

PROJETO DE LEI SOBRE CRIMES CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

A experiência da aplicação, nas últimas décadas, da legislação sobre liquidação extrajudicial de instituições financeiras demonstra a ineficácia da legislação em vigor sobre apuração e punição de infrações penais cometidas por seus controladores e administradores, pois não obstante exemplos de comportamento notoriamente imprudente ou fraudulento, poucas ações penais chegaram a ser propostas e mais raras ainda foram as sentenças condenatórias.

Em razão dessa experiência, difundiu-se nos últimos anos a idéia de que para corrigir essa ineficácia é necessário promulgar uma lei penal especial sobre crimes contra o sistema financeiro, que defina tipos penais específicos para a gestão de instituição financeira e a participação nos mercados financeiros.

Para dar execução a essa idéia, foram constituídas comissões, no Banco Central do Brasil e na Procuradoria da Fazenda Nacional, que elaboraram anteprojetos de lei; o Deputado Nilson Gibson apresentou projeto de lei na Câmara de Deputados, e o Presidente eleito Tancredo Neves planejou criar, com um dos seus primeiros atos como Presidente, comissão especial de juristas para elaborar anteprojeto de lei sobre responsabilidade dos controladores e administradores e liquidação extrajudicial das instituições financeiras, que compreendendo dispositivos penais sobre os chamados "crimes de colarinho branco". Essa comissão, constituída pelo Presidente Sarney no dia 18 de março de 1985, em princípio de janeiro apresentou ao Presidente o resultado dos seus trabalhos, que foi publicado no Diário Oficial para receber sugestões.

Logo após a constituição dessa comissão, a Câmara dos Deputados votou, nos termos de substitutivo apresentado pelo Deputado João Herculino, o projeto do Deputado Nilson Gibson, e o Senado Fede-

ral, no dia 30 de abril, aprovou novo substitutivo, de autoria do Senador José Lins, que será agora objeto de nova deliberação pela Câmara dos Deputados.

As principais inovações (em relação à legislação em vigor) do projeto aprovado pelo Senado Federal são as seguintes:

a) são definidos 31 tipos de crimes, todos punidos quando praticados com dolo ou com culpa;

b) a prisão preventiva do acusado pela prática desses crimes poderá ser decretada (alem de nos casos em que é autorizada pelo Código de Processo Penal) "em razão da magnitude da lesão causada ou do clamor público provocado";

c) nos crimes previstos no projeto e punidos com pena de reclusão (que são todos menos um), "o réu não poderá prestar fiança nem apelar antes de ser recolhido à prisão, ainda que primário e de bons antecedentes, se estiver configurada situação que autorize prisão preventiva";.

d) "desde que da prática do crime ... haja decorrido dano patrimonial, o Ministro da Fazenda decretará a prisão administrativa dos responsáveis penais, por prazo não superior a 180 dias nem inferior a 90 dias", prisão que será revogada no caso de reparação do dano ;."

e) a ação penal será promovida perante a Justiça Federal.

A análise dos dispositivos do projeto que definem os tipos penais revela que mais de 3/4 repetem - sem inovações - crimes específicos já previstos na legislação em vigor (como, por exemplo: fabricação irregular de títulos, gestão temerária ou fraudulenta de instituição financeira, falsidade em demonstrativos contábeis, empréstimo ou adiantamento vedado, ou instituição financeira ilegal) ou especificam

para as instituições financeiras tipos penais genéricos previstos no Código Penal (como, por exemplo, apropriação indébita de títulos, negociação de títulos falsos ou falsificados ou prevaricação na fiscalização do sistema financeiro nacional).

Muitos especialistas em Direito Penal questionam a conveniência de se repetir em leis penais especiais tipos criminais já definidos em termos genéricos pelo Código Penal, mas em qualquer hipótese essa orientação somente pode ter alguma justificativa quando a lei especial é suficientemente pormenorizada para desempenhar uma função pedagógica e para facilitar sua aplicação aos casos concretos.

O projeto aprovado pelo Senado não satisfaz a esse requisito e por isso, na parte em que define tipos penais, contribuirá pouco ou nada para aumentar a eficácia da legislação penal em vigor. Salvo na parte em que, desconhecendo os princípios gerais do Código Penal, prevê crime culposos em todos os tipos que enumera, o que conduz a figuras penais evidentemente teratológicas, como a de "fraude culposa".

Na parte em que regula a ação penal, o projeto contém disposições incompatíveis com princípios da nossa ordem jurídica e é omissos sobre os órgãos competentes para exercer a função de polícia judiciária nesses crimes - onde se encontra a causa da impunidade dos chamados "crimes de colarinho branco".

Essa é a conclusão a que chegou a comissão criada pelo Presidente Sarney, que na exposição justificativa do anteprojeto de lei que elaborou assim se expressa: "As informações levantadas pela Comissão fundamentam ...a conclusão de que o principal fator para a impunidade na quebra das instituições financeiras é a ineficácia dos serviços de polícia judiciária na execução da tarefa de apurar infrações criminais e reunir elementos de prova que fundamentem a propositura de ação penal. Para confirmar essa conclusão, vale ressaltar que, nos últimos 3 anos o Banco Central do Brasil expediu quase 200 ofícios

ao Ministério Público dando notícia de indícios de infrações penais ocorridas em instituições financeiras em liquidação extrajudicial. Esses ofícios deram origem a inquéritos policiais, mas não foi possível à Comissão localizá-los, e parece certo que poucos foram seguidos de ação penal."

Para corrigir essa situação, a comissão propõe a criação, no Ministério da Fazenda, de um Departamento de Investigação de Crimes Financeiros, como órgão especializado no desempenho da função de polícia judiciária nesses crimes, assim justificando a solução:

"Em verdade - repita-se - sem eficiência na função de apurar esse tipo de infração penal, os novos dispositivos legais propostos terão pouco efeito em termos de redução do grau de impunidade nos mercados financeiros."

"A apuração dessas infrações requer órgão com recursos humanos que combinem a técnica da investigação policial com um mínimo de conhecimentos das operações nos mercados e da escrituração mercantil das empresas. O número de funcionários do órgão poderá ser pequeno, desde que tenham eles as qualificações adequadas e contem com a cooperação de outros órgãos da administração federal, especialmente do Banco Central do Brasil, da Comissão de Valores Mobiliários e do Departamento de Polícia Federal."

A transformação em lei do projeto do Senado, tal como está redigido, poderá, portanto, ser uma nova fonte de frustrações para os que propugnam por medidas que tornem efetiva a responsabilidade penal nos mercados financeiros.

No art. 30, a título de regular a prisão preventiva nesses crimes, o projeto aprovado pelo Senado transforma providência excepcional, que somente se justifica quando necessária para assegurar a aplicação da lei penal, em pena que pode ser imposta antes da apuração

da responsabilidade do acusado, com fundamento apenas em que é grande o dano causado ou o clamor público. A prisão preventiva por essas razões corresponde, na verdade, a uma forma de "linchamento legitimado".

A norma do artigo 31 que veda a fiança e apelação sem recolhimento à prisão reflete a mesma orientação de punir alguém acusado do crime antes de verificar se o crime existiu, se o acusado foi seu autor e se deve por ele responder, de acordo com a lei: exclui-se a aplicação a esses crimes de normas gerais que continuarão a se aplicar a outros crimes, inquestionavelmente muito mais graves.

Onde o projeto do Senado revela com mais intensidade o desprezo pelos princípios da nossa ordem jurídica é no art. 32, ao prescrever ao Ministro da Fazenda que decrete a prisão administrativa dos responsáveis por esses crimes, por prazo não inferior a 90 dias, "desde que da prática do crime haja decorrido dano patrimonial."

Na tradição do nosso direito, somente existe prisão administrativa - decretada por Ministro de Estado, sem apreciação judicial - em caso de servidor que se apropria de fundos públicos. A nova hipótese de prisão administrativa prevista no projeto é incompatível com os direitos e garantias individuais enumerados na Constituição. E o mais extraordinário que o projeto não se contenta em atribuir ao Ministro competência prender, mas prescreve ao Ministro que decrete a prisão.

Outro dispositivo inconstitucional é o art. 26, no qual se atribui à Justiça Federal competência para julgar a ação penal nos crimes em questão. A competência da Justiça Federal é fixada na Constituição e não pode ser ampliada por lei ordinária. Se o projeto for transformado em lei, ao contrário de facilitar a responsabilização dos autores dos crimes que define, contribuirá para a sua impunidade, ao criar, em toda ação penal, questão preliminar sobre o juiz competente para apreciá-la.