

OS EFEITOS CAUSADOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM DECORRÊNCIA DOS CRIMES PRATICADOS CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

Gabriela Araújo de Castro Ponce Leones¹
André Henrique Oliveira Leite²

RESUMO: O Sistema Financeiro Nacional, responsável por intermediar a transação de recursos do mercado financeiro, tem sido utilizado, por seus próprios agentes, como um meio para obter vantagens de cunho pessoal através de práticas ilícitas. Os crimes contra o Sistema Financeiro Nacional encontram-se tipificados na Lei n.º 7.492, de 16 de junho de 1986, conhecida como Lei do Colarinho Branco. Esses delitos se destacam pela complexidade nas estratégias utilizadas para cometê-los, fator este que dificulta sua investigação e, por consequência, sua criminalização. O presente artigo tem por objetivo apresentar os impactos causados à Administração Pública em decorrência dos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, destacando como a ocultação do crime gera uma sensação de impunidade à sociedade. Com esse intento, o estudo foi realizado pelo método de pesquisa descritiva e qualitativa, baseado em revisão bibliográfica por doutrinas, jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, legislações, monografias e artigos científicos voltados para o tema.

Palavras-chave: Administração Pública. Colarinho Branco. Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional. Impunidade. Sistema penal.

ABSTRACT: The National Financial System, responsible for intermediating the transaction of financial market resources, has been used, by its own agents, as a means to obtain personal advantages through illicit practices. Crimes against the National Financial System are typified in Law No. 7,492, of June 16, 1986, known as the White Collar Law. These crimes stand out for the complexity of the strategies used to commit them, a factor that hinders their investigation and, consequently, their criminalization. This article aims to present the impacts caused to the Public Administration as a result of crimes against the National Financial System, highlighting how the concealment of crime generates a sense of impunity in society. With this intent, the study was carried out by the descriptive and qualitative research method, based on a bibliographic review by doctrines, jurisprudence of the Superior Court of Justice, legislation, monographs and scientific articles focused on the subject.

Keywords: Public Administration. White collar. Crimes against the national financial system. Impunity. Penal system.

¹Bacharelada em Direito na Universidade de Gurupi - UNIRG.

² Professor e Orientador do curso de Direito da Universidade de Gurupi- UNIRG. Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins - UFT.

I. NOÇÕES INTRODUTÓRIAS

O exercício do poder financeiro, atribuído ao Estado, dar-se-á pelas funções estatais, nas quais são as responsáveis por administrar toda a atividade financeira do Estado, visando à satisfação do interesse público. Partindo desse pressuposto, é certo que o exercício da atividade financeira necessita ser administrado por um sistema que garanta a eficácia das operações do mercado financeiro. Para tanto, o Sistema Financeiro Nacional, instituído no Brasil em 1964 (Lei n.º 4.595/1964), veio para controlar a circulação do crédito e da moeda no País. Este sistema, formado por um conjunto de instituições públicas e privadas, é o responsável por regulamentar e fiscalizar a transação de recursos entre poupadores e investidores do mercado financeiro, com o fim precípua de garantir a estabilidade econômica do País.

Ao decorrer dos anos, os agentes públicos e diretores de instituições financeiras passaram a usar de seu vínculo com a Administração Pública e com o Sistema Financeiro, para praticar atos ilícitos contra a ordem econômica do Estado. Por este motivo, fora criada a Lei n.º 7.492/1986, conhecida como Lei do Colarinho Branco, para combater os crimes praticados contra o Sistema Financeiro Nacional.

Destarte, o presente artigo tem por objetivo tecer os impactos causados à Administração Pública em decorrência dos delitos contra o Sistema Financeiro Nacional, isto é, a ordem econômica do País. Para esse fim, ao longo do texto traremos breves considerações acerca da Administração Pública e dos agentes públicos que a integram, assim como discorreremos, com mais detalhes, a respeito do Sistema Financeiro Nacional. Ainda, no presente estudo, ao tratarmos dos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, apresentaremos a expressão *colarinho branco*, a qual é associada às pessoas que se valem de prestígio social, econômico e influência no governo, para obter vantagens pessoais e corporativas através de atos ilícitos, a fim de facilitar o entendimento sobre o tema. Ademais, mostraremos a Lei n.º 7.492/1986, apontando como tanto a complexidade dos delitos quanto as implicações provenientes do próprio sistema penal, dificultam o trabalho investigativo para apuração dos crimes e, conseqüentemente, sua criminalização.

O presente artigo fora elaborado pelo método de pesquisa descritiva e qualitativa, enquadrando-se na categoria de revisão bibliográfica, baseada na análise de doutrinas majoritárias, jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, legislações, monografias e artigos científicos voltados para o objeto do estudo.

2. BREVES CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Inicialmente, teceremos, de maneira sucinta, a abrangência da expressão Administração Pública, apresentando sua conceituação sob dois aspectos: subjetivo e objetivo. Além disto, traremos breves noções sobre os agentes públicos, apontando as categorias que os dividem, uma vez que são elementos essenciais para o entendimento do artigo.

A Administração Pública, âmago central do Direito Administrativo, é interpretada sob a ótica de dois sentidos: sentido subjetivo, formal ou orgânico; e sentido objetivo, material ou funcional. No aspecto subjetivo, a expressão *Administração Pública* é constituída por pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos, sendo esses responsáveis por exercer a atividade administrativa.

Assim, sob este ângulo, todos os sujeitos que integram a *Administração Pública* são incumbidos de desempenhar a função administrativa do Estado. Para tanto, a Constituição Federal, em seu art. 37, consagrou a estruturação da Administração Pública, distinguindo-a em *Administração Pública Direta e Indireta*.

A *Administração Pública Direta*, para Justen Filho (2023, p. 109), “consiste no ente político que, por determinação constitucional, é o titular da função administrativa”. Neste prisma, a Administração Pública é constituída pelos Entes Federativos e seus respectivos órgãos estatais. Os órgãos públicos (ministérios, superintendências e secretarias), em regra, não possuem personalidade jurídica, sendo, portanto, meros instrumentos dos Entes Federativos.

Noutro giro, as entidades administrativas que integram a *Administração Pública Indireta* são fruto de descentralização legal, possuindo, assim, vínculo com o Ente federado, como são o caso das autarquias, empresas públicas, fundações instituídas pelo Poder Público entre outras (OLIVEIRA, 2023).

No sentido objetivo, a *administração pública* “é a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico total ou parcialmente público, para a consecução dos interesses coletivos” (DI PIETRO, 2022, p. 103). Assim sendo, nesta ótica, é de incumbência da *administração pública* indicar a natureza da atividade que seus entes deverão exercer, com a finalidade de atender às necessidades de interesse público.

Tendo em vista o objeto deste artigo, é indispensável frisarmos algumas noções sobre agentes públicos. Na visão de Rafael Carvalho Oliveira (2023, p. 712), “os agentes públicos

são responsáveis pela manifestação de vontade do Estado e pelo exercício da função pública, que pode ser remunerada ou gratuita; definitiva ou temporária; com ou sem vínculo formal com o Estado”. Percebe-se, assim, que o conceito de agente público engloba tanto aqueles que atuam na Administração Pública *direta* quanto os que atuam na Administração *indireta*.

Os agentes públicos podem ser divididos em três categorias: agentes políticos; servidores públicos; e particulares em colaboração. Os *agentes políticos* “são incumbidos da execução das diretrizes traçadas pelo Poder Público, devendo traçar estratégias para que o Estado atinja os fins propostos” (MACIEL, 2023, p. 57). Esse tipo de agente detém cargos estruturais à organização política do País, sendo investidos em suas atividades por intermédio de eleição, abrangendo, assim, os Chefes do Executivo, seus auxiliares e os membros do Poder Legislativo. Neste ponto, cabível ressaltar que nem os Ministros nem os Secretários são investidos em suas atividades através de eleição, mas, sim, por escolha do Chefe do Poder Executivo. Outra característica importante diz respeito ao tempo de desempenho da função política, a qual possui caráter transitório, isto é, possui um prazo certo para seu exercício (mandato).

Por *servidores públicos*, entende-se que são “aqueles possuem vínculos profissionais variados com o Estado e que desempenham a função pública de forma remunerada e não eventual” (OLIVEIRA, 2023, p. 783). O vínculo dos servidores públicos com a Administração Pública pode ser estabelecido pelos seguintes regimes jurídicos funcionais: regime estatutário; regime trabalhista; ou regime especial.

O regime estatutário engloba normas específicas aos servidores públicos ocupantes de cargos públicos. Este regime é dotado de pluralidade normativa, o que significa dizer que cada Ente federativo tem autonomia para elaborar sua norma estatutária. Outro ponto que merece ser destacado é a natureza da relação jurídica estatutária, na qual é estabelecida através de nomeação e termo de posse (CARVALHO FILHO, 2022).

Os agentes do regime trabalhista são contratados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (Decreto-Lei n.º 5.454/1943). Aqui, a relação jurídica é estabelecida mediante contrato de trabalho, no qual conterà regras que regerão a relação do empregado para com a Administração Pública.

Por outro lado, o regime especial diz respeito aos agentes públicos que são contratados para exercer função pública temporariamente, em casos excepcionais. Sob este prisma, o agente público exerce função, sem estarem vinculados a emprego público ou cargo.

Por fim, temos a figura dos agentes públicos particulares em colaboração com o Poder Público, nos quais são aqueles que não possuem vínculo empregatício, isto é, prestam serviços em caráter transitório mediante delegação, requisição, nomeação ou designação (DI PIETRO, 2022).

Com efeito, o enfoque apresentado facilitará a compreensão do propósito deste artigo, visto que os crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, geralmente, são cometidos pelos próprios agentes que integram a Administração Pública, causando prejuízos tanto ao Sistema Financeiro quanto à Administração.

3.SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

É cediço que a circulação do crédito e da moeda movimenta o fluxo do mercado financeiro, sendo este um instituto determinante para o desenvolvimento socioeconômico da Nação. Nesta circunstância, o Sistema Financeiro Nacional, atuando como mecanismo de intermediação das operações financeiras, funciona como instrumento de garantia à estabilidade do mercado financeiro. Assim sendo, o propósito deste tópico é apresentar o Sistema Financeiro, apontando o contexto histórico que desencadeou sua criação, assim como expor sua conceituação, estrutura e organização.

957

A chegada da Corte real portuguesa no Brasil, em 1808, contribuiu fortemente para a expansão do comércio brasileiro, dado que os comerciantes estrangeiros, isto é, as “nações amigas” do príncipe-regente, passaram a comercializar, com liberdade, nos portos brasileiros. Com a abertura dos portos, a economia do País começou a progredir, o que gerou a necessidade de criar uma instituição financeira para financiar a abertura de industrialização manufatureira, com o intento de facilitar a importação de matéria-prima e a exportação de produtos industrializados.

Esse contexto marca o surgimento da primeira instituição bancária do País: o Banco do Brasil. Na época, tal Banco desempenhou um papel promissor na emissão da moeda, tendo sido reconhecida como o quarto emissor de moeda do mundo. A instituição bancária funcionou como um banco de depósitos, descontos e emissões, assim como fora o responsável por financiar a construção da primeira bolsa de valores brasileira. Contudo, devido a má gerência, saques de valores excessivos e o retorno de D. João VI, com diversos metais preciosos e joias reais para Portugal, a instituição veio a falir (FIGUEIREDO, 2021).

Em vista disso, a situação financeira do País declinou, gerando grandes prejuízos ao governo imperial, tendo sido controlada somente em 1829 com a liquidação do banco. Após

a ruína do Banco do Brasil, o Brasil ficou por quase uma década sem nenhuma outra instituição financeira. Uma nova instituição foi criada somente no ano de 1836, a qual recebeu o nome de Banco do Ceará, sendo este o primeiro banco comercial privado brasileiro.

O decorrer do século XX foi marcado pelo surgimento de diversas instituições e institutos voltados para o controle da ordem financeira do Brasil. Com o término da Segunda Guerra Mundial, o Estado deu início ao desenvolvimento do processo de regulação do sistema financeiro. O pontapé inicial se deu ainda em 1945, com “(...) a criação de um órgão normativo de assessoria, controle e fiscalização das instituições financeiras, a Superintendência da Moeda e do Crédito – SUMOC, predecessor do Conselho Monetário Nacional” (FIGUEIREDO, 2021, p. 288).

A criação de legislações sobre a ordem financeira e econômica marcou a década de 60 e, dentre elas, destaca-se o surgimento da Lei n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Esta legislação é considerada o pilar da reforma bancária, pois tratou de dispor políticas e instituições monetárias, bancárias e creditícias, criou o Conselho Monetário Nacional – CMN, bem como estruturou e organizou o Sistema Financeiro Nacional – SFN.

Logo, o Sistema Financeiro Nacional pode ser definido como o sistema responsável por regular, fiscalizar e executar a transação de recursos entre os agentes superavitários e os agentes deficitários, com a finalidade de garantir maior eficiência e segurança nas operações do mercado financeiro, ajudando a manter o equilíbrio da economia do País.

Na Constituição Federal/1988, o SFN foi positivado, em caráter formalmente constitucional, no art. 192, com redação dada pela Emenda Constitucional n.º 40/2003, *in verbis*:

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interessados da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram. (BRASIL, 1988).

Por disciplinar norma inerente às finanças privadas, a doutrina majoritária considera o Sistema Financeiro Nacional como um sistema parapúblico, tendo o Banco Central como elo entre as finanças públicas e o setor privado (RAMOS FILHO, 2023). O SFN trata diretamente do mercado financeiro, englobando, assim, o mercado monetário, creditício, capital e cambial, além de abranger os seguros privados e a previdência fechada.

Quanto à sua estruturação e organização, o Sistema Financeiro Nacional é constituído pelos órgãos e entidades elencados no art. 1º, da Lei n.º 4.595/64, os quais são: o

Conselho Monetário Nacional; o Banco Central do Brasil; o Banco do Brasil S.A; o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico; e as demais instituições financeiras públicas e privadas. Nesse sentido, o SFN se subdivide em: órgãos normativos; órgãos supervisores; e órgãos operadores.

Os órgãos normativos “são responsáveis pela definição das políticas e diretrizes gerais do sistema financeiro, sem função executiva” (BRASIL, 2022). Ou seja, estabelecem normas para garantir o bom funcionamento do SFN. O Conselho Monetário Nacional – CMN, o Conselho Nacional de Seguros Privados – CNPS e o Conselho Nacional de Previdência Complementar – CNPC são as entidades que compõem a estrutura normativa do SFN.

Lado outro, além de exercer certa função normativa, as entidades supervisoras gozam também de função executiva, tendo o papel de fiscalizar as instituições que estão sob seu encargo, podendo, até mesmo, aplicar punição às instituições que ferirem preceitos legais (ABREU; SILVA, 2017). Os órgãos supervisores são formados pelas seguintes entidades: Banco Central do Brasil – BC; Comissão de Valores Mobiliários – CVM; Superintendência de Seguros Privados – Susep; e Superintendência Nacional de Previdência Complementar.

Todas as demais instituições financeiras privadas, como, por exemplo, os bancos e as caixas econômicas, as cooperativas de crédito, as sociedades de capitalização e as entidades fechadas de previdência complementar (fundo de pensão), integram os órgãos operadores, nos quais são responsáveis por intermediar as operações financeiras entre os agentes deficitários e superavitários.

Em face do exposto, não há dúvidas de que o Sistema Financeiro Nacional funciona como um aparato utilizado para instituir políticas monetárias, a fim de garantir que os recursos financeiros sejam alocados para as devidas atividades econômicas.

4 CRIMES CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

O presente tópico tem por objetivo expor as características de quem pratica os delitos contra o SFN, bem como mostrar a legislação que os tipifica. Para tanto, este tópico será subdividido em dois itens: num primeiro momento, será apresentado o termo “Colarinho branco”, discorrendo acerca de sua origem, seu conceito e suas características.

Noutro momento, será exposta a legislação que tipifica os crimes praticados contra o Sistema Financeiro Nacional, apontando sua finalidade, os fatores que dificultam a persecução penal desses delitos, os crimes mais recorrentes e a sensação de impunidade

diante da baixa criminalização do delito. Observa-se, portanto, que o âmago deste item não é tratar especificadamente de todos os delitos contra o SFN, mas, sim, apresentar aspectos relevantes sobre a Lei n.º 7.492/1986.

5. Colarinho branco

Ao construir um grande negócio, é essencial ter colaboradores de confiança que cumpram suas funções para que os resultados buscados pela empresa sejam alcançados. Nesta lógica, ao confiar um cargo de importância a uma pessoa, o que se espera é que ela exerça suas funções sob a ótica da ética e da moral. Todavia, é evidente que nem sempre o ser humano segue os preceitos éticos e morais, deixando com que sentimentos, como, por exemplo, a ganância, domine e conduza suas condutas.

Partindo dessa premissa, em 1939, ao fazer um discurso na American Sociological Society, o sociólogo criminologista estadunidense Edwin H. Sutherland (1883 – 1950), ao tratar sobre a criminalidade no mundo dos negócios, apresentou pela primeira vez o termo “crime do colarinho branco”. A referida fraseologia advém da expressão inglesa “*white-collar crimes*”, a qual fora utilizada para se referir aos indivíduos da alta sociedade que aproveitam de sua influência social e econômica, bem como de seu cargo de ofício, para praticar crimes que geram grandes prejuízos financeiros (MAÍLLO; PRADO, 2019).

À vista da sociedade, o indivíduo que ocupa a elite social, desfruta de boa condição econômica, detém um cargo relevante dentro do governo ou certa influência nesse âmbito, utiliza ternos caríssimos, com a camisa de colarinho branco, para exercer seu trabalho, se enquadra no estereótipo de um “homem de negócios”.

Geralmente, esses “homens de negócios” são dotados de respeito e reconhecimento por parte da sociedade, afastando, assim, o estereótipo de criminoso. Todavia, sob o prisma da expressão *white-collar*, “o homem de negócios é falso; preserva a sua imagem pública de respeito à lei, mas a política de sua empresa é de cometer ilícitudes secretas” (NUCCI, 2021, p. 218). Nesta perspectiva, Sutherland aderiu tal expressão para se referir às pessoas que praticam crimes valendo-se de sua condição privilegiada e de sua ocupação funcional.

Em contrapartida, os operários que usam uniformes azuis, com colarinho da mesma cor, para realizar trabalhos braçais, são conhecidos de *blue-collars* (GONZAGA, 2023). Neste ângulo, os chamados *crimes de rua*, como, por exemplo, o roubo, são cometidos pelas pessoas de colarinho azul.

Os aspectos socioculturais que corroboraram para o desenvolvimento da sociedade enraizou o estigma de associar a criminalidade somente às pessoas comuns, isto é, de baixa renda e desprovidas de qualquer poder. Assim sendo, na visão de Sutherland, o holofote da criminalidade é voltado apenas para os chamados *crimes de rua*, ou seja, aqueles cometidos pelos *blue-collar*, enquanto os criminosos de colarinho branco são dificilmente responsabilizados criminalmente por seus atos ilícitos. Diante disso, o sociólogo criminologista propôs a dissociação da noção de crime à condição de pobreza, trazendo o entendimento que o crime se faz presente em todas as classes sociais e não somente na classe pobre (DUARTE, 2009).

O crime de colarinho branco é dotado de características peculiares. Dentre elas, destaca-se o fato de ser um delito “silencioso”, isto é, não violento, uma vez que os delinquentes praticam os crimes através de pagamentos de propina, fraudes, atos de suborno e uso de informações privilegiadas. O delinquente *white-collar*, nas palavras de Nucci (2021, p. 217), “é um especialista em crime, no qual não há violência, nem sangue, podendo existir organização criminosa, porém, todos engravatados e de fino trato”.

Neste ponto de vista, convém ressaltar que dificilmente os crimes de ordem econômica são cometidos por uma só pessoa, mas sim, por um grupo de pessoas que, geralmente, possuem vínculo com a Administração Pública em diferentes setores, e valem-se desses para praticar atividades ilícitas, formando, assim, uma organização criminosa (ALEXANDRE, 2018).

Diante da exposição discorrida, é perceptível que a expressão *white-collar crimes* serviu para abranger o campo da criminalidade, dando evidência às pessoas que fazem o uso de seu prestígio social e até mesmo de fé pública para praticar atos ilícitos, financeiramente motivados, com o fim precípuo de obter vantagens pessoais, financeiras ou políticas.

6. Lei n.º 7.492/1986

No cenário brasileiro, historiadores apontam que os delitos de ordem econômica assombram o País desde o período colonial, estando, assim, enraizados em nossa sociedade. Apesar disso, o primeiro texto de cunho constitucional e a Carta imperial foram silentes com relação à intervenção estatal na economia, sendo esta normatizada somente na Constituição de 1934 (FIGUEIREDO, 2021).

Anos mais tarde, o fluxo do mercado e o fomento da economia exigiram normas que protegessem a ordem econômica do Estado. Por conseguinte, o Direito Penal se expandiu

desencadeando um sub-ramo para tratar dos delitos de ordem econômica, financeira e tributária: o Direito Penal Econômico. Assim sendo, o Direito Penal Econômico tem por objetivo proteger a política econômica do Estado, evitando-se, assim, a prática de delitos econômicos.

Nesse diapasão, no que concerne a definição de delito econômico, Figueiredo (2021, p. 503), o conceitua como sendo “(...) aquele que atinge um número indeterminado de pessoas, que são beneficiárias diretas da ação governamental econômica, podendo ser, ainda, oriundo de condutas violadoras da política de gestão de determinada empresa”. Tais delitos encontram-se tipificados tanto no Código Penal quanto em legislações extravagantes, sendo estas contempladoras do Direito Penal Econômico.

Feita essas breves considerações, passaremos, então, a análise do objeto de estudo deste item: a Lei n.º 7.492/1986. Por ser um sistema responsável por coordenar as relações de ordem econômica do mercado financeiro do País, o SFN tornou-se alvo de seus próprios agentes para a prática de crimes econômicos (ALEXANDRE, 2018). Em que pese o Sistema Financeiro Nacional tenha sido instituído no ano de 1964, pela Lei n.º 4.595/64, é sabido que somente após um longo lapso-temporal houve a tipificação dos delitos praticados contra o Sistema.

A Lei n.º 7.492 fora criada em 16 de junho de 1986 e ficou conhecida como Lei do Colarinho Branco. Tal norma, em seus trinta e cinco artigos, apresenta uma estrutura de organização que contempla a definição de instituição financeira para fins penais (art. 1º), a tipificação dos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional (art. 2º ao art. 24) e a forma de aplicação e o procedimento criminal dos delitos (art. 25 ao art. 35). Insta salientar que o art. 24 e o art. 32, da referida lei, foram vetados. Sendo assim, encontram-se vigentes trinta e três artigos.

Traçando os aspectos gerais desse ato normativo, seu principal desígnio é detectar as condutas ilícitas e punir os infratores que se aproveitam do vínculo com a Administração Pública, por meio do Sistema Financeiro Nacional, para praticar atividades fraudulentas. O combate dessas práticas ilícitas visa garantir a estabilidade do SFN, sendo este o bem jurídico tutelado por esse diploma. Segundo Prado (2021, p. 158), “trata-se de bem jurídico de natureza macrossocial ou transindividual, de cunho institucional ou coletivo, salvo exceções”.

A definição de instituição financeira, para fins penais, encontra-se prevista no art. 1º, da Lei n.º 7.492/86. O conceito disciplinado neste dispositivo abrange tanto as entidades que movimentam os recursos financeiros e os valores mobiliários de terceiros quanto às

instituições que se dedicam ao mercado securitário (FIGUEIREDO, 2021). Ademais, equiparam-se também a instituição financeira à pessoa natural que intermedia recursos financeiros de terceiros, mesmo que seja de forma casual.

A Lei do Colarinho Branco atribui à responsabilidade penal ao controlador e administrador de instituição financeira, isto é, àqueles que são considerados diretores e gerentes (art. 25, *caput*). Ainda, a norma disciplina que o interventor, o liquidante ou o síndico também se equiparam aos administradores de instituição financeira (art. 25, §1º). O instituto da *delação premiada* também se faz presente nesse diploma, sendo causa obrigatória de redução de pena, desde que os delitos sejam cometidos em quadrilha ou co-autoria, e o co-autor, através de confissão espontânea, revele à autoridade policial ou judicial toda a trama delituosa, ocasião em que terá a pena reduzida de um a dois terços (art. 25, §2º).

No que se refere ao processo criminal, a competência para processar e julgar os delitos é da Justiça Federal, nos termos do art. 109, VI da Constituição Feral, podendo o Juiz Federal, deferir medidas de caráter investigatório para apuração dos delitos (BALTAZAR JUNIOR, 2017). Além do mais, caberá ao Ministério Público promover a ação penal, sendo admitida a assistência da Comissão de Valores Mobiliários – CVM e do Banco Central do Brasil – BACEN, quando se tratar de matéria relacionada às atividades sujeitas a sua disciplina e fiscalização.

A Lei n.º 7.492/86 elenca as seguintes condutas penais: fabricação ou reprodução de títulos irregulares (art. 2º, *caput*); divulgação de informação falsa ou prejudicialmente incompleta (art. 3º); gestão fraudulenta (art. 4º, *caput*); gestão temerária (art. 4º, parágrafo único); apropriação indébita e desvio (art. 5º, *caput*); negociação não autorizada (art. 5º, parágrafo único); sonegação de informação ou prestação de informação falsa (art. 6º); títulos ou valores mobiliários fraudulentos (art. 7º); extorsão financeira (art. 8º); falsidade ideológica financeira (art. 9º); falsidade em demonstrativos contábeis (art. 10); contabilidade paralela (art. 11); sonegação de informações às autoridades competentes (art. 12); desvio de bens indisponíveis (art. 13, *caput*); apropriação ou desvio de bens (art. 13, parágrafo único); declaração falsa de crédito (art. 14); falsa manifestação (art. 15); operação sem autorização (art. 16); distribuição de lucros e empréstimos vedados (art. 17, *caput*); adiantamento de pagamento (art. 17, parágrafo único, I); distribuição disfarçada de lucros (art. 17, parágrafo único, II); violação de sigilo de operação financeira (art. 18); financiamento mediante fraude (art. 19); desvio de finalidade (art. 20); falsa identidade na realização de operação de câmbio (art. 21); evasão de divisas (art. 22); e prevaricação financeira (art. 23).

Ainda que sejam tipificados mais de vinte crimes nesse diploma legal, o legislador não foi feliz ao tipifica-los, uma vez que, em alguns casos, o magistrado, ao enquadrar certa conduta ao tipo penal, encontra dificuldade em entender o objeto da norma (DUARTE, 2009).

Sob essa ótica, um exemplo que merece destaque é a questão da extensão do conceito de gestão fraudulenta e temerária, na qual gera um impasse para o juiz enquadrar a conduta ao tipo penal. Sobre o assunto, Azevêdo e Santiago (2023) disseram:

A ambiguidade conceitual entre o que seja gestão fraudulenta e gestão temerária é um dilema que não se exaure à mera análise da tipicidade, persistindo, assim, a necessidade de irmos à doutrina e à jurisprudência para compreendermos tais conceitos em seus limites de tipicidade estrita – o que por si já coloca em *cheeck* a constitucionalidade do dispositivo legal, ante as exigências do princípio da reserva legal. (AZEVEDO; SANTIAGO, 2023).

Ainda sobre esse ponto, enquanto a gestão fraudulenta é o delito que tem a maior penalidade dentre os crimes da Lei n.º 7.492/86, com reclusão de três a doze anos e pena pecuniária de multa, a gestão temerária possui a pena de reclusão de dois a oito anos, e multa. Nota-se, assim, uma desproporcionalidade entre as sanções desses delitos, razão pela qual, nas palavras de Bitencourt (2023, p. 36), “(...) deixa muito clara a falta de critérios que orientam o legislador na valoração das condutas incriminadas, bem como na avaliação da importância do bem jurídico tutelado”.

964

Outras implicações advindas do próprio sistema penal para a criminalização desses delitos é a dificuldade na obtenção de provas para apurá-los, uma vez que tais crimes são feitos através do uso de estratégias sofisticadas, o que os torna complexos e quase imperceptíveis. Nessa mesma linha de pensamento, a prescrição retroativa da pretensão punitiva, estabelecida pelo Código Penal, é outro fator que contribui para a ineficácia da punibilidade de delitos econômicos, visto que sua aplicação é recorrente nos crimes de colarinho branco (DUARTE, 2009).

Sobre o tema, destaco uma decisão recente proferida pelo Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSO PENAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. ALEGADA OMISSÃO QUANTO À TESE DE VIOLAÇÃO AO ART. 155, CPP. MERO INCONFORMISMO. DIREITO PENAL. CRIMES CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL. OBTENÇÃO DE FINANCIAMENTO MEDIANTE FRAUDE. DATA DE CONSUMAÇÃO DO DELITO. PRESCRIÇÃO RETROATIVA DA PRETENSÃO PUNITIVA. FATO ANTERIOR À LEI 12.234/2010. EFEITOS MODIFICATIVOS DOS EMBARGOS.

I - Os embargos de declaração se prestam a sanar ambiguidade, obscuridade, contradição ou omissão da decisão embargada, nos termos dos artigos 619 e 620 do Código de Processo Penal, podendo, de forma excepcional, produzir efeitos infringentes nas hipóteses em que a adoção de premissa equivocada provocar alteração substancial do teor da decisão recorrida.

II - No caso dos autos, o recurso especial foi desprovido porque a decisão proferida na origem estava em conformidade com a jurisprudência do STJ em matéria probatória e, também, porque não havia ilegalidade manifesta para justificar a revisão da dosimetria da pena.

III - O fato de o julgador não se manifestar sobre todas as teses recursais não configura, por si só, omissão, desde que os fundamentos adotados sejam suficientes para justificar o deslinde da controvérsia. Precedentes.

IV - O inconformismo da defesa com o não reconhecimento da alegada violação ao art. 155 do Código de Processo Penal não deve ser apreciado na via dos embargos de declaração, de modo que a rejeição do recurso, nesse ponto, é medida que se impõe.

V - Noutra giro, assiste razão à defesa quanto à omissão sobre o pedido de declaração da prescrição punitiva, o qual não foi apreciado em momento anterior.

VI - A controvérsia consiste em determinar o termo inicial do prazo prescricional do delito previsto no art. 19 da Lei nº 7.492/1986, em situação ocorrida antes da vigência da Lei nº 12.234/2010 e que, portanto, pode ser alcançada pelo instituto da prescrição retroativa.

VII - Segundo a orientação jurisprudencial firmada no Superior Tribunal de Justiça, o crime do art. 19 da Lei nº 7.492/1986 se consuma com a assinatura do contrato de financiamento, de modo que a liberação das verbas respectivas constitui mero exaurimento do delito.

VIII - Na hipótese sob exame, a pena de cada um dos delitos foi fixada em 4 (quatro) anos, de modo que o prazo prescricional aplicável é o de 8 (oito) anos, nos termos do art. 109, inciso IV, c/c. art. 119, ambos do Código Penal, e do disposto na Súmula nº 497/STF. Assim, a pretensão punitiva estatal já estava prescrita no momento do recebimento da denúncia (28/08/2008), porquanto transcorridos mais de 8 (oito) anos desde as datas de celebração dos contratos de financiamento.

Embargos de declaração parcialmente providos para, com efeitos modificativos, declarar extinta a punibilidade do embargante devido à prescrição da pretensão punitiva estatal. (STJ, *on-line*, 2023).

Como se não bastasse, a proteção estendida pelo próprio Estado às grandes corporações, por mera influência política, também contribui para que o processo investigatório se torne árduo tanto para a Polícia Federal quanto para o Ministério Público. Os advogados de defesa é que ficam felizes diante de tantas “brechas” que facilitam seu trabalho.

Todos esses encadeamentos contribuem para a formação de outro traço particular que caracteriza o criminoso *white-collar*: a *impunidade*. É certo que dificilmente os crimes do colarinho branco chegam à persecução penal, posto que esse tipo de delito, geralmente, fica limitado às sanções aplicadas na esfera civil e administrativa, consideradas “suficientes”, provocando, assim, uma sensação de impunidade perante os crimes de ordem econômica.

À vista disso, a gestão fraudulenta e temerária, o caixa dois e a evasão de divisas são os delitos que mais chegam às mãos do sistema penal. Neste ponto, cabível destacar que tais delitos geralmente são atrelados aos crimes de corrupção (Código Penal, arts. 317 e 333), lavagem de dinheiro (Lei Federal n.º 9.613/1998), e organização criminosa (Lei Federal n.º 12.850/2013).

Em face do exposto, é notório que, ao longo dos anos, foram criadas diversas leis para combater os crimes de ordem econômica, financeira e tributária. Todavia, a exposição discorrida neste tópico, deixa evidente que os crimes cometidos por colarinhos branco são tratados com certa seletividade no sistema penal, visto que, enquanto os crimes de rua são perseguidos pela justiça criminal, os crimes financeiros não chegam nem a ser investigados.

7. IMPLICAÇÕES CAUSADAS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM DECORRÊNCIA DA PRÁTICA DE CRIMES CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

É certo que alguns agentes públicos utilizam seu vínculo com a Administração Pública para obter vantagens pessoais ou benefícios corporativos, fazendo-o por meio de atividades ilícitas, como a prática de suborno, fraude, pagamento de propina, corrupção e lavagem de dinheiro.

966

Por consequência, a confiabilidade da população à Administração Pública e ao Sistema Financeiro Nacional é colocada em *check*, gerando, assim, uma insegurança estatal. Isso porque, os representantes do povo, ao invés de direcionarem os recursos públicos para investimentos que atendam as necessidades da população, desviam recursos para o seu próprio enriquecimento.

Os crimes do colarinho branco, apesar de não serem manchetes de jornais rotineiramente, ocorrem com mais frequência do que os chamados *crimes de rua*, todavia, por serem “silenciosos”, seus efeitos não são vistos de imediato, mas, sim, perceptíveis ao longo do tempo. Nesta lógica, podemos dizer que esse tipo de delito só não é violento em sua prática, uma vez que seus impactos são extremamente agressivos ao desenvolvimento socioeconômico do País.

A extensão dos danos causados pelos crimes do colarinho branco é imensurável, tendo em vista que seus efeitos abrangem toda a sociedade em si. Os recursos que deveriam ser destinados para o investimento de setores em prol da sociedade, como educação e saúde,

acabam sendo desviados para beneficiar os próprios agentes públicos, isto é, os agentes políticos, servidores públicos e empresários de renome (ALEXANDRE, 2018).

O custeio ao combate dos crimes financeiros custa caro para o Estado, em todos os sentidos, isso porque, a pecúnia que poderia ser usada para promover a execução de políticas públicas, é desviada para a prevenção desses crimes. Por essa razão, a eficácia da atuação do Estado na qualidade dos serviços públicos sofre uma queda e a desigualdade social aumenta, provocando, assim, a morte lenta das pessoas menos favorecidas.

Partindo dessa premissa, é indispensável mencionar sobre a Operação Lava Jato (ALEXANDRE, 2018), o grande escândalo de corrupção, lavagem de dinheiro e organização criminosa, protagonizado por figuras da elite política, doleiros e empresários de renome do País, associando-os, assim, aos criminosos *white-collars*.

Deflagrada no ano de 2014, a complexidade da Operação Lava Jato exigiu uma atuação conjunta entre a Polícia Federal e o Ministério Público Federal, estendendo-se à Justiça Federal de Curitiba, Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo e outros tribunais superiores para investigar as organizações criminosas envolvidas no esquema (KERCHE; MARONA, 2022).

Na organização, o pagamento de propina era intermediado pelos operadores financeiros, os quais, utilizando-se de contratos de fachada, disfarçavam a verba ilícita em “dinheiro limpo”. Com esse disfarce, as empreiteiras entregavam o dinheiro em espécie aos agentes públicos e executivos das estatais envolvidos no esquema.

Segundo dados levantados pelo Ministério Público Federal, só na Justiça Federal de Curitiba, núcleo da investigação, houve 554 denunciados, 179 ações penais e 174 condenações (em 1º e 2º instâncias), sendo previsto 14,7 bilhões de valores a serem recuperados e 4,3 bilhões de valores devolvidos aos cofres públicos. Só esse dado, demonstra que o esquema da Lava Jato revelou números exorbitantes de desvio de quantias dos cofres públicos.

Nota-se, portanto, que o descrédito na Administração Pública promove o enfraquecimento da democracia. Neste aspecto, Cortez (2019, p. 169) disse o seguinte:

Além dos cursos diretos e do enfraquecimento da confiança nas instituições democráticas, em geral são apontados como custos da corrupção a insegurança para os investimentos e contratos, redução da competitividade e da produtividade, diante da ineficiência na alocação de recursos, comprometendo o funcionamento da economia e do desenvolvimento. (CORTEZ, 2019, p. 169).

Ao longo dos anos, o Estado tem gastado em medidas de combate aos crimes do colarinho branco. Uma série de legislações foi criada para abranger a peculiaridade de cada

delito, dentre elas, destacam-se as seguintes normas: Lei n.º 7.492/1986 (crimes contra o Sistema Financeiro Nacional); Lei n.º 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa); Lei n.º 9.613/1998 (lavagem de dinheiro); Lei n.º 12.846/2013 (corrupção); Lei n.º 12.850/2013 (crime organizado); Lei n.º 14.133 (nova Lei de Licitações).

No decorrer do corrente ano, a Polícia Federal deflagrou a Operação Clandestine Bank, na qual investiga fraudes que chegam ao montante de R\$ 5 milhões de reais, feitas por movimentação de moeda no exterior (BRASIL, 2023). A operação tem por objetivo reprimir crimes contra o Sistema Financeiro, como evasão de divisas e operações irregulares de instituições financeiras.

Além disto, em setembro deste ano, a Comissão de Assuntos Econômicos – CAE, aprovou o Projeto de Lei n.º 2.581/2023, o qual “busca incentivar a denúncia de crimes contra o mercado de ações prevendo a possibilidade de recompensa para o denunciante” (BRASIL, 2023).

Cumprir também a aprovação, feita pela Comissão de Segurança Pública – CSP, do Projeto de Lei n.º 3.706/2021, o qual prevê pena de até oito anos para o crime de pirâmide financeira, medida esta que altera a lei de crimes contra o Sistema Financeiro Nacional (BRASIL, 2023).

Os efeitos causados à Administração Pública em decorrência dos crimes de ordem econômica demonstrados no presente artigo fortalece a importância do aprimoramento das leis, de modo que as sanções não fiquem restringidas somente à esfera administrativa e civil. Além disto, é fundamental promover a transparência nas contratações de obras e serviços públicos, a fim de que a população tenha conhecimento da alocação de recursos, reestabelecendo, assim, a confiabilidade à Administração Pública e ao Sistema Financeiro Nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, resta evidenciado o quanto os delitos de ordem econômica prejudicam o desenvolvimento socioeconômico do Brasil. A sensação de impunidade aos crimes de colarinho branco estremece a relação dos cidadãos para com a Administração Pública e desestabiliza as relações comerciais feitas pelo Sistema Financeiro Nacional.

O desvio monetário para favorecer agentes da Administração Pública e altos executivos de estatais resulta na falta de recursos para investigar e apurar os delitos, pois,

conforme fora abordado no decorrer do estudo, os crimes do colarinho branco são feitos através de métodos sofisticados e complexos, dificultando, então, sua identificação.

As sanções administrativas não resolvem e o sistema penal falha na criminalização, em razão de sua seletividade. Por consequência, os criminosos *white-collars* usam e abusam da estrutura da Administração Pública para obter vantagens pessoais e corporativas.

Enquanto os holofotes da mídia sensacionalista são ocupados pelos crimes de rua, os delitos econômicos passam despercebidos, como se nem existissem. As implicações só são notadas ao longo do tempo, com a concentração de riqueza nas mãos de poucos e o empobrecimento dos demais. Há tantos questionamentos sobre a desigualdade social, mas poucos se atentam aos fatos que a provocam.

É extremamente urgente e necessário o aumento da supervisão fiscalizatória em todos os setores da Administração Pública e do Sistema Financeiro Nacional. As leis de combate aos crimes financeiros devem ser aprimoradas, com tipificações de crimes objetiva sem margem para interpretações e maior responsabilização para as pessoas e empresas envolvidas nos esquemas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 de out. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 2.482, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 05 de out. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4595.htm>. Acesso em: 03 de out. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 7.492, de 16 de junho de 1986**. Define os crimes contra o sistema financeiro nacional, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17492.htm>. Acesso em: 03 de out. 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **O Sistema Financeiro Nacional**. Disponível em: <<https://www.gov.br/investidor/pt-br/investir/como-investir/conheca-o-mercado-de-capitais/sistema-financeiro-nacional>>. Acesso em: 09 de out. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Caso Lava Jato**. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato>> Acesso em: 14 de out. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Operação PF**: PF reprime crimes contra o Sistema Financeiro. Disponível em: <<https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2023/05/pf-reprime-crimes-contrao-sistema-financeiro>>. Acesso em: 14 de out. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **CAE aprova recompensa para quem denunciar delitos no mercado de ações**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/noticias/materias/2023/09/12/cae-aprova-recompensa-para-quem-denunciar-delitos-no-mercado-de-aco-es>>. Acesso em: 14 de out. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **CSP aprova pena de até oito anos de prisão para crimes de pirâmide financeira**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/10/03/csp-aprova-pena-de-ate-oito-anos-para-o-crime-de-piramide-financeira>>. Acesso em: 14 de out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Declaração no Recurso Especial 1.642.433/PE**. Processo Penal. Embargos de Declaração no Recurso Especial. Alegada omissão quanto à tese de violação ao art. 155, CPP. Mero inconformismo. Direito penal. Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional. Obtenção de financiamento mediante fraude. Data de consumação do delito. Prescrição retroativa da pretensão punitiva. Fato anterior à Lei 12.234/2010. Efeitos modificativos dos embargos. Embargante: Carlos Lamberto do Amaral Freire. Embargado: Ministério Público Federal. Relator: Min. Messod Azulay Neto. Órgão julgador: 5ª Turma. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>>. Acesso em: 13 de out. 2023.

970

ABREU, Edgar; SILVA, Lucas. **Sistema financeiro nacional**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017. 252 p.

ALEXANDRE, Tiago Manoel da Silva. **Crimes contra o sistema financeiro nacional: uma ameaça a Administração Pública**. Arapiraca: Administração Pública, 2018. 28 p. Trabalho de Conclusão de Curso.

AZEVÊDO, Élio Ricardo; SANTIAGO, Patrick Assunção. **Crimes contra o sistema financeiro nacional e gestão temerária**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-jan-14/santiago-azevedo-crimes-sistema-financeiro-nacional>>. Acesso em: 15 de out. 2023.

BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. **Crimes federais**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Crimes contra o sistema financeiro nacional e contra o mercado de capitais**. 4. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. 278 p.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 36. ed. Barueri: Atlas, 2022.

CORTEZ, Luís Francisco Aguiar. O combate à corrupção e o Direito Administrativo. **Cadernos Jurídicos**. São Paulo, ano 20, n.º 47, p. 165-174, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 1094 p.

DUARTE, Albertina Anacleto. **A impunidade nos crimes do colarinho branco**. Sousa: Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, 2009. 70 p. Trabalho de Conclusão de Curso.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Direito Econômico**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. 531 p.

GONZAGA, Christiano. **Manual de Criminologia**. 4. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. 162 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. 900 p.

KERCHE, Fabio; MARONA, Marjorie. **A política no banco dos réus: a Operação Lava Jato e a erosão da democracia no Brasil**. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2022. 81 p.

MACIEL, Igor Moura. **Manual de Direito Administrativo**. 1. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. 286 p.

MAÍLLO, Alfonso Serrano; PRADO, Luiz Regis. **Criminologia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. 497 p.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Criminologia**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. 397 p.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023. 1032 p.

PRADO, Luiz Regis. **Direito Penal Econômico**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. 542 p.

971

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes; LENZA, Pedro (Coord.). **Direito Financeiro e Econômico**. Coleção Esquematizado. 5. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. 569 p.