

No novo mundo das finanças, a fraude sofisticada escapa de uma resposta penal clara. Por **Rodrigo Frago**

Uma nova lei de crimes financeiros para um país que mudou

O Brasil segue disciplinando os crimes contra o sistema financeiro nacional pela Lei do Colarinho Branco, promulgada em 1986. Na época, bancos operavam com talão de cheques, caixa registradora e balcão físico, num país que ainda nem sonhava com fintechs, criptoativos, fundos complexos e plataformas digitais de pagamento. É como orientar o trânsito de uma cidade que mudou por completo usando o mapa de quarenta anos atrás: as ruas já não são as mesmas, mas o mapa continua sendo o único que temos. O caso do Banco Master, ainda em apuração, é apenas o episódio mais recente a expor essa defasagem. O Brasil precisa de uma nova lei de crimes financeiros, e não de mais um remendo pontual em reação ao escândalo da vez.

Os novos meios de pagamento ensejaram o surgimento das fintechs, cuja expansão revelou novos riscos penais, relacionados à identificação e ao controle cadastral de clientes, ao uso de contas-laranja e contas-bolsão e à rápida circulação e dispersão de recursos provenientes de fraudes. A sofisticação do mercado de investimentos tirou o dinheiro da concentração quase exclusiva em instrumentos bancários tradicionais e passou a alocá-lo também em produtos do mercado de capitais: em 1986, eram 200 fundos; hoje, passam de 34 mil. Há suspeitas de que muitos sirvam à estruturação de esquemas de blindagem patrimonial, fraude a credores, corrupção e lavagem de dinheiro.

Os ativos virtuais, comumente oferecidos como investimento coletivo, expõem a obsolescência das categorias jurídicas concebidas

para coibir as antigas pirâmides ou esquemas Ponzi. As apostas esportivas e os mercados preditivos carregam riscos de uso de suas plataformas para lavagem de dinheiro, repetindo o histórico de outras modalidades de jogo, como o jogo do bicho, o bingo e os cassinos, como canais de dissimulação.

Enquanto essa revolução se operava e trazia consigo novos riscos, a lei penal permaneceu parada no tempo. E já não era boa quando o tempo parou. A gestão temerária, prevista no parágrafo único do art. 4º da lei, é o exemplo mais claro do problema. A redação nunca definiu com precisão o que torna um ato de gestão passível de reprovação, e isso expõe gestores à perseguição por decisões que refletem apenas os riscos normais da atividade financeira. Agora, no novo mundo das finanças, a fraude sofisticada, estruturada por meio de fundos, contas-bolsão e ativos virtuais, escapa de uma resposta penal clara. Em 2022, o legislador estabeleceu o crime de fraude com ativos virtuais no Código Penal, porém, em vez de fechar a lacuna, criou sobreposição com outros tipos já existentes, a ponto de nem sempre ficar claro se a conduta se enquadra num ou noutro crime, e qual juízo, federal ou estadual, deve julgar o caso.

Esse descompasso é sintoma de uma desorganização mais ampla do direito penal econômico brasileiro, hoje fragmentado entre o Código Penal, a Lei do Colarinho Branco, a Lei de Lavagem de Dinheiro, a legislação do mercado de capitais e o marco das criptomoeças. O diagnóstico não é novo: já em 1982, a doutrina brasileira advertia que o direito penal econômico do país constituía um aglomerado de normas de caráter especial. O vício já existia quando a



lei foi editada, em 1986. Passaram-se 40 anos, e ele segue lá, intacto. Essa fragmentação não se resolve com mais uma lei especial somada às demais: resolve-se organizando o sistema em torno de uma lei nova, pensada para o mercado financeiro como é hoje.

O direito administrativo sancionador e o direito regulatório já evoluíram bastante. A lei do sistema de pagamentos brasileiro, de 2013, e a modernização do processo administrativo sancionador do Banco Central e da CVM, pela lei de 2017, são marcos desse movimento. Nos últimos anos, a regulação passou a alcançar também fenômenos inteiramente novos. Reformulou o regime jurídico dos fundos de investimento. Criou mecanismos

de compartilhamento de informações sobre indícios de fraude entre instituições financeiras e de pagamento. Instituiu mecanismos próprios de bloqueio, rastreamento e devolução de recursos desviados por meio do Pix. Mais recentemente, determinou o encerramento das contas-bolsão usadas irregularmente. A regulação acompanhou, assim, a transformação dos mercados, dos agentes e das tecnologias financeiras. O direito penal, nesse meio-tempo, segue preso a um passado distante.

O Congresso tem respondido a esse quadro, mas de forma equivocada. Tramitam projetos de lei pontuais, cada um reagindo a um episódio específico: um tipifica no Código Penal a gestão fraudulenta

de fundos de investimentos por causa do caso Banco Master, outro endurece a Lei de Lavagem de Dinheiro, um terceiro fecha a lacuna das contas de passagem. Cada iniciativa, isoladamente, tem seu mérito, mas, no conjunto, repetem o padrão que criou o problema: reforma pontual sobre reforma pontual, sem reorganizar o sistema como um todo. E não é a primeira vez que isso acontece. Já em 2020, um grupo de juristas apresentou ao Congresso uma proposta técnica de reforma integral da lei, mas nenhum dos projetos então apresentados avançou.

O Brasil precisa de uma nova lei de crimes financeiros, abrangente e não pontual. Esse trabalho não pode ficar a cargo só dos juristas, nem só dos reguladores.

Reguladores, isoladamente, tendem a criar tipos penais de difícil aplicação prática. Juristas correm o risco de se distanciar das necessidades que só quem regula o mercado financeiro vivencia de perto. É tarefa que exige que ambos atuem em conjunto.

Essa nova lei deveria observar, entre outras, duas premissas. A primeira é não repetir o erro do passado: abusar da estrutura dos tipos penais abertos e dos crimes de perigo abstrato. Estes só se justificam quando uma conduta certa e determinada, já praticada tantas e tantas vezes, tenha reiteradamente lesado o bem jurídico protegido a ponto de já ser possível punir a mera conduta, de forma antecipada, para maximizar sua proteção. Isso não se revela fácil de comprovar num subsistema penal como o dos crimes econômicos.

A segunda premissa é lembrar que o direito penal é subsidiário e fragmentário: a proteção de ordens, sistemas e políticas econômicas deve se dar, primariamente, por normas de regulação financeira, e não pela legislação penal, que, para essa tarefa, é simplesmente ineficaz.

Nenhuma dessas questões comporta solução simples, e todas merecem ser debatidas com profundidade por juristas, reguladores, mercado e sociedade civil. Mas a alternativa em curso, remendar escândalo após escândalo, uma lei de 1986, já demonstrou, em quatro décadas, que não funciona. Um país que mudou tanto quanto o Brasil não pode seguir protegendo seu sistema financeiro com as ferramentas de um tempo que já passou.

Rodrigo Falk Frago, doutor em Direito Penal pela USP, é sócio do Frago Advogados.