

OS CRIMES CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO E O REGIME DE COGESTÃO COOPERATIVA: DESAFIOS ENTRE A DEMOCRATIZAÇÃO ECONÔMICA E A (IN)EFICIÊNCIA

THE CRIMES AGAINST THE NATIONAL FINANCIAL AND THE COOPERATIVE CO-MANAGEMENT REGIME: CHALLENGES BETWEEN THE ECONOMIC DEMOCRATIZATION AND THE (IN)EFFICIENCY

Renata Rodrigues de Pádua*

RESUMO

Os crimes contra o sistema financeiro nacional estão previstos na Lei 7.492, de 1986 e são de competência da Justiça Federal por expressa disposição constitucional e legal. O sistema financeiro possui estrutura complexa, amplamente normatizada e congrega um subsistema menor: o sistema nacional de crédito cooperativo. Ambos são elementos da ordem econômica, vocacionada a efetivar o compromisso de democratização econômica e os objetivos acolhidos pela Constituição. O sistema nacional de crédito cooperativo, além de deter responsabilidade social maior, traz particularidades que são próprias e específicas em razão de seu desenvolvimento fático e normativo, havendo, em sua composição, desde 2009, cooperativas responsáveis por executar parcela de supervisão cooperativa (ente de supervisão local). O Banco Central continua sendo o ente de supervisão principal (modelo de supervisão auxiliar). Para tanto, são vários os instrumentos de que dispõe aquele ente local e um deles é o instituto da cogestão ou administração compartilhada. O objetivo deste artigo é pesquisar a interface entre ordem econômica na sociedade da segunda modernidade, os crimes contra o sistema financeiro nacional e o regime de cogestão cooperativa.

PALAVRAS-CHAVE

Crime. Cooperativa de Crédito.

SUMÁRIO

1. Do sistema financeiro e da ordem econômica na sociedade da segunda modernidade. 1.1. Da Lei 7.492, de 1986 e sua relação com a ordem econômica na sociedade da segunda modernidade. 1.2. Do Sistema Financeiro Nacional e do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo. 2. Um primeiro olhar para a prática. 3. *Natureza jurídica* como definição por gênero e diferença específica.

REFERÊNCIA: PÁDUA, Renata Rodrigues. Os crimes contra o sistema financeiro e o regime de cogestão cooperativa: desafios entre a democratização econômica e a (in)eficiência. *Res Severa Verum Gaudium*, v. 3, n. 1, Porto Alegre, p. 71-91, mar. 2017.

ABSTRACT

The crimes against the national financial system in Brazil are defined by the Law 7492 of 1986 and are tried before the Federal Justice by express constitutional and legal provisions. The financial system has a complex structure, largely regulated and has a smaller subsystem: the national cooperative credit system. Both are elements of the economic order, which aims to give effect to the commitment to economic democratization and objectives upheld by the Constitution. The national cooperative credit system, besides having greater social responsibility, brings characteristics that are unique and special because of its factual and legal development, having in its composition, since 2009, cooperatives responsible for performing part of cooperative oversight (regional supervision). The Central Bank continues to be the main supervisory entity (auxiliary supervision). Therefore, there are several instruments available to that first place and one is the co-management of the institute or shared management. The purpose of this article is to research the interface between economic order in society of the second modernity, crimes against the financial system and the cooperative co-management regime.

KEYWORDS

Crime. Credit cooperative.

* Possui graduação em Direito, com monografia de conclusão na área de Direito Processual Penal, pelo Centro Universitário Newton Paiva. Possui Especialização em Direito Público, com ênfase em Direito Processual Penal pela ANAMAGES e Centro Universitário Newton Paiva. É mestre em Direito Penal, com ênfase na criminalidade econômica, pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. É Doutoranda em Direito Penal, área de estudo Direito Penal Contemporâneo, pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Atuou como advogada consultiva em instituição financeira, com ênfase na área de supervisão e responsabilidade. Tem experiência como docente no ensino superior (graduação e pós-graduação). Foi parecerista no I Congresso de Ciências Criminais da Faculdade de Direito Milton Campos.

1 DO SISTEMA FINANCEIRO E DA ORDEM ECONÔMICA NA SOCIEDADE DA SEGUNDA MODERNIDADE¹

A proteção do sistema financeiro a partir de ameaça de sanção penal era e ainda é bastante incipiente no Brasil, estando reduzida a poucas figuras penais.

Nos idos de 1983, começou-se a discutir sobre uma nova legislação. Vários anteprojetos foram elaborados, mas as iniciativas foram infrutíferas.

A origem da Lei 7.492, de 1986, é controversa.

Para Moraes Pitombo, os trabalhos de elaboração dessa lei foram originários do Ministério da Fazenda e encaminhados ao Ministério da Justiça pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; o anteprojeto, antes de ser remetido ao Congresso, teria passado pela Comissão de Estudos sobre Crimes contra a Ordem Financeira e Tributária (MORAES PITOMBO *apud* ARAÚJO JÚNIOR, 1995, p. 142).

É mais difundida na doutrina a ideia de que se originou do Projeto de Lei n. 273, de 1983 (a partir da iniciativa da Câmara dos Deputados).

Todavia, certo é que ainda hoje os crimes contra o sistema financeiro, este um subsistema operacional da ordem econômica, estão previstos na Lei n. 7.492, de 1986.

1.1 Da Lei 7.492, de 1986 e sua relação com a ordem econômica na sociedade da segunda modernidade

A referida lei foi editada para promover uma resposta simbólica à sociedade pelos vários escândalos financeiros e prejuízos causados à ordem econômica nos anos 80.

A ideia básica era mascarar a seletividade da intervenção penal para transmitir a *imagem* de que o *criminoso de colarinho* também estava sujeito à responsabilização exatamente por ser ele o depositário e gestor da riqueza alheia². Afirmou-se, inclusive nas discussões sobre o projeto de lei, que “a legislação [seria] modificada para possibilitar a punição dos responsáveis pelos chamados ‘crimes do colarinho branco’” (BRASIL, 1985, p. 4099) e modificaria o cenário punitivo voltado para a “punição de ladrões de galinha” (BRASIL, 1983, p. 1018-1019).

A influência dos contributos sociológicos da Escola de Chicago, em especial, de Edwin H. Sutherland, ainda do início do século XX, foi marcante.

É bom realçar, entretanto, que claramente apenas *uma parte da criminalidade das classes mais altas* é definida como *crime do colarinho branco*.

¹ Artigo revisado. A ideia principal emerge de PÁDUA, 2012.

² Cf. Exposição de motivos do Projeto de Lei 273/83 in PIMENTEL, 1987.

O conceito desenvolvido por Sutherland não é, então, coincidente, tendo havido verdadeira distorção semântica ao longo dos anos. No mesmo sentido, aponta Pérez Del Valle (2004, p. 36-38) que a origem da criminalidade econômica face à “criminalidade de colarinho branco” é indiscutível. Não obstante, o mesmo autor ressalta que não se deve olvidar que o fundamento das investigações da “delinquência de colarinho branco” é a informação sobre os delitos cometidos por pessoas pertencentes a classes socioeconômicas altas em momento histórico determinado.

Ainda de acordo com o Pérez Del Valle (2004, p. 36-38), na contraposição entre “delinquência de colarinho branco” e “delinquência de colarinho azul” ocorria, sem dúvida, uma visão crítica da sociedade especialmente adequada para uma carga ideológica determinada. Com o transcurso do tempo se produziu uma desmistificação da teoria originária, posto que a criminalidade de colarinho branco se “democratizou”.

Em razão da teoria das associações diferenciais, Sutherland pode ser considerado “o mais importante criminólogo desta época, e provavelmente de todo o século XX” (ANITUA, 2008, p. 488-489)³. O crime passou a ser entendido como um fato comum a toda estrutura social⁴. A partir da teoria das *associações diferenciais*, aquele autor lança as premissas do crime do *colarinho branco*.

Assim, o conceito de crime do colarinho branco também se modificou. A delinquência de colarinho branco, que resulta lucrativa desde um ponto de vista econômico, somente pode ser realizada por um setor limitado da população. Portanto, a ideia de criminalidade econômica, que na atualidade constitui o objeto político-criminal do Direito Penal Econômico, não é coincidente com a delinquência de colarinho branco (PÉREZ DEL VALLE, 2004, p. 36-38) inicial.

Nas justificativas do projeto n. 273, alhures citado, verifica-se o entendimento de que as leis até então existentes representavam uma porta aberta para a impunidade, sendo necessárias providências de imediato controle e vigilância para as atividades do setor financeiro, de modo a que não se repetissem os escândalos que envergonhavam a nação. A economia nacional não poderia ser compelida a assumir prejuízos provocados pela incompetência, desídia ou pelos crimes dos que administram recursos de terceiros. Não seria permitido o peculato nem admitido favorecimento para todos os responsáveis por fraude no sistema financeiro (BRASIL, 1985, p. 4100).

A argumentação revela um caráter *simbólico* do direito penal.

³ Em sentido semelhante, Mannheim, 1985.

⁴ Anitua (2008, p. 488-489) realça que “Sutherland deu início à ideia das associações diferenciais como explicação do delito, com o que provocou uma grande ruptura no ambiente propriamente criminológico da época, que tinha perspectivas predominantemente psicobiológicas e multicausais e carecia de uma verdadeira “teoria” que não dependesse do direito sobre o que era o “delito”.

Almejava-se a proteção ao sistema financeiro para impedir o “*sentimento de vergonha nacional*” ocasionada pelos recorrentes escândalos financeiros e para, supostamente, proteger a economia nacional dos prejuízos.

Não se pode olvidar que o uso de recurso público como socorro financeiro era legalmente permitido pelo Decreto-Lei n. 1.342, de 1974 e o próprio projeto justificava que essa medida assistencial continuaria permitida em caráter excepcional (BRASIL, 1985, p. 3971).

Necessário realçar que se adotava um modelo econômico dependente de países centrais em que se favoreciam (inclusive no que concernem às medidas fiscalizadoras) os conglomerados financeiros constituídos no país. Eventuais preocupações e esforços voltados para a proteção da poupança popular eram secundários, coadunando-se com a premissa constitucional vigente (Carta de 1967, com Emenda 1, de 1969) de que nenhum interesse individual deveria se sobrepor aos interesses da coletividade.

O projeto n. 273 dá continuidade ao processo de reforma legislativa iniciado com a Lei nº 4.595, de 1964 e a citada Lei 7.492, de 1986, neste contexto, é um dos corolários da reestruturação do sistema econômico brasileiro, iniciada com a Lei de Reforma Bancária, Lei 4.595/64. Foi editada para transmitir à sociedade a sensação de que a repressão penal não era seletiva e que atingia a todos.

Na Lei n. 1.521, de 1951, havia modalidade de delito de usura que se realizava mediante a cobrança de “ágio superior à taxa oficial de câmbio, sobre quantia permutada por moeda estrangeira”, bem como de gestão fraudulenta de bancos e cooperativas que os levassem à insolvência econômica (PIMENTEL, 1973, p. 172). Mas, como se observa, era bastante recente no Brasil a intervenção penal com vistas à proteção do sistema financeiro.

O ambiente político-ideológico que inspiraria a Constituição de 1988 e que restauraria o indivíduo como elemento importante para o direito (ainda mingudadamente) também influenciou o projeto. Consta no relatório que o “objeto de tutela jurídica é a regularidade do mercado de capitais e a guarda e emprego do dinheiro dos depositantes nas instituições financeiras, que agem no mercado por delegação do Poder Público” (BRASIL, 1986, p. 4568). Apesar da impropriedade técnica de qualificar o sistema financeiro como mercado de capitais (o que, naquela época, já era um sistema diverso instituído por lei específica), há claro esforço estatal para proteger a instituição financeira em razão da guarda e uso de recursos alheios.

A Constituição de 1988, por outro lado, sob o ideário de recondução do ser humano ao centro de gravidade do ordenamento e para efetivar os seus objetivos em prol da redução das desigualdades e da marginalização social, acolhe claros vetores axiológicos para efetivar a democratização econômica, atribuindo à ordem econômica e aos seus subsistemas operacionais (como o sistema financeiro) papel relevante.

Há comando expresso por proteção mais ampla, forte e eficaz (TIEDEMANN, 1995, p. 17) tanto à ordem econômica como ao sistema financeiro em diversos dispositivos, podendo-se citar, quanto à competência, a indicação do art. 109, VI, atrelada aos bens jurídicos importantes.

Observa-se nítida relação com a economia.

Frise-se que a *economia* se distingue em dois aspectos: a *economia positiva*, que se refere ao corpo sistematizado de conhecimentos sobre os fenômenos e a *economia normativa*, responsável por examinar a conveniência ou inconveniência de determinadas condutas alcançar os fins econômicos buscados (ROJAS, 2010, p. 323-339).

A criminalização de fatos que afetam os interesses econômicos em dado momento sempre existirá e os conflitos nessa seara também, uma vez que o problema da escassez de bens e maximização de resultados acompanham as formas mais primitivas de trocas econômicas.

A intervenção penal, não raras vezes, foi (e é) utilizada como medida de reforço a interesses estatais voltados para o funcionamento da ordem econômica e de seus elementos em detrimento da proteção ao bem jurídico-penal de forma convergente ao ser humano.

Nesse sentido, ressalta Aftalión (1955, p. 69-70) que a aparição e o crescimento de uma legislação penal socioeconômica responderam à pressão das circunstâncias, que impuseram aos legisladores, com caráter de urgência, a emissão de normas sancionadoras com eficácia intimidatória bastante, além de se objetivar manter as pessoas dentro das causas previstas pelo sistema econômico.

O atual cenário legislativo acerca do sistema financeiro não destoa: como mencionado alhures começa a ser desenhado com a edição de leis para fazer frente aos esforços das guerras do século XX⁵, especialmente a partir dos idos de 1950, com os impulsos para a reforma bancária. Objetivava-se assegurar a estabilidade e a credibilidade da ordem econômica em detrimento da proteção de bens jurídicos e da crítica à manipulação da intervenção penal.

Em sentido semelhante, Féldens e Schmidt (2006, p. 149) ressaltam que direito penal econômico alimenta-se das sequelas das crises econômicas ou dos afrontamentos bélicos verificados historicamente em cada nação. Mas, para ambos (2006, p.150), a tutela penal do sistema financeiro nacional é inquestionável.

A *ordem econômica*, nesse contexto e dentre as várias acepções, em geral, designa tanto um *modo de ser* de uma determinada economia quanto o *conjunto de elementos definidores da vida econômica estatal* (GRAU, 2007).

Conforme Tiedemann (1995, p. 17), a necessidade de proteção eficaz faz-se sentir com mais força, “quando as normas jurídicas de maior hierarquia consagram princípios e diretrizes referentes à

⁵ Para detalhes, cf.: AFTALIÓN, 1955; no Brasil, cf.: PIMENTEL, 1973.

atividade econômica e ao sistema financeiro nacional”. Ele ressalta o “papel da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, que fundamenta a ordem econômica do País nos valores do trabalho e da iniciativa privada”.

As discussões sobre as relações entre economia e incriminação ganharam fôlego, todavia, na virada da *sociedade da primeira modernidade* para a *sociedade da segunda modernidade*. A classificação da sociedade em *modernidades* leva em consideração o desenvolvimento industrial-tecnológico em um dado momento e, de forma sucinta e por influência de Beck, pode ser classificada em duas fases: *primeira modernidade*, que engloba tanto a sociedade pré-industrial como a industrial, e a *segunda modernidade* (ou *pós-modernidade* para alguns autores), que parte da ideia de que os avanços tecnológicos e a remodelagem dos processos de criação, formação e distribuição de riquezas perpassam pela criação de riscos que atinge âmbitos globais (REGO, 2008, p. 16)⁶.

Considera-se aceitável tal perspectiva, ainda que haja bastante e profundas controvérsias acerca da configuração ou não da pós-modernidade na sociedade atual.

Nesse sentido, Bauman, que passou nos últimos anos a usar a locução “*modernidade líquida*”, relegando à pós-modernidade um porvir em que as relações humanas serão reconfiguradas. Cabe frisar que o próprio autor esclarece tal perspectiva em prefácio à edição brasileira da obra “*Legisladores e Intérpretes*”.

Para o Bauman (2010, p.11), as características marcantes na sociedade industrial ainda não teriam se modificado. O principal significado da ideia de pós-modernidade é que ela deveria ser algo diferente da modernidade. O autor preleciona a ideia de “pós-modernidade” lhe pareceu desde o início uma solução provisória para o dilema e não há uma que seja satisfatória ou definitiva.

Entretanto, acolhe perspectiva semelhante à Beck acerca dos paradigmas do risco, da incerteza e da imprevisibilidade, ainda que a pós-modernidade seja um projeto ainda não alcançado.

Assim, para Bauman (2010, p. 13), a contingência, a incerteza e a imprevisibilidade estão aqui para ficar. O paradigma adequado para a compreensão da modernidade em seu estágio anterior era “fundir a fim de solidificar”; já a era da “perpétua conversão em líquido”, ou o “estado permanente de

⁶ O autor explica nos seguintes termos que: “este ‘estar em risco’ significa viver num contexto marcado pela desconfiança, devido à eclosão de desastres cujo impacto não pode ser previsto na sua totalidade. O risco encontra-se presente em todas as esferas da existência humana. A chave para a compreensão do que representa o risco na sociedade contemporânea remete-nos invariavelmente para a ciência e para a tecnologia. Quanto maiores são os progressos científicos e tecnológicos alcançados, maior é a rapidez com que são criadas novas formas de risco. Em consequência disso, mais exigente se torna a forma com que o ser humano se vê confrontado com um constante processo de adaptação face aos cenários gerados quer por possibilidades, quer por consequências reais dos riscos e a ter que tomar decisões em relação ao seu futuro em resposta aos mesmos em contextos marcados muitas vezes pela ausência de conhecimento. A sociedade contemporânea, bem como a própria Modernidade a partir da sua fase tardia, são uma fonte inesgotável de produção de riscos devido às consequências das suas actividades”.

liquidez" é o paradigma estabelecido para alcançar e compreender os tempos mais recentes – esses tempos em que nossas vidas estão sendo escritas (BAUMAN, 2010, p. 13).

Assim, “*líquido-moderna*, na perspectiva de Bauman (2007, p. 7), é uma sociedade em que as condições sob as quais agem seus membros mudam num tempo mais curto do que aquele necessário para a consolidação, em hábitos e rotinas, das formas de agir”.

A *vida líquida* seria a forma de vida que tende a ser levada em uma *sociedade líquido-moderna*. É marcada por ser uma vida precária, vivida em condições de incerteza constante (BAUMAN 2007, p.7).

Na visão do autor referenciado, “a vida líquida é uma sucessão de reinícios e precisamente por isso é que os finais rápidos e indolores, sem os quais reiniciar seria inimaginável, tendem a ser os momentos mais desafiadores e as dores de cabeça mais inquietantes” (BAUMAN, 2007, p. 8).

Dessa maneira e considerando a divergência que há entre os sociólogos quanto às características e configuração da atual sociedade e das relações humanas entre humanos e das entre o universo circundante no que tange à superação ou não do paradigma da modernidade, entende-se adequada a adoção da perspectiva de Rego, acima explicitada.

Na *sociedade da segunda modernidade* a ordem econômica é marcada pela intensa fragilidade de toda cadeia produtiva exatamente em razão da globalização econômico-cultural que leva os mercados e as economias a limites cada vez mais fluidos e abstratos (TIEDEMANN, 1995).

A ideia de que há atividades de risco, em si, não é também novidade e jamais pode ser vista de forma descontextualizada no tempo e no espaço.

Já no âmbito de direito penal e sua relação com o risco, Silva Sanchez (2002) realça que o *direito penal na sociedade de riscos*⁷ (próprio da *segunda modernidade*) desloca para a marginalidade muitos indivíduos, que passam a ser vistos como fontes de riscos, sendo que o foco principal passa a ser a forma pela qual serão tomadas as decisões que geram e distribuem tais riscos.

O manejo do poder punitivo na incriminação de condutas lesivas à ordem econômica, embora nascido no contexto da *primeira modernidade* – estabilização daqueles elementos relacionados a ela⁸ –, ainda está na feição da *segunda modernidade* sendo invocado como única forma de fazer frente à *criminalidade moderna*.

Neste contexto, estudos sobre a *ordem econômica* e crimes contra ela praticados, por geralmente acompanharem a adoção de medidas de intervenção estatal na economia, são associados às discussões

⁷ A segunda modernidade agrupa várias classificações: sociedade de massa, da informação, etc., as quais variam conforme o paradigma filosófico e sociológico encampado.

⁸ Cf.: AFTALIÓ, 1955; no Brasil, cf.: PIMENTEL, 1973.

sobre o *direito penal econômico*⁹ e à aptidão ou não deste para ser um ramo autônomo, alijado dos vetores dogmáticos e tradicionais do direito penal¹⁰. A multiplicidade semântica dos conceitos de *economia* e *ordem econômica* acaba por impulsionar a expansão irracional da intervenção penal – que atinge âmbitos os quais, a rigor, não passariam pelos filtros legitimadores¹¹.

Não se pode olvidar que economia e ordem econômica devem efetivamente incluir a opção por um regime econômico compromissado com a democratização econômica¹².

A democratização econômica, todavia, não é uma promessa: há comandos constitucionais que visam efetivá-la ela e outros tantos que subordinam e limitam o processo econômico (CUNHA JÚNIOR, 2008 *apud* FERNANDES, 2011, p. 1035). O fim é de assegurar a todos uma vida digna, ou seja, cumprir os objetivos constitucionais. A proteção constitucional ao modelo capitalista é de viés social, de modo que há vetores orientadores do processo econômico.

Sendo assim, intui-se que não se dissocia da ideia de acesso ao crédito, já que a exclusão financeiro-econômica, em regra, está associada a outras formas de marginalização social:

Sem acesso ao crédito, as camadas de baixa renda, incluindo pequenos agricultores, pequenas e microempresas, ficam excluídas do mercado. Vale dizer, não vão ter sequer a chance de participar das oportunidades oferecidas pelo mercado. E se contingente de pessoas nessa situação tender a aumentar, como parece estar ocorrendo, a sociedade fica seriamente ameaçada pela desintegração de seus membros, pois não há estabilidade social possível num cenário como esse. Quanto maior o contingente de excluídos, mais desintegrada estará a sociedade e menores serão as possibilidades de alcançar um patamar mínimo que seja de estabilidade social. Certamente o Estado não pode permanecer passivo diante de um quadro como esse. Mesmo porque essa é uma questão que apresenta desdobramentos que vão muito além das implicações meramente econômicas.

Tais desdobramentos colocam em cheque [*sic*] os próprios fundamentos do Estado Democrático de Direito, já que, nos dias de hoje, pessoas que não têm nenhum acesso ao crédito e ao sistema financeiro, com muita probabilidade, também não vão ter acesso ao mínimo de propriedade privada e, conseqüentemente, também não terão acesso a direitos fundamentais como o direito à liberdade, à participação democrática, à educação, à saúde, ao direito de expressão, etc. (FLORENZANO, 2004, p. 98).

A *imagem do homem da sociedade da segunda modernidade* é a do homem situado e participante do processo econômico. Entende-se que deverá haver participação efetiva e não somente aparente nos processos de produção, circulação e distribuição de bens, ou seja, a função manifesta deve prosperar sob as funções ocultas de manutenção do *status quo* no capitalismo:

⁹ O direito penal econômico não é ramo autônomo. Se se entende o contrário, há de se afirmar que o quadro normativo, principiológico e dogmático do direito penal podem ser revisitados e até abandonados.

¹⁰ Em geral, menciona-se, direito penal nuclear para designar o conjunto de premissas teórico-dogmáticas voltadas aos bens jurídicos individuais e direito penal secundário, com aquele quadro diferenciado e, por vezes, flexibilizado ou abandonado para fazer face à proteção de bens jurídicos supraindividuais.

¹¹ Várias condutas tipificadas como crime podem ser usadas como exemplo: alguns crimes contra o sistema financeiro nacional (ex.: art. 12, Lei 7.492/86) e alguns crimes contra as relações de consumo (art. 74, Lei 8078/90).

¹² Segundo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), dados de 2012 39,52% da população brasileira não possuem sequer conta corrente e 48,56% dos não-bancarizados recorrem a parentes e amigos para acesso ao crédito. BRASIL, 2012a.

Está reconhecido que o homem não é absolutamente livre, nem igual. Há fortes e fracos, há ricos e pobres e, conseqüentemente, há dominação, há poder e as oportunidades não são idênticas, razões pelas quais nem todos podem desenvolver igual e livremente a sua personalidade. [...]. A imagem do homem, própria do Estado Democrático de Direito, é a do homem situado, do homem nas suas condições concretas; do homem em seu posto de trabalho, como trabalhador dependente; do homem como consumidor; do homem em seu ambiente; do homem como participante da ordem econômica, afeta a fins sociais. [...]. A inserção social do homem é [...] ampla, abrangendo todas as facetas da vida econômica. (ARAÚJO JÚNIOR, 1995, p. 34-36).

Nesse contexto, o *sistema financeiro nacional* é um subsistema operacional da ordem econômica que pode cumprir aquele intento exatamente por promover a reciclagem de recursos financeiros, bem como por captar poupanças e canalizá-las para os setores carentes de recursos (CASTILHO, 1998, p. 96), com o dever de proporcionar acesso aos produtos e serviços a todos os setores da sociedade (FLORENZANO, 2004, p. 95)¹³.

Pimentel, já nos idos dos anos 70 do século passado vislumbrava que, de fato, as novas interações econômicas estavam atreladas a uma nova feição da criminalidade. Para ele (1973, p.4-5), a criminalidade refinada, técnica hábil, se desenvolveu paralelamente com o aumento da complexidade da vida moderna, especialmente no campo da economia. Na visão do autor, tal tipo de criminalidade prosperou largamente, impunemente, valendo-se das falhas da legislação, das deficiências do sistema, da corrupção, da pressão política, da exploração das mais diversas formas de prestígio social.

Adiante, passa-se a analisar o Sistema Financeiro Nacional e o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo.

1.2 Do Sistema Financeiro Nacional e do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo

As atividades realizadas no Sistema Financeiro Nacional são bastante normatizadas tanto pelos entes que possuem preponderantemente essa atribuição (Conselho Monetário Nacional e Banco Central do Brasil) como pela própria instituição financeira¹⁴.

Trata-se, então, de um conjunto coordenado de instituições financeiras e/ou de entes equiparados e desde 2009 congrega legalmente um subsistema menor: o *sistema nacional de crédito cooperativo - SNCC*.

A Lei Complementar nº 130, de 2009 é a primeira lei complementar editada após a Constituição de 1988. O SNCC é, outrossim, um subsistema operacional da ordem econômica, integrado precipuamente por cooperativas de crédito, assim consideradas as sociedades de pessoas fundadas no princípio da autogestão e que não visam ao lucro.

¹³ Para detalhes, conferir PÁDUA, 2012.

¹⁴ O CMN exige que as instituições implementem sistemas de controles internos e sistemas de governança.

No Brasil, *há vários ramos de cooperativas* e o fenômeno organizado é recente se comparado com outros países¹⁵.

No plano normativo brasileiro, o Decreto 22.239/1932, é considerado o primeiro marco legal que deu forma jurídica às cooperativas de crédito (REIS JÚNIOR, 2006, p. 31-34), tendo se estagnado até a Lei 5.764/1971, a qual veio permitir e fomentar o desenvolvimento do segmento, que, sob os influxos da reforma bancária promovida na década de 1960, conseguiu se consolidar.

A Constituição da República de 1988 garantiu às cooperativas autonomia e autogestão livre de interferência estatal, havendo proteção às formas associativistas e estímulo ao cooperativismo¹⁶.

Desse quadro normativo, as cooperativas *dividem-se em três níveis*: cooperativas singulares (1º grau), as cooperativas centrais ou federações (2º grau, constituídas pelas de 1º grau) e as confederações (3º grau, constituídas pelas de 2º grau)¹⁷.

Quanto aos *órgãos sociais*, são eles: a assembleia geral, com funções deliberativas; o conselho de administração e/ou diretoria executiva, com funções estratégicas e/ou executivas; e, conselho fiscal, órgão fiscalizador¹⁸.

A atuação das cooperativas em atividades de crédito se deu de forma paulatina, com a inserção de seção de crédito em cooperativas de outros ramos, o que hoje é vedado.

São instituições financeiras sujeitas à autorização e supervisão do Banco Central do Brasil, apesar de, até 2009, isso ter sido bastante discutido pela doutrina e jurisprudência (muitas vezes negavam essa qualificação, dando-lhe, quando muito, feição de ente equiparado).

O comprometimento com a ideia de responsabilidade social é incontestável no sistema nacional de crédito cooperativo, pois as cooperativas são constituídas por livre vontade popular e têm o intuito de pulverizar o acesso ao crédito nas localidades que não despertam os interesses financeiros dos grandes bancos, sendo que o resultado gerado é revertido para todos aqueles que integram a sociedade.

Por isso, é claramente um sistema afinado com o compromisso constitucional de democratização econômica, já que pelo modelo idealizado pode-se insurgir contra a exclusão social, a concentração de riquezas, etc.

¹⁵ “O primeiro ente a adotar a expressão “cooperativa” foi fundado em 27 de outubro de 1889, na então capital da província de Minas (Ouro Preto)”, in.: REIS JÚNIOR, 2006, p. 31.

¹⁶ Ver artigo 5º, inciso XVIII e artigos 146, 174 e 187 da Constituição (BRASIL, 1988).

¹⁷ As cooperativas singulares (1º grau): soma de pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro; cooperativas centrais ou federações (2º grau): objetivam organizar, em comum e em maior escala, os serviços econômicos e assistenciais de interesse das filiadas; e confederações (3º grau): destinam a orientar e a coordenar as atividades das filiadas, nos casos em que o vulto dos empreendimentos transcender o âmbito de capacidade ou conveniência de atuação das centrais e federações (arts. 3º, 6º, 8º e 9º da Lei 5.764, de 1971).

¹⁸ Conferir artigos 38, 47 e 56 da Lei nº 5.764, de 1971 (BRASIL, 1971).

Tanto os bancos como as cooperativas de crédito devem cumprir uma função social, mas, o sistema nacional de crédito cooperativo, inobstante, pode fomentar a atividade econômica em regiões periféricas, contribuindo, assim, para o desenvolvimento econômico e social da localidade em que a sociedade cooperativa está situada.

A fragilidade e a instabilidade financeira podem impedir, todavia, que elas atuem como agentes de transformação social (FLORENZANO, 2004)¹⁹, deficiência a qual busca superação a partir da Lei Complementar (LCp) 130/2009, que traz parâmetros para mais bem delineá-las, a fim de que venham a ter a mesma credibilidade e estabilidade que o segmento bancário.

Nesse sentido, Florenzano (2002, p. 131-132) afirma que a vulnerabilidade pode ser atribuída a alguns fatores como: despreparo ou a profissionalização insuficiente dos dirigentes das cooperativas; sistemas de auditoria e controles internos deficientes; conselhos fiscais pouco atuantes; delegação de poderes da diretoria para gerentes inadequadamente supervisionados; e, acima de tudo, a baixa participação dos associados. Além disso, a própria regulação do sistema cooperativo, muitas vezes, não é a mais favorável²⁰.

A Lei Complementar nº 130, de 2009, *é um diploma que extrapola a mera instituição legal da organização* formada pelas cooperativas no plano fático ao longo dos tempos: visa promover instrumentos e obrigações voltados à estabilização e credibilidade do sistema nacional de crédito cooperativo e institui um *novo marco para a supervisão financeiro-cooperativa*.

As cooperativas de crédito ligam-se uma às outras, formando-se sistemas secundários. Isso ocorre pela constituição de uma cooperativa de grau por maior pelas de grau menor; após, as de grau menor filiam-se àquela que foi constituída. Também é possível constituir outras instituições para melhor desempenharem suas atividades, como bancos cooperativos, etc.²¹

As cooperativas centrais e confederações antes se destinavam à prestação de serviços, o que se coadunava com o paradigma da Lei 5.764.

¹⁹ O autor traz detalhes sobre a almejada responsabilidade social das cooperativas.

²⁰ O autor prossegue em sua crítica nos seguintes termos: “Neste sentido, a regulação que impõe limitações ao quadro social ou que impõe a homogeneidade dos associados das cooperativas é um fator que pesa adversamente, pois torna o sistema mais vulnerável às oscilações de ramos específicos de atividade econômica. É o que ocorre, por exemplo, com cooperativas de crédito rural. Se a localidade onde a base territorial enfrenta problemas climáticos, como seca, excesso de chuvas, geada, etc., os agricultores (associados das cooperativas) que tomaram crédito para financiar a plantação vão ter dificuldades para restituir os empréstimos. Isso, de modo geral, abala a saúde financeira da cooperativa, que pode ser levada à insolvência. Além disso, as limitações à expansão do quadro de associados (como obrigatoriedade de homogeneidade dos associados), muitas vezes, inviabiliza o próprio fortalecimento/crescimento das cooperativas, impedindo-as de alcançar um ponto de equilíbrio financeiro”. (FLORENZANO, 2002, p. 131-132).

²¹ Os sistemas secundários Sicoob, Sicredi, Unicredi do Brasil e Confesol representam 73% do segmento (SOARES; BALLIANA, 2008, p. 24).

No marco da Lei Complementar nº 130/2009 *têm atualmente o dever-poder de supervisionar as cooperativas singulares filiadas, com vistas ao funcionamento regular destas instituições*, sendo possível, portanto, falar-se em mitigação da autonomia das cooperativas filiadas.

Pertencer a subsistemas traz benefícios, mas alarga o campo das responsabilidades jurídicas, já que ela se torna corresponsável mediata pela perenidade e continuidade de outros entes que compõe o subgrupo, conforme LCp 130/2009.

Adiante, passa-se a tratar dos modelos de supervisão no sistema nacional cooperativo de crédito, dos crimes contra o sistema financeiro e do regime de cogestão.

2 DOS MODELOS DE SUPERVISÃO NO SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITO COOPERATIVO, DOS CRIMES CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO, DO REGIME DE COGESTÃO (GESTÃO COMPARTILHADA)

Há relação entre o modelo de supervisão auxiliar instituído pela LCp 130/2009 e a forma de administrar a sociedade cooperativa.

O conselho de administração e/ou diretoria executiva da cooperativa de crédito tem a atribuição de administrar a sociedade (executar a vontade social), havendo dois modelos de governança.

No *modelo tradicional* (Lei 5.764/1971), todos os membros dos órgãos sociais são associados eleitos pela assembleia geral e a diretoria executiva (se existente) integra o conselho de administração, estando em muitos casos sobrepostas as atribuições, já que recaem sob os mesmos administradores.

É um modelo ultrapassado, especialmente porque fragiliza bastante os sistemas de controles internos, já que os níveis de responsabilidade e de atribuições não são segregados de fato. O dirigente que administra recursos de terceiros muitas vezes acumula o papel de controle.

Cabe frisar que, assim como os bancos, as cooperativas de crédito estão sujeitas a riscos diversos: de crédito, operacional, de imagem, de liquidez, etc.

Compatibilizá-los com os anseios das partes interessadas a partir de modelos de gestão nitidamente comprometidos com deficiências intrínsecas é difícil na medida em que há claro comprometimento da função de controle e de estabilidade financeira. Como o administrador da cooperativa de crédito é beneficiário dos serviços prestados pelos entes que administram, tais modelos permitem que a qualidade de executivo exorbite a de associado e que os interesses e vantagens individuais possam adquirir proeminência em relação aos benefícios comuns.

Recorre-se à atividade punitiva simbólica para mascarar esse quadro.

No *modelo eclético* (LCp 130/2009) pode-se optar por um conselho de administração (eleito em assembleia geral) e por uma diretoria executiva subordinada composta por associados ou não²². As atribuições de ambos são segregadas desde o plano formal, com ressonância fática, o que teria o objetivo de superar as deficiências de gestão, atribuições, permissões e controles existentes no modelo anterior, causas principais das citadas fragilidade e instabilidade e permitir gestão executiva técnica por parte dos diretores.

Em ambos os modelos, é incontestável o ambiente político-ideológico, já que o próprio quadro social elege em assembleia seus conselheiros de administração e em base territorial definida.

Em Portugal, esse modelo eclético também é criticado por razão semelhante.

Santos (2001, p. 102) realça que poderia dizer-se que a melhor forma de tornar mais eficaz o controle de tais atividades passaria por uma fiscalização a cargo das próprias estruturas profissionais. Lá em Portugal são existentes as Ordens ou eventuais Comissões Empresariais. A premissa se baseia no fato de que seriam conhecedoras das *lex artis*, possuiriam os elementos indispensáveis à avaliação das infrações. Entretanto, a autora conclui que a experiência parece mostrar que um espírito ainda corporativista – por vezes confundido com uma solidariedade profissional indevidamente comprometida – está na origem de uma enorme relutância na responsabilização do colega com que se partilha a formação e a ocupação (SANTOS, 2001, p. 102).

Pelo *sistema de supervisão auxiliar*, as *cooperativas centrais e/ou federações* detêm as atribuições de supervisão financeira, sendo um *ente de supervisão local*.

O *Banco Central do Brasil*, sem prejuízo, continua conservando todas as atribuições de supervisão do sistema nacional de crédito cooperativo, sendo o *ente de supervisão principal*.

Aquelas entidades locais (as cooperativas centrais, federações e confederações) devem orientar seus objetivos para desempenhar atividades de supervisão, controle, auditoria, gestão ou execução em maior escala de suas atribuições operacionais, além de manter o ente de supervisão principal devidamente informado sobre o cumprimento desses papéis de trabalho.

As *atribuições de supervisão* são delineadas em planos e papéis de trabalhos, que decorrem de comandos de outras normas legais e têm o intuito primevo de permitir o conhecimento da (in)confor-

²² Na América Latina há dois modelos principais: a) na Bolívia, Equador, Colômbia e Costa Rica, a administração estratégica é competência do conselho de administração (oriundos do quadro social) e a administração executiva compete ao gerente-geral (técnico do mercado, profissional de finanças ou bancário), cujas funções se equiparam à de diretor; b) Chile, Paraguai e Uruguai, o conselho de administração ou parte dele é gestor executivo e principal dirigente (oriundos do quadro social), cabendo ao gerente-geral funções de menor complexidade. (MELO SOBRINHO; BASTOS; FONTES FILHO, 2009, p. 130).

midade administrativa, operacional e sistêmica da cooperativa filiadas. Ancoram-se em inspeções diretas e periódicas, acompanhamento da auditoria, acompanhamento indireto e sistemático, acompanhamento dos planos, programação das inspeções e comunicação de fatos relevantes²³.

Para desempenhar aquelas atribuições *os entes de supervisão local contam com instrumentos próprios*, como a assembleia geral extraordinária de supervisão local (art. 12, §2º da LCp 130/2009) e *a cogestão ou administração compartilhada* (no art. 16).

A cogestão ou administração compartilhada destina-se *a assegurar o cumprimento eficaz e efetivo daquelas atividades de supervisão*, já que é o mecanismo que, por excelência, permitirá o saneamento de graves problemas e prevenção de riscos diversos, como o operacional, sistêmico, de imagem, etc.

Na definição legal, trata-se de assistência, por parte da cooperativa central (ente de supervisão local), em caráter temporário, para sanar irregularidades e/ou em caso de risco para a solidez da própria instituição.

Daí se nota ser possível ingerência fática na administração da cooperativa assistida. Muito se diz que esta cooperativa no regime de cogestão ou administração compartilhada continua preservando autonomia, o que não impede que se afirme pela ingerência na administração para sanear problemas e riscos financeiros.

Ainda que haja entendimento no sentido de que haveria apenas assessoramento técnico-administrativo e operacional, há, decerto, modificação de paradigma. Ou seja, destina-se a cogestão ou administração compartilhada a papel e escopos próprios e com objetivos claramente delineados na Lei Complementar 130, de 2009.

²³ Cf. LCp 130/2009: art. 12.

Art. 12. O CMN, no exercício das competências que lhe são atribuídas pela legislação que rege o SFN, poderá dispor, inclusive, sobre as seguintes matérias:

I - requisitos a serem atendidos previamente à constituição ou transformação das cooperativas de crédito, com vistas ao respectivo processo de autorização a cargo do Banco Central do Brasil;

II - condições a serem observadas na formação do quadro de associados e na celebração de contratos com outras instituições;

III - tipos de atividades a serem desenvolvidas e de instrumentos financeiros passíveis de utilização;

IV - fundos garantidores, inclusive a vinculação de cooperativas de crédito a tais fundos;

V - atividades realizadas por entidades de qualquer natureza, que tenham por objeto exercer, com relação a um grupo de cooperativas de crédito, supervisão, controle, auditoria, gestão ou execução em maior escala de suas funções operacionais;

VI - vinculação a entidades que exerçam, na forma da regulamentação, atividades de supervisão, controle e auditoria de cooperativas de crédito;

VII - condições de participação societária em outras entidades, inclusive de natureza não cooperativa, com vistas ao atendimento de propósitos complementares, no interesse do quadro social;

VIII - requisitos adicionais ao exercício da faculdade de que trata o art. 9º desta Lei Complementar.

§ 1º O exercício das atividades a que se refere o inciso V do caput deste artigo, regulamentadas pelo Conselho Monetário Nacional - CMN, está sujeito à fiscalização do Banco Central do Brasil, sendo aplicáveis às respectivas entidades e a seus administradores as mesmas sanções previstas na legislação em relação às instituições financeiras.

Em casos de crimes contra o sistema financeiro, já que as cooperativas de crédito são instituições financeiras, seus administradores e diretores claramente estão enquadrados no art. 25 da Lei. 7.492/86 quanto aos atos nas instituições para as quais foram eleitos.

Sendo assim, nos crimes próprios que abrangeriam as cooperativas de crédito, *persiste dúvida acerca da responsabilidade penal no caso de representante designado pelo ente de supervisão local em razão da instituição da cogestão, especialmente quando pode influenciar de fato a administração, tanto por comissão quanto por omissão.*

Embora não exista a obrigação legal ou automática, *de per si*, de afastar os administradores da cooperativa assistida, nem sempre isso se revelará fácil: *como gerir uma instituição financeira para sanear irregularidades e risco de solidez com os potenciais responsáveis na administração? Como apurar responsabilidades penais (e administrativas) dos representantes da entidade de supervisão local e que atuam diretamente na cogestão em face do dever-poder de supervisão?*

Entende-se que *havendo a instituição formal e fática do regime de cogestão ou de administração compartilhada pelo ente de supervisão local*²⁴, *a pauta pela preservação da autonomia da cooperativa assistida não pode ser óbice à responsabilização, especialmente de ordem penal (e administrativa), sob pena de o instituto, que se revelar em mecanismo de blindagem, mecanismos estes que já desde antes do século XX objeto de análise e estudo*²⁵.

Edwin H. Sutherland afirmava desde o início do século XX que espécies mais sutis de fraude em geral não fazem parte do programa punitivo de direito penal de maneira eficiente. Sua obra mais conhecida seja *White collar crime*, escrita ainda nos idos de 1920, afirmava que:

O crime é relativo tanto do ponto de vista legal, como do ponto de vista social. Ele tem tido um conteúdo constantemente variável. Muitos dos crimes primitivos eram principalmente ofensas religiosas, e estas permaneceram importantes até tempos recentes; [...]. Eis o que, em épocas diferentes, constituía crime: imprimir um livro; professar a doutrina médica da circula-

²⁴ Art.16. As cooperativas de crédito podem ser assistidas, em caráter temporário, mediante administração em regime de cogestão, pela respectiva cooperativa central ou confederação de centrais para sanar irregularidades ou em caso de risco para a solidez da própria sociedade, devendo ser observadas as seguintes condições:

I - existência de cláusula específica no estatuto da cooperativa assistida, contendo previsão da possibilidade de implantação desse regime e da celebração do convênio de que trata o inciso II do caput deste artigo;

II - celebração de convênio entre a cooperativa a ser assistida e a eventual cogestora, a ser referendado pela assembleia geral, estabelecendo, pelo menos, a caracterização das situações consideradas de risco que justifiquem a implantação do regime de cogestão, o rito dessa implantação por iniciativa da entidade cogestora e o regimento a ser observado durante a cogestão; e

III - realização, no prazo de até 1 (um) ano da implantação da cogestão, de assembleia geral extraordinária para deliberar sobre a manutenção desse regime e da adoção de outras medidas julgadas necessárias.

²⁵ Embora Sutherland tenha sido um dos principais autores e estudiosos sobre a criminalidade de colarinho branco, não se olvide que ele integrava a Escola de Chicago. Molina (2000, p. 271-272) explica que: “A Escola de Chicago é o berço da moderna sociologia americana. [...]. Caracterizou-se por seu empirismo e por sua finalidade pragmática, isto é, pelo emprego da observação direta em todas as investigações (da observação dos fatos são induzidas oportunas teses) e pela finalidade prática a que se orientavam: um diagnóstico confiável sobre os urgentes problemas sociais da realidade norte-americana de seu tempo. [...]”.

ção do sangue; conduzir com rédeas, vender moeda a estrangeiros, guardar ouro em casa, comprar mercadorias em caminho para o mercado, ou, no mercado, a fim de vendê-las por preço superior [...]. Em geral, o direito criminal não é cumprido para punir as espécies um tanto sutis de fraude. O “status” do criminoso e as atitudes da parte influente do público com as suas ações são altamente importantes no determinar se suas ações são ou não são crimes. Assim, o que é crime e o que não é crime não são dois tipos distintos de comportamento, mas constituem um ‘continuum’.²⁶

Não há falar sempre em preservação desta (e de seu corpo de administradores, que pode ser afastado em certas condições), sob pena de se revestir em instrumento de blindagem daqueles que porventura tenham cometido crimes previstos na Lei 7.492/86, *já que, ademais, o ente de supervisão local deve comunicar a prática de ilícitos penais e administrativos por expressa previsão da LCp 130/2009*²⁷.

É bom frisar, por exemplo, que alguns crimes econômicos podem ser (inclusive) cometidos por omissão, como é o caso da própria gestão temerária.

A cogestão não se relaciona apenas com a mera prestação de assessoria, consultoria e orientação, ou seja, elementos próprios do modelo da Lei 5.764/71.

É preciso acolher as premissas de novo paradigma, qual seja, o da Lei Complementar nº 130/2009, que traz comandos, obrigações e determinações que, ao final, são necessários para a efetivação do compromisso de democratização econômica.

Há de ser executada parcela de supervisão que lhes foi imposta pela LCp 130/2009 e nos limites que ela impõe.

Além da instituição formal, *devem ser apuradas as circunstâncias fáticas do regime em questão, já que o essencial para caracterizar crimes próprios na Lei 7.492/86 é a existência ou não de poder de gestão no ente assistido pelos administradores e diretores*, lembrando que há outros crimes que não exigem sujeito passivo especial.

Na jurisprudência, os Tribunais Regionais Federais e o Superior Tribunal de Justiça entendem que até mesmo o gerente de agência pode ser sujeito ativo do crime de gestão fraudulenta e temerária quando tiver poderes efetivos de gestão, afastando, assim, o que cuida da mera ordenação de contas ou com atribuições burocráticas²⁸.

O mesmo raciocínio cabe na cogestão, já que haverá, inclusive, formalização e detalhamento das circunstâncias anormais (v.g. que causam risco de solidez ou aos depósitos), com ciência do órgão supremo da cooperativa (assembleia geral) acerca do quadro geral da anormalidade e dos rumos da

²⁶ Há versão traduzida para o português. Cf.: SUTHERLAND, 1949, p. 27-28.

²⁷ Art. 13 [...]. Parágrafo único. As entidades mencionadas no caput deste artigo [cooperativas centrais de crédito, confederações de centrais e demais entidades constituídas por esse segmento financeiro] devem observar sigilo em relação às informações que obtiverem no exercício de suas atribuições, bem como comunicar às autoridades competentes indícios de prática de ilícitos penais ou administrativos ou de operações envolvendo recursos provenientes de qualquer prática criminosa.

²⁸ Nesse sentido, jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça: Brasil (2006), Brasil (2008), Brasil (2007).

administração, tudo com vistas à preservação dos interesses dos associados, depositantes e do próprio sistema financeiro.

Não é demais lembrar a alta possibilidade de riscos sistêmicos e de imagem (em caso de adesão a marca única institucional) em fraudes, desvios, má-gestão, particularmente nas cooperativas organizadas em sistemas secundários dentro do sistema nacional de crédito cooperativo.

Dessa maneira, aqueles que em nome do ente de supervisão local venham a exercer de fato parcela de administração, atuando com poder de influir nos rumos desta, ostentando ou não o rótulo de cogestor ou coadministrador, podem sim estar sujeitos aos crimes da Lei 7.492/86, o que em razão do bem jurídico tutelado atrai a competência da Justiça Federal (art. 26 da citada lei).

O sistema nacional de crédito cooperativo há de cumprir sua missão constitucional em prol da democratização econômica e acessibilidade ao crédito em regiões periféricas e não se tornar âmbito de privilégios de lideranças locais ou regionais em detrimento tanto da poupança popular como do próprio viés social do modelo capitalista albergado pela Constituição.

É bom realçar que a Constituição alberga nitidamente o modelo capitalista, atribuindo-lhe uma feição social em seu art. 170, o que leva parte da doutrina a considerar que a concorrência assumiria um papel instrumental (FORGIONI, 1998).

3 DESAFIOS ENTRE A DEMOCRATIZAÇÃO ECONÔMICA E A INEFICIÊNCIA PENAL NA CRIMINALIDADE ECONÔMICA

De acordo com Zygmunt Bauman (2007, p. 44) da atualidade desponta um grande desafio: a interação do mercado financeiro no projeto capitalista. Isso porque para ele, os mercados financeiros não são um empregador em massa, mas o elo indispensável e talvez decisivo da "cadeia alimentar" de todos os empregadores, reais ou potenciais.

Para Bauman (2007, p. 44), qualquer analogia entre ressuscitar uma indústria faminta pela falta de demanda e "recapitalizar" instituições financeiras que ficaram sem recursos para financiar empréstimos parece ilusória e superficial (BAUMAN, 2007, p. 44.).

O panorama realizado no presente trabalho acerca das interações entre Sistema Financeiro, Sistema Nacional de Crédito cooperativo e ordem econômica demonstra que há, de fato, o acolhimento expresso por um regime capitalista, de viés social, e que o compromisso constitucional de democratização econômica não está dissociado da ideia de crédito. Ao contrário. É exatamente o mercado financeiro (e o Estado) que detém papel ativo na configuração da sociedade e das relações humanas, seja na continuidade da *modernidade*, seja no projeto do porvir da *pós-modernidade* (na acepção de Bauman).

O Sistema Nacional de Crédito Cooperativo, dentro no segmento financeiro, há um papel ainda mais relevante para cumprir aquele mister constitucional, conciliando tantos os interesses individuais como os interesses coletivos, exatamente por poder mitigar a exclusão financeira, exclusão esta que sem dúvida alguma é a grande catalisadora na sociedade atual das demais formas de exclusão social.

Dessa maneira, a própria modificação do paradigma quanto ao papel e à função do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo perpassam, claramente, por tal perspectiva na medida em que são manifestações de vontade popular organizada e que conseguem atingir localidades que não despertam interesses dos grandes e fortes conglomerados bancários.

É sabido que o Sistema Financeiro como um todo, especialmente em economia globalizada, é permeado por riscos de mais variados matizes. É exatamente por tal razão que institutos como a cogestão hão de ser adequadamente apreendidos, sempre com vistas à efetivação do compromisso constitucional de democratização econômica e ao porvir da *pós-modernidade*.

O cooperativismo de crédito, por sua vez, tem como missão precípua a reciclagem de recursos em regiões periféricas, sendo altamente suscetível à economia local, a depender do ramo a que se destina.

Dessa maneira, institutos trazidos pela Lei Complementar 130, de 2009, podem auxiliar a supervisão financeira e, conseqüentemente, ser um mecanismo apto a sanar riscos de solidez, mitigando impactos sistêmicos. Se das circunstâncias fáticas emerge parcela de poder de gestão e se daí decorrem crimes contra o sistema financeiro, não há falar, a priori e de per si, de afastamento de responsabilidades de cunho criminal. E por esta mesma razão não deve a cogestão se tornar mais um mecanismo de blindagem penal.

REFERÊNCIAS

ANITUA, Gabriel Ignacio. *Histórias dos pensamentos criminológicos*. Instituto Carioca de Criminologia (ICC). Rio de Janeiro: REVAN, 2008.

AFTALIÓN, Enrique R. *Derecho penal administrativo*. Buenos Aires: Arayú, 1955.

BAUMAN, Zygmunt. *Legisladores e intérpretes sobre a modernidade, pós-modernidade e intelectuais*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, Ed., 2010.

BAUMAN, Zygmunt. *Vida líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, Ed., 2007.

BRASIL. *Diário do Congresso Nacional (Seção I)*. Edição de 09 de maio de 1985.

BRASIL. *Diário do Congresso Nacional (Seção I)*. Edição de 25 de março de 1983.

BRASIL. Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5764.htm>.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Regimental no Recurso Especial 1104007/PR*. Relatora Ministra Laurita Vaz. Brasília, 07 de junho de 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Inquérito 2.245/MG*. Relator Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, 09 de novembro de 2007.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial 702.042/PR*. Relator Ministro Felix Fischer. Brasília, 29 de agosto de 2008

BRASIL. Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp130.htm>.

BRASIL. Banco Central do Brasil. *III Fórum sobre inclusão financeira*. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/evnweb/atividade/21.11_Painel1_Mesa1_Fabio_Schiavinato_201201031343321980.pdf>. 2012a.

CASTILHO, Ela Wiecko V. de. *O controle penal nos crimes contra o Sistema Financeiro nacional: Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenkner. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de direito constitucional (a)*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

FLORENZANO, Vincenzo D. *Sistema financeiro e responsabilidade social: uma proposta de regulação fundada na teoria da justiça e na análise econômica do direito*. São Paulo: Texto Novo, 2004.

FORGIONI, Paula A. *Os Fundamentos do Antitruste*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

GRAU, Eros R. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 13 ed. rev. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELO SOBRINHO, Abelardo Duarte; BASTOS, Alexandre Martins; FONTES FILHO, Joaquim Rubens. Cap. 6. Direção estratégica. In: VENTURA, Elvira Cruvinel Ferreira (coord.). *Governança cooperativa: diretrizes e mecanismos para fortalecimento em cooperativas de crédito*. Brasília: BCB, 2009.

MOLINA, Antonio García Pablos. *Criminologia: introdução a seus fundamentos teóricos e introdução às bases criminológicas da Lei 9.099/95, lei dos juizados especiais criminais*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 267-268, 2000.

PÉREZ DEL VALLE, Carlos. *Introducción al derecho penal económico*. In: BACIGALUPO, Enrique. *Derecho penal económico*. 1. ed. Buenos Aires, Hammurabi, 2004.

PIMENTEL, Manoel P. *Crimes contra o sistema financeiro nacional: comentários à Lei 7.492, de 16.6.86*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1987.

REIS JÚNIOR, Nilson. *Aspectos societários das cooperativas de crédito*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

ROJAS, Ricardo Manuel. Um acercamiento al análisis económico del derecho penal econômico. In: *Derecho penal económico*. Madrid: Marcial Pons, 2010.

SANTOS, Cláudia Maria Cruz. *O crime de colarinho branco (da origem do conceito e sua relevância criminológica à questão da desigualdade na Administração da justiça penal)*. Universidade de Coimbra, Boletim da Faculdade de Direito. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. *A expansão do direito penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Tradução Luiz Otávio de Oliveira Rocha. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SOARES, Marden Marques; BALLIANA, Gilson Marcos. Capítulo 1. O cooperativismo de crédito no Brasil. In: *Governança cooperativa: diretrizes e mecanismos para fortalecimento em cooperativas de crédito*. Elvira Cruvinel Ferreira Ventura (Coordenação geral). Brasília: BCB, 2009.

SUTHERLAND, Edwin H. *Princípios de criminologia*. Tradução de Asdrúbal Mendes Gonçalves. São Paulo: Livraria Martins, 1949.

TIEDEMANN, Klaus. Apresentação crítica. In: ARAÚJO JÚNIOR, João Marcello de. *Dos crimes contra a ordem econômica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

