

PARECER N° , DE 2023

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 2.091, de 2023, da Senadora Augusta Brito, que *altera a Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, para tipificar novos crimes cometidos no mercado de valores mobiliários.*

Relator: Senador **ORIOVISTO GUIMARÃES**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão de Assuntos Econômicos, para análise e deliberação, o Projeto de Lei (PL) nº 2.091, de 2023, de autoria da eminente Senadora Augusta Brito, que *altera a Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, para tipificar novos crimes cometidos no mercado de valores mobiliários.*

Lembramos que, subseqüentemente à decisão a ser aqui tomada, a proposição tramitará terminativamente na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Uma vez que o objetivo desta Comissão é observar os aspectos de mérito econômico e adequação orçamentária e financeira da proposição, não posso deixar de me ater e analisar a algumas questões de técnica legislativa e consistência jurídica dos dispositivos de tipificação penal incluídos na proposta legislativa pois estes podem gerar impactos importantes em questões econômicas e financeiras.

Feitas essas observações preliminares sobre o escopo deste Relatório, passamos à descrição dos dispositivos do Projeto de Lei nº 2.091, de 2023.

O art. 1º acresce cinco novos tipos penais ao rol dos três já existentes no Capítulo VII-B da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976 – DOS



CRIMES CONTRA O MERCADO DE CAPITAIS – e que hoje correspondem aos arts. de 27-C a 27-E daquela Lei.

Esses novos artigos visam a incluir no ordenamento jurídico os seguintes tipos penais:

Art. 27-F: Indução a erro no mercado de capitais;

Art. 27-G: Fraude contábil;

Art. 27-H: Influência imprópria;

Art. 27-I: Falsidade ideológica em manifestação;

Art. 27-J: Administração Infiel.

Além desses três dispositivos, o art. 1º do PL inclui no mesmo Capítulo VII-B da Lei nº 6.385, de 1976, os arts. 27-K a 27-M, a seguir descritos:

27-K: lista os potenciais imputáveis pelos crimes tipificados no já referido Cap. VII-B, tais como: diretores, gerentes, administradores, conselheiros, consultores, auditores independentes e analistas de valores mobiliários;

27-L: prevê que o juiz, perante circunstâncias agravantes, como a extensão dos prejuízos causados ou da perda de confiança no sistema financeiro nacional, pode aumentar a pena em da metade a até o dobro das originalmente previstas

27-M: prevê outros efeitos da condenação por crimes previstos no referido Capítulo VII-B, a saber: a inabilitação para o exercício de atividade empresarial; o impedimento para o exercício de cargo ou função em conselho de administração, conselho fiscal, diretoria ou gerência; e a impossibilidade de gerir empresa por mandato ou por gestão de negócio.

O art. 2º, fechando a proposição, é cláusula de vigência, que é imediata à publicação da lei dela decorrente.



A nobre autora justifica a proposição pelo enorme impacto das fraudes que resultaram no pedido de recuperação judicial das Lojas Americanas S.A. Em seu ver, fraude dessa dimensão só se explica pela falta de tipos penais adequados e pela baixa expectativa de repressão – *enforcement* – por parte das autoridades, com base na legislação existente.

Expõe, em seguida, os tipos penais inovadores trazidos pelo PL, de modo a preencher o déficit de legislação apontado: indução a erro no mercado de capitais; fraude contábil; influência imprópria; falsidade ideológica em manifestação e administração infiel.

Conclui a justificação sublinhando o caráter inovador da proposição, por evidenciar o dever de agir dos administradores e outros responsáveis pela direção e controle das atividades das empresas, observando que a proposição: i) define explicitamente os agentes sobre os quais recaem as disposições penais da Lei nº 6.385, de 1976, e abre a possibilidade de agravamento das penas em razão, por exemplo, da extensão dos danos econômicos causados pela ação ou omissão delitiva.

II – ANÁLISE

Como afirmamos na seção precedente deste Parecer, julgamos que a análise da proposição nesta Comissão deve se ater aos possíveis efeitos benéficos que uma disciplina penal mais precisa, mais abrangente e mais severa quanto à má gestão e à gestão fraudulenta possam ter para o aumento da eficiência na economia e, conseqüentemente, para a criação de um ambiente mais propício ao investimento.

Como afirma a autora, causa estranheza a ousadia com que se perpetraram as fraudes contábeis e de gestão que restaram evidenciadas com a repentina saída de executivos recém-empossados nas Lojas Americanas, em janeiro daquele ano, e que se surpreenderam com a dimensão dos problemas encontrados na empresa.

Esse tipo de comportamento por parte de executivos e outros responsáveis pela gestão das empresas tende a minar a confiança dos investidores e prejudicar o desenvolvimento econômico.

Hoje é incontroverso que o desenvolvimento econômico e a prosperidade dos países dependem, em larga medida, da eficiência das



instituições que, por assim dizer, balizam a ação dos empresários, dos investidores e dos consumidores.

Boas regras de governança e a eficaz repressão a práticas lesivas a investidores e consumidores fazem parte do receituário consensual dos estudiosos do desenvolvimento econômico.

A proposição em análise vai exatamente na direção preconizada por esse receituário. É, por isso, oportuna e meritória, já que tende a tornar mais efetiva a persecução penal a comportamentos empresariais lesivos aos investidores.

Observamos, entretanto, que há alguns dispositivos que devem ser excluídos e outros aprimorados no referido projeto de lei em benefício de sua aplicação no universo jurídico, quando consideramos os princípios jurídicos que norteiam o direito penal brasileiro.

Sabemos que tipos penais devem ser claros, objetivos e taxativos, sem margem para dúvidas ou interpretações.

Por exemplo, já existe na Lei nº 6.385, de 1976, o art. 27-F, que tem, atualmente, o seguinte teor:

Art. 27-F. As multas cominadas para os crimes previstos nos arts. 27-C e 27-D deverão ser aplicadas em razão do dano provocado ou da vantagem ilícita auferida pelo agente.

Parágrafo único. Nos casos de reincidência, a multa pode ser de até o triplo dos valores fixados neste artigo.

Como se vê, é um dispositivo concernente à dosimetria, e não propriamente a um tipo penal.

O PL introduz com essa mesma numeração – art. 27-F – um novo tipo penal, antes de simplesmente promover alguma alteração na redação sobre dosimetria que é o cerne do art. 27-F hoje vigente. Além disso, o desaparecimento da redação atual desse dispositivo equivaleria à revogação tácita do atual comando. Tal conclusão é reforçada pelo fato de que novos dispositivos relativos à dosimetria, mais abrangentes, são acrescentados pelo PL, por meio dos novos arts. 27-L e 27-M. A revogação tácita deve ser evitada, preferindo-se, sempre que possível, a revogação explícita.



Resta claro, portanto, que se deve revogar explicitamente o atual art. 27-F, para que não entre em conflito com as novas regras de dosimetria propostas nos novos arts. 27-L e 27-M do PL.

Já o art. 27-F proposto reproduz quase integralmente a disposição já contida no art. 6º, da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, conhecida como Lei dos Crimes de Colarinho Branco. Em vez de repetir texto de diploma legal já consagrado, é mais adequado atualizar a redação e ajustar as penas aplicáveis naquele dispositivo legal, que são ligeiramente maiores no Projeto de Lei em comento.

O art. 27-H do Projeto, por sua vez, traz tipo penal excessivamente aberto (influência imprópria em auditoria), carente da objetividade exigida pelas disposições de Direito Penal.

De maneira semelhante, a proposição do art. 27-J, que fala em “prejudicar os interesses de acionistas” por falta de cumprimento do dever de diligência também pode ser considerada excessivamente aberta. A redação tipificaria criminalmente um grande número de situações merecedoras de tratamento exclusivamente na jurisdição civil, pois a mera falta no cumprimento do dever de cuidado não é conduta grave o suficiente para justificar sua sujeição ao regime do Direito Penal.

Além de afrontar o princípio da taxatividade e dar causa à inconstitucionalidade, como reconhece o Supremo Tribunal Federal, a utilização de tipos excessivamente genéricos gera insegurança jurídica, multiplica o número de litígios e enseja custos de transação, cujos efeitos econômicos negativos são bem conhecidos. É seguro dizer que a insegurança jurídica provoca ineficiência econômica, como amplamente reconhecido pela escola de pensamento econômico conhecida como Nova Economia Institucional.

De modo análogo, o art. 27-I trata de hipótese já regulada pelo art. 299 do Código Penal Brasileiro (falsidade ideológica), sujeita à mesma pena de reclusão de 1 (um) a 5 (anos) e multa. A repetição da figura penal deve ser evitada, por desnecessária.

Por fim, o art. 27-K do Projeto é redundante com disposição já existente, qual seja, a do § 2º do art. 13 do Código Penal Brasileiro, que trata dos crimes comissivos por omissão. Cuida-se da exceção legal à regra de Direito Penal segundo a qual se punem apenas as ações positivas do agente



criminoso. As omissões são puníveis apenas quando sejam “juridicamente relevantes”: em outras palavras, quando quem se omite “devia e podia” agir para evitar o resultado danoso.

Sem dúvida alguma, os administradores de sociedades empresárias têm deveres de cuidado para com a empresa, seus sócios, acionistas, investidores e os terceiros com quem se relacionam. Entretanto, é preciso reconhecer que os negócios empresariais se desenvolvem em ambiente de risco, tornando impossível até mesmo para o mais diligente gestor assegurar o atingimento do seus objetivos de negócios. De modo simétrico, também não é possível garantir, com toda certeza, que será possível evitar eventos negativos capazes afetar a esfera patrimonial dos titulares dos interesses que giram em torno da empresa.

É por isso que a Comissão de Valores Mobiliários – CVM adota a regra do *business judgement rule*, segundo a qual os atos dos administradores não são avaliados pelos resultados obtidos, mas sim pelos cuidados adotados na tomada das decisões negociais. Desloca-se a análise, assim, do “resultado” da decisão para a “adequação” do processo decisório. Como o resultado é buscado em ambiente de incerteza, procura-se determinar se o administrador buscou e obteve os subsídios necessários a uma decisão “plenamente informada”, adotada segundo as regras de prudência que uma pessoa ativa e proba costuma empregar na administração dos seus próprios negócios (Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, art. 153).

Por esses motivos, estamos apresentando um substitutivo ao projeto, tornando-o mais adequado para sua aplicação e evitando impactos econômicos e financeiros indesejáveis, suprimindo os propostos arts. 27-H, 27-I, 27-J e 27-K, renumerando-se os demais. A alteração pretendida com o art. 27-F será incorporada em nova redação ao art. 6º, da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986 e a revogação explícita do atual art. 27-F, é feita por meio da introdução de art. 3º que determine essa providência.

Para finalizar, entendemos que o PL não tem repercussões financeiras e orçamentárias.

Entendemos, assim, que a proposta, além de ser meritória do ponto de vista econômico, não encontra óbice à sua aprovação na perspectiva da adequação orçamentária e financeira. Desse modo, passamos ao voto.



III – VOTO

Pelo exposto, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2.091, de 2023, na forma do Substitutivo abaixo:

EMENDA Nº – CAE (SUBSTITUTIVO) (ao PL nº 2091, de 2023)

Altera a Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, para tipificar novos crimes cometidos no mercado de valores mobiliários.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, passa a vigor acrescida dos seguintes artigos:

“Art. 27-G Fraudar a contabilidade ou fornecer documentos falsos a auditoria independente, inserindo operações inexistentes, dados inexatos ou não incluindo operações efetivamente realizadas:

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

Art. 27-H. O juiz, considerando a magnitude dos prejuízos causados, a vantagem ilícita auferida, o grau de abalo da confiança depositada no sistema financeiro nacional ou a pluralidade de vítimas, poderá aumentar as penas previstas neste Capítulo de metade até o dobro.

Parágrafo único. Nos casos de reincidência, as penas podem ser fixadas até o triplo.

Art. 27-I. São efeitos da condenação por crime previsto neste Capítulo:

I – a inabilitação para o exercício de atividade empresarial;

II – o impedimento para o exercício de cargo ou função em conselho de administração, conselho fiscal, diretoria ou gerência;

III – a impossibilidade de gerir empresa por mandato ou por gestão de negócio.

§ 1º Os efeitos de que trata este artigo deverão ser motivadamente declarados



na sentença.

§ 2º Transitada em julgado a sentença penal condenatória, será notificado o Registro Público de Empresas Mercantis. ”

Art. 2º. O art. 6º, da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 6º Induzir ou manter em erro, sócio, acionista, investidor ou repartição pública competente, relativamente a operação ou situação financeira, contábil, ou patrimonial da sociedade, sonegando-lhe informação ou prestando-a falsamente:

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

Art. 3º. Fica revogado o art. 27-F da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

