

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 262, DE 2015

Apensado: PL nº 3.035/2022

Altera o art. 4º da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, que define os crimes contra o sistema financeiro nacional, e dá outras providências, para especificar as condutas de gestão fraudulenta e gestão temerária.

**Autor:** Deputado RUBENS BUENO

**Relator:** Deputado ALEX MANENTE

## I - RELATÓRIO

Encontra-se nesta Comissão, em regime ordinário de tramitação e sujeito à apreciação do Plenário, o Projeto de Lei nº 262, de 2015<sup>1</sup>, que altera o art. 4º da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, que define os crimes contra o sistema financeiro nacional, e dá outras providências, para especificar as condutas de gestão fraudulenta e gestão temerária.

Ao principal, foi apensada a peça legislativa nº 3.035, de 2022<sup>2</sup>, que inclui o art. 326–A ao Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal brasileiro, para tipificar o crime de gestão fraudulenta de garantias em instituições financeiras públicas.

Por despacho da Mesa, as proposições foram distribuídas para apreciação por esta Comissão.

<sup>1</sup> [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1299006&filename=PL%20262/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1299006&filename=PL%20262/2015)

<sup>2</sup> <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=946188>



É o Relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito das proposições *sub examine*, conforme preceitua o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

As peças legislativas atendem as premissas constitucionais materiais, além dos preceitos constitucionais formais concernentes à competência legislativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à legitimação de iniciativa parlamentar, conforme determina a Constituição Federal.

As proposições também se mostram compatíveis com os postulados da proporcionalidade, da legalidade penal e da segurança jurídica, na medida em que buscam conferir maior densidade normativa aos delitos de gestão fraudulenta e gestão temerária previstos no art. 4º da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, sem afastar o núcleo essencial das condutas atualmente criminalizadas.

No que diz respeito à juridicidade das disposições penais das propostas, destaca-se que o PL nº 3.035, de 2022, almeja criar um novo delito no Código Penal (art. 326-A), com a seguinte redação:

“Art. 326–A. Expor instituição financeira controlada direta ou indiretamente pela União, Estado ou Distrito Federal, à possibilidade de ocorrência de perdas financeiras, mediante as seguintes condutas:

I – deixar de exigir a garantia em modalidade ou em montante adequados ao porte e às demais características da operação financeira firmada;

II – deixar de promover a avaliação adequada, observados os valores praticados pelo mercado, dos bens dados em garantia, nas hipóteses cabíveis;



III – deixar de atualizar, com a periodicidade necessária, o valor de mercado dos bens dados em garantia, comunicando-se a autoridade competente para a exigência de reforço, nas hipóteses em que a providência se mostrar cabível;

IV – deixar de exigir a prestação integral da garantia preconizada para a respectiva operação financeira antes da liberação do crédito contratado:

Pena – reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.

Parágrafo único. Se da omissão resulta dano à Administração Pública:

Pena – reclusão, de 6 (seis) a 15 (quinze) anos, e multa.

”

E esse novo crime seria inserto no Capítulo I (Dos Crimes Praticados por Funcionário Público contra a Administração em Geral), que se encontra no Título XI (Dos Crimes contra a Administração Pública) da Parte Especial do Código Penal.

Como é cediço, os crimes previstos no aludido Capítulo têm por objetivo a tutela dos seguintes bens jurídicos: o patrimônio público e a probidade administrativa.

Por sua vez, é indispensável declinar que a Lei nº 7.492, de 1986, que, dentre outras diretivas, define os crimes contra o sistema financeiro nacional, tem por propósito garantir a higidez de todas as Instituições Financeiras (e não somente das Instituições Financeiras públicas) e, por conseguinte, do próprio Sistema Financeiro Nacional.

Trata-se de norma que se originou da necessidade de robustecer a tutela dos bens jurídicos por ela protegidos, em virtude da carência de regras administrativas nesse setor que conseguissem assegurar a regularidade das transações financeiras.

Dentre os delitos previstos na citada lei especial estão a “gestão fraudulenta” e a “gestão temerária”, que contam com a redação a seguir:

“Art. 4º Gerir fraudulentamente instituição financeira:



Pena - Reclusão, de 3 (três) a 12 (doze) anos, e multa.

Parágrafo único. Se a gestão é temerária:

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

Ainda que esses crimes já contemplem as novidades aspiradas pelo expediente em questão, devido à sua generalidade já declarada constitucional, conforme se explicará quando da análise do mérito, a inserção do novo tipo penal no Código Penal não afronta a sistemática normativa vigente.

Uma vez que, embora as condutas possuam repercussão sobre o Sistema Financeiro Nacional, também é inequívoca a existência de reflexos diretos sobre a Administração Pública, especialmente em razão da natureza pública das instituições financeiras abrangidas pela proposta e da proteção ao patrimônio público subjacente à incriminação pretendida.

No que se refere à salvaguarda dos bens jurídicos, anote-se que as condutas que expõe instituição financeira controlada por ente federado à possibilidade de perdas financeiras, de acordo com a redação constante no PL 3.035, de 2022, ainda que venha a alcançar a higidez do Sistema Financeiro, não podem deixar de ser punidas severamente, sob o risco de se macular a imagem de todo o Sistema Financeiro, fazendo com que se torne instável e, conseqüentemente, afugentando investidores nacionais e internacionais.

Dessa forma, a proposição busca tipificar condutas específicas relacionadas à gestão irregular de garantias em instituições financeiras públicas, conferindo tutela penal reforçada a operações que possam expor recursos públicos e a estabilidade do sistema financeiro a riscos indevidos, não afrontando a sistemática normativa vigente.

Cuida-se, portanto, de opção legislativa legítima, inserida no âmbito da discricionariedade político-criminal atribuída ao legislador ordinário.

Sobre a proporcionalidade da pena proposta, ainda que as balizas penais integrem o espaço de conformação legislativa conferida ao Congresso Nacional, sendo admissível a previsão de reprimendas mais severas em hipóteses que envolvam exposição de instituições financeiras



públicas a elevado risco patrimonial ou efetivo dano ao erário, especialmente em contextos de elevada reprovabilidade social e econômica, verifica-se a existência de alguma desproporcionalidade entre as novas penas pretendidas ao crime do art. 326-A do Código Penal e aquelas existentes no art. 4º da Lei 7.492, de 1986, pelas razões que passo a tratar a seguir.

A pena para o novo delito (art. 326-A do Código Penal) seria de quatro a oito anos de reclusão, caso uma das condutas descritas fosse cometida, e de seis a quinze anos, se resultasse efetivo dano à administração pública. Já o art. 4º da Lei 7.492, de 1986, dispõe que a gestão fraudulenta será sancionada com três a doze anos e que a gestão temerária será punida com dois a oito anos; sendo que todas essas balizas penais serão observadas ainda que o resultado danoso não tenha ocorrido.

Ora, a realização do novo tipo penal previsto no art. 326-A, que contempla condutas de natureza temerária, no Código Penal, a sua ocorrência, com o efetivo resultado danoso, será punida com penas superiores àquelas dispostas para o crime de gestão fraudulenta, que é extremamente mais grave do que a conduta temerária, o que merece reparo com a apresentação do substitutivo apresentado ao final.

Logo, constatamos que tanto o PL n.º 3.035, de 2022, quanto o texto constante no PL n.º 262, de 2015, encontram-se em harmonia com o ordenamento Jurídico Brasileiro vigente e observam os princípios gerais do Direito, na forma do substitutivo.

Já no que refere à técnica legislativa, destaque-se que os expedientes não se encontram em harmonia com os postulados constantes da Lei Complementar nº 95, de 1998.

Nesse sentido, o PL 262/2015 não observou o art. 7º da citada norma, uma vez que deixou de indicar em seu primeiro artigo o objeto da lei e o seu âmbito de aplicação. Já o PL 3.035/2022 utilizou, de forma desnecessária, o termo “NR” no fim do novo dispositivo que almeja incluir no Código Penal, haja vista que não se trata de alteração de artigo já existente, mas sim de inclusão de novo artigo no texto da lei vigente.



Tais impropriedades serão sanadas com a apresentação do substitutivo.

Quanto ao mérito, ressalta-se que os expedientes em análise versam sobre os crimes de gestão fraudulenta e de gestão temerária.

Nesse diapasão, consigne-se que o PL principal modifica o *caput* do art. 4º, bem como o seu parágrafo único, com o escopo de definir o *modus operandi* de cada um dos referidos crimes, argumentando, para tanto, que a Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, que trata dos delitos contra o Sistema Financeiro Nacional, não fornece esses conceitos, devendo o aplicador da lei recorrer à doutrina para dirimir suas dúvidas e eventuais conflitos interpretativos.

Ocorre que, no que diz respeito à constitucionalidade dos tipos objetivos dos mencionados delitos, parcela relevante da doutrina, bem como a jurisprudência, já se manifestaram favoravelmente às redações atualmente existentes.

Com efeito, convém trazer à baila as lições de José Paulo Baltazar Junior sobre, respectivamente, a gestão fraudulenta<sup>3</sup> e a gestão temerária<sup>4</sup>:

*“Discutiu-se a constitucionalidade dos tipos do art. 4º da LCSFN, ao argumento de que seriam excessivamente abertos. Em minha posição, não há inconstitucionalidade, uma vez que certa indeterminação é própria da linguagem, não havendo no tipo em questão, ofensa ao princípio da legalidade estrita ou taxatividade. Trata-se de mero elemento normativo do tipo (TRF1, AC 20000100119826-5, Ribeiro, 4ª T., u., 28.1.08), que não constitui exclusividade do delito ora comentado, que é, de resto, perfeitamente compreensível. Com efeito, há outros tipos com elementos normativos a demandar maior esforço interpretativo, como é o caso dos crimes contra a honra, ao mencionar dignidade e decoro, por exemplo. Prevaleceu, aliás, o entendimento no sentido da constitucionalidade do tipo (STJ, HC 38385, Lima, 5ª T.,*

<sup>3</sup> BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. *Crimes Federais. 11ª edição.* Saraiva, 2017, p. 622.

<sup>4</sup> BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. *Crimes Federais. 11ª edição.* Saraiva, 2017, p. 637.



u., 15.02.05; TRF1, HC 20060100029141-2, 4ª T., DJ 30.10.06; TRF1 HC 20060100038734-0, Queiroz, 4ª T., u., 18.12.06; TRF3 97.03.061736-0, Mazloum [Conv.], 2ª T., u., 2.12.97; TRF3 20010399057006-1, Nogueira, 5ª T., u., 16.7.07; TRF3 AP 20060300026541-0, Camargo, OE, m., 11.12.07; TRF4, AC 5.170, Rosa, 7ª T., u., DJ 24.4.02; TRF4 AC 200170010038810, Néfi, 7ª T., u., 2.6.09).”

“Embora contenha elemento normativo, a demandar maior esforço interpretativo, o tipo em questão é constitucional (Carvalho: 147; De Sanctis: 67). Efetivamente, como afirmado pelo TRF3: “Definir qualquer objeto de conhecimento é construir conceitos e se há a presença do conceito na descrição legal da conduta punível atendido está o princípio da reserva legal” (HC 20040300015519-9, Peixoto Jr., 2ª T., u., 22.6.04). No mesmo sentido: TRF1 AC 19990100052610-1, 3ª T., 31.10.00; TRF3, AC 20030399017693-8, Nabarrete, 5ª T., u., 209.04; TRF3, AP 20060300026541-0, Camargo, OE, m., 11.12.07; TRF4, AC 20020401006790-2, Élcio, 8ª T., m., 13.12.06; TRF5, HC 500038, Delgado, 2ª T., m., 3.2.90. ”

Da mesma forma se posicionaram Victor Eduardo Rios Gonçalves e, novamente, José Paulo Baltazar Junior, no livro “Legislação Penal Especial Esquematizado”, 5ª ed., 2019:

“Discutiu-se a constitucionalidade dos tipos do art. 4º da LCSFN, ao argumento de que seriam excessivamente abertos.

No entanto, não há inconstitucionalidade, uma vez que certa indeterminação é própria da linguagem, não havendo, no tipo em questão, ofensa ao princípio da legalidade estrita ou taxatividade, mas mero emprego de elemento normativo do tipo, que não constitui exclusividade do delito ora comentado, o qual é, de resto, perfeitamente compreensível (STJ, HC 38.385, Lima, 5ª T., u., 15/02/2005). Com efeito, há outros tipos com elementos normativos, a demandar maior esforço interpretativo, como é o caso dos crimes contra a honra, ao mencionar dignidade e decoro, por exemplo. ”



Como leciona Leandro Paulsen a respeito do tema, em seu livro “Crimes Federais”, *“a redação é bastante aberta, tendo se valido de conceitos jurídicos indeterminados, mas é válida, porquanto possui densidade suficiente para que se possa definir o seu sentido. Já decidiu o TRF4 que tanto a ‘gestão fraudulenta’ como a ‘gestão temerária’ não causam divergências quanto ao seu entendimento, nem são questionadas diante dos princípios da legalidade e da segurança jurídica<sup>5</sup>”*.

Com efeito, a circunstância de os atuais tipos penais de gestão fraudulenta e gestão temerária já terem sido reconhecidos pela jurisprudência como constitucionais não impede o legítimo exercício da atividade legislativa voltada ao aperfeiçoamento técnico da norma penal.

A admissibilidade constitucional de tipos penais abertos não significa, por si só, que o legislador esteja impedido de promover maior precisão descritiva das condutas incriminadas, especialmente em matéria penal econômica, em que a previsibilidade normativa e a uniformidade interpretativa assumem particular relevância.

Nesse contexto, a iniciativa legislativa revela-se compatível com os princípios da taxatividade e da determinação da lei penal, ao buscar explicitar parâmetros objetivos aptos a orientar a incidência dos delitos em questão, reduzindo margens excessivamente amplas de discricionariedade interpretativa e reforçando a segurança jurídica.

A jurisprudência consolidada dos tribunais superiores admite a utilização de elementos normativos do tipo penal, desde que presentes balizas minimamente suficientes para delimitação da conduta proibida. Não obstante, é igualmente legítimo que o legislador, no exercício de sua liberdade de conformação normativa, opte por conferir maior concretude ao conteúdo típico, sobretudo em setores altamente regulados e tecnicamente complexos, como o Sistema Financeiro Nacional.

Sob essa perspectiva, as proposições não promovem ruptura com a estrutura atualmente existente na Lei nº 7.492, de 1986, mas apenas explicitam hipóteses concretas tradicionalmente compreendidas pela doutrina e pela jurisprudência como manifestações de gestão fraudulenta ou temerária.

<sup>5</sup> TRF4, ACR nº 2003.71.00.077682-2, 7ª Turma, Des. Federal TADAAQUI HIROSE, D.E. 04/03/2010



Não procede, portanto, eventual alegação de que as modificações propostas implicariam indevida restrição do alcance dos tipos penais.

Ao contrário, a redação proposta preserva o núcleo material das figuras delitivas e contribui para maior previsibilidade da atuação estatal, especialmente em matéria penal, na qual a clareza normativa constitui exigência diretamente vinculada ao Estado Democrático de Direito.

Além disso, a explicitação legislativa de determinadas condutas revela-se particularmente relevante diante da crescente sofisticação das operações financeiras e da necessidade de aprimoramento dos mecanismos de repressão a práticas lesivas à higidez do Sistema Financeiro Nacional.

Portanto, quanto ao mérito, as iniciativas revelam-se oportunas e convenientes.

Aliás, a crescente complexidade das estruturas financeiras contemporâneas impõe constante atualização dos instrumentos normativos destinados à proteção do Sistema Financeiro Nacional e do patrimônio público.

A explicitação legislativa de parâmetros caracterizadores da gestão fraudulenta e da gestão temerária contribui para: ampliar a revisibilidade normativa; reduzir assimetrias interpretativas; reforçar a segurança jurídica; aprimorar a atuação dos órgãos de persecução penal e fiscalização; conferir maior transparência aos deveres de gestão impostos aos administradores de instituições financeiras.

Ademais, a positivação de condutas concretas relacionadas à administração temerária ou fraudulenta não elimina a necessária atividade interpretativa do julgador, mas fornece referenciais normativos mais objetivos e compatíveis com as exigências contemporâneas do Direito Penal Econômico.

Dessa forma, as proposições promovem aperfeiçoamento legislativo compatível com os princípios constitucionais, com a sistemática jurídico-penal vigente e com a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de proteção ao Sistema Financeiro Nacional e ao patrimônio público.

Por todo o exposto, **voto** pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do **Projeto de Lei nº 262, de 2015** e do **Projeto de**



Lei nº 3.035, de 2022, e no mérito, pela aprovação na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em            de junho de 2026.

Deputado ALEX MANENTE  
Relator



## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 262, DE 2015 (APENSADO: PL 3.035, DE 2022)

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, para especificar as condutas de gestão fraudulenta e gestão temerária; e altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar o crime de gestão fraudulenta de garantias em instituições financeiras públicas.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Esta Lei 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, para especificar as condutas de gestão fraudulenta e gestão temerária, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar o crime de gestão fraudulenta de garantias em instituições financeiras públicas.

Art. 2º O art. 4º da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 4º. ....

Pena – Reclusão, de 4 (quatro) a 12 (doze) anos, e multa.

§ 1º Se a gestão é temerária:

Pena – Reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa.

§ 2º As penas previstas no *caput* e no § 1º deste artigo aumentam-se de 1/3 (um terço) até metade se a conduta envolver:



I – utilização de expediente destinado a ocultar, dissimular ou falsear a efetiva natureza, risco, finalidade ou situação patrimonial, contábil ou financeira de operação ou instituição financeira;

II – omissão deliberada de informações relevantes a autoridades reguladoras, fiscalizadoras, investidores ou correntistas;

III – realização de operações incompatíveis com os deveres prudenciais impostos pela regulação do Sistema Financeiro Nacional, com ocultação dolosa da efetiva exposição ao risco;

IV – utilização consciente de garantias manifestamente inidôneas, insuficientes ou incompatíveis com a operação financeira correspondente;

V – fraude documental, contábil ou societária destinada a dificultar a fiscalização ou ocultar a real exposição patrimonial da instituição financeira;

VI – utilização de interposta pessoa, estrutura societária simulada ou mecanismo destinado a ocultar o real beneficiário da operação financeira.

§ 3º As penas previstas no *caput* e no § 1º deste artigo aumentam-se de metade até 2/3 (dois terços) se:

I - a conduta resultar dano ao patrimônio público ou à estabilidade do Sistema Financeiro Nacional;

II - a infração envolver instituição financeira controlada direta ou indiretamente pela União, Estado, Distrito Federal ou Município;

III - houver favorecimento indevido de controlador, administrador, dirigente, pessoa politicamente exposta ou pessoa física ou jurídica a eles vinculada;

IV - a operação envolver recursos garantidos, subvencionados ou indiretamente suportados pelo poder público;



V - a conduta for praticada mediante coordenação estruturada entre dois ou mais agentes com divisão de tarefas destinada à ocultação da operação ou à evasão de mecanismos regulatórios ou fiscalizatórios.

§ 4º As hipóteses previstas nos §§ 2º e 3º deste artigo possuem natureza exemplificativa e não excluem outras circunstâncias judicialmente reconhecidas como aptas a demonstrar especial gravidade da gestão fraudulenta ou da gestão temerária. ” (NR)

Art. 3º O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 326-A:

“Art. 326-A. Praticar em instituição financeira controlada direta ou indiretamente pela União, Estado, Distrito Federal ou Município, ato doloso de administração de garantias em desacordo com dever funcional, regulamentar ou técnico, com a finalidade de:

I - favorecer indevidamente terceiro; ou

II - ocultar, dissimular ou expor a risco patrimonial relevante a instituição financeira ou recursos públicos a ela vinculados:

Pena – Reclusão, de 4 (quatro) a 12 (doze) anos, e multa.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem, com qualquer das finalidades previstas no *caput*:

I - aceita, dispensa, substitui ou deixa de exigir garantia manifestamente incompatível com o porte, natureza ou risco da operação financeira;

II - promove, utiliza ou admite avaliação sabidamente inadequada, artificialmente superestimada ou incompatível com critérios técnicos ou valores de mercado aplicáveis aos bens oferecidos em garantia;

III - libera recursos sem a regular constituição das garantias legais, regulamentares ou contratualmente exigidas;



IV - omite, manipula ou deixa de comunicar informação relevante relacionada à suficiência, liquidez, exequibilidade ou atualização das garantias vinculadas à operação financeira.

§ 2º Se da conduta resulta dano relevante à Administração Pública, ou se o agente:

I – atua mediante fraude documental, contábil ou societária;

II – oculta deliberadamente a real exposição patrimonial da operação;

III – emprega interposta pessoa ou estrutura societária simulada ou mecanismo destinado a dificultar a fiscalização ou identificação dos beneficiários da operação;

IV – favorece indevidamente pessoa física ou jurídica vinculada direta ou indiretamente ao agente ou à administração da instituição;

V – pratica a conduta mediante atuação coordenada entre dois ou mais agentes com divisão de tarefas destinada à ocultação da operação ou à evasão de mecanismos regulatórios ou fiscalizatórios:

Pena – Reclusão, de 6 (seis) a 15 (quinze) anos, e multa.

§ 3º O disposto neste artigo não exclui a incidência de outros crimes previstos na legislação penal ou na Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, quando presentes seus elementos constitutivos. ”

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em            de junho de 2026.

Deputado ALEX MANENTE  
Relator

