

COMISSÃO CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI N.º 6.984 DE 2006

“Altera a Lei n.º 7.492, de 16 de julho de 1986, para agravar penas, proibir a fiança e o recurso em liberdade, exigir o cumprimento mínimo de metade da pena para obtenção de benefícios penais, além de especificar o tipo penal de gestão fraudulenta de instituições financeiras.”

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado EDUARDO CUNHA

I – RELATÓRIO

A proposta altera a Lei n.º 7.492, de 16 de junho de 1986, para agravar penas, proibir fiança e o recurso em liberdade, exigir o cumprimento mínimo de metade da pena para obtenção de benefícios penais, além de especificar o tipo penal de gestão fraudulenta de instituições financeiras.

Em trâmite na Câmara dos Deputados a proposta teve regular tramitação, sendo encaminhada às Comissões de Finanças e Tributação (mérito e art. 54 do RIDC) e Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54 do RICD). O pleito está sujeito à apreciação do Plenário.

Na Comissão de Finanças e Tributação a matéria obteve parecer pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública e no mérito pela aprovação.

Este é o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do mérito, manifestar-se com relação aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, conforme previsto no art. 32, inciso IV, alínea a, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Sobre os aspectos de competência deste Órgão Colegiado, constatamos que são atendidas as normas constitucionais relativas à competência privativa da União em legislar sobre a matéria (art. 22, inciso I da Constituição Federal).

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

“Art. 22 Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho.”

Quanto à iniciativa legislativa, entendemos que há de prevalecer o princípio da iniciativa concorrente, o que significa dizer que o poder para propor lei sobre a matéria pode ser exercido, indistintamente, tanto pelo Presidente da República quanto por parlamentar, na forma prevista no *caput*, do art. 61, da Carta Política.

A pretensão viola os chamados princípios da razoabilidade e da proporcionalidade que norteiam o sistema constitucional brasileiro. Segundo definição do Professor **Celso Antônio Bandeira de Mello**, in “Curso de Direito Administrativo”, 2000, p.79, o princípio da razoabilidade significa que o administrador e, portanto, também o legislador, deve atuar segundo critérios racionais no exercício de suas funções. Agindo de forma contrária, as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas em desconformidade com os atributos de prudência e sensatez não serão apenas inconvenientes, mas serão também ilegítimas. Correlato ao princípio da razoabilidade, o princípio da proporcionalidade significa que as competências

administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade do que seja realmente necessário ao atendimento do interesse público. Deste modo, a medida é injurídica, pois foi elaborada em descompasso com os princípios constitucionais da proporcionalidade e razoabilidade.

De outro modo não há nenhuma observação a ser feita com relação a técnica legislativa.

Ademais, obedecidos os requisitos constitucionais formais, observa-se que a proposição afronta dispositivos constitucionais materiais.

É importante ser verificado em cada caso concreto o grau de lesividade ao bem jurídico. O pleito agrava as penas dos crimes contra o sistema financeiro nacional de modo que alguns deles tenham punição igual ou mais severa do que alguns crimes contra vida, como por exemplo o de induzimento, instigação ou auxílio a suicídio (pena de 2 (dois) a 6 (seis) anos).

A proposta estabelece que os condenados por estes crimes iniciarão o cumprimento da pena em regime fechado. O Código Penal em seu art. 33, § 2º, "a", determina que **o condenado a pena superior a 8(oito) anos deverá começar a cumpri-la em regime fechado**. A proposta ao agravar as penas, em alguns dos crimes, estabelece a pena máxima de oito anos, nos demais casos o valor é menor. Sendo assim, em nenhuma das hipóteses mencionadas no pleito a pena máxima é superior a oito anos, não tendo sentido a exigência da condição mais gravosa ao réu. Imaginemos um condenado não reincidente, por um dos crimes de colarinho branco, ao cumprimento de pena base de dois anos, conforme a idéia da proposta em questão, cumpriria a pena inicialmente em regime fechado; sendo que o indivíduo condenado pelo crime de induzimento, instigação ou auxílio ao suicídio, obtendo mesma sanção penal, cumpriria a pena em regime inicialmente aberto. Cumpre ressaltar o verdadeiro equívoco jurídico trazido pela matéria em questão, que permite sanção mais severa a crime com objeto jurídico de menor gravidade. Cumpre salientar que a Constituição Federal de 1988 só permite tratamento mais gravoso aos crimes hediondos; a prática de tortura; tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins; o terrorismo ou a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático; o que não é o caso dos delitos contemplados neste pleito. Sendo assim, a proposta ao

estabelecer regime mais rigoroso aos crimes de colarinho branco, com relação a outros crimes de mesma pena e muitas vezes até maior lesividade jurídica, incide em inconstitucionalidade.

A Lei dos Crimes Hediondos, art. 2º, § 1º, estabelece: *"a pena por crime previsto neste artigo será cumprida inicialmente em regime fechado*. Este dispositivo sofreu alteração, sendo modificado o cumprimento da pena de regime integralmente para inicialmente fechado. Houve o entendimento de que até para estes crimes mais graves, estipular o regime integralmente fechado atentaria contra o princípio constitucional da individualização da pena. Sendo assim, não faz sentido estipular o mesmo tratamento dos crimes hediondos aos crimes contra o sistema financeiro.

Da mesma forma a Lei n.º 8.072, de 25 julho de 1990, prevê em seu art. 2º, § 2º: *"a progressão de regime, no caso dos condenados aos crimes previstos neste artigo, dar-se-á após o cumprimento de 2/5 (dois quintos) da pena, se o apenado for primário, e de 3/5 (três quintos), se reincidente*. A presente proposta estabelece que a progressão entre regimes penitenciários ou a concessão de qualquer benefício que dependa da observação de determinada fração da pena somente se dará após o cumprimento de, pelo menos, metade da pena aplicada. Sendo assim, mais uma vez a proposta atribui ao crimes de colarinho branco tratamento mais gravoso do que ao dos crimes da Lei nº 8.072/90. **Cumprir salientar que o pleito estabelece para a progressão de regime, o cumprimento de fração de pena superior ao estipulado aos crimes hediondos, em que a Constituição Federal é categórica em prever tratamento mais gravoso.**

Denota inconstitucionalidade a previsão de regime inicialmente fechado imposta pela medida, tendo em vista o fato de ferir pressuposto da garantia constitucional de individualização da pena, que contempla proporcionalidade entre o crime praticado e a sanção abstratamente cominada no preceito secundário da norma penal. O pleito além de não respeitar o limite estabelecido por lei ordinária para o regime de início de cumprimento de pena (aberto, aberto, semi-aberto), estabelece total desproporcionalidade entre o crime praticado e a sanção correspondente, de modo que alguns crimes de maior lesividade, obtêm penas e regimes mais brandos.

"De nada vale individualizar a pena no momento da aplicação, se a execução, em razão da natureza do crime, fará que penas

idênticas, segundo os critérios da individualização, signifiquem coisas absolutamente diversas quanto à sua efetiva execução." (RTJ 147/608)

É, pois, norma constitucional que a pena deve ser individualizada, ainda que nos limites da lei, e que sua execução em estabelecimento prisional deve ser individualizada, quando menos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado.

Evidente, assim, que, perante a Constituição, o princípio da individualização da pena compreende: a) proporcionalidade entre o crime praticado e a sanção abstratamente cominada no preceito secundário da norma penal; b) individualização da pena aplicada em conformidade com o ato singular praticado por agente em concreto (dosimetria da pena); c) individualização da sua execução, segundo a dignidade humana (art. 1º, III), o comportamento do condenado no cumprimento da pena (no cárcere ou fora dele, no caso das demais penas que não a privativa de liberdade) e à vista do delito cometido (art. 5º, XLVIII)." HC 82.959-7 /COATOR (A/S) (ES): STJ / COATOR (A/S) (ES): TJSP / RELATOR: MINISTRO MARCO AURÉLIO

Passemos a análise de mérito:

"A característica marcante do Direito em um Estado democrático é a sua fragmentariedade, ou seja, o ordenamento jurídico não deve se ocupar de todas as coisas e atos, o que, além de impraticável, resultaria em um regime de viés totalitarista, restringindo de forma brutal a liberdade e, por conseguinte, a dignidade humana.

A fragmentariedade que, como dito, deve ser uma característica de todo nosso ordenamento jurídico, aparece de forma marcante do Direito Penal, considerando o ramo do Direito que se difere dos demais pela rigidez de sua principal sanção: a pena privativa de liberdade. A prisão, largamente criticada pela doutrina moderna, é, como bem sabido, a forma mais drástica de sanção existente em nosso ordenamento jurídico, e, especialmente em nosso precário

sistema prisional, um caminho quase inevitável para a completa degradação, física e moral, do ser humano.

Nesse sentido, a questão da fragmentariedade se mostra ainda mais relevante no Direito Penal: uma limitação tão drástica de liberdade humana, bem jurídico de inquestionável valia, só pode se dar quando realmente indispensável para a proteção de outros bens jurídicos, tão ou mais valiosos, como a própria liberdade, a vida e a propriedade. Mesmo esses relevantíssimos bens jurídicos não devem ser objeto de tutela penal se forem atacados de modo a lhes causar uma lesão insignificante, como no clássico exemplo do roubo de uma maçã em um supermercado, em que a incidência da pena, e mesmo do processo, no caso, mostra uma injustiça flagrante que agride as mais básicas noções humanas de proporcionalidade entre a conduta e a sanção.

Tal é o princípio da insignificância ou bagatela, segundo o qual para que uma conduta seja considerada criminosa, pelo menos em um primeiro momento, é preciso que se faça, além do juízo de tipicidade formal (a adequação do fato ao tipo descrito em lei), também o juízo de tipicidade material, isto é, a verificação da ocorrência do pressuposto básico da incidência da lei penal, ou seja, a lesão significativa a bens jurídicos relevantes da sociedade. Caso a conduta, apesar de formalidade típica, venha a lesar de modo desprezível o bem jurídico protegido, não há que se falar em tipicidade material, o que transforma o comportamento em atípico, ou seja, indiferente ao Direito Penal e incapaz de gerar condenação ou mesmo de dar início à persecução penal.

Desta forma se coloca o saudoso ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Francisco Assis Toledo:

‘Segundo o princípio da insignificância, que se revela por inteiro pela sua própria denominação, o direito penal, por sua natureza fragmentária, só vai até onde seja necessário para a obtenção do bem jurídico. Não deve ocupar-se de bagatelas. Assim, no sistema penal brasileiro, por exemplo, o dano do art. 163 do Código Penal não deve ser qualquer lesão à coisa alheia, mas sim aquela que possa representar prejuízo de alguma significação para o proprietário da coisa; o descaminho do art. 334, parágrafo

1º, d, não será certamente a posse de pequena quantidade de produto estrangeiro, de valor reduzido, mas sim a de mercadoria cuja quantidade ou cujo valor indique lesão tributária, de certa expressão, para o Fisco; o peculato do art. 312 não pode estar dirigido para ninharias como a que vimos em um volumoso processo no qual se acusava antigo servidor público de ter cometido peculato consistente no desvio de algumas poucas amostras de amêndoas; a injúria, a difamação e a calúnia dos arts. 140, 139 e 138, devem igualmente restringir-se a fatos que realmente possam afetar significativamente a dignidade, a reputação, a honra, o que exclui ofensas tartamudeadas e sem consequências palpáveis; e assim por diante.' (Princípios Básicos de Direito Penal, p. 133)

A lei 7.492, de 16 de junho de 1986, cuida dos crimes contra o sistema financeiro nacional e do procedimento a estes relativos. Seu título já põe em relevo o objeto da tutela penal, isto é, o bem jurídico protegido: o sistema financeiro nacional, que pode ser conceituado como:

'O conjunto articulado de instituições, ou entes a ela equiparados, públicos ou privados, que correspondem ao modelo expressamente definido em lei e estruturados com o escopo de promover o desenvolvimento equilibrado do País e servir aos interesses da coletividade, instituições em atuação na captação, gestão e aplicação de recursos financeiros e valores mobiliários de terceiros - que entes públicos ou privados - sob a fiscalização do Estado, bem como as relações jurídicas existentes entre tais instituições, seus usuários, seus funcionários e o poder público' (Sistema Financeiro Nacional - Anotações à Lei Federal n. 7.492/86, pág. 28)

Nesse sentido, à Lei 7.492/86, também chamada de lei do "colarinho branco", é reservada a importantíssima missão de proteger a salubridade do sistema financeiro nacional, o que, em última análise, significa a proteção de toda a economia

brasileira contra práticas espúrias que possam afetá-la de modo especialmente danoso.

A questão que aqui se coloca é: o que distinguiria uma conduta realmente lesiva ao sistema financeiro de outra que o afeta de modo insignificante, não justificando a atuação repressiva do sistema penal? Em outros termos, qual o critério a ser usado para aferir a tipicidade material desta categoria especialíssima de crimes?

Desde logo, ressalte-se que o sistema financeiro nacional conta com centenas de bancos, corretoras, distribuidoras de valores, casas de câmbio etc. que movimentam diariamente bilhões de reais e efetuam, também diariamente, cerca de dezesseis mil operações cambiais. Assim, os critérios usados para aferir a lesividade em crimes como o de furto não são aqui aplicáveis, já que o bem jurídico protegido, por sua magnitude, só seria significativamente atingido quando pode trazer avaria relevante para a economia nacional.

Nesse sentido, avulta-se o critério exposto no item anterior, isto é, a subsidiariedade como baliza para a insignificância. No estudo em tela, torna-se sem sentido a intervenção penal se, administrativamente, o órgão encarregado de exercer o poder punitivo, isto é, o Banco Central, está dispensado de punir (multar) as pessoas e entidades autores de determinadas condutas que não chegam a atingir certo valor.

Feitas essas considerações, passamos a examinar dois delitos em que o uso do princípio da insignificância se mostra especialmente relevante: os tipificados nos parágrafos únicos dos artigos 21 e 22 da Lei 7.492/86.

1 - Informações falsas em contrato de câmbio

Dispõe o art. 21 da Lei n.º 7.492/86:

'Art. 21 . Atribuir-se, ou atribuir a terceiro, falsa identidade, para realização de operação de câmbio:

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

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem, para o mesmo fim, sonega informação que devia prestar ou presta informação falsa.'

Patente se mostra a semelhança desta conduta com a descrita no art. 307 do Código Penal, que está assim colocado: 'Atribui-se ou atribuir a terceiro falsa identidade para obter vantagem, em proveito próprio ou alheio, ou causar dano a outrem'. Trata-se de um caso de conflito aparente de normas que se resolve, de acordo com o princípio da especialidade, em prol do art. 21, o qual contém uma finalidade específica (realização de operações de câmbio).

O bem jurídico protegido é, nos dizeres de Manoel Pedro Pimentel (Crimes contra o sistema financeiro nacional - comentários à Lei 7.492, de 16.6.86, p. 152), 'a boa execução da política econômica do Estado afrontada pelo comportamento fraudulento do agente que usa da falsidade para realizar operação de câmbio'.

Vimos que não há sentido em se penalizar um agente que cometeu uma conduta lesiva de modo insignificante ao bem jurídico protegido. A questão que aqui se coloca agora é : a partir de qual valor podemos considerar como significativa uma operação de câmbio, isto é, qual o parâmetro pecuniário para que o agente que comete esse tipo de falsidade possa ser penalizado?

Tal baliza é dada pela Lei 10.755, de 03.11.03, que revogou a Lei 9.817, de 23.08.99, e estabelece multa em operações de importação, *verbis*:

'Art. 1º Fica o importador sujeito ao pagamento de multa a ser recolhida ao Banco Central do Brasil nas importações com Declaração de Importação - DI, registrada no Sistema Integrado de Comércio Exterior - Siscomex, quando:

I - contratar operação de câmbio ou efetuar pagamento em reais sem observância dos prazos e das demais condições estabelecidas pelo Banco Central do Brasil;

(...)

§2º A multa de que trata o caput será aplicada pelo Banco Central do Brasil na forma, no prazo, no percentual e nas demais condições que vier a fixar, limitada a cem por cento do valor equivalente em reais da respectiva importação...'

Assim, o importador que desobedecer as condições estabelecidas pelo Banco Central para a contratação de câmbio fica sujeito à pesadíssima multa equivalente, em reais, à totalidade do valor da operação. Entre essas condições se inclui, obviamente, a veracidade das informações prestadas.

Ora, considerando a complexidade das operações cambiais e da legislação a ela pertinente, seria injusto punir o pequeno importador que, na maior parte das vezes, desconhece essas normas. Além disso, como vimos, a pequena lesão à política econômica do Estado não justifica que sejam despendidos recursos materiais e humanos na repressão dessa conduta.

Nesse sentido, a citada lei dispõe que:

'Art. 2º A multa de que trata esta Lei não se aplica:

IV - às importações cujo saldo para pagamento seja inferior a US\$ 10,000.00 (dez mildólares norte-americanos) ou o seu equivalente em outras moedas;'

Portanto, já que para a própria Administração Pública valores inferiores a US\$ 10,000.00 são considerados insignificantes para fins de sanção administrativa, tal valor deve ser considerado como marco da ofensividade da conduta na esfera penal, sendo irrelevantes os valores inferiores.

No mesmo sentido, já decidiu o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN):

'203ª Sessão em 26 de julho de 2001

ACÓRDÃO/CRSFN 3310/01

Recurso 3470

Processo origem BCB 9900986656

RECURSO DE OFÍCIO

RECORRENTE: BANCO CENTRAL DO BRASIL

RECORRIDO: ARI PINTO PORTUGAL

EMENTA: RECURSO DE OFÍCIO - Câmbio - Importação - Falsa declaração prestada em contrato - Ingresso das mercadorias no País - Valor inferior - Princípio da insignificância - Recurso improvido.

ACÓRDÃO/CRSFN 3310/01: Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, decidem os membros do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, por unanimidade, negar provimento ao recurso de ofício interposto, mantida a decisão do órgão de primeiro grau no sentido de arquivar o processo em relação ao recorrido, ARI PINTO PORTUGAL, não devendo ser considerada, por insignificante, a diferença existente entre o valor do contrato e o das mercadorias de fato adquiridas ao vendedor no estrangeiro.'

2 Sonegação de cobertura de cambial

A sonegação de cobertura cambial consiste na exportação de mercadorias sem que haja a respectiva entrada do numerário no país. O parágrafo único do art. 22 assim a tipifica:

'Art 22. Efetuar operação de câmbio não autorizada, com o fim de promover evasão de divisas do País:

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

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem, a qualquer título, promove, sem autorização legal, a saída de moeda ou divisa para o exterior, ou nele mantiver depósitos não declarados à repartição federal competente.'

Assim, sempre que uma pessoa física ou jurídica declara uma exportação, mas não recebe o pagamento do importador, ocorre a saída de divisa para o exterior e indica a manutenção de depósitos no estrangeiro sem comunicação à autoridade competente.

A norma tem por objetivo proteger o mesmo bem jurídico resguardado pelo art. 21, isto é, a "a boa execução da política econômica do Estado". Aqui também se coloca a indagação feita com relação a esse crime: qual o parâmetro pecuniário para que o agente que comete esse tipo de irregularidade possa ser penalizado?

Neste caso, também contamos com uma baliza, que é dada pela Circular 2.944, editada pelo Banco Central do Brasil em 21.10.99, que, em seu Capítulo 5, Título 8, item 4, "a", assevera:

'4. É dispensável, ao exportador, o início da ação judicial de cobrança contra o devedor no exterior:

a) nos cancelamentos que, no total, não excedam, por embarque, a US\$ 30.000,00 (trinta mil dólares dos Estados Unidos) ou seu equivalente em outra moeda, observado que, na hipótese de a moeda estrangeira da exportação ter sido negociada com mais de um banco, cumpre tanto ao exportador quanto aos bancos verificarem a observância desse limite;'

Ora, só se configuram indícios suficientes da existência do crime de sonegação de cobertura cambial após a não comprovação dos esforços da empresa para o recebimento do valor. Caso, contrário, haveria apenas um mero inadimplemento contratual por parte do importador. Nos termos da norma citada é dispensada para o exportador a postulação da ação de cobrança quando o valor da mercadoria exportada, cujo pagamento não entrou em território nacional, for inferior a US\$ 30.000,00, pelo pequeno montante e pelos altos custos que essa cobrança envolveria. Nesse sentido, não estando configurada hipótese de sanção administrativa neste caso, logicamente também não se configurará a incidência da sanção penal.

No mesmo sentido, também já decidiu o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN):

'210ª Sessão em 27 de fevereiro de 2002

ACÓRDÃO/CRSFN 3545/02

Recurso 3760

Processo BCB 9900968212

RECURSO DE OFÍCIO

RECORRENTE: BANCO CENTRAL DO BRASIL

RECORRIDA: UNI TRADING S.A.-MASSA FALIDA

*EMENTA: RECURSO DE OFÍCIO - Câmbio - Exportação - Falta de negociação das divisas em estabelecimento autorizado a operar na modalidade ou de repatriamento das **mercadorias** - Princípio da insignificância - Sonegação de cobertura não demonstrada - Recurso improvido.*

ACÓRDÃO/CRSFN 3545/02: Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, decidem os membros do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, por unanimidade, negar provimento ao recurso de ofício interposto, mantida a decisão do órgão de primeiro grau no sentido de arquivar o processo em relação à recorrida, UNI TRADING S.A. - MASSA FALIDA, à vista do reduzido valor da pendência cambial em face do montante das operações em causa, o que dá azo à aplicação do princípio da insignificância.'" (AGUIAR, Alexandre Magno Fernandes Moreira. O princípio da insignificância e os crimes contra o sistema financeiro nacional. **Jus Navegandi**, Teresina, ano 8, n. 255, 19 mar. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5000>>. Acesso em: 30 maio 2007)

É importante ser verificado em cada caso concreto o grau de lesividade ao bem jurídico. O pleito agrava as penas dos crimes contra o sistema financeiro nacional de modo que alguns deles tenham punição igual ou mais severa do que alguns crimes contra vida, como por exemplo o de induzimento, instigação ou auxílio a suicídio (pena de 2 (dois) a 6 (seis) anos). Seria conveniente ou oportuno para a sociedade reprimir da mesma forma um crime contra a vida e um crime contra o sistema financeiro nacional?

Ante o exposto voto pela inconstitucionalidade e injuridicidade do PL nº 6.984, de 2006 e, no mérito pela rejeição do PL nº 6.984, de 2006.

Sala das Comissões, em

Deputado **EDUARDO CUNHA**
Relator

