



## **INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS**

### **PARECER DA COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO PENAL**

#### **Indicação nº 028/2021**

**Relator:** Claudio Bidino

**Objeto:** O presente parecer versa sobre o Projeto de Lei nº 744/2021, de autoria do Deputado Federal Celso Russomanno, por meio do qual se pretende revogar o artigo 2º, IX, da Lei nº 1.521, bem como inserir no ordenamento jurídico brasileiro dois novos tipos penais mais adequados à gravidade das pirâmides financeiras, sendo um no artigo 4º, VIII, da Lei nº 8.137/90 e o outro no artigo 24-A da Lei nº 7.492/86.

#### **EMENTA:**

PL 744/2021. PROPOSTA LEGISLATIVA QUE PRETENDE REVOGAR O ART. 2º, IX, DA LEI 1.521/51 E INSERIR NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO DOIS NOVOS TIPOS PENAIIS MAIS ADEQUADOS À GRAVIDADE DAS PIRÂMIDES FINANCEIRAS, SENDO UM NO ART. 4º, VIII, DA LEI 8.137/90 E O OUTRO NO ART. 24-A DA LEI 7.492/86.

1. Os diversos modelos de pirâmides financeiras que coexistem atualmente são mais lesivos do que os que surgiram no início da década de 1930, representando um risco para o patrimônio das pessoas diretamente envolvidas e ainda para o funcionamento de setores essenciais da sociedade.
2. Não se pode reputar como justa, adequada e proporcional a cominação para essa criminalidade de uma pena de somente 06 meses a 02 anos de detenção, que é reservada às infrações de menor potencial ofensivo.
3. Parecer pela aprovação parcial do PL 744/2021, tão somente para que seja acolhida a proposta de revogação do artigo 2º, inciso IX, da Lei nº 1.521/51, o que, por si só, possibilitará a incidência de outros tipos penais mais adequados à gravidade dessas condutas.
4. Demais propostas que devem ser rejeitadas, não apenas porque não restou demonstrada a necessidade da criação de novos tipos penais autônomos para lidar especificamente com essa criminalidade, mas também porque as suas respectivas redações se mostram problemáticas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Pirâmide Financeira – Esquema Ponzi - Marketing Multinível - Crimes contra a Economia Popular – Direito Penal Econômico

## **RELATÓRIO**

Trata-se de Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 744/21, de autoria do Deputado Federal Celso Russomanno, que visa alterar o enquadramento penal do crime de pirâmide financeira, por meio de modificações na Lei nº 1.521/51 (Lei dos Crimes contra a Economia Popular), na Lei nº 8.137/90 (Lei dos Crimes contra a Ordem Tributária, Econômica e contra as Relações de Consumo) e na Lei nº 7.492/86 (Lei dos Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional).

Alega-se, na justificação da proposta legislativa, que a vigente adequação típica das chamadas pirâmides financeiras no inciso IX, do artigo 2º, da Lei nº 1.521/51 careceria de efetividade na repressão e prevenção delitiva, pois a baixa pena abstrata atualmente cominada não conseguiria fazer frente aos graves riscos sociais oriundos dessa prática criminosa. Destaca-se, ainda, que a Lei de Crimes contra a Economia Popular remonta a um período anterior ao surgimento da rede mundial de computadores, razão pela qual seria demasiadamente branda para lidar com ações fraudulentas praticadas em ambientes virtuais, dotadas de maior velocidade e projeção.

Sustenta-se então que o objetivo do Projeto de Lei nº 744/21 é basicamente “*o deslocamento do tipo penal para a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990 – Lei dos Crimes contra a Ordem Econômica, quando a repercussão do delito for limitada somente a um estado na federação*” e “*a criação de um tipo penal específico na Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986 – Lei dos Crimes Financeiros, prevendo uma reprimenda penal mais pesada, quando a conduta criminosa tiver repercussão interestadual, ou for cometida mediante o uso da rede mundial dos computadores*”.

Com efeito, almeja-se inicialmente, a revogação do inciso IX, do artigo 2º, da Lei nº 1.521/51 (Lei dos Crimes contra a Economia Popular), que conta com a seguinte redação:

**“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 equivalentes);**

[...]

**Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa, de dois mil a quinhenta mil cruzeiros”.**

Ademais, pretende-se também a inserção do inciso VIII no artigo 4º da Lei nº 8.137/90, a fim de que se passe tipificar como crime contra a ordem econômica, punível com pena de reclusão, de 02 (dois) a 05 (cinco) anos, e multa, a conduta de:

**“VIII – obter ou tentar obter ganho mediante plano ou operação de venda em detrimento de número indeterminado ou determinável de pessoas mediante especulações ou processos fraudulentos e indicação ou afirmação enganosa sobre a existência, a natureza, a qualidade, o retorno ou o risco do produto ou serviço”.**

Por último, aspira-se ainda a introdução do seguinte artigo 24-A na Lei nº 7.492/86:

**“Art. 24-A. Estabelecer, operar, promover ou fazer com que seja promovido plano ou operação de venda, com repercussão interestadual ou mediante o uso da rede mundial de computadores, objetivando a obtenção de ganho em detrimento de número indeterminado ou determinável de pessoas mediante especulações ou processos fraudulentos e indicação ou afirmação enganosa sobre a existência, a natureza, a qualidade, o retorno ou o risco de produto ou serviço.**

**Pena – reclusão, de quatro a oito anos, e multa”.**

Em consulta ao site da Câmara dos Deputados, pode-se constatar que o PL 744/2021 está apensado aos Projetos de Lei de nº 6170/2013, 6206/2013, 6667/2013, 6731/2013, 6775/2013, 7288/2014, 218/2015 e 2315/2019.

Enquanto uma parte das propostas legislativas apensadas ao PL 744/2021 procura regulamentar as atividades de marketing multinível, a outra parte se preocupa justamente com a criminalização das atividades de pirâmide financeira.

Nesse passo, sob a mesma justificativa de que *“a punição prevista pela vetusta lei é ineficaz”*, o Projeto de Lei nº 6731/2013, pretende tipificar a prática de pirâmide financeira como crime contra a ordem econômica, punível com pena de reclusão, de 02 a 05 anos, e multa, introduzindo praticamente o mesmo preceito penal primário previsto pela Lei de Crimes contra a Economia Popular (acrescido apenas da expressão *“pirâmide financeira”* nos exemplos de processos fraudulentos) no inciso III do artigo 4º da Lei nº 8.137/90, que passaria então a vigorar com a seguinte redação:

*“Art. 4º. Constitui crime contra a ordem econômica: [...] III - obter ou tentar obter ganhos ilícitos em detrimento do povo ou de número indeterminado de pessoas mediante especulações ou processos fraudulentos (“pirâmide financeira”, “bola de neve”, “cadeias”, “pichardismo” e quaisquer outros equivalentes)”.*

Já o Projeto de Lei nº 6775/2013, para além de regulamentar as atividades de marketing multinível, almeja tipificar a prática de pirâmides financeiras em dois contextos distintos, com a ampliação das penas abstratas e a inserção de praticamente o mesmo preceito penal primário previsto pela Lei de Crimes contra a Economia Popular (acrescido apenas da expressão *“pirâmide financeira”* nos exemplos de processos fraudulentos) no artigo 2-A da Lei nº 7.492/86 e no artigo 5-A

da Lei nº 8.137/90, punindo-se com mais rigor as condutas praticadas no âmbito de instituições financeiras, *in verbis*:

*“Art. 2º-A. [da Lei nº 7.492/86] 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", "pirâmide financeira" e quaisquer outros equivalentes), caracterizando crime contra o sistema financeiro.*

*Pena: Reclusão, de 3 a 8 anos, e multa.”*

*“Art. 5º-A. [da Lei nº 8.137/90] Constitui crime da mesma natureza 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", "pirâmide financeira" e quaisquer outros equivalentes).*

*Pena: Reclusão de 2 a 5 anos e multa.”*

Finalmente, o Projeto de Lei nº 2315/2019 aspira tipificar a prática de pirâmide financeira, com o acréscimo do seguinte artigo 3-A à Lei de Crimes contra a Economia Popular:

*“Art. 3º-A. É também crime desta natureza criar ou manter pirâmide financeira.*

*Pena – reclusão, de 5 (cinco) anos a 10 (dez) anos, e multa.”*

À luz de todo esse contexto, uma vez que todas essas propostas legislativas tramitam apensadas na Câmara dos Deputados, convém analisar o Projeto de Lei nº 744/21 sem descuidar das alternativas que estão sendo paralelamente oferecidas

É o relatório.

## **OPINIO JURIS**

O Projeto de Lei nº 744/21 parte, de maneira explícita ou implícita, de três premissas fático-jurídicas para defender a necessidade de se aperfeiçoar o enquadramento penal das atividades de pirâmides financeiras: (1) as pirâmides financeiras são especialmente nocivas à sociedade, demandando, por isso, uma resposta penal efetiva e adequada; (2) o ordenamento jurídico tipifica penalmente essas atividades através do artigo 2º, inciso IX, da Lei nº 1.521/51 (Lei dos Crimes contra a Economia Popular); e (3) essa tipificação penal se mostra atualmente defasada e leniente.

Antes de se analisar cada uma das concretas propostas de alteração trazidas pelo Projeto de Lei nº 744/21, importa então examinar se essas três premissas são, de fato, válidas.

Isso se faz particularmente necessário sobretudo porque não parece haver um consenso sobre o que se deve entender por pirâmides financeiras, tampouco sobre qual seria a sua específica danosidade social e muito menos sobre qual seria o seu correto enquadramento típico no ordenamento jurídico brasileiro.

Sendo assim, optou-se por estruturar o presente parecer da seguinte forma. Inicialmente, procurar-se-á identificar em que consistem as chamadas pirâmides financeiras e quais são os particulares riscos que essas atividades oferecem para a sociedade. Ato contínuo, buscar-se-á averiguar em que tipo penal as pirâmides financeiras efetivamente estão sendo enquadradas no ordenamento jurídico brasileiro. Na sequência, cuidar-se-á de examinar o tipo penal previsto no artigo 2º, inciso IX, da Lei nº 1.521/51 (Lei dos Crimes contra a Economia Popular). Por último, serão enfim analisadas as propostas de alteração que estão sendo apresentadas pelo Projeto de Lei nº 744/21, sem descuidar das alternativas que estão sendo paralelamente oferecidas nos demais projetos de lei que estão tramitando apensados.

## • **As Pirâmides Financeiras e a sua Danosidade Social**

As *pirâmides financeiras* nada mais são do que esquemas fraudulentos que, sob os mais distintos formatos, se voltam a atrair investimentos de um número indeterminado de pessoas, com promessas ilusórias de rendimentos financeiros muito acima da média, atrelados ao recrutamento de novos investidores.

Cuida-se de um modelo artificioso de negócio não sustentável porque depende para a sua própria subsistência de um recrutamento contínuo, exponencial e perpétuo de novos investidores. Assim, ante a impossibilidade fática de se aliciarem novos participantes no ritmo necessário para a manutenção do esquema, as pirâmides financeiras não tardam a desmoronar, gerando inevitáveis prejuízos para quase todos os investidores e lucros apenas para os seus idealizadores e para os primeiros poucos recrutados.

Um dos modelos mais tradicionais de pirâmides financeiras é o chamado *Esquema Ponzi*, que se desenvolve através de um processo muito simples: “o facilitador ou golpista manipula e convence as pessoas a investirem dinheiro com ele/ela por meio de várias promessas. Seus investimentos receberão uma taxa de retorno acima da média, que normalmente é especificada para atrair ainda mais as pessoas para o golpe. O facilitador apresenta explicações viáveis para o alto retorno em tão pouco tempo. Alguns dos investidores iniciais recebem o que foi prometido, com a expectativa de que investirão seu dinheiro novamente e dirão a outros para investirem. Para que o esquema funcione, um contínuo fluxo de dinheiro deve existir. O processo começa a ruir quando o número de investidores cai e as pessoas desejam sacar os seus investimentos”<sup>1</sup>.

Outros modelos de pirâmides financeiras que vêm sendo cada vez mais adotados nos últimos anos procuram escamotear a sua real natureza mediante uma proposta de venda de produtos ou serviços,

---

<sup>1</sup> GOSSETT, Jennifer. “Ponzi Schemes”. In: SALINGER, Lawrence (Org.), *Encyclopedia of White-Collar & Corporate Crime – Volume 2*, 2ª Edição, Sage Reference, 2013. Pg. 732.

através, por exemplo, do sistema de marketing multinível, também chamado de marketing de rede. Neles, as pessoas são atraídas a investirem determinada quantia para adquirirem o direito de vender certos produtos ou serviços, e principalmente para receberem também o direito de recrutarem novos participantes e de auferirem comissões em cima das suas respectivas vendas e recrutamentos. No entanto, ao contrário do que ocorre nas organizações que adotam legitimamente, por exemplo, o sistema de marketing multinível, toda a estrutura de remuneração desses modelos se baseia sobretudo no aliciamento de novos participantes, e não nas vendas no varejo<sup>2</sup>.

Há registros de que a origem das pirâmides financeiras remonta ao início do século XX.

No Brasil, em particular, destaca-se que os *embustes piramidais* surgiram na década de 1930, quando algumas cidades teriam sido surpreendidas pelas chamadas *correntes da prosperidade*, que operavam de uma forma muito rudimentar: enviavam-se cartas a cinco pessoas com solicitação de dinheiro. Nestas correspondências, constava uma lista com os nomes e os respectivos endereços de outras cinco pessoas. Quem recebia a carta, deveria enviar uma certa quantia para o primeiro nome da lista. Feito isso, a pessoa deveria então retirar o nome que encabeçava a lista, reorganizar a numeração e inserir o seu próprio nome em quinto lugar. Ato contínuo, a carta deveria ser remetida com a nova listagem a outras cinco pessoas, que deveriam assim agir da mesma forma. Naturalmente, não demorava para que a corrente viesse a ser quebrada e apenas alguns poucos indivíduos viessem a ser beneficiados, em prejuízo da esmagadora maioria<sup>3</sup>.

Todavia, somente a partir do final da década de 60, as pirâmides financeiras passaram a despertar maior atenção das autoridades, de início, nos Estados Unidos da América, precisamente

---

<sup>2</sup> MATTHEWS, Corey. "Using a Hybrid Securities Task to Tackle the Problem of Pyramid Fraud". *Fordham Law Review*, 88 [5], 2020. Pg. 10.

<sup>3</sup> PINHO, Thais Leite Garcia e CÉSAR, Ricardo Augusto Amorim. "Pirâmides Financeiras". *MPMG Jurídico: Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, 2014. Pg. 37.



quando as pirâmides de vendas de produtos ou serviços passaram a se expandir em número e tamanho<sup>4</sup>.

De lá para cá, casos e mais casos de pirâmides financeiras, dos mais variados tipos, passaram a vir à tona, jogando luzes sobre toda a sua acentuada potencialidade lesiva.

No ano de 2004, a Comissão Federal do Comércio dos Estados Unidos (FTC) chegou a publicar uma pesquisa sobre fraudes que apontou que, em especial, as pirâmides de vendas de produtos ou serviços aparecem como o sétimo problema mais reclamado pelos consumidores, com uma estimativa de 2,55 milhões de incidentes e 1,55 milhões de vítimas no ano precedente, tendo afetado então algo em torno de 0,4% e 1,1% da população adulta norte-americana<sup>5</sup>.

Já em 2009, o consultor financeiro septuagenário Bernard Madoff foi condenado à exorbitante pena de 150 anos de prisão, após ter sido revelado em meio à grave crise financeira de 2008 um dos maiores esquemas Ponzi da história, que se sustentou ao longo de décadas e deixou para alguns milhares de investidores um prejuízo total estimado em, pelo menos, 13,2 bilhões de dólares<sup>6</sup>.

Aqui no Brasil, também não faltam registros recentes de possíveis casos de pirâmides financeiras que provocaram vultosos prejuízos a milhares de pessoas.

No final da década de 1990, por exemplo, a empresa Fazenda Reunidas Boi Gordo atraiu investidores para o processo de engorda de bois, prometendo rendimentos extraordinários para quem adquirisse determinados títulos financeiros; rendimentos, esses, que, na realidade,

---

<sup>4</sup> BUSINESS, Small. "Pyramid Schemes: Dare to Be Regulated". *The Georgetown Law Journal*, v. 61, 1973. Pg. 1257.

<sup>5</sup> KEEP, William W. e PETER, J. Vander Nat. "Multilevel marketing and pyramid schemes in the United States: An historical analysis". *Journal of Historical Research in Marketing*, 2014. Pg. 19.

<sup>6</sup> HURT, Christine. "Evil Has a New Name (and a New Narrative): Bernard Madoff". *Michigan State Law Review*, 2009. Não há um consenso sobre o montante exato dos prejuízos sofridos pelos investidores, nomeadamente porque ele varia a depender do método de cálculo. Há quem sustente, porém, que ele pode chegar à casa de 65 bilhões de dólares.

pareciam decorrer da venda de novos títulos. Com a falência da empresa em 2001, mais de 30.000 investidores tiveram um prejuízo que atingiu a casa de 1,2 bilhão de reais. No mesmo período, também no fim da década de 1990, o Grupo Avestruz atraiu investidores para o processo de abate e venda de carne, oferecendo títulos de investimentos com a promessa de lucro de 10% sobre o montante investido no prazo de 18 meses. Uma vez que o lucro prometido, a rigor, também parecia provir do recrutamento de novos investidores, a operação não tardou a se desestruturar e a falência do Grupo Avestruz acabou sendo decretada em 2006, deixando mais de 40 mil pessoas lesadas em várias regiões do país, com um prejuízo total estimado na ordem de 1 bilhão de reais. Outros casos de pirâmides financeiras que ganharam repercussão nacional envolveram a Alpha Clube Brasil, a Firv Consultoria de Recursos Financeiros, a Brasil Container e a Associação de Frutos Terra Brasil<sup>7</sup>.

Com a expansão da internet e mais notadamente das redes sociais, a exploração das pirâmides financeiras tornou-se muito mais dinâmica, ágil e atraente, possibilitando a arrecadação de dezenas de milhões de reais em um curto espaço de tempo. Não por outra razão, de uma hora para a outra, verificou-se uma explosão do número de pessoas físicas e jurídicas investigadas por se engajarem nessa prática delitiva. Assim, tal como atentado por Thais Leite Garcia de Pinho e Ricardo Augusto Amorim César, *“se no final de 2012, poucas pirâmides financeiras proliferavam pelo país, em setembro de 2013, mais de 80 ‘empresas’ já eram investigadas por órgãos governamentais”*<sup>8</sup>.

Ao contrário do que se poderia imaginar à primeira vista, porém, a específica danosidade social das pirâmides financeiras não se resume aos significativos prejuízos econômicos provocados diretamente a um grande número de indivíduos. Ao revés, a sua especial danosidade social vai muito além disso e reside sobretudo no fato de que as pirâmides financeiras minam sobremaneira as relações de confiança necessárias

---

<sup>7</sup> PINHO, Thais Leite Garcia e CÉSAR, Ricardo Augusto Amorim. “Pirâmides Financeiras”. *MPMG Jurídico: Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, 2014. Pg. 38.

<sup>8</sup> Ibidem. Pg. 39.

para o regular desenvolvimento de certas atividades e setores essenciais da sociedade, podendo assim vir a ensejar inestimáveis prejuízos socioeconômicos diretos e indiretos.

Quer dizer, justamente porque as pirâmides financeiras se estruturam a partir da exploração fraudulenta das relações de confiança prevalentes na nossa sociedade, a sua prática pode vir a contribuir, a depender do modelo adotado e também do contexto em que se inserir, para que se espalhe uma sensação de descrédito que é extremamente nociva para determinados núcleos da sociedade, que dependem da confiança para operarem saudavelmente, como é o caso do mercado financeiro e do mercado consumidor.

Quantas pessoas, por exemplo, não deixaram de investir no mercado financeiro após a notícia de que o reconhecido agente financeiro Bernard Madoff teria operado, por décadas, um esquema Ponzi que resultou no prejuízo de milhares de investidores?

E quantas pessoas não evitam se relacionar no seu dia a dia com empresas de marketing de rede por receio de estarem se envolvendo em uma pirâmide financeira? Quantas legítimas empresas de marketing de rede não vão à falência por causa disso?

Há quem diga, inclusive, que as comunidades mais afetadas pelas pirâmides financeiras e por outras fraudes que exploram relações de afinidade são justamente as mais desfavorecidas, justamente porque elas dependem sobremaneira das relações de confiança entre os seus membros para que eles consigam suprir entre si a falta de acesso às formas tradicionais de financiamento<sup>9</sup>.

É inequívoco, portanto, que os diversos formatos de pirâmides financeiras que coexistem atualmente são muito mais lesivos do que os que surgiram no Brasil no início da década de 1930, constituindo uma séria ameaça não apenas para o patrimônio das pessoas diretamente

---

<sup>9</sup> FAIRFAX, Lisa M. ““With Friends Like These...”: Toward a More Efficacious Response to Affinity-Based Securities and Investment Fraud”. *Georgia Law Review*, 36, 2001. Pgs. 113-115.

envolvidas, mas para o funcionamento de determinados núcleos fundamentais da sociedade.

Caminhou bem então o Projeto de Lei nº 744/2021 ao partir da premissa de que as atividades de pirâmides financeiras são especialmente nocivas para sociedade, demandando, por isso, uma resposta penal efetiva e adequada.

### • **Do Enquadramento Típico das Pirâmides Financeiras**

Há uma intensa controvérsia sobre qual seria o correto enquadramento típico das pirâmides financeiras.

Tanto os membros do Ministério Público quanto as autoridades policiais costumam se valer de alguns distintos tipos penais, de forma isolada ou mesmo cumulativa, sem maiores critérios, para capitular as atividades de pirâmides financeiras.

No trabalho intitulado “O MPF de olho nas pirâmides financeiras: saiba como distinguir um investimento financeiro de um golpe”, publicado em 2016<sup>10</sup>, por exemplo, a 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal tratou de elencar os seguintes tipos penais a serem aplicados nos casos de pirâmides financeiras:

- Art. 2º, IX, da Lei nº 1.521/1951 (Crimes contra a Economia Popular) – Obter ou tentar obter ganhos ilícitos em detrimento do povo ou de um 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 cinquenta mil cruzeiros.

- Artigo 171 do Código Penal – Obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer

---

<sup>10</sup>[http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/109602/15\\_O\\_MPF\\_de\\_olho\\_Piramides\\_financeiras.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/109602/15_O_MPF_de_olho_Piramides_financeiras.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

*outro meio fraudulento: Pena – reclusão, de um a cinco anos, e multa.*

*- Artigo 16 da Lei nº 7.492/1986 (Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional) – Fazer operar, sem a devida autorização, ou com autorização obtida mediante declaração falsa, instituição financeira, inclusive de distribuição de valores mobiliários ou de câmbio: Pena – Reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.*

*- Artigo 27-E da Lei nº 6.385/1976 (Crimes contra o Mercado de Capitais) – Atuar, ainda que a título gratuito, no mercado de valores mobiliários, como instituição integrante do sistema de distribuição, administrador de carteira coletiva ou individual, agente autônomo de investimento, auditor independente, analista de valores mobiliários, agente fiduciário ou exercer qualquer cargo, profissão, atividade ou função, sem estar, para esse fim, autorizado ou registrado junto à autoridade administrativa competente, quando exigido por lei ou regulamento: Pena – detenção de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.*

*- Artigo 7º, VII, da Lei nº 8.137/90 (Crimes contra a Ordem Econômica) – Constitui crime contra as relações de consumo: (...) induzir o consumidor ou usuário a erro, por via de indicação ou afirmação falsa ou enganosa sobre a natureza, qualidade do bem ou serviço, utilizando-se de qualquer meio, inclusive a veiculação ou divulgação publicitária: Pena – detenção, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, ou multa.*

Vários outros tipos penais também costumam ser invocados pelos órgãos de persecução penal em casos de pirâmides financeiras, para além dos que foram especificados na publicação da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, dentre os quais merecem ser destacados os que seguem:

*- Artigo 5º da Lei nº 7.492/86 (Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional) – Apropriar-se, quaisquer das pessoas mencionadas no art. 25 desta lei, de dinheiro, título, valor ou qualquer outro bem móvel de que tem a*

*posse, ou desviá-lo em proveito próprio ou alheio: Pena – Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.*

*- Artigo 6º da Lei nº 7.492/86 (Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional) – Induzir ou manter em erro, sócio, investidor ou repartição pública competente, relativamente a operação ou situação financeira, sonegando-lhe informação ou prestando-a falsamente: Pena – Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.*

*- Artigo 7º, II, da Lei nº 7.492/86 (Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional) – Emitir, oferecer ou negociar, de qualquer modo, título ou valores mobiliários: (...) sem registro prévio de emissão junto à autoridade competente, em condições divergentes das constantes do registro ou irregularmente registrados: Pena – Reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos, e multa.*

É certo, todavia, que o Superior Tribunal de Justiça vem lidando com toda essa confusão normativa como uma hipótese de concurso aparente de normas, que está sendo dirimido em favor do tipo penal consagrado no artigo 2º, IX, da Lei nº 1.521/51.

Isto é, para o Superior Tribunal de Justiça, os esquemas de pirâmides financeiras, sejam eles quais forem, se enquadram única e exclusivamente no tipo penal insculpido no artigo 2º, inciso IX, da Lei nº 1.521/1951, que comina a pena de 06 (seis) meses a 02 (dois) anos, e multa, para a conduta de “*Obter ou tentar obter ganhos ilícitos em detrimento do povo ou de um número indeterminado de pessoas mediante especulações ou processos fraudulentos (‘bola de neve’, ‘cadeias’, ‘pichardismo’ e quaisquer outros equivalentes)*”.

No julgamento do Conflito de Competência nº 146.153-SP, realizado em 11 de maio de 2016, por exemplo, a 3ª Seção do Superior Tribunal de Justiça expressou a sua orientação de que a norma penal insculpida no artigo 2º, inciso IX, da Lei nº 1.521/51 predomina sobre as normas penais previstas na Lei nº 7.492/86 (Lei dos Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional), seja porque “*esta Corte tem entendido que ‘No eventual conflito entre as Leis 7.492/86 e 1.521/51, esta deverá*

*prevalecer, por sua especificidade’ (HC 48.121/GO, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, Quinta Turma, julgado em 22/09/2009, DJe 19/10/2009”, seja porque “a captação de recursos decorrentes de ‘pirâmide financeira’ não se enquadra no conceito de ‘atividade financeira’”<sup>11</sup>.*

Já no julgamento do *Habeas Corpus* nº 464.608-PE, realizado em 27 de novembro de 2018, por exemplo, a 6ª Turma do Superior Tribunal de Justiça manifestou a sua compreensão de que o tipo penal previsto no artigo 2º, IX, da Lei dos Crimes contra a Economia Popular prevalece sobre o tipo penal de estelionato, inserido no artigo 171 do CP, porque as pirâmides financeiras se direcionam a um número *indeterminado* de vítimas, deixando ainda consignado que essa conclusão não se altera em nada mesmo nas hipóteses em que algumas vítimas são identificadas (*“Dando-se direcionamento genérico, pela internet, a pessoas físicas ou até jurídicas, a localização de algumas das vítimas não transmuta o crime contra a economia popular em estelionato, nem gera concurso de crimes, pois mero conflito aparente de normas”*)<sup>12</sup>.

Há inúmeros outros precedentes da Corte da Cidadania que reproduzem o entendimento de que incide o artigo 2º, inciso IX, da Lei nº 1.521/51 aos esquemas de pirâmides financeiras, podendo aqui ser citados os seguintes: (i) CC 170.392/SP, 3ª Seção, Rel. Min. Ilan Paciornik, 10.06.20; (ii) HC 293.052-SP, 5ª Turma, Rel. Min. Walter de Almeida Guilherme, j. 05.02.15; (iii) CC 172.834-SP, 3ª Seção, Rel. Min. Felix Fischer, j. 28.08.2020; (iv) CC 172.210-SP, 3ª Seção, Rel. Min. Jorge Mussi, 25.05.2020 (monocraticamente); e (iv) CC 164.796-PE, 3ª Seção, Rel. Min. Sebastião Reis Júnior, j. 01.08.19.

Afigura-se oportuno registrar, porém, que não parece ser correta essa compreensão jurídica.

E isto, desde logo, porque não se vislumbram razões legítimas capazes de afastar, aprioristicamente, a incidência da Lei nº 7.492/86

---

<sup>11</sup> STJ, CC 146.153-SP, 3ª Seção, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, j. 11.05.2016.

<sup>12</sup> STJ, HC 464.608-PE, 6ª Turma, Rel. Min. Néfi Cordeiro, j. 27.11.2018.

para toda e qualquer hipótese de pirâmides financeiras. Ao revés, por se tratar de lei posterior e mais específica, voltada a criminalizar ações praticadas no âmbito de instituições financeiras, entende-se que a Lei nº 7.492/86 deve prevalecer quando se estiver diante de pirâmides financeiras desenvolvidas nesse particular contexto.

Não se concorda, por isso, com os dois argumentos centrais que vêm sendo invocados pelo Superior Tribunal de Justiça, como, por exemplo, no Conflito de Competência nº 146.153/SP, para afastar a incidência da Lei nº 7.492/86 nas hipóteses de pirâmide financeira, quais sejam: (i) o de que, em caso de conflito aparente de normas, a Lei nº 1.521/51 deve prevalecer sobre a Lei nº 7.492/86, por sua suposta especificidade e; (ii) o de que as atividades de pirâmides financeiras não se enquadram no conceito de atividade financeira.

No CC 146.153-SP, a 3ª Seção do Tribunal de Justiça sustentou que *“esta Corte tem entendido que ‘No eventual conflito entre as Leis 7.492/86 e 1.521/51, esta deverá prevalecer, por sua especificidade’*, fazendo então remissão ao precedente HC 48.121/GO, de 22 de setembro de 2009, que nem se referia a uma hipótese de pirâmide financeira e que apelou para suposta especificidade da Lei nº 1.521/51 para resolver o conflito entre artigo 4º, *parágrafo único*, da Lei nº 7.492/86 (*“se a gestão é temerária”*) e o artigo 3º, inciso IX, da Lei nº 1.521/51 (*“gerir fraudulentamente ou temerariamente bancos ou estabelecimentos bancários, ou de capitalizações; sociedade de seguro, pecúlios ou pensões vitalícias, sociedades para empréstimos ou financiamento de construções e de vendas de imóveis a prestações, com ou sem sorteio”*).

Ocorre que esse primeiro argumento lançado pela 3ª Seção do Superior Tribunal de Justiça no âmbito do CC 146.153-SP é duplamente equivocado, isto é, tanto na passagem em que afirma que a Lei 1.521/51 é especial perante a Lei nº 7.492/86, eis que é precisamente o oposto que se verifica, quanto na passagem em que aduz que é esse o entendimento que tem prevalecido no âmbito daquela Corte Superior, quando, na verdade, há inúmeros precedentes versando justamente sobre o artigo 4º



da Lei nº 7.492/86 que, em contraste com o que restou decidido no julgamento do HC 48.121/GO, confirmam que é ele – e não o artigo 3º, IX, da Lei nº 1.521/51 – que se aplica nas hipóteses de gestão temerária (ou fraudulenta) de instituições financeiras, afastando assim, ainda que implicitamente, a alegação de preponderância da Lei nº 1.521/51 por motivo de especialidade<sup>13</sup>.

Por sua vez, no que tange ao segundo argumento aludido no CC 146.153/SP, de que a Lei nº 7.492/86 não incidiria nas hipóteses de pirâmides financeiras porque as suas atividades não se enquadrariam no conceito de atividades financeiras, percebe-se que 3ª Seção não se preocupou em detalhar as razões que a levaram a essa conclusão, que, aliás, é a que prevalece atualmente no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, meramente reproduzindo a ementa do julgamento do HC 293.052/SP, realizado em 05.02.2015, em que se estabeleceu que: “As operações denominadas de ‘pirâmide financeira’, sob o disfarce de ‘marketing multinível’, supostamente com o fim de colocar no mercado consumidor de aparelho de monitoramento de veículo, não constituem atividades financeiras para fins da incidência da Lei n. 7.492/1986, tampouco delito contra o mercado de capitais (Lei n. 6.365/76)”.

Ora, não parece possível acompanhar esse entendimento porque existem diversos modelos de pirâmides financeiras, como, por exemplo, os *Esquemas Ponzi*, que se enquadram indiscutivelmente no abrangente conceito penal de instituição financeira previsto pelo artigo 1º da Lei nº 7.492/1986, segundo o qual:

*“Art. 1º Considera-se instituição financeira, para efeito desta lei, a pessoa jurídica de direito público ou privado, que tenha como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não, a captação, intermediação ou aplicação de recursos financeiros (Vetado) de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, ou a custódia,*

---

<sup>13</sup> A rigor, não há sequer discussão no âmbito do Superior Tribunal de Justiça sobre a incidência do artigo 4º da Lei nº 7.492/86, e não do artigo 3º, inciso IX, da Lei nº 1.521/51, às hipóteses de gestão temerária de instituições financeiras. A propósito: HC 391.053, 6ª Turma, Rel. Min. Sebastião Reis Júnior, j. 30.05.2019; AgRg no REsp 1.374.090/PR, 5ª Turma, Rel. Min. Joel Ilan Paciornik, j. 07.08.18.

*emissão, distribuição, negociação, intermediação ou administração de valores mobiliários.*

*Parágrafo único. Equipara-se à instituição financeira:*

*I - a pessoa jurídica que capte ou administre seguros, câmbio, consórcio, capitalização ou qualquer tipo de poupança, ou recursos de terceiros;*

*II - a pessoa natural que exerça quaisquer das atividades referidas neste artigo, ainda que de forma eventual”.*

E mesmo as pirâmides financeiras que procuram disfarçar a sua real natureza mediante uma proposta de vendas de produtos ou serviços através, por exemplo, do sistema de marketing multinível, a depender de como se estruturam na prática, podem perfeitamente se encaixar nesse abrangente conceito penal de instituição financeira, seja porque podem ser entendidas como atividades de captação ou administração de recursos de terceiros, seja porque podem vir a ser compreendidas como contratos de investimentos coletivos ofertados publicamente e, portanto, como autênticos valores mobiliários, nos termos do artigo 2º, inciso IX, da Lei nº 6.385/1976.

Insta acrescentar que o precedente HC 293.052/SP, que vem sendo reproduzido pelo Superior Tribunal de Justiça sem qualquer fundamentação adicional para embasar o argumento de que as atividades das pirâmides financeiras não se amoldam ao conceito de atividades financeiras, parece nem mais servir a esse propósito. Isto porque esse precedente, também sem apresentar qualquer motivação complementar, basicamente procura se valer de outro precedente que não mais reflete a orientação do tribunal sobre a matéria.

No julgamento do HC 293.052/SP, o Superior Tribunal de Justiça chegou à conclusão de que as atividades das pirâmides financeiras não se amoldam ao conceito de atividades financeiras simplesmente invocando o precedente CC 121.146/MA, de 13 de junho de 2012, que nem sequer tratava de uma hipótese de pirâmide financeira, em que se expressou a orientação de que não constituem atividades financeiras para fins de incidência da Lei nº 7.492/86 “as operações

*denominadas compra premiada ou venda premiada – caracterizadas pela promessa de aquisição de bens mediante formação de grupos, com pagamentos de contribuições mensais e sorteios, cujos contemplados ficam exonerados de adimplir as parcelas restantes”<sup>14</sup>.*

Sucedee que, a partir do julgamento do Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 50.101-BA, realizado em 14 de outubro de 2015, o Superior Tribunal de Justiça alterou o entendimento reproduzido no julgamento do CC 121.146/MA e passou a considerar que as operações de compra e venda premiada caracterizam, sim, atividades financeiras para efeitos penais, por equiparação, a teor do disposto no 1º, parágrafo único, I, da Lei nº 7.492/86, não apenas porque se revestem dos elementos essenciais do consórcio, mas também porque lidam com a captação e a administração de recursos de terceiros<sup>15</sup>.

Ou seja, o que se vê atualmente é que o Superior Tribunal de Justiça vem repetindo em seus julgados que a Lei nº 7.492/86 não incide nas hipóteses de pirâmides financeiras, de maneira acrítica, sem se preocupar em explicitar as razões dogmáticas que o teriam levado a essa conclusão, simplesmente fazendo remissão a precedentes já superados no âmbito da própria Corte Superior.

Não obstante tudo isso, independentemente do entendimento jurídico que nos pareça mais correto, fato é que o Superior Tribunal de Justiça, que recebeu da Constituição Federal a valiosa missão de garantir a aplicação uniforme da legislação federal, tem posicionamento firmado no sentido de que incide apenas o artigo 2º, IX, da Lei nº 1.521/51, nas hipóteses de pirâmides financeiras.

Daí porque, nesses termos, também seguiu bem o Projeto de Lei nº 744/2021 ao partir dessa premissa.

---

<sup>14</sup> STJ, CC 121.146-MA, 3ª S, Rel. Min. Sebastião Reis Júnior, j. 13.06.12.

<sup>15</sup> RHC 50.101, 3ª S, Rel. Min. Félix Fischer, j. 14.10.15. É bastante esclarecedor o seguinte trecho do voto da Exma. Min. Maria Thereza de Assis Moura, na linha do voto do Min. Relator: “Não é necessário, pois, para que a atividade examinada seja considerada como própria de instituição financeira, que se reconheça a sua natureza jurídica de consórcio. Basta que exista captação e administração de recursos de terceiros”.

• **O Tipo Penal Previsto no Artigo 2º, inciso IX, da Lei nº 1.521/1951**

O tipo penal insculpido no artigo 2º, IX, da Lei nº 1.521/51 estabelece que é crime contra a economia popular “*obter ou tentar obter ganhos ilícitos em detrimento do povo ou de um número indeterminado de pessoas mediante especulações ou processos fraudulentos (‘bola de neve’, ‘cadeias’, ‘pichardismo’ e quaisquer outros equivalentes)*”.

Trata-se de um amplo tipo penal, que tem caráter supletivo, pois abarca “*qualquer ludibrio ou maquinação lesiva da bolsa do povo (ou de um número indeterminado de pessoas)*” que não tenha sido criminalizado pelo demais artigos da Lei nº 1.521/51<sup>16</sup>.

Basicamente, estão compreendidos nesse abrangente tipo penal dois grandes grupos de condutas que ostentam os mais distintos níveis de danosidade social. Quer dizer, estão abarcadas neste dispositivo tanto as mais diversas condutas daqueles que obtêm ou tentam obter ganhos ilícitos em detrimento do povo ou de um número indeterminado de pessoas *mediante especulações*, como é o caso, por exemplo, dos cambistas, quanto as mais variegadas condutas daqueles que obtêm ou tentam obter ganhos ilícitos em detrimento do povo ou de um número indeterminado de pessoas *mediante processos fraudulentos*. Neste último caso, muito embora a redação típica faça referência nominal a algumas modalidades de pirâmides financeiras da década de 1930 para auxiliar o intérprete na compreensão do alcance da norma, insta esclarecer que a sua incidência não vem se limitando às hipóteses de pirâmides financeiras, tendo atingido desde a sua origem um amplo leque de comportamentos fraudulentos, como, por exemplo, a venda de bilhetes de rifa de objeto inexistente e o comércio de balas com figurinhas grátis, sonegando-se algumas delas para impedir que os compradores consigam completar os seus respectivos álbuns<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Aplicam-se aqui os comentários de Nelson Hungria ao artigo 3º, inciso III, do Decreto-Lei nº 869/38, que foi primeiro diploma normativo que tipificou, de forma sistematizada, os crimes contra a economia popular, (HUNGRIA, Nelson. *Dos Crimes contra Economia Popular*, Livraria Jacintho, 1939. Pg. 72).

<sup>17</sup> MONTECCA, Pachol. *Crimes contra a Economia Popular e sua Repressão*, Saraiva, 1985. Pgs. 22-24.

A pena cominada pelo artigo 2º, inciso IX, da Lei nº 1.521/1951 é de detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa, de dois mil a cinquenta mil cruzeiros.

É bem verdade que essa pena parece ser justa, adequada e proporcional para a prevenção e repressão de algumas condutas que porventura se enquadrem na primeira parte do tipo penal, isto é, que tenham sido praticadas *mediante especulações*. A aplicação dessa pena para quem pratica cambismo em eventos não desportivos, culturais, por exemplo, não soa desarrazoada, sendo, inclusive, bastante similar à pena prevista pelo artigo 41-F do Estatuto do Torcedor para a prática de cambismo no âmbito de eventos esportivos<sup>18</sup>.

No entanto, não parece ser possível chegar à mesma conclusão no tocante às condutas que eventualmente se amoldem à segunda parte do tipo penal, isto é, que tenham sido praticadas *mediante processos fraudulentos*, sobretudo, se levarmos em consideração que a doutrina e a jurisprudência vêm concebendo esse segundo trecho do tipo penal como uma *modalidade do crime de estelionato*<sup>19</sup>, dirigida a um número indeterminado de pessoas, que, por força do princípio da especialidade, prepondera sobre o tipo penal insculpido no artigo 171 do Código Penal mesmo na hipótese de *localização de algumas vítimas*<sup>20</sup>.

Não se afigura, assim, justo, adequado e proporcional cominar uma pena de somente 06 (seis) meses a 02 (dois) anos de detenção, e multa, para quem se vale de um expediente fraudulento para obter ou

---

<sup>18</sup> Artigo 41-F da Lei nº 10.671/2003: Vender ingressos de evento esportivo, por preço superior ao estampado no bilhete. – Pena: reclusão de 1 (um) a 2 (dois) anos e multa.

<sup>19</sup> OLIVEIRA, Elias de. *Crimes contra a Economia Popular*, Livraria Freitas Bastos, 1952. Pgs. 94/95. *In verbis*: “É, como se vê, uma modalidade do crime de estelionato, previsto no art. 171 do Código Penal: - Obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento”. Éste é praticado contra o indivíduo; aquele é cometido contra o povo ou indeterminado número de pessoas. O traço vivo de ambos é a burla, o ardil ou a manobra fraudulenta, armados a captar a credulidade alheia. A atividade dos enliçadores e burlões pode assumir, em qualquer dêles, variadíssimas formas fraudulentas. Não que não haja diferenças de características entre o estelionato e a burla contra a bolsa do povo: o primeiro admite a tentativa; quanto a éste, o simples tentar já é consumir; num, o dano deve ser sempre efetivo, concreto, ao passo que, no outro, pode ser apenas potencial ou de perigo, em uma de suas figuras”.

<sup>20</sup> STJ, HC 464.608-PE, 6ª Turma, Rel. Min. Nefi Cordeiro, j. 27.11.18.

tentar obter uma vantagem ilícita em detrimento de um grande e indeterminado número de pessoas, quando se percebe, por exemplo, que o artigo 171 do Código Penal estipula uma pena muito superior para quem se utiliza de uma manobra fraudulenta para tentar obter uma vantagem indevida em prejuízo de um único indivíduo - pena, essa, de 01 (um) a 05 (cinco) anos de reclusão, e multa, quando o agente tiver sucesso na obtenção da vantagem almejada.

A toda evidência, especialmente nos casos em que algumas vítimas e os seus respectivos prejuízos são identificados, a finalidade mais reprovável do agente de atingir um indeterminado número de pessoas, bem como a maior potencialidade lesiva da fraude jamais poderiam justificar a imposição de uma penalidade muito mais branda para essa *modalidade do crime de estelionato*.

Em particular, não se pode reputar como juridicamente apropriada a imposição de uma pena de somente 06 (meses) a 02 (dois) anos de detenção para as complexas atividades de pirâmides financeiras desenvolvidas ao longo das últimas décadas, que vêm produzindo prejuízos socioeconômicos diretos e indiretos cada vez mais frequentes, significativos e difusos, sobretudo após o avanço da internet e das redes sociais, não se assemelhando em nada com os rudimentares embustes piramidais da década de 1930, alguns dos quais acabaram por ser nominados no artigo 2º, IX, da Lei nº 1.521/51<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Elias de Oliveira é quem melhor explica cada um dos modelos de pirâmides financeiras nominados no artigo 2º, inciso IX, da Lei nº 1.521/51, *in verbis*: ““A ‘bola de neve’ é um sistema cooperativo de venda, em que o povo sai sempre logrado, iludido em sua boa-fé. Quem melhor o definiu, explicativamente foi Donà: ‘É a organização de um engano contra o público, pelo qual, com a sedutora promessa de ceder por preço exíguo um objeto de notável valor, se induz alguém à aquisição de bilhetes especiais, fazendo-o assumir a incumbência – se quer alcançar o prêmio – de, por sua vez, induzir outras pessoas a iguais compras, sob as mesmas condições. Um negociante, por exemplo, promete entregar uma bicicleta por dez liras e emite títulos por tal quantia, aos quais são anexos cinco cupões do mesmo valor. O primeiro comprador paga, portanto, sessenta liras, das quais pode logo recuperar cinquenta, passando adiante os cinco cupões, respectivamente destinados a idêntica distribuição; e, quando os cinco adquirentes houverem pago a sua cota (mantida a obrigação de colocar seus cupões), o afortunado primeiro comprador receberá a bicicleta; mas a decepção será para os compradores sucessivos, que acabarão fatalmente por não encontrar como colocar os cupões, pois a rêde se estenderá prodigiosamente, e um vasto número dêles, embora haja pago, não receberá coisa alguma. As ‘cadeias’ são um ardil conhecido, vez por outra aparecendo com ares de novidade. São uma espécie de capitalização captadora em que os últimos sempre ficam espoliados. Têm tido formas variadas. Uma delas consiste em receber a organização

Note-se que, para se chegar a essa constatação, não é preciso recorrer a estudos empíricos sobre a adequação dessa moldura penal para a prevenção e repressão das pirâmides financeiras. Basta fazer uma análise comparativa de tipos penais que guardam alguma semelhança com essas atividades e seguir os parâmetros adotados pelo próprio ordenamento jurídico-penal brasileiro.

Assim, se o próprio ordenamento jurídico-penal brasileiro considera, por exemplo, que a pena principal necessária para a prevenção e repressão do crime de estelionato, previsto no artigo 171 do CP, é de 01 a 05 anos de reclusão, que a pena principal adequada para a prevenção e repressão do crime de induzir o consumidor a erro por afirmação enganosa, previsto no artigo 7º, VII, da Lei nº 8.137/90, é de 02 a 05 anos de reclusão, bem assim que a pena principal apropriada para a prevenção e repressão do crime de induzir investidor a erro mediante informação falsa, previsto no artigo 6º da Lei nº 7.492/86, é de 02 a 06 anos de reclusão, não se pode reputar como suficiente para a prevenção e repressão das não menos lesivas atividades de pirâmides financeiras uma pena de somente 06 meses a 02 anos de detenção, que é reservada às infrações penais de menor potencial ofensivo.

É por isso então que se entende que o Projeto de Lei nº 744/21 também agiu bem ao partir da premissa de que a baixa penalidade prevista no artigo 2º, IX, da Lei nº 1.521/51 carece de efetividade na prevenção e repressão das pirâmides financeiras.

Pois bem. Uma vez confirmada a validade das três premissas adotadas pelo Projeto de Lei nº 744/2021 para defender a necessidade de se aperfeiçoar o enquadramento penal das atividades de pirâmides

---

depósitos em dinheiro, para restituí-los, dentro de curto prazo – uma semana ou uma quinzena – duplicados ou triplicados. Forma-se a ‘cadeia’, a partir dos primeiros depositantes, numa sucessividade multiplicadora que pode subir ao infinito. É claro que, se a mesma interrompe – o que fatalmente acontece – os últimos saíram burlados. O ‘pichardismo’, assim chamado como derivação do nome de seu autor, o italiano Manuel Severo Pichardo, é uma espécie de sistema reintegrativo. Enliça os incautos, prometendo restituir aos compradores, ao fim de algum tempo, as quantias pagas. Mas, como não será possível pagar aos fornecedores de mercadorias e restituir o dinheiro das compras, o plano fraudulento acarreta, afinal, uma enorme lesão ao patrimônio do povo, enquanto o autor da fraude se locupleta”. (OLIVEIRA, Elias de. *Crimes contra a Economia Popular*, Livraria Freitas Bastos, 1952. Pgs. 95/96).

financeiras, passa-se enfim a analisar as específicas alterações legislativas que estão sendo propostas.

• **Das Alterações Legislativas Propostas pelo Projeto de Lei nº 744/21**

O Projeto de Lei nº 744/2021 propõe basicamente três alterações legislativas:

(i) a revogação do artigo 2º, IX, da Lei nº 1521/51;

(ii) a introdução do inciso VIII no artigo 4º da Lei nº 8.137/90, a fim de que se passe a tipificar como crime contra a ordem econômica, punível com pena de 02 (dois) a 05 (cinco) anos de reclusão, e multa, a conduta de: *“obter ou tentar obter ganho mediante plano ou operação de venda em detrimento de número indeterminado ou determinável de pessoas mediante especulações ou processos fraudulentos e indicação ou afirmação enganosa sobre a existência, a natureza, a qualidade, o retorno ou o risco do produto ou serviço”*.

(iii) a introdução do artigo 24-A na Lei nº 7.492/86, a fim de que se passe a tipificar como crime contra o sistema financeiro nacional, punível com pena de 04 a 08 anos de reclusão, e multa, a conduta de *“Estabelecer, operar, promover ou fazer com que seja promovido plano ou operação de venda, com repercussão interestadual ou mediante o uso da rede mundial de computadores, objetivando a obtenção de ganho em detrimento de número indeterminado ou determinável de pessoas mediante especulações ou processos fraudulentos e indicação ou afirmação enganosa sobre a existência, a natureza, a qualidade, o retorno ou o risco de produto ou serviço”*.



Antes de mais nada, cumpre observar que, ao contrário do que consta na justificção apresentada pelo Deputado Celso Russomanno, o Projeto de Lei nº 744/2021 não propõe simplesmente “*o deslocamento do tipo penal [previsto no artigo 2º, inciso IX, da Lei nº 1.521/51] para a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990 – Lei dos Crimes contra a Ordem Econômica, quando a repercussão do delito for limitada somente a um estado de federação*” (para além da “*criação de um tipo penal específico na Lei nº 7.492. de 16 de junho de 1986 – Lei dos Crimes Financeiros, prevendo uma reprimenda muito mais pesada, quando a conduta criminosa tiver repercussão interestadual, ou for cometida mediante o uso da rede mundial de computadores*”).

Não se pode falar, assim, em um simples “*deslocamento*” precisamente porque o tipo penal que se pretende introduzir no inciso VIII, do artigo 4º, da Lei nº 8.137/90 é mais restrito do que o atualmente previsto no artigo 2º, inciso IX da Lei nº 1.521/51.

Enquanto o abrangente tipo penal insculpido no artigo 2º, IX, da Lei nº 1.521/51 versa sobre qualquer atividade de pirâmide financeira e ainda sobre as mais diversas condutas daqueles obtêm ou tentam obter ganhos ilícitos em detrimento do povo ou de um número indeterminado de pessoas mediante especulações ou processos fraudulentos, o tipo penal que o Projeto de Lei nº 744/21 objetiva introduzir na Lei nº 8.137/90 contém alguns elementos normativos adicionais que limitam a sua incidência apenas a certos modelos bastante específicos de pirâmides financeiras - conhecidos como pirâmides de venda – e a outros esquemas similares, que também se valem de especulações ou processos fraudulentos “*mediante plano ou operação de venda*” e a “*indicação ou afirmação enganosa sobre a existência, a natureza, a qualidade, o retorno ou o risco do produto ou serviço*”.

Desta feita, não sendo um mero deslocamento de tipo penal o que está sendo efetivamente almejado pelo Projeto de Lei nº 744/21, mister se faz examinar separadamente as alterações legislativas que estão sendo perseguidas.

Quanto à primeira alteração proposta, de revogação do artigo 2º, IX, da Lei nº 1.521/51, parece-nos que ela merece ser acolhida não apenas porque, como ressaltado anteriormente, o seu preceito primário é demasiadamente amplo e abarca condutas que ostentam graus muito distintos de danosidade social, o que não soa recomendável à luz dos princípios da individualização legal da pena e sobretudo da proporcionalidade, mas também porque o seu preceito secundário comina uma pena branda e incompatível com a gravidade de boa parte das condutas que se enquadram nesse tipo penal, em especial, das que são praticadas mediante processos fraudulentos.

Com a revogação do artigo 2º, IX, da Lei nº 1.521/51, outros dispositivos em vigor poderão vir a ser empregados na prevenção e repressão de grande parte das condutas que hoje vêm sendo enquadradas nesse tipo penal.

As condutas que se voltam a obter ganhos ilícitos em detrimento de um número indeterminado de pessoas *mediante processos fraudulentos*, como é o caso das pirâmides financeiras, por exemplo, poderão vir a ser eventualmente reprimidas, a depender contexto em que praticadas e dos rumos jurisprudenciais, por intermédio de outros tipos penais mais adequados à sua gravidade, consagrados, por exemplo, no artigo 171 do Código Penal, no artigo 7º, inciso VII, da Lei nº 8.137/90 e no artigo 6º da Lei nº 7.492/86.

Convém advertir, no entanto, que a revogação do artigo 2º, inciso IX, da Lei nº 1.521/51 poderá acarretar a descriminalização de alguns comportamentos que não se amoldam em outros tipos penais vigentes, como parece ser o caso, por exemplo, das condutas de cambismo no âmbito de eventos não esportivos.

Destarte, se não for essa a sua intenção, caberá ao Parlamento avaliar se a revogação desse dispositivo não deveria vir acompanhada da introdução de algum tipo penal voltado a incidir sobre certas condutas que acabarão por ser descriminalizadas.

Já no que diz respeito às duas propostas restantes, que visam à introdução no ordenamento jurídico brasileiro de dois tipos penais mais centrados nas atividades das pirâmides financeiras, sendo um no artigo 4º, VIII, da Lei nº 8.137/90 e o outro no artigo 24- A da Lei nº 7.492-86, parece-nos que elas **não** merecem ser acolhidas.

Não se descarta que a mera revogação do artigo 2º, inciso IX, da Lei nº 1.521/51, embora importante e necessária, pode ainda não se mostrar suficiente para assegurar uma resposta penal adequada e efetiva às atividades das pirâmides financeiras.

Contudo, ainda que se venha a concluir nesse sentido, não está demonstrado por ora que a solução para esse possível problema passa invariavelmente pela introdução no ordenamento jurídico brasileiro de novos tipos penais autônomos, e não, por exemplo, pela realização de ajustes em tipos penais já existentes.

Não é demais lembrar que se está lidando com uma matéria extremamente complexa e muito pouco debatida no âmbito acadêmico-científico brasileiro, o que demanda ainda mais prudência no exercício da atividade legiferante.

Acrescente-se ainda que os dois tipos penais propostos no Projeto de Lei nº 744/21 não merecem ser aprovados também porque apresentam uma redação confusa, com a adoção de alguns elementos normativos que acabam inclusive por aproximá-los, em alguma medida, do tipo penal previsto no artigo 7º, inciso VII, da Lei nº 8.137/90, promovendo-se instabilidade jurídica.

Não parece, assim, existir uma distinção sensível entre a conduta de *“induzir o consumidor ou o usuário a erro, por via de indicação ou afirmação enganosa sobre a natureza, qualidade do bem ou serviço”* (artigo 7º, inciso VII, da Lei nº 8.137/90) e a conduta de *“tentar obter ganho mediante [...] operação de venda em detrimento de número indeterminado ou determinável de pessoas mediante [...] processos fraudulentos e indicação ou afirmação enganosa sobre [...] a natureza, a*

*qualidade [...] do produto ou serviço*” (trecho da redação proposta para o inciso VIII, do artigo 4º, da Lei nº 8.137/90).

Não bastasse isso, os dois novos tipos penais que estão sendo propostos exibem redações que nem sequer refletem as características essenciais das pirâmides financeiras e que ainda acabam por contemplar tão somente determinadas modalidades bastante específicas dessa criminalidade, as chamadas pirâmides de venda, deixando de fora injustificadamente todas as demais.

Ora, se a intenção é criar novos tipos penais no ordenamento jurídico, o mínimo que se poderia esperar é que as suas redações típicas reproduzissem melhor os traços distintivos dessa criminalidade e que fossem abrangentes o suficiente para abarcar também, ao menos, outras espécies de pirâmides financeiras não menos comuns e lesivas, como é o caso dos Esquemas Ponzi, por exemplo.

Em particular, o tipo penal que se pretende introduzir no artigo 24-A da Lei nº 7.492/86 revela-se ainda mais problemático por algumas razões complementares.

Saliente-se, assim, desde logo, que não parece razoável a introdução de um tipo penal autônomo que atribua uma pena ainda mais alta para as pirâmides financeiras que se desenvolvam mediante o uso da rede mundial de computadores, pois são cada vez mais raras as atividades financeiras que não se valem, de alguma forma, da *internet*. A utilização da rede mundial de computadores, na prática, acaba sendo uma circunstância ínsita às pirâmides financeiras da atualidade, não se prestando, por isso, para agravar a pena.

Ademais, também não se vê justificativa para a excessiva moldura penal atribuída para esse tipo penal, com a previsão de uma pena mínima superior inclusive à cominada para outros tipos penais de notória gravidade, como é o caso, dos tipos penais de corrupção passiva (art. 317 do Código Penal), gestão fraudulenta (art. 4º, *caput*, da Lei nº 7.492/86) e tortura (art. 1º da Lei nº 9.455/97).

Por fim, não se concorda também com a distinção feita pelo Projeto de Lei nº 774/21 ao pretender introduzir apenas essa modalidade qualificada de pirâmide financeira na Lei nº 7.492/86, que versa sobre a prática de crimes no âmbito de instituições financeiras. Afinal, a “*repercussão interestadual*” e o “*uso da rede mundial de computadores*” não são circunstâncias que denotam que certas atividades foram desenvolvidas no âmbito de instituições financeiras, tal como conceituadas pelo artigo 1º da Lei nº 7.492/86.

Antes de encerrar, malgrado não seja este o objeto central do presente parecer, insta registrar, por oportuno, que as demais propostas de tipificação que tramitam apensadas ao PL 744/21 padecem de vícios ainda mais graves nas suas respectivas redações.

Os Projetos de Lei nº 6731/13 e 6775/13, por exemplo, almejam tipificar as atividades de pirâmides financeiras meramente aumentando a pena e deslocando para outros diplomas normativos praticamente o mesmo preceito primário contido no artigo 2º, IX, da Lei nº 1.521/51 (acrescido apenas da expressão “*pirâmide financeira*” nos exemplos de processos fraudulentos), que se afigura problemático não apenas porque, como dito, é demasiadamente abrangente, mas também porque não abre mão de exemplos arcaicos de pirâmides financeiras da década de 1930 que já caíram em desuso.

Por sua vez, o Projeto de Lei nº 2315/19 pretende tipificar as atividades de pirâmides financeiras simplesmente atribuindo uma elevada pena de 05 (cinco) a 10 (dez) anos de reclusão, e multa, para a conduta de “*criar ou manter pirâmide financeira*”, sem se preocupar sequer em esclarecer o que se deve entender por pirâmide financeira, o que está em desacordo com o princípio da legalidade sobretudo porque inexistente um conceito fechado de pirâmide financeira.

Em suma, conclui-se então que merece ser **parcialmente aprovado** o Projeto de Lei nº 744/2021, **tão somente, para que seja acolhida a proposta de revogação do artigo 2º, IX, da Lei nº 1.521/51;**

manifestando-se, por consequência, pela rejeição das propostas que visam à introdução do inciso VIII no artigo 4º, da Lei nº 8.137/90 e do artigo 24-A na Lei nº 7.492/86.

## **CONCLUSÃO**

Ao fio do exposto, o parecer é pela **aprovação parcial** do Projeto de Lei nº 744/2020, **tão somente, para que seja acolhida a proposta de revogação do artigo 2º, inciso IX, da Lei nº 1.521/51**, o que, por si só, possibilitará a incidência de outros tipos penais mais adequados à gravidade das pirâmides financeiras.

Manifesta-se, assim, pela rejeição das duas propostas restantes, que visam à introdução no ordenamento jurídico brasileiro do inciso VIII no artigo 4º, da Lei nº 8.137/1990 e do artigo 24-A na Lei nº 7.492/1986, não apenas porque não restou demonstrada a necessidade da criação de novos tipos penais autônomos para lidar com essa específica criminalidade, mas também porque as suas respectivas redações são problemáticas.

Por derradeiro, enfatiza-se que é premente colmatar a lacuna que atualmente existe no ambiente acadêmico-científico brasileiro, com a promoção de estudos aprofundados sobre as perniciosas atividades das pirâmides financeiras, pois somente assim será possível eventualmente estruturar novas medidas que se mostrem adequadas e efetivas na prevenção e repressão dessa criminalidade.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 09 de agosto de 2021.

CLAUDIO BIDINO  
OAB 145.100