sem lastro ou garantia suficientes, nos termos da legislação;***

IV - sem autorização prévia da autoridade competente, quando legalmente exigida:

Pena – Reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos, e multa."

Concretamente, as alterações sugeridas modificam o *caput* do artigo, acrescentando as ações de **subscrever e endossar** ao rol de condutas reprimidas e, ainda, conferem novo teor ao inciso III, cuja redação passaria a ser: **sem lastro, saldo, numerário, crédito ou garantia suficientes**.

Os títulos e valores mobiliários são documentos emitidos pelas sociedades anônimas para captação de recursos financeiros de terceiros no mercado. Além de, em sua gênese, representarem um modo eficiente e menos oneroso de financiamento das atividades produtivas das companhias no chamado mercado primário, os títulos e valores mobiliários são negociados entre os investidores e instituições no mercado secundário (bolsas de valores), propiciando-lhes liquidez e, conseqüentemente, viabilizando e fortalecendo o mercado primário.

A fim de manter o equilibrado funcionamento desse segmento indispensável para o desenvolvimento da economia e de assegurar a proteção dos investidores populares, o Estado submete o mercado de capitais a rígida regulação setorial, por intermédio do Conselho Monetário Nacional (CMN), órgão normatizador, e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e do Banco Central, entidades fiscalizadoras, a par de editar leis que regulamentam a atuação das sociedades anônimas.

Um dos modos precípuos de garantir a higidez do mercado de capitais e de preservar a poupança popular consiste em resguardar a credibilidade e a confiabilidade dos papéis que ali circulam, reprimindo operações fraudulentas. É esse, justamente, o desiderato do art. 7º, da Lei nº 7.492, de 1986, que pune as emissões, ofertas e negociações com títulos falsos (inciso I); sem registro junto à autoridade competente (inciso II); sem lastro ou garantia, nos termos da legislação (inciso III); ou sem prévia autorização da autoridade competente (inciso IV).

O Projeto em análise, por intermédio do fortalecimento do aparato normativo à disposição dos aplicadores do direito, reforça os essenciais atributos de credibilidade e confiabilidade do mercado de capitais.

Em primeiro lugar, amplia os núcleos do tipo penal residente no art. 7º da Lei nº 7.492, de 1986, adicionando as condutas de subscrever e endossar. 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. Nessa esteira, a alteração sugerida parece outorgar maior concreção à norma, afastando eventuais dúvidas sobre a punibilidade de subscrições ou endossos fraudulentos ao amparo do art. 7º.

Em segundo lugar, a modificação do inciso III traz maior explicitação do que seja emitir, oferecer ou negociar títulos sem lastro – incorporando as adjetivações sem saldo, sem numerário e sem crédito – e retira a remissão a legislação integradora.

Desse modo, agrega termos de uso consagrado (saldo, numerário, crédito), que verdadeiramente conferem maior clareza na percepção da conduta que a norma pretende reprimir. Ademais, ao suprimir a necessidade de complementação por outras normas, reduz a possibilidade de questionamentos quanto à aplicabilidade imediata da Lei, especialmente aqueles fundados na argumentação de que a ausência de lei específica que preceitue o que se deva entender por provisão de lastro ou garantia de títulos tem o condão de impedir a incidência da tipificação penal.

Diante dessas considerações, votamos pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária, e, quanto ao mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.290, de 2007.

Sala da Comissão, em 11 de março de 2008.

Deputado RICARDO BERZOINI
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou, unanimemente, 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 do Projeto de Lei nº 1.290/07, nos termos do parecer do relator, Deputado Ricardo Berzoini.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Pedro Eugênio, Presidente; Antonio Palocci, Arnaldo Madeira, Carlito Merss, Carlos Melles, Edio Lopes, Félix Mendonça, Guilherme Campos, João Dado, José Pimentel, Luiz Carlos Hauly, Manoel Junior, Pepe Vargas, Rodrigo Rocha Loures, Silvio Costa, Vignatti, Virgílio Guimarães, Devanir Ribeiro, João Bittar, Marcelo Almeida e Osório Adriano .

Sala da Comissão, em 19 de março de 2008.

Deputado PEDRO EUGÊNIO
Presidente

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

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 Julianio 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”

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, Julianio. *Crimes contra o sistema financeiro nacional e contra o mercado de capitais*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 131.

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 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

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

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.”

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 10 de abril de 2015.

Deputado EVANDRO GUSSI

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.290/2007, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Evandro Gussi. O Deputado Rodrigo Pacheco apresentou Voto em Separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

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

Arthur Lira - Presidente, Aguinaldo Ribeiro, Osmar Serraglio e Veneziano Vital do Rêgo - Vice-Presidentes, Alceu Moreira, Alessandro Molon, André Fufuca, Antonio Bulhões, Arnaldo Faria de Sá, Arthur Oliveira Maia, Bacelar, Bonifácio de Andrada, Bruno Covas, Capitão Augusto, Chico Alencar, Covatti Filho, Danilo Forte, Décio Lima, Esperidião Amin, Evandro Gussi, Fausto Pinato, Francisco Floriano, Giovani Cherini, Indio da Costa, Jhc, João Campos, José Fogaça, Júlio Delgado, Juscelino Filho, Jutahy Junior, Luciano Ducci, Luis Tibé, Luiz Couto, Luiz Sérgio, Marcos Rogério, Maria do Rosário, Padre João, Paes Landim, Pastor Eurico, Paulo Magalhães, Paulo Maluf, Paulo Teixeira, Pr. Marco Feliciano, Rodrigo Pacheco, Ronaldo Fonseca, Rubens Pereira Júnior, Sergio Souza, Valmir Prascidelli, Wadih Damous, Bruna Furlan, Delegado Waldir, Glauber Braga, Lucas Vergilio, Mário Negromonte Jr., Marx Beltrão, Mauro Lopes, Max Filho, Odelmo Leão, Odorico Monteiro, Professor Victório Galli, Reginaldo Lopes, Rubens Otoni, Sandro Alex, Silas Câmara, Valtenir Pereira e Wellington Roberto.

Sala da Comissão, em 27 de maio de 2015.

Deputado ARTHUR LIRA
Presidente

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*”⁶, 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.**”⁷ (*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 ações no mercado⁸, 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

⁶ PAULA, Áureo Natal de. **Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e o mercado de capitais**. 5ª ed. Curitiba: Juruá, 2010, p. 183.

⁷ PRADO, Luiz Regis. **Direito Penal Econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 252.

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

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 legislante.

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”.

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."⁹

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 26 de maio de 2015.

Deputado RODRIGO PACHECO

FIM DO DOCUMENTO

⁹ **Direito Penal Econômico.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p.5.