

EXCELENTÍSSIMO SENHOR SENADOR PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL

Projeto de Lei nº 3.706/2021

GRUPO DE ESTUDO SOBRE LAVAGEM DE DINHEIRO DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, por seu coordenador, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, requerer a juntada de nota técnica ao projeto de lei em epígrafe.

Termos em que,
pede deferimento.

De São Paulo/SP para Brasília/DF, 05 de outubro de 2023

Pierpaolo Cruz Bottini

Professor Associado do Departamento de Direito Penal,
Medicina Forense e Criminologia da Faculdade de
Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP)



**GRUPO DE ESTUDO SOBRE LAVAGEM DE DINHEIRO DA FACULDADE
DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**NOTA SOBRE A APROVACÃO DO PROJETO DE LEI N° 3.706/2021 PELA
COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO SENADO FEDERAL**

Projeto de Lei nº 3.706/2021

Autor: Senador Eduardo Braga (MDB/AM)

São Paulo, 05 de outubro de 2023

O Projeto de Lei nº 3.706/2021 tinha como objetivo inicial acrescentar dois novos tipos penais à Lei de Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional (Lei nº 7.492/1986), com o escopo de tipificar a **constituição de pirâmide financeira** (artigo 24-A), bem assim a **intermediação ou negociação de criptoativos com o objetivo de praticar crimes** (artigo 24-B).

O Grupo de Estudos já se posicionou quanto aos termos das propostas originais do Projeto de Lei, por meio de nota técnica encaminhada ao Ministério da Justiça em 20 de agosto de 2023 (anexo 1).

Em 03 de outubro de 2023, a Comissão de Segurança Pública do Senado Federal aprovou o relatório substitutivo apresentado ao Projeto de Lei pela relatora - senadora Soraya Thronicke (Podemos-MS) -, no qual foram incluídas outras medidas, além da criminalização de uma das condutas supracitadas, com a finalidade de ampliar a legislação de combate aos crimes praticados por meio da economia digital.

Entre elas, destacamos as seguintes:



Art. 8º A Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo 24-A:

“Art. 24-A. Captar ou tentar captar recursos financeiros de terceiros ou ativos virtuais, oferecidos publicamente por qualquer meio, com promessa de vantagem econômica, em detrimento de número indeterminado ou determinável de pessoas.

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

§ 1º Respondem pelas condutas descritas no caput os constituidores, divulgadores ou investidores do sistema fraudulento que, conhecendo as fraudes, recrutarem ou tentarem recrutar novos participantes.

§ 2º Aumenta-se de 1/3 (um terço) até a metade as penas previstas neste artigo se as condutas de captar, organizar, administrar, negociar ou divulgar, gerarem prejuízos financeiros às vítimas do processo fraudulento.”

Art. 9º O art. 4º da Lei nº 14.478, de 21 de dezembro de 2022, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VIII:

“Art. 4º

.....
VIII - segregação patrimonial dos ativos virtuais de titularidade própria daqueles detidos por conta e ordem de terceiros.” (NR)

Delineado brevemente o substitutivo ao Projeto de Lei sob análise, passa-se, então, a justificar a presente Nota Técnica.

1. NECESSIDADE DE SEGREGAÇÃO PATRIMONIAL DE ATIVOS (ART. 9º DO SUBSTITUTIVO)

Um dos princípios basilares da proteção de investidores e consumidores de serviços financeiros é a garantia de que os recursos que depositam nas instituições financeiras não deixarão de integrar o seu patrimônio e não poderão ser utilizados indiscriminadamente



por estas instituições e não responderão pelas obrigações contraídas por estas. Esse é o princípio da segregação patrimonial, que deixou de ser incluído no texto final da Lei nº 14.478/2022.

Felizmente, o Projeto de Lei do Senado nº 3.706/2021 procura suprir essa importante lacuna, de modo principiológico, deixando para a regulamentação infralegal o detalhamento do tema, de forma acertada.

Opositores da ideia alegam que a exigência da segregação patrimonial em nível legal impactaria negativamente o mercado de serviços de ativos virtuais, engessando modelos de negócio de maior risco e representando uma ingerência indevida na liberdade econômica. Além disso, seria desnecessária, pois poderia ser incluída posteriormente em norma do Banco Central.

À luz dos fatos observados nos últimos anos, esses argumentos não podem prosperar.

Primeiramente, a previsão da segregação patrimonial em nível legal traz uma segurança muito maior para os consumidores de serviços financeiros, tal como fez a Lei nº 10.214/2001 em seu art. 6º, orientando o Poder Judiciário a respeitar o patrimônio separado para fins de execução e regimes de insolvência. Além disso, a previsão harmonizaria o tratamento de prestadores de serviços de ativos virtuais e instituições de pagamento, regidas pela Lei nº 12.865/2013, no tocante à imposição de restrições ao que pode ser feito com os recursos depositados pelos seus clientes.

Em segundo lugar, embora a maior liberdade econômica propicie a maior tomada de risco pelos prestadores de serviços de ativos virtuais, os colapsos de Celsius, Three Arrows Capital e FTX sinalizam que estas empresas não podem atuar como se fossem bancos, alavancando-se com os recursos de seus clientes sem nenhuma restrição. Uma corrida de saques é um risco real e à altura da limitação à liberdade econômica imposta pela segregação patrimonial.



Fica em aberto como o Banco Central irá levar em consideração o retorno desta previsão em um projeto de lei ainda em tramitação, após ter anunciado que a consulta pública para a regulação infralegal teria início ainda em 2023.

De todo modo, para especificar melhor o alcance da regra de segregação enquanto diretriz a ser observada na regulamentação da atividade, propomos ligeira alteração na redação sugerida para o artigo 4º da Lei n.º 14.478/2022, de forma a assegurar que a segregação alcance não apenas ativos digitais das prestadoras de serviços digitais e garanta a individualização do que for aportado pelos clientes:

| Redação do substitutivo | Proposta do grupo |
|---|---|
| <p>Art. 4º A prestação de serviço de ativos virtuais deve observar as seguintes diretrizes, segundo parâmetros a serem estabelecidos pelo órgão ou pela entidade da Administração Pública federal definido em ato do Poder Executivo: (...)</p> <p>VIII - segregação patrimonial dos ativos virtuais de titularidade própria daqueles detidos por conta e ordem de terceiros.</p> | <p>Art. 4º A prestação de serviço de ativos virtuais deve observar as seguintes diretrizes, segundo parâmetros a serem estabelecidos pelo órgão ou pela entidade da Administração Pública federal definido em ato do Poder Executivo: (...)</p> <p>VIII - controle e manutenção de forma individualizada por cliente e segregada dos recursos aportados pelos clientes e dos ativos, inclusive virtuais, em que venham a ser transformados.</p> |

Seria também oportuna inclusão que resgatasse, com alterações pontuais, o conteúdo do artigo 13 do Projeto de Lei n.º 4.401, que resultou na Lei n.º 14.478/2022, para detalhar o escopo da segregação patrimonial:

“Art... Aplicam-se às operações conduzidas no mercado de ativos virtuais, no que couber, as disposições da Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor).

§ 1º As prestadoras de serviços de ativos virtuais deverão manter a segregação patrimonial dos recursos financeiros, ativos virtuais e respectivos lastros de titularidade própria daqueles detidos por conta e ordem de terceiros ou recebidos de clientes para aplicação e/ou conversão;

§ 2º Os recursos financeiros, ativos virtuais e respectivos lastros detidos por conta e ordem de terceiros ou recebidos de clientes para aplicação e/ou conversão não



respondem, direta ou indiretamente, por nenhuma obrigação das pessoas jurídicas mencionadas no § 1º e não podem ser objeto de arresto, sequestro, busca e apreensão ou qualquer outro ato de constrição judicial em função de débitos de responsabilidade destas últimas.

§ 3º Os recursos financeiros, ativos virtuais e respectivos lastros detidos por conta e ordem de terceiros ou recebidos de clientes para aplicação e/ou conversão não integrarão o patrimônio das pessoas jurídicas mencionadas no § 1º e:

I – não podem ser dados em garantia de obrigações assumidas por elas;

II – não compõem o ativo das prestadoras de serviços de ativos virtuais e não se sujeitam à arrecadação nos regimes especiais das instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, à recuperação judicial e extrajudicial, à falência, à liquidação judicial e extrajudicial ou a qualquer outro regime de recuperação ou dissolução a que sejam submetidas; e

III – deverão ser restituídos na hipótese de decretação de falência, ou qualquer regime de concurso de credores, na forma prevista no art. 85 da Lei nº 11.101, de 9 fevereiro de 2005.

2. DISPOSIÇÕES PENAIS DO PROJETO SUBSTITUTIVO (ART. 8º DO SUBSTITUTIVO)

2.1. ALTERAÇÕES NA REDAÇÃO DO TIPO DE PIRÂMIDE FINANCEIRA (ART. 21-A DA LEI Nº 7.492/86)

O relatório substitutivo alterou a redação originalmente proposta para o delito de "pirâmide financeira", que seria acrescentado à Lei nº 7.492/86, nos seguintes termos:

| Redação original PL 3.706/86 | Redação aprovada no relatório substitutivo |
|--|---|
| <p>Art. 24-A. Obter ou tentar obter ganhos ilícitos em detrimento de número indeterminado ou determinável de pessoas, mediante qualquer processo fraudulento: Pena – reclusão, de quatro a oito anos, e multa.</p> <p>Parágrafo único. Respondem pelas condutas descritas neste artigo os constituidores do sistema fraudulento, bem como os investidores que, conhecendo a fraude, recrutam ou tentam recrutar novos participantes”</p> | <p>“Art. 24-A. Captar ou tentar captar recursos financeiros de terceiros ou ativos virtuais, oferecidos publicamente por qualquer meio, com promessa de vantagem econômica, em detrimento de número indeterminado ou determinável de pessoas. Pena – reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.</p> <p>§ 1º Respondem pelas condutas descritas no caput os constituidores, divulgadores ou investidores do sistema fraudulento que, conhecendo as fraudes, recrutarem ou tentarem recrutar novos participantes.”</p> |



| | |
|--|---|
| | § 2º Aumenta-se de 1/3 (um terço) até a metade as penas previstas neste artigo se as condutas de captar, organizar, administrar, negociar ou divulgar, gerarem prejuízos financeiros às vítimas do processo fraudulento.” |
|--|---|

O relatório substitutivo manteve a criminalização do delito na Lei nº 7.492/86. Nesse contexto, reiteramos as considerações da primeira nota do Grupo de Estudos, no sentido de que a prática de "pirâmide financeiras", descrita na proposta do novo tipo legal, não implica em afetação ao bem jurídico “Sistema Financeiro Nacional”, de modo que sua alocação melhor se adequa aos crimes contra a Economia Popular, previstos pela Lei nº 1.521/51. A esse respeito, pontuamos que o atual tipo previsto no art. 2º, inc. IX, da Lei em referência¹, já contempla o desvalor da conduta objeto de nova proposição penal, não se vislumbrando razão para criação de novo tipo penal.

Mesmo que assim não se entenda, cumpre notar que a redação do tipo proposto foi substancialmente alterada pelo relatório substitutivo aprovado pelo Senado Federal.

Entendemos que a nova redação trouxe relevantes elementos para delimitação da conduta delituosa, por meio da inserção dos elementos "recursos financeiros de terceiros ou ativos virtuais", "oferecidos publicamente por qualquer meio" e "com promessa de vantagem econômica".

Entretanto, suprimiu-se o termo "mediante qualquer processo fraudulento", que constitui o núcleo da reprovabilidade das condutas de pirâmide financeira.

Em consequência, nos termos em que foi colocado, o tipo teria o potencial de abranger qualquer atividade de captação de recursos financeiros ou ativos virtuais com promessa de vantagem econômica, seja ela fraudulenta ou não.

¹ Art. 2º. São crimes desta natureza: IX - obter ou tentar obter ganhos ilícitos em detrimento do povo ou de número indeterminado de pessoas mediante especulações ou processos fraudulentos ("bola de neve", "cadeias", "pichardismo" e quaisquer outros equivalentes).



Com isso, cria-se insegurança jurídica em razão da potencial criminalização de condutas legítimas de captacão de recursos e viola-se o princípio da legalidade, previsto pelo art. 5º inciso XXXIX, da Constituição Federal, que exige a definição precisa da conduta tipificada como crime e sua respectiva sanção (*lex certa*).

Diante desse cenário, propomos ligeira alteração na redação do dispositivo para reinclusão do termo "mediante qualquer processo fraudulento" ou expressão equivalente.

2.2. SUPRESSÃO DO DELITO DE INTERMEDIAÇÃO/NEGOCIAÇÃO DE CRIPTOATIVOS COM O FIM DE PRATICAR CRIMES (ART. 21-B DA LEI N° 7.492/86)

O relatório substitutivo suprimiu o delito que seria previsto pelo art. 21-B da Lei nº 7.492/86, sob a justificativa de que a conduta incidiria sobre a mesma conduta criminalizada pelo art. 171-A do Código Penal, gerando insegurança jurídica por diversos motivos.

O Grupo de Estudos entende que tal proposta é acertada e se coaduna com as considerações tecidas sobre o assunto na primeira nota técnica.

3. CONCLUSÕES

Em **síntese**, por estar imbuído do propósito de contribuir para o aprimoramento do sistema da justiça criminal brasileiro e, nesse particular, estabelecer uma ponte comunicativa entre os representantes legislativos e a Universidade, o Grupo de Estudo de Lavagem de Dinheiro da Universidade de São Paulo conclui e sugere:

1. Que a segregação patrimonial de ativos virtuais pelos prestadores de serviço, por meio de detalhamento em legislação infralegal, é uma importante medida para proteção dos consumidores de serviços financeiros e seus patrimônios e atua como elemento de contenção à atuação excessivamente alavancada de prestadores de serviço com recursos de terceiros;



2. Que o delito de pirâmide financeira não afeta o Sistema Financeiro Nacional, de modo que a Lei 7.492/1986 não é o *locus* normativo adequado para sua positivação, ainda que relevante seja a repressão penal de condutas fraudulentas que afetem a coletividade.

Assim, propõe-se que não seja aprovada a criação artigo 24-A, na Lei em referência, mantendo-se o tipo penal previsto no artigo 2º, IX, da Lei de Crimes contra a Economia Popular, cuja pena, se o caso, poderá ser aumentada a partir dos critérios político-criminais expostos no Projeto de Lei.

3. Ademais, entende-se que a redação aprovada pelo relatório substitutivo para o delito de pirâmide financeira, ao suprimir a expressão "mediante qualquer processo fraudulento", retirou do tipo o núcleo de sua reprovabilidade, sendo que a conduta descrita teria o potencial de atingir qualquer conduta de captação de recursos financeiros com promessa de vantagem econômica.

Caso prevaleça a redação aprovada pelo relatório substitutivo, propõe-se, subsidiariamente, que seja incluída novamente a expressão "mediante qualquer processo fraudulento" no dispositivo ou expressão similar.

O Grupo de Estudos se coloca à disposição para discutir, se necessário, em audiência pública ou em outro formato, com esta respeitável Casa de maneira a contribuir cientificamente com a questão.

Pierpaolo Cruz Bottini

Professor Associado do Departamento de Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP)

Isac Costa
Doutor pela FDUSP

Natasha do Lago
Doutoranda da FDUSP

Barbara Claudia Ribeiro
Mestranda da FDUSP

Marina Brecht
Mestranda da FDUSP



Anexo 01





NOTA TÉCNICA – GRUPO DE ESTUDO SOBRE LAVAGEM DE DINHEIRO
DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERIDADE DE SÃO PAULO

Projeto de Lei nº 3706/2021

Autor: Senador Eduardo Braga (MDB/AM)

São Paulo, 20 de agosto de 2023

Trata-se de Projeto de Lei que tem como objetivo acrescentar dois novos tipos penais à Lei de Crimes contra o Sistema Financeiro (Lei nº 7492/1986), com o escopo de tipificar a **constituição de pirâmide financeira** (artigos 24-A), bem assim a **intermediação ou negociação de criptoativos com o objetivo de praticar crimes** (art. 24-B).

As redações dos novos tipos penais propostos pelo projeto de lei encontram-se abaixo reproduzidas:

PIRÂMIDE FINANCEIRA

Art. 24-A. Obter ou tentar obter ganhos ilícitos em detrimento de número indeterminado ou determinável de pessoas, mediante qualquer processo fraudulento: Pena – reclusão, de quatro a oito anos, e multa.

Parágrafo único. Respondem pelas condutas descritas neste artigo os constituidores do sistema fraudulento, bem como os investidores que, conhecendo a fraude, recrutam ou tentam recrutar novos participantes”



INTERMEDIAÇÃO/NEGOCIAÇÃO DE CRIPTOATIVOS COM O FIM DE PRATICAR CRIMES

Art. 24-B. Organizar, gerir, ofertar carteiras ou intermediar operações de compra e venda de criptoativos, com o objetivo de constituir processo fraudulento, ou ainda de praticar evasão de divisas, sonegação fiscal ou qualquer outro crime, independentemente da obtenção de benefício econômico:
Pena – reclusão, de quatro a oito anos, e multa.

Parágrafo único. A pena prevista no caput deste artigo aplica-se cumulativamente àquelas referentes aos crimes de evasão de divisas, sonegação fiscal ou aos demais crimes praticados nos termos do caput deste artigo.”

Em justificação anexa à Proposta de alteração da Lei 7.492/1986, aponta-se que a motivação de novo tipo de pirâmide financeira proposta decorre da recente repercussão nacional de casos midiáticos, que têm promovido “grande desarranjo econômico”, apontando-se o exemplo da empresa G.A.S. Consultoria Bitcoin, cujos atos ilícitos envolveriam a “operacionalização de um sistema de pirâmides, calcado na efetiva oferta pública de contrato de investimento, sem prévio registro junto aos órgãos regulatórios, vinculando à especulação no mercado de criptomoedas, com previsão de insustentável retorno financeiro sobre o valor investido”, lesionando, assim, “milhares de investidores da cidade de Cabo Frio, no Rio de Janeiro”.

Nesse sentido, o artigo 2º do Projeto de Lei propõe a revogação do delito de pirâmide financeira, já previsto no ordenamento brasileiro na figura do artigo 2º, IX, da Lei de Crime contra a Economia Popular (Lei Federal nº 1521/1951), ante a justificativa de que a pena cominada no tipo já existente “é muito branda – detenção de seis meses a dois anos, e multa – de modo que a norma incriminadora não cumpre sua função de prevenção do crime e não intimida fraudes como a ora narrada”.

Já em relação ao novo tipo proposto no artigo 24-B, indica-se a necessidade de tipificação da “intermediação de criptoativos com o objetivo de constituir pirâmide financeira”, “tal qual outras proposições que tramitam no Parlamento”. É feita menção específica à necessidade de previsão de “pena alta – 4 a 8 anos de reclusão – habilitando a justiça criminal a decretar medidas gravosas, como a prisão preventiva”.



Delineado brevemente o Projeto de Lei sob análise, passa-se, então, a justificar a presente Nota Técnica.

1. DELITO DE "PIRÂMIDE FINANCEIRA"

Como exposto na justificativa ao Projeto de Lei, os esquemas fraudulentos de “pirâmide financeira” consistem, de forma geral, em oferta de investimentos à coletividade com promessa de retorno extraordinário, acima de investimentos médios existentes no mercado, em contrapartida ao recrutamento de outras pessoas para participar do programa.

Como parte da artimanha, o autor do fato, no primeiro momento que segue ao recrutamento, cumpre os pagamentos iniciais prometidos, como forma de ganhar a confiança da vítima.

Contudo, a fonte dos ganhos auferidos pelo recrutados não provém de qualquer investimento ou atividade econômica legítima e, sim, dos recursos captados de novos recrutados, o que se sucede até que o esquema colapse.

O termo “pirâmide financeira” é muitas vezes utilizado por “esquema Ponzi”, em razão de atos praticados no século XX por Charles Ponzi, a partir de promessa de comercialização de selos postais internacionais, mediante pagamento de lucros extraordinários, e que culminaram prejuízos milionários às vítimas fraudadas. As investigações posteriores conduzidas pelas autoridades americanas identificaram que os lucros inicialmente distribuídos proviam da captação de investidores antigos e não do imaginado investimento em selos postais divulgado.

Há diversos *cases* emblemáticos no cenário interno, tal qual o caso “Boi Gordo” em 2004, que prometia falsos ganhos advindos de engorda de bois; o caso “Avestruz Master”, no ano seguinte, mediante promessa de compra e venda de avestruzes, até recentes fraudes apontadas na justificativa do Projeto de Lei, praticadas mediante falsa promessa de investimento em *bitcoin*.



Trata-se de condutas indiscutivelmente dignas de tutela penal, já que provocam, mediante utilização de artifícios fraudulentos, sérios prejuízos econômicos à poupança popular. Em realidade, as pirâmides financeiras consistem em “estelionato que se caracteriza pela circunstância de ser praticado contra um número indeterminado de pessoas”¹ e, diante da previsão de crime contida no artigo 171, do Código Penal, não se vislumbra razão para se negar tutela penal à figura penal congênere, que têm a fraude como seu elemento estruturante.

Contudo, a forma como proposta no Projeto de Lei nº 3706/2021 – mediante revogação do tipo penal já existente na Lei de Crimes contra a Economia Popular e tipificação de figura semelhante na Lei de Crimes contra o Sistema Financeiro - não se mostra, com o devido acatamento, o instrumento mais adequado.

A Lei nº 7.492, promulgada em 1986, tem como âmbito o Sistema Financeiro Nacional² e as condutas nela tipificadas são praticadas por agentes enquanto atuantes no âmbito de instituições financeiras próprias ou equiparadas ou enquanto exercida atividade privativa de instituição financeira.

Todavia, apesar de compartilharem o adjetivo comum, as condutas a que se convencionou chamar de “pirâmide financeira” não se enquadram em atividades privativas de instituição financeira, definidas no artigo 1º da Lei 7.492/1986, a partir de critérios extraídos no art. 17, da Lei 4.595/64³.

¹ PIMENTEL, Manoel Pedro. *Aspectos novos da lei de economia popular*. In: Revista dos Tribunais, v. 607/1986, maio/1986, p. 263-271.

² Para TIGRE MAIA, a proteção ao sistema financeiro nacional deve garantir não apenas as políticas monetárias e cambiais que norteiam o sistema, mas também de viabilizar a licitude e a transparência das relações existentes entre as instituições financeiras públicas e privadas que o compõe, abrangendo-se aí relacionamento entre elas mesmas, entre elas e seus agentes, entre elas e o Estado e, finalmente, entre tais entes e diversos aplicadores, poupadores, tomadores, segurados que a ela recorrem. É exatamente essa teia de relações jurídicas que constitui a matéria-prima por excelência do bem jurídico Sistema Financeiro Nacional, que permite a construção de um conceito tipológico compatível com as modernas exigências do princípio da reserva legal (TIGRE MAIA, Rodolfo. *Dos crimes contra o sistema financeiro nacional: Anotações à Lei Federal n. 7.492/86*. 1a edição. São Paulo: Malheiros, 1996, pp. 26/27).

³ Se interpretada literalmente, a definição legal de instituição financeira permite sua extensão a quaisquer atividades que envolvam, mesmo que sem habitualidade, captação, aplicação ou repasse de recursos de terceiros, acarretando indevido alargamento do instituto. Por essa razão, a doutrina pacificou o entendimento de que a atividade financeira pressupõe, cumulativa e habitualmente, a prática de atos de captação (de agentes superavitários), seguida de repasse (a agentes deficitários), com intuito de lucro advindo da cobrança de spread bancário. Nesse sentido: “Para que seja possível caracterizar atividade



A bem da verdade, na maioria dos *cases* analisados, e que conferiram justificativa à tipificação do delito, sequer atividade econômica real há, consistindo as pirâmides em promessas falsas de investimentos – seja em avestruzes ou bois, em primeiro momento, seja, em outro, em criptomoeda - que jamais são realizados.

Portanto, não se vislumbra afetação ao bem jurídico “Sistema Financeiro Nacional” e, nessa medida, entende-se que o *locus* normativo do aludido injusto não é a Lei 7.492/86.

A tipificação de novo tipo penal no âmbito da Lei em referência somente acrescerá insegurança jurídica a dispositivo penal confeccionado às pressas⁴ e que, em razão da sua redação imprecisa de seu critério material de imputação, por reiteradas vezes é utilizado indevidamente para justificar responsabilização penal por fatos externos ao Sistema Financeiro Nacional.

Nesse ponto, entende-se que o interesse jurídico afetado pela prática de pirâmides financeiras é mesmo a Economia Popular⁵ e, nessa medida, compreendemos que o legislador penal acertou ao prever o ilícito penal sob a égide da Lei nº 1.521/51.

No que se refere à redação do tipo penal, não se vislumbram alterações significativas entre a conduta ilícita prevista no atual artigo 2º, inciso IX, da Lei 1.521/51 e aquela proposto no art. 24-A, da Lei 7.492. Comparem-se ambas as redações:

Art. 24-A. Obter ou tentar obter ganhos ilícitos em detrimento de número indeterminado ou determinável de pessoas, mediante

privativa de instituição financeira é necessária a presença dos elementos próprios das instituições financeiras na conduta do agente: captação, intermediação e aplicação dos recursos financeiros. Nesse sentido, ensina Quiroga Mosquera: ‘O Poder Judiciário entendeu que a Lei no 4.595/64 aprovou como indicador de atividade típica de instituição financeira a coleta acoplada com a intermediação, ou a coleta seguida da aplicação; tendo-se em mente que coleta significa recolher de terceiros. Concluindo, a presença de uma das atividades previstas no artigo 17, isoladamente, em uma operação realizada por uma determinada pessoa (física ou jurídica), não pode caracterizá-la como instituição financeira.’ BREDA, Juliano. *Gestão fraudulenta de instituição financeira e dispositivos processuais da Lei 7.492/86*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 42; “

⁴ BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Lei de Crimes Financeiros distribui direito de forma desigual. Consultor Jurídico, 19 ago. 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-agosto-19/lei-crimes-financeiros-distribui-direito-forma-desigual>, último acesso em 15.08.2023

⁵ Que consiste em “complexo de interesses econômicos domésticos, familiares e individuais, embora como fictio juris, constituindo in abstracto um patrimônio do povo, na vida em sociedade”, cf. OLIVEIRA, Elias de. Crimes contra a Economia Popular. Imprenta: Rio de Janeiro, 1952, p. 76.



qualquer processo fraudulento: Pena – reclusão, de quatro a oito anos, e multa.

Art. 2º. São crimes desta natureza: IX - obter ou tentar obter ganhos ilícitos em detrimento do povo ou de número indeterminado de pessoas mediante especulações ou processos fraudulentos ("bola de neve", "cadeias", "pichardismo" e quaisquer outros equivalentes). Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa, de dois mil a cinqüenta mil cruzeiros.

Trata-se de redações que possuem inequívoca identidade entre si, de modo que não se vê razão para substituição da redação do *caput*, do art. 2º, já previsto na Lei Federal nº.521/51, por outro tipo penal que contempla o mesmo conteúdo.

Por fim, no que se refere à reprimenda cominada, não incumbe à Universidade opinar sobre o *quantum* de pena necessário à satisfação da necessidade de retribuição e prevenção da conduta, considerações de política criminal que cabem exclusivamente ao Poder Público fazer.

2. DELITO DE INTERMEDIAÇÃO/NEGOCIAÇÃO DE CRIPTOATIVOS COM O FIM DE PRATICAR CRIMES

O Projeto de Lei ora analisado corretamente identificou o surgimento de novas atividades de risco capazes de provocar lesão ou ameaça de lesão a interesses sociais passíveis de repreensão pela via penal. É o caso das atividades praticadas pelas chamadas “exchanges”, que constituem “porta de entrada e porta de saída do mundo digital”,⁶ cuja atividade básica é “adquirir ou vender ativos digitais por conta e ordem de clientes, fazendo por eles o trabalho de acesso à blockchain e registrando-se em nome deles como detentores de criptoativos”⁷.

⁶ <https://www.conjur.com.br/2022-mai-09/direito-defesa-ativos-digitais-lavagem-dinheiro-parte>, acesso em 15.08.2023

⁷ SALOMÃO NETO, Eduardo. As atividades bancárias das empresas de criptoativos. In: BOTTINI, Pierpaolo Cruz; CAMPANA, Felipe Longobardi; BRECHT, Marina. **Criptoativos e lavagem de dinheiro:** Um panorama nacional e internacional. São Paulo: Quartier Latin, 2023, p. 141.



A jurisprudência criminal de *cases* envolvendo criptoativos⁸, apesar de recente, têm revelado a potencialidade lesiva dessas novas atividades econômicas, atraindo atenção dos membros do Poder legislativo, com intuito de fortalecer e prever novos mecanismos de repressão a essas novas condutas.

Trata-se de preocupação expressa não somente pelo Parlamentar responsável pela iniciativa legislativa, mas também por outros membros, reconhecendo a existência, àquele tempo, de “outras proposições que tramitam no Parlamento”.

Em que pese a idônea preocupação, a figura delitiva proposta no artigo 24-B mostra-se despicienda, em razão da recente promulgação da Lei Federal nº 14.478/2022, fruto de debate legislativo que se iniciou a partir do Projeto de Lei nº 4401/2021, de iniciativa do Deputado Federal Aureo Ribeiro.

A nova lei penal, entre outras relevantes (e controversas) alterações, acrescentou o artigo 171-A, no Código Penal, para prever o tipo de “fraude com a utilização de ativos virtuais, valores mobiliários ou ativos financeiros”. Sua redação está abaixo transcrita:

Art. 171-A, do CP: Organizar, gerir, ofertar ou distribuir carteiras ou intermediar operações que envolvam ativos virtuais, valores mobiliários ou quaisquer ativos financeiros com o fim de obter vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil ou qualquer outro meio fraudulento. Pena – reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.

Comparando-se sua redação àquela proposta no artigo 24-B, observa-se que a lei penal existente já prevê a repressão de agentes intermediários de operações comerciais com criptoativos (subespécie do gênero “ativos virtuais”), dentre outros, mediante prática de fraudes diversas:

⁸ Consoante explorado por DEL NERO, Glauter; MARTINS LUZ, Ilana; VILANOVA, Vitor Santos. Criptomoedas e criminalidade: uma análise da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. In: BOTTINI, Pierpaolo Cruz; CAMPANA, Felipe Longobardi; BRECHT, Marina. **Criptoativos e lavagem de dinheiro: Um panorama nacional e internacional.** São Paulo: Quartier Latin, 2023.



Art. 24-B. Organizar, gerir, ofertar carteiras ou intermediar operações de compra e venda de criptoativos, com o objetivo de constituir processo fraudulento, ou ainda de praticar evasão de divisas, sonegação fiscal ou qualquer outro crime, independentemente da obtenção de benefício econômico: Pena – reclusão, de quatro a oito anos, e multa.

Parágrafo único. A pena prevista no caput deste artigo aplica-se cumulativamente àquelas referentes aos crimes de evasão de divisas, sonegação fiscal ou aos demais crimes praticados nos termos do caput deste artigo.”

Em verdade, a nova modalidade de estelionato acrescentada ao artigo 171, do Código Penal, representa tipo penal mais amplo (voltado a ativos virtuais, valores mobiliários e ativos financeiros), exaurindo em sua redação o conteúdo do injusto proposto no artigo 24-B, da Lei 7.492/86.

Ainda que a redação proposta no Projeto de Lei divirja em relação à parte final, acrescentando elemento subjetivo especial não contemplado na lei vigente (“com o objetivo de praticar evasão de divisas, sonegação fiscal ou qualquer outro crime”), há de se pontuar que se trata de figuras penais com existência autônoma e previstas em seus diplomas normativos respectivos (art. 1º, da Lei 8.137/1990 ou art. 22, da Lei 7.492/1986).

Portanto, eventual incorrênciam simultânea nesses tipos penais, ou de outros, acarretará aplicação de regras de concurso de crime, sem que haja necessidade da previsão legal nesse sentido, desde - é importante ressaltar - que a circunstância concreta não aponte existência de conflito aparente de normas.

Além disso, observa-se que a pena prevista ao delito contido no artigo 171-A, do Código Penal, é a mesma proposta no artigo 24-B: 4 (quatro) a 8 (oito) anos.

Portanto, tem-se que todo o desvalor da conduta que buscou o Projeto de Lei nº 3706/2021 enquadrar com crime já se encontra devidamente tutelada no novo tipo penal e, por tal razão, entende-se pela inviabilidade de criação de novo tipo penal de fraude com a utilização de criptomoedas, sob pena de *bis in idem*.



3. Conclusões

Em **síntese**, por estar imbuído do propósito de contribuir para o aprimoramento do sistema da justiça criminal brasileiro e, nesse particular, estabelecer uma ponte comunicativa entre os representantes legislativos e a Universidade, o Grupo de Estudo de Lavagem de Dinheiro da Universidade de São Paulo conclui e sugere:

1. Que o delito de pirâmide financeira não afeta o Sistema Financeiro Nacional, de modo que a Lei 7.492/1986 não é o *locus* normativo adequado para sua positivação, ainda que relevante seja a repressão penal de condutas fraudulentas que afetem a coletividade.

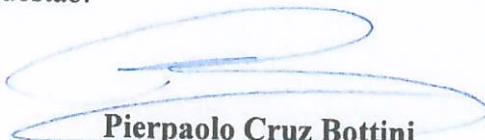
Assim, propõe-se que não seja aprovada a criação artigo 24-A, na Lei em referência, mantendo-se o tipo penal previsto no artigo 2º, IX, da Lei de Crimes contra a Economia Popular, cuja pena, se o caso, poderá ser aumentada a partir dos critérios político-criminais expostos no Projeto de Lei.

2. O delito de intermediação ou negociação de criptoativos já se encontra previsto em tipo penal análogo no Código Penal, inserto no artigo 171-A, a partir de Lei nº 14.478/2022, cuja redação atendeu à preocupação político-criminal de reprimir operações fraudulentas com ativos virtuais. Ainda que haja diferenças entre a redação do tipo vigente e o tipo proposto, ambas as figuras se voltam à repressão de fraudes praticadas no âmbito de corretoras de intermediação de criptoativo e, por tal razão, não se mostra adequada a criação de novo tipo penal que busque reprimir o mesmo fato.

Por isso, propõe-se que **não seja aprovada** a introdução do artigo 24-B, à Lei 7.492/1986, já que existente figura delitiva atual que contempla todo desvalor da conduta que se pretendeu incriminar.



O Grupo de Estudos se coloca à disposição para discutir, se necessário, em audiência pública ou em outro formato, com esta respeitável Casa de maneira a contribuir científicamente com a questão.



Pierpaolo Cruz Bottini

Professor Associado do Departamento de Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP)

Barbara Claudia Ribeiro

Mestranda da FDUSP

Liliane Castro

Graduanda na FDUSP





SENADO FEDERAL
Secretaria-Geral da Mesa

DESPACHO Nº 40/2023-ATLSGM

Juntem-se à página oficial de tramitação das proposições legislativas as cópias eletrônicas das manifestações externas contidas nos documentos abaixo listados:

1. PL 2838/2020 – Documento SIGAD nº 00100.162141/2023-91
2. PL 1731/2021 – Documento SIGAD nº 00100.162144/2023-25 (VIA 001)
3. PL 591/2021 – Documento SIGAD nº 00100.162249/2023-84
4. PL 591/2021 – Documento SIGAD nº 00100.162261/2023-99 (VIA 001)
5. PL 401/2019 – Documento SIGAD nº 00100.162264/2023-22
6. PL 2253/2022 – Documento SIGAD nº 00100.162359/2023-46
7. PL 2918/2021 – Documento SIGAD nº 00100.170027/2023-35
8. PLP 136/2023 – Documento SIGAD nº 00100.170851/2023-95
9. PL 1322/2022 – Documento SIGAD nº 00100.171204/2023-09
10. PL 2903/2023 – Documento SIGAD nº 00100.171358/2023-92
11. PL 4426/2023 – Documento SIGAD nº 00100.171599/2023-31
12. PEC 45/2019 – Documento SIGAD nº 00100.171619/2023-74
13. PEC 45/2019 – Documento SIGAD nº 00100.175142/2023-04 (VIA 001)
14. PEC 37/2023 – Documento SIGAD nº 00100.175550/2023-58 (VIA 001)
15. PLP 136/2023 – Documento SIGAD nº 00100.172248/2023-48
16. PL 3706/2021 – Documento SIGAD nº 00100.172575/2023-08 (VIA 001)
17. PL 2963/2019 – Documento SIGAD nº 00100.173287/2023-62

Encaminhem-se às comissões cópias eletrônicas de documentos externos, conforme listagem a seguir exposta:

1. CRA – Documento SIGAD nº 00100.162183/2023-22
2. CAE – Documento SIGAD nº 00100.170801/2023-16
3. CAE – Documento SIGAD nº 00100.175690/2023-26
4. CDR – Documento SIGAD nº 00100.171017/2023-17 (VIA 001)
5. CDH – Documento SIGAD nº 00100.170937/2023-18



6. CDH – Documento SIGAD n° 00100.175276/2023-17 (VIA 001)
7. CDH – Documento SIGAD n° 00100.171041/2023-56
8. CDH – Documento SIGAD n° 00100.171108/2023-52 (VIA 001)
9. CDH – Documento SIGAD n° 00100.171683/2023-55
10. CE – Documento SIGAD n° 00100.171795/2023-14 (VIA 001)
11. CAS – Documento SIGAD n° 00100.162268/2023-19
12. CCJ – Documento SIGAD n° 00100.162251/2023-53
13. CCJ – Documento SIGAD n° 00100.162253/2023-42
14. CCJ – Documento SIGAD n° 00100.162241/2023-18
15. CCJ – Documento SIGAD n° 00100.149953/2023-41
16. CCJ – Documento SIGAD n° 00100.149961/2023-98
17. CCJ – Documento SIGAD n° 00100.156421/2023-61
18. CCJ – Documento SIGAD n° 00100.156574/2023-16
19. CCJ – Documento SIGAD n° 00100.157484/2023-34
20. CCJ – Documento SIGAD n° 00100.157487/2023-78
21. CCJ – Documento SIGAD n° 00100.157488/2023-12
22. CCJ – Documento SIGAD n° 00100.157489/2023-67
23. CCJ – Documento SIGAD n° 00100.157490/2023-91

Brasília, 30 de outubro de 2023.

(assinado digitalmente)

JOSÉ ROBERTO LEITE DE MATOS

Secretário-Geral da Mesa Adjunto