

# Considerações sobre o crime de obtenção fraudulenta de financiamento à agricultura familiar

**Álison dos Santos Cappellari**

*Advogado no Rio Grande do Sul  
Doutorando em Direito pelo Programa de  
Pós-Graduação em Direito da PUCRS  
Mestre em Ciências Criminais pela PUCRS  
Especialista em Direito Penal Empresarial  
pela PUCRS  
Membro sócio do Instituto Brasileiro de  
Ciências Criminais (IBCCRIM)*

**Vicente Cardoso de Figueiredo**

*Advogado no Rio Grande do Sul  
Mestre em Ciências Criminais pela PUCRS  
Especialista em Direito Penal e Processo Penal  
Especialista em Compliance  
Membro da Comissão Especial de Prevenção à  
Corrupção da OAB/RS*

## RESUMO

O objeto central do presente ensaio consiste na análise de fatores relevantes do crime de desvio de financiamento, particularmente no tocante às verbas destinadas ao fomento da atividade produtiva voltado à agricultura familiar, examinando os aspectos estruturais e conceituais da tipificação presente no artigo 19 da Lei 7.492, de 16 de junho de 1986. Metodologicamente, o trabalho aborda algumas questões-chave sobre o tema, como, por exemplo, a conturbada elaboração da legislação examinada, qual seria o bem jurídico por ela tutelado e qual o alcance das relações por ela abrangidas. Essas questões se fazem presentes no momento em que resta notória a dificuldade da doutrina em se posicionar diante do referido tema, bem como o crescente volume de recursos públicos aplicados no fomento da atividade produtiva no país. Diante disso, se faz necessária uma análise crítica dos elementos constituintes deste cenário, à luz das ciências econômica, social e penal.

Palavras-chave: Sistema financeiro. Agronegócio. Ordem econômica. Direito penal econômico.

## ABSTRACT

The main objective of this essay is to analyze the relevant factors of the crime of misappropriation of financing, particularly in relation to the funds destined to the productive activity for family agriculture, examining the structural and conceptual aspects of the typification present in article 19 of Law 7,492 of 16 June 1986. Methodologically, the paper addresses some key issues on the subject, such as the turbulent drafting of the legislation examined, the legal good that it protects, and the scope of the relationships it covers. These issues are present when the doctrine's difficulty in positioning itself in front of this theme is evident, as well as the increasing volume of public resources invested in the promotion of productive activity in the country. Given this, a critical analysis of the constituent elements of this scenario is necessary, in the light of the economic, social and penal sciences.

Keywords: Financial system. Agribusiness. Economic order. Economic criminal law.

## Introdução

Nota-se na sociedade atual um crescente dinamismo nas relações atinentes à economia. O fenômeno da globalização apresentou como consequências a desmaterialização das riquezas e a dinamização das relações econômicas. A economia e, conseqüentemente, o sistema que a legitima, tais quais originalmente formulados, tiveram seus paradigmas rompidos, o que causou uma crise não apenas em seus mecanismos, mas também nos conceitos clássicos do liberalismo econômico, base do sistema capitalista de mercado. Os Estados nacionais, território-base para a aplicação das teorias econômicas tradicionais, também tiveram o seu conceito modificado, sobretudo no fim do século passado. Vemos então, atualmente, um resgate dos conceitos tradicionais de soberania a fim de regulamentar o dinamismo econômico internacional.

Um dos fatores de maior influência na configuração das peças do xadrez econômico mundial é, sem dúvida, o seu potencial de produção de matéria-prima, sobretudo no que se refere à produção de alimentos à raça humana, seja direta, através da produção de víveres para o consumo próprio, seja indireta, mediante a produção de insumos para a criação e desenvolvimento de animais que servirão de alimento ao ser humano.

A produção primária possui um caráter diferente das demais atividades da economia. Trata-se de um setor cuja produtividade é indispensável para a vida humana. A falta de alimentos produziria o caos social e levaria milhares de pessoas à morte, motivo pelo qual o Estado tem o dever de assumir a política agrícola de um país, para garantir o abastecimento da população e controlar a exploração racional e adequada da terra. Motivos mais que suficientes para a proteção estatal, consubstanciados no artigo 186 do texto constitucional.<sup>1</sup>

A atividade rural, devido à sua natureza, é extremamente frágil, sujeita a alterações do clima, desastres da natureza e mudanças provocadas por alterações nas diretrizes econômicas governamentais. Os atores atuantes nessa função não bastam em si mesmos para alcançar seu intento, fazendo-se necessário o apoio estatal. Por tais motivos, conforme a Carta Federal, o Governo Federal deve proporcionar ao produtor as condições necessárias para o plantio, a manutenção e a comercialização dos alimentos. O financiamento rural, como parte da política agrária brasileira, atua de forma a prover a verba necessária para essas atividades<sup>2</sup>, apresentando nas instituições financeiras o principal instrumento de apoio para a concretização dessa finalidade.

## **1 O papel das instituições financeiras como agentes financiadores do agronegócio**

### **1.1 Evolução histórica dos instrumentos de financiamento agrícola no Brasil**

Na sociedade capitalista, as instituições bancárias atuam como protagonistas, assumindo funções que vão além da simples intermediação do capital. Tamaña importância fora conquista-

<sup>1</sup> "Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I – aproveitamento racional e adequado; II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III – observação das disposições que regulamentam as relações de trabalho; IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores."

<sup>2</sup> "Os mútuos de espécie, necessários e relevantes ao setor campestino [...] têm como objetivos específicos e inarredáveis: estimular o crescimento de investimentos, qualquer que seja a sua finalidade na propriedade rural; propiciar atendimento creditício no tempo e nas condições adequadas segundo as exigências da exploração empreendida; criar condições ou possibilidades para que haja maior fortalecimento econômico dos produtores rurais" (PEREIRA, 2009, p. 20).

da ao longo dos anos, com o desenvolvimento das relações econômicas tanto em nível local como global, sendo o dinamismo destas um dos traços marcantes do atual contexto social.

O setor produtivo primário consiste em um delicado porém estratégico setor de atividade econômica nacional, cuja potencialidade está intimamente ligada com a atuação estatal, através da política agrícola governamental. Esta deve, para que seja alcançada a plenitude de seus objetivos, sempre ser pautada pelo equilíbrio. Caso a política seja desfavorável, a agricultura não se desenvolve de modo satisfatório. No sentido contrário, com incentivos exagerados, há desperdício de recursos que poderiam ser realocados em outras atividades produtivas (LUCENA; SOUZA, 2001, p. 19).

O crédito rural situa-se em uma classificação típica de fomento, visto que financia o desenvolvimento de uma atividade que diretamente importa ao interesse público. Contribuindo para o correto abastecimento do país, ele ajuda a garantir a ordem pública, segundo os ditames da Lei 4.829/1965, em seus artigos 1<sup>o</sup> e 2<sup>o</sup>.<sup>4</sup>

A atividade agropecuária apresenta como característica intrínseca o seu caráter de continuidade. Diferentemente de outras atividades produtivas, o setor primário, independentemente de eventuais contratemplos e intempéries, necessita recomeçar a cada período temporal. Tendo em vista tal característica, o crédito rural possui taxas e condições de pagamento diferenciadas. Isso ocorre para que o produtor não seja prejudicado caso imprevistos impeçam a quitação no tempo certo. O contrato de financiamento agrário pode ser alterado de forma que um agricultor que perdeu sua safra em função de alguma intempérie climática, por exemplo, não seja lesado e possa retomar as atividades de cultivo em sua propriedade.

Historicamente, tem-se no cenário nacional a consagração do Banco do Brasil S/A como o agente financiador do agronegócio por excelência. Seu papel de agente desenvolvimentista do setor agrícola e pecuário teve início na metade do século XIX, mais especificamente com a reforma do sistema bancário de 1857, capitaneada pelo então Ministro de Fazenda Bernardo de

<sup>3</sup> "Art. 1<sup>o</sup>. O crédito rural, sistematizado nos termos desta lei, será distribuído e aplicado de acordo com a política de desenvolvimento da produção rural do país e tendo em vista o bem-estar do povo."

<sup>4</sup> "Art. 2<sup>o</sup>. Considera-se Crédito Rural o suprimento de recursos financeiros por entidades públicas e estabelecimentos de crédito particulares a produtores rurais ou a suas cooperativas para aplicação exclusiva em atividade que se enquadrem nos objetivos indicados na legislação em vigor."

Sousa Franco. Tal reestruturação apresentou como fator principal a criação de vários bancos emissores de meio circulante de natureza regional<sup>5</sup>, medida esta que acabou retirando do então Banco do Brasil a exclusividade na emissão da moeda nacional. Tal medida acabou desagradando a vários setores do governo, inclusive o próprio Imperador D. Pedro II, acarretando num incremento descontrolado do montante geral de moeda em circulação interna. Tal medida foi revogada pela Lei nº 1.083 de 1860, que novamente limitou a emissão de numerário de maneira indiscriminada e centralizando-a novamente na então instituição financeira estatal.

Tal medida levou a uma crise no setor bancário na década de 1860, o que levou o governo imperial a socorrer os poupadores e capitalistas mediante o Banco do Brasil, que acabou se transformando na tábua de salvação para praticamente todos os integrantes do setor. O papel do principal integrante do novel sistema financeiro imperial fora repensado, levando-o a um movimento em que cada vez se aproximava mais de um papel de fomento, depósito e empréstimos, com a licença para operar hipotecas e prestar financiamento agrícola em todo o território nacional<sup>6</sup>, e cada vez se afastar mais da função de mero emissor de moeda.

O final do século XIX trouxe, juntamente com a novel forma republicana de Estado, o apogeu da cultura cafeeira, cultivo este potencializado no afã de substituir a já decadente cultura da cana-de-açúcar, que atravessou tal período combatida pela concorrência, sobretudo, das colônias europeias nas Antilhas. O advento da República e o sistema federativo descentralizaram as políticas de crédito e de imigração, fazendo com que o governo central transferisse tais responsabilidades aos estados-membros, o que incrementou significativamente a produção do grão, ini-

<sup>5</sup> “Apesar das críticas e acusações de inconstitucionalidade, Sousa Franco optou por criar novos bancos de emissão através de simples decretos executivos. Assim, a seu critério, aprovou a criação dos seguintes estabelecimentos emissores: Banco Comercial e Agrícola, por decreto de 31 de agosto de 1857; Banco da Província do Rio Grande do Sul, por decreto de 24 de outubro de 1857; Banco da Província de Pernambuco, por decreto de 4 de novembro de 1857; Banco da Província do Maranhão, por decreto de 25 de novembro de 1857; Banco Rural e Hipotecário, que já existia como de Descontos, por decreto de 3 de abril de 1858. Quatro dessas autorizações foram dadas às vésperas da crise de 1857, e as duas últimas quando os efeitos da crise já se abrandavam” (DIRETORIA DE MARKETING E COMUNICAÇÃO DO BANCO DO BRASIL, 2010b, p. 40-41).

<sup>6</sup> “As iniciativas para estabelecer crédito rural eram realmente de boa inspiração, mas pareciam prematuras. Naquele tempo ainda era fraca e insufici-

cialmente na serra fluminense e posteriormente, em maior escala, no Estado de São Paulo, já dominado pela oligarquia agrícola. Aliado a isso, os grandes concorrentes nacionais na sua produção – no caso, colônias inglesas e francesas do sudeste asiático, como Ceilão e Indochina – sofreram com intempéries climáticas que praticamente dizimaram a produção local. A coincidência desses fatores levou ao crescimento geométrico da produção em pouquíssimo tempo, chegando o Brasil, no final do período, a ser responsável por três quartos do mercado mundial, o que propiciou aos produtores brasileiros, por certo tempo, ter a prerrogativa de controle do preço internacional da mercadoria através da manipulação dos estoques (FURTADO, 2007, p. 251).

No entanto, com a crise abatida nos Estados Unidos em 1893, a valorização cambial causou um revés aos produtores nacionais, fazendo com que o preço da saca de café despencasse no mercado mundial. Tal fator, aliado ao já encorpado volume dos estoques internos preexistentes, resultantes da manipulação dos preços do mercado externo, fez com que a capacidade de estocagem do grão fosse insuportável internamente. Em 1906, foi assinado o chamado Convênio de Taubaté, entre o governo republicano e os produtores, acordo este que visava à valorização do produto nos mercados internos e externos.<sup>7</sup> Tal medida salvou a classe cafeeira até o final da década de 1920. No entanto, a crise mundial de 1929 fez com que a produção sofresse um revés que traz reflexos até os dias de hoje, uma vez que tanto a produção interna quanto o papel do Brasil no cenário internacional do café nunca mais foram os mesmos.

Por mais nefastas que tenham sido as consequências do declínio da cultura cafeeira na economia nacional, não pode se dizer que o Brasil tenha sido um dos países mais afetados pela grande depressão econômica mundial da década de 1930. O cres-

---

ente a base de garantia indispensável a todo financiamento agrícola – a propriedade rural. Faltavam as condições mínimas de estabilidade e definição, pois as terras ainda não eram precisamente demarcadas, dificultando a sua avaliação. Uma das garantias mais seguras era o escravo, considerado o ativo mais valioso, mas que já se desvalorizava rapidamente, não só pela aplicação gradual da Lei do Ventre Livre, como porque o regime da escravidão se enfraquecia com a conscientização da opinião pública, que conduziria, previsivelmente, à sua completa abolição” (DIRETORIA DE MARKETING E COMUNICAÇÃO DO BANCO DO BRASIL, 2010b, p. 77).

<sup>7</sup> “A ideia de retirar do mercado parte desses estoques amadurece cedo no espírito dos dirigentes dos estados cafeeiros, cujo poder político e financeiro fora amplamente acrescido pela descentralização republicana. No convênio celebrado em Taubaté em fevereiro de 1906, definem-se as bases do que se chamaria política de ‘valorização’ do produto. Em essência, essa política

cimento da renda e a qualificação da mão de obra europeia migrada fizeram com que a incipiente produção industrial nacional se mantivesse a níveis satisfatórios no período, bem como, sobretudo após a mudança de comando na política central após a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, notou-se um período de incentivo à descentralização da agricultura, tanto geograficamente, com a implementação de políticas de migração e colonização interna, como culturalmente, com a diversificação da produção.

A política econômica de Vargas, ao contrário do período republicano oligárquico anterior, era de centralização das decisões, de continuidade do apoio à produção agrícola, sobretudo a cafeeira, mas, principalmente, sob um viés nacionalista, de expansão da indústria nacional. A política do Estado Novo, como, aliás, está expresso em seu nome, remete a uma mudança radical dos rumos da economia política nacional, sendo a industrialização uma questão de Estado. Tem-se aí o crescimento da influência da corrente econômica desenvolvimentista, que teve em Roberto Cochrane Simonsen seu fundador.

A referida corrente defendia a ideia principal de que o atraso no desenvolvimento nacional somente viria, a passos largos, com a industrialização plena do país – leia-se aí indústria de bens de consumo, bens de capital e indústria de base –, lastreada por ações intervencionistas marcadas pelo protecionismo e planejamento. Tais ações não contrariariam as posições dos países aliados do Brasil, uma vez que favoreciam a importação, não apenas de matérias-primas de países produtores agrícolas como os Estados Unidos, mas também de maquinário de diversos países, especialmente europeus. A corrente ainda defendia a intervenção estatal para o desenvolvimento de setores da economia não agraciados com os interesses privados (OLIVEIRA; GENNARI, 1999, p. 334-338).

No campo financeiro, caracterizava-se o Brasil pela ainda não existência de um Banco Central propriamente dito. A função de regulamentação da economia se dava a cargo do tripé Superintendência da Moeda e Crédito (SUMOC), Banco do Brasil e Tesouro Nacional.

---

consistia no seguinte: a) com o fim de restabelecer o equilíbrio entre oferta e procura de café, o governo interviria no mercado para comprar os excedentes; b) o financiamento destas compras se faria com empréstimos estrangeiros; c) o serviço destes empréstimos seria coberto com um novo imposto cobrado em ouro sobre cada saca de café exportada; d) a fim de solucionar o problema mais a longo prazo, os governos dos estados produtores deveriam desencorajar a expansão das plantações” (FURTADO, 2007, p. 253-254).

Criada em 1945, a SUMOC apresentava, entre suas atribuições, atividades típicas do atual Banco Central, tais como determinar a taxa de juros básica, estabelecer a taxa de redesconto (assistência financeira de liquidez) e seus limites, implementar a política de câmbio, definir os depósitos compulsórios etc. Além disso, cabia a seu Conselho a determinação dos rumos da política monetária e de crédito. Ao Banco do Brasil competiam funções regulatórias, fiscalizatórias e operacionais de autoridade econômica na área monetária, creditícia e cambial, além da operação da Carteira de Redescontos (CARED), responsável pelo fornecimento de redescontos seletivos e de liquidez à rede bancária, e da Carteira de Mobilização Bancária (CAMOB), responsável por socorrer bancos em situação de iliquidez. Além disso, suas Carteiras de Câmbio e de Comércio Exterior cumpriam as políticas determinadas pela SUMOC, bem como competia a ele não apenas a guarda das reservas voluntárias dos demais bancos, mas também a realização da compensação de cheques de toda a rede. Por sua vez, ao Tesouro Nacional cabia a emissão de papel-moeda e suprimento deste, através de sua Caixa de Amortização, à CARED e à CAMOB (DIRETORIA DE MARKETING E COMUNICAÇÃO DO BANCO DO BRASIL, 2010a, p. 24-25).

Trata-se de um período em que os mecanismos de funcionamento da economia se viam regidos por dois diplomas legais que engessavam a dinâmica econômica, irrigando ainda mais o já crescente cenário inflacionário nacional, ambos promulgados em 1933. Trata-se da Lei de Usura (Decreto 22.626), que proibia operações com juros nominais superiores a 12% ao ano, e a Lei da Cláusula Ouro (Decreto 23.501), que impedia legalmente a contratação de valores em outras moedas que não a moeda nacional. Em uma época em que não havia um mecanismo de correção monetária, o engessamento da taxa de juros e a impossibilidade de utilização da variação cambial de moedas estrangeiras em contratos internos eram fatores que potencializavam a desvalorização da moeda nacional.

O período correspondente ao regime militar apresenta já de início a chamada Reforma Financeira de 1964, consubstanciada através da Lei 4.595/1964. Entre outras medidas, transformou a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) em Banco Central do Brasil (BCB) e o seu antigo Conselho em Conselho Monetário Nacional (CMN), que seria presidido pelo ministro da Fazenda e composto por mais oito membros, entre eles os presidentes do Banco do Brasil e do atual Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Ao novel Banco Central foram transferidas as competências refe-



rentes ao serviço dos meios de pagamento, exercidas anteriormente pela Caixa de Amortização, e os serviços da CARED e da CAMOB. Ao Banco do Brasil coube a manutenção do seu papel de agente financeiro do governo federal para arrecadação de receitas e pagamento de despesas, com a criação da Conta Movimento.

Além do tocante à regulamentação econômica, foram editados vários outros diplomas visando não somente a uma maior adaptação do Brasil à economia mundial mas também à diretriz do “milagre econômico”, objetivo central do governo federal na época. Entre eles, podemos citar a Lei da Correção Monetária (Lei 4.357/1964), que indexava os débitos fiscais através das ORTNs (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional), buscando abrandar os efeitos da desvalorização da moeda nacional, antecipando receitas com a finalidade de custear investimentos internos; a Lei do Plano Nacional da Habitação (Lei 4.380/1964), que criava o BNH (Banco Nacional da Habitação), visando à criação de empregos na construção civil com o financiamento direto à população para a aquisição de imóveis residenciais, em uma tentativa de amainar os efeitos da recessão econômica então presente; a Lei do Mercado de Capitais (Lei 4.728/1965), com o objetivo de incentivar a dinamização da poupança interna em títulos mobiliários, que até então eram concentrados em imóveis de renda e reserva de valor, visando suprir a carência da crescente demanda por crédito e popularizar os investimentos dessa modalidade; a Lei da CVM (Lei 6.385/1976), que criava a Comissão de Valores Mobiliários, entidade que fiscalizava o mercado de capitais; e a Lei das S.A. (Lei 6.404/1976), que visava modernizar a regulamentação das sociedades anônimas e do mercado acionário e de valores mobiliários no Brasil.

Tal período foi marcado por um amplo debate entre a escola econômica desenvolvimentista, capitaneada pelo economista paraibano Celso Furtado, e a corrente estruturalista neoliberal, cujos maiores expoentes foram Eugênio Gudín Filho, Roberto Campos e Otávio Gouveia de Bulhões.

Celso Furtado foi membro efetivo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), sendo o primeiro teórico nacional a tecer um estudo sistemático da economia brasileira que serviu de base para a adoção dos rumos da economia nacional por várias décadas, traçando em sua obra um quadro histórico das etapas da economia nacional. Defendia a ideia de que o subdesenvolvimento dos países da América Latina não era uma etapa a ser necessariamente atravessada ao caminho do

desenvolvimento econômico e social, mas resultado de políticas externas dos países centrais aplicadas sobre a periferia, e que o processo inflacionário dos países subdesenvolvidos era devido, em grande parte, às medidas protecionistas e predatórias dos países desenvolvidos, bem como às buscas das elites brasileiras pelo ganho fácil. Sua preocupação era basicamente com a produção e distribuição da renda interna como fator primordial de desenvolvimento, defendendo, para isso, uma atuação maior do Estado na tributação do consumo conspícuo para elevar a renda *per capita* nacional, bem como a implementação da reforma agrária, uma vez que a estrutura agrícola arcaica, além da tendência ao consumo de luxo pelos grandes proprietários, não permitia a formação de poupança nem os investimentos para modernização e aumento da produção (OLIVEIRA; GENNARI, 1999, p. 338-347).

O advento do Governo Militar fez com que, por motivos óbvios, tais ideias não fossem prestigiadas. Nesse período, surge como grande arauto da economia nacional o mato-grossense Roberto Campos. Estruturalista de postura conservadora, pautou sua teoria no sentido de que existe uma incompatibilidade entre desenvolvimento econômico e distribuição de renda, devendo ser o primeiro colocado como objetivo principal em detrimento do segundo. Para ele, a distribuição de renda como fator de crescimento é uma ilusão, pois o desenvolvimento econômico, uma vez concretizado, por si só causaria um desequilíbrio social tolerável. O bolo deveria crescer primeiro para depois ser repartido. A divisão de renda em um país subdesenvolvido seria apenas coletivizar ainda mais a miséria social. O processo de industrialização visto no país a partir da década de 1950 seria, para ele, uma arrancada em direção ao desenvolvimento, que, aliado à expansão da infraestrutura, da produtividade agrícola e das exportações, teria seu destino fatalmente alcançado (OLIVEIRA; GENNARI, 1999, p. 347-356). Defensor da estabilidade institucional, foi um dos mais influentes nomes, não apenas na economia como também na política nacional a partir da década de 1960, fornecendo as bases teóricas para a institucionalização da pragmática político-econômica do período militar e como um dos mais ardentes defensores do neoliberalismo após a abertura democrática.

O neoliberalismo nacional, a propósito, teve em Eugênio Gudin Filho seu grande expoente. Engenheiro de origem e articulista de economia na imprensa carioca, acompanhou de perto todas as transformações na economia nacional no século passado. Combatente direto das ideias desenvolvimentistas do perí-

do do governo de Getúlio Vargas, era contrário a qualquer tipo de intervenção estatal na economia, pois sua prática desfavorecia a concorrência e o incremento da produção, já que aumentava o preço final ao consumidor. Defendia, também, a substituição da matriz agrícola como mola propulsora da economia externa nacional, uma vez que se tratava de um setor da economia de desenvolvimento arcaico e sujeito a intempéries e variáveis fora do domínio humano. Crítico mordaz das intervenções estatais nos setores energéticos, como petróleo e energia, e de infraestrutura, defendia a administração destes pela iniciativa privada. Era favorável à ideia de que um nível de tributação superior a 20% seria de natureza confiscatória e impediria o desenvolvimento dos setores produtivos. Combatia também a implementação de uma reforma agrária, sob a alegação de que o desenvolvimento do setor primário dependia, sobretudo, do nível educacional, de saúde e de políticas de crédito e assistência técnica. Contrário às leis trabalhistas e ao aumento de salários, que considerava possível apenas quando o aumento na produção assim possibilitasse, o que passava a ser fator de desencadeamento do processo inflacionário (OLIVEIRA; GENNARI, 1999, p. 363-369).

Outro grande discípulo das ideias de Gudín foi Otávio Gouveia de Bulhões, contemporâneo de Roberto Campos na atividade burocrática durante o período militar. A dupla foi a grande responsável pela criação do Banco Central do Brasil, que descentralizou do Banco do Brasil os papéis de fiscalização e direção da política econômica nacional; pela implementação do instituto da correção monetária, com a criação das ORTNs e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) como fator de poupança interna. Criou o Conselho Monetário Nacional e, no campo tributário, editou o atual Código Tributário e foi o responsável pela criação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), como instrumento de direcionamento da política de preços (OLIVEIRA; GENNARI, 1999, p. 372-374). Seu pensamento teórico preconizava o Estado Mínimo e o fortalecimento das corporações, através de processos de fusões e concentrações, como instrumento de condução ao desenvolvimento.

O período militar foi marcado por uma fase inicial que, além da reforma financeira, trouxe também as reformas tributária, que culminou com a edição do Código Tributário Nacional, e cambial, além de uma política salarial restritiva, visando o combate à inflação crescente. Nota-se, no período entre 1968-1973, uma fase de crescimento vigoroso do Produto Interno Bruto, em índices superiores a 10% anuais, caracterizando o período conhecido como “milagre econômico”, caracterizado pela busca do cres-

cimento através de reformas estruturais e crescente endividamento externo.<sup>8</sup>

Tal modelo entrou em curva descendente nos dez anos finais do regime, principalmente devido à retomada do crescimento da inflação e da dívida externa nacional, culminando, no início dos anos 1980, em um período marcado um forte desequilíbrio fiscal e no balanço de pagamentos, além da já referida espiral inflacionária (GIAMBIAGI et al., 2016, p. 74). Tais aspectos, combinados com a própria deterioração política do modelo centralizador então vigente, fizeram com que a chamada transição democrática fosse marcada por um momento de alta instabilidade econômica.

## **1.2 O Sistema Nacional do Crédito Rural e o posterior desenvolvimento das políticas de fomento ao agronegócio**

O período de auge do fomento agrícola no Brasil ocorreu a partir da década de 1960, com a implementação da política de crédito rural com a criação do Sistema Nacional do Crédito Rural (SNCR), em 1965. Tal iniciativa impulsionou a produção agrícola nacional.

Nos anos 60, a produção agrícola apresentou melhor desempenho do que na década anterior, sendo que a maior parte dos produtos exportáveis e de mercado interno cresceram mais do que a população nacional, na época em torno de 3% ao ano. De outra parte, a economia brasileira, nessa década, ficou mais aberta ao exterior, com aumento das exportações de produtos agrícolas industrializados. No final da década, a situação do mercado internacional estava favorável. Os preços dos insumos e dos bens de capital estavam em declínio, e os preços agrícolas, em alta. Isso mostrava o acerto da política agrícola que estava sendo adotada (LUCENA; SOUZA, 2001, p. 181-182).

---

<sup>8</sup> “Taxas de crescimento da ordem de 11% ao ano por seis anos consecutivos já mereceriam a designação de ‘milagre econômico’. A façanha da economia brasileira neste período foi ainda mais surpreendente porque tal ritmo de crescimento foi acompanhado de queda da inflação (embora moderada) e de sensível melhora do BP (balanço de pagamentos), que registrou superávits crescentes ao longo do período. O termo ‘milagre’ se justifica ainda mais neste caso em, razão de duas relações macroeconômicas bastante conhecidas: (1) a relação direta entre crescimento e inflação (ou inversa entre desemprego e inflação, no original), retratada na Curva de Phillips; e (2) a relação inversa entre crescimento econômico e saldo do BP, retratada em diversos modelos de macroeconomia aberta, que ressaltam o ‘dilema’ da política econômica entre o equilíbrio interno (rumo ao pleno emprego) e externo” (GIAMBIAGI et al., 2016, p. 62-63).

A tendência de crescimento perdurou por durante boa parte da década seguinte. A conjunção de preços internacionais em patamar favorável com uma política agrícola de altos subsídios gerou um aumento nas exportações de produtos como soja e café. Outro fator que contribuiu para o aumento da produção foi a crise internacional do petróleo, que justificou o apoio governamental intenso na produção de álcool combustível.

Ao longo de toda a década de 70, as taxas nominais de juros do crédito rural ficaram abaixo da taxa de inflação. Nesse período, o crédito rural foi o responsável pelo desenvolvimento do setor agrícola, o que pode ser explicado pelos substanciais subsídios ao crédito rural. Até 1975, os empréstimos eram a juro zero, com três anos de carência e cinco anos para pagar. A fase de declínio do crédito rural se iniciou em dezembro de 1979, aumentando as taxas de juros, que se tornaram mais altas do que a taxa de inflação, reduzindo a demanda de crédito.

As taxas de juros passaram a ser ajustadas por um coeficiente aplicado à correção monetária. Com o segundo choque do petróleo, em 1979, aumentou o desequilíbrio da balança comercial. A taxa de inflação passou de 77,2% ao ano em 1979 para 110,2% em 1980, reduzindo os subsídios implícitos nos empréstimos rurais.

Em função do crédito subsidiado, a agricultura cresceu cerca de 66% na década de 70. Isso também foi explicado pela abertura de novos mercados externos, assim como pelo crescimento da demanda internacional e do crescimento do próprio mercado interno. Esse crescimento teve dois aspectos. Primeiro, pela evolução dos preços internacionais de produtos agrícolas e pela política de crédito rural subsidiado; segundo, a partir de 1979, pela deterioração da política de crédito rural, provocada pelos desequilíbrios macroeconômicos internos (LUCENA; SOUZA, 2001, p. 182).

A alta inflação da década de 1980 reduziu as facilidades do crédito rural. O modelo de operação anterior, no qual a verba era disponibilizada em depósitos bancários à vista, foi desbancado pela crise, que não permitia que o dinheiro ficasse parado em conta-corrente. Os recursos, antes ilimitados, passaram a ficar condicionados a disponibilidades orçamentárias do governo. Dadas as dificuldades na oferta do crédito rural, a nova modalidade de incentivo passou a ser a fixação de preços mínimos para a compra de produtos agrícolas.

Em 1981, o Governo introduziu novas mudanças na política agrícola. A principal foi a adoção de limites ao crédito para custeio, que passaram a refletir apenas parte dos custos variáveis; a

cobertura do seguro rural foi reduzida para apenas 80% do valor financiado. Houve, também, mudanças das taxas de juros; os créditos para investimento e comercialização passaram a receber as mesmas taxas de juros de mercado, praticadas no resto da economia.

Em 1982, estabeleceu-se a vinculação das taxas de juros à variação do INPC. Os encargos financeiros aplicáveis ao crédito rural passaram, a partir daí, a incorporar correção monetária com percentuais variáveis das ORTNs.

Em 1983, ainda com os resultados negativos da política de contenção do déficit público, veio a decisão do Governo de aumentar os encargos financeiros do crédito rural e de eliminar os subsídios embutidos nas taxas de juros cobradas. Essas intenções se concretizaram quando se estabeleceram novas regras de indexação para os anos de 1983, 1984 e a partir de 1985. Em 1983, foi introduzida uma taxa de juros de 3% ao ano, mais 85% da variação das ORTNs. Em 1984-1985, a taxa de juros cobrada tornou-se positiva, pela primeira vez, desde a criação do SNCR (3% ao ano mais variação integral das ORTNs) (LUCENA; SOUZA, 2001, p. 183).

A produção agrícola, assim como toda a atividade produtiva nacional, sofreu com os seguidos planos de estabilização econômica e combate da inflação implementados a partir da segunda metade da década de 1980. As exportações baixaram de maneira significativa, gerando um colapso na atividade primária no país.

Na segunda metade da década de 80, as exportações agrícolas entraram em crise. Elas se reduziram de US\$ 5,089 milhões em 1985 para US\$ 2,985 milhões em 1990 (-41,3%), correspondendo à queda de participação no total de 19,8% para 9,5% no mesmo período. Caíram as participações de todos os grupos de produtos agrícolas nas exportações totais. Novamente, esse mau desempenho se deveu à redução das exportações de café e de seus derivados, cujos valores passaram de US\$ 2,487 milhões em 1985 para US\$ 1,190 milhões em 1990. Em toda a década de 80, a queda das exportações agrícolas foi de 31,2%, correspondendo à redução nas exportações totais de 21,6% em 1980 para 9,5% em 1990. Porém, como se viu, a crise ocorreu mesmo na segunda metade dos anos 80. A expressiva redução das exportações agrícolas nas exportações totais, sobretudo entre 1985 e 1990, deve-se à crise econômica e aos sucessivos planos de estabilização, que penalizaram o setor agrícola (LUCENA; SOUZA, 2001, p. 188).

A partir dos anos 1990, as políticas agrícolas vigentes no Brasil mostram uma redução da intervenção estatal no financiamento

rural. Alternativas com capital não governamental são apresentadas de modo a amparar o produtor. A Lei nº 11.076, de 30 de dezembro 2004, veio a consagrar essa tendência, com a instituição de novos instrumentos de política agrícola e títulos de crédito especialmente desenvolvidos para financiar o agronegócio, com o objetivo de criar uma via de contato entre a crescente demanda de crédito dos produtores e a oferta de recursos pelos investidores urbanos, desde pequenos poupadores até grandes fundos de pensão, permitindo que estes possam financiar de forma competitiva a atividade rural em complemento ao crédito rural oficial (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO, 2017). Tal direcionamento na política de financiamento acabou também por gerar um movimento de crescente descentralização do aporte de recursos através do Banco do Brasil e a pulverização do fomento pelas demais instituições financeiras, a fim de aumentar a competitividade no setor.

Nota-se, portanto, uma tentativa de adaptação da atividade primária nacional ao novo cenário internacional, tanto por parte dos produtores quanto do governo, buscando a descentralização das fontes de recursos para o financiamento da produção e o incremento do apoio governamental em reformas de infraestrutura para o escoamento da produção para a satisfação dos mercados interno e internacional.

### **1.3 Instrumentos atuais da política agrícola no Brasil**

O crédito agrícola pode ser empregado em diversos elementos da cadeia produtiva. Geralmente é utilizado para custeio (compra de insumos), investimento (compra de máquinas, bovinos, reflorestamento etc.) e comercialização (descontos de promissórias, duplicatas rurais e transporte de produtos). Com o surgimento e institucionalização da política do crédito rural, notório foi o desenvolvimento da agricultura comercial, gerando crescimento do PIB, ingresso de divisas, redução do déficit comercial e abastecimento interno.

Na atualidade, as principais políticas do Estado para o incentivo das atividades agropecuárias são linhas de crédito (para investimento, custeio e comercialização), apoio à comercialização e seguro agrícola. As modalidades de crédito visam investir na modernização tecnológica da agricultura brasileira, no custeio do plantio (especialmente de produtos essenciais, como soja, trigo, milho, entre outros) e na garantia de venda. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) beneficiam respectivamente peque-

nos e médios produtores com taxas de juros mais amenas do que as aplicadas para os grandes latifúndios. O crédito para comercialização objetiva auxiliar o produtor na venda durante a entressafra ou para antecipar o valor que seria obtido mediante a entrega do produto para investimentos como novos plantios ou compra de maquinário.

O apoio à comercialização dos insumos agrícolas tem como objetivo reduzir os efeitos das oscilações do mercado para o produtor rural. Um dos instrumentos utilizados com essa finalidade é a garantia de preço oferecida pelo governo federal: os preços são fixados antes do plantio de modo a orientar a produção. Em casos de supersafras, o Governo pode realizar a compra da mercadoria excedente, de modo a impedir uma queda acentuada dos preços. Como essa conduta é, atualmente, menos usual, uma alternativa a ela é o Prêmio por Escoamento de Produto (PEP). Através desse sistema, o Governo paga um prêmio ao comprador que adquirir os produtos em excesso no mercado. Há também o Contrato de Opção de Venda de Produtos Agrícolas. Este permite ao agricultor ou à cooperativa vender por preços preestabelecidos, com o valor fixado na época do contrato. Esses contratos são oferecidos pelo governo em leilões públicos de bolsas de mercadorias. Já a Cédula do Produtor Rural (CPR) é um título que pode ser emitido por produtores ou cooperativas e tem a liquidação vinculada à entrega física da mercadoria.

O Seguro Agrícola tem como principal política o Programa de Garantia da Atividade Rural (Proagro). Esse programa tem como objetivo segurar os riscos do crédito rural. Toda a normatização e regulamentação do crédito rural e de seus instrumentos de implementação compete ao Conselho Monetário Nacional. Sua atuação consiste na definição de termos, prazos, juros e demais condições a serem aplicadas pelas instituições financeiras concessivas dos valores destinados ao financiamento da atividade primária.

O Brasil indiscutivelmente ocupa lugar de destaque no cenário mundial do agronegócio, apresentando como grande força mestra de seu impulso ao desenvolvimento a produção primária, sendo uma das grandes potências mundiais no setor, sobretudo no tocante à produção agrícola, pecuária e de combustíveis renováveis. O Brasil é um dos raros exemplos mundiais de país que consegue suprir a demanda interna de alimentos e combustíveis orgânicos e, ao mesmo tempo, apresenta o maior crescimento mundial na produção de excedentes. Além disso, apresenta ainda um potencial de incremento da área cultivável, o que é extremamente raro em outros países.

De acordo com o Plano Agrícola e Pecuário 2017-2018, traçado pelo Governo Federal e apresentado ao público através do Mi-



nistério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a meta traçada para o período é a de superar a produção conquistada no período anterior, a ponto de se igualar aos números da Safra 2014-2015. Para pôr em prática a sua política de agronegócio, destinou, para a safra 2017-2018, R\$ 188,3 bilhões, sendo 79% desse valor disponibilizados a juros controlados. Do montante total, R\$ 150,2 bilhões foram direcionados para o custeio e comercialização da safra<sup>9</sup>, e o restante foi para a aplicação de políticas complementares de apoio à produção primária, através de Linhas e Programas de Financiamento de Investimento Agropecuário, como o Programa ABC (introdução de novas culturas, como oliveiras e noqueiras) e ampliação dos programas Inovagro, Moderfrota e Seguro Rural (PSR) (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO, 2017).

Por sua vez, o Plano Safra da Agricultura Familiar, administrado pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, cujo principal instrumento de atuação se dá através do Pronaf, conta com o aporte de R\$ 30 bilhões em recursos públicos, sendo R\$ 6,2 bilhões destes destinados à modalidade investimento, através do Programa Pronaf Mais Alimentos, sendo o restante direcionado para o custeio da atividade produtiva através de vários outros programas, tais como Seguro da Agricultura Familiar, Garantia-Safra, Apoio ao Cooperativismo, à Comercialização e à Produção das Mulheres Rurais e Plano Nacional de Juventude e Sucessão Rural.

## **2 O delito de obtenção fraudulenta de financiamento – artigo 19 da Lei 7.492/1986**

### **2.1 Análise estrutural do tipo incriminador**

Entrando especificamente na seara de proteção ao Sistema Financeiro Nacional, o legislador elegeu como uma das condutas lesivas passíveis de repreensão pelo sistema penal a obtenção de financiamentos com origem em recursos governamentais de maneira fraudulenta.

Tendo-se por base que o bem jurídico protegido pela Lei 7.492 é a higidez do Sistema Financeiro Nacional e da ordem econômica interna, a proteção trazida pelo artigo 19 se destina primordialmente ao combate ao desvirtuamento, sobretudo acerca do público-alvo, para a obtenção de recursos governamentais destinados ao fomento das atividades rural, comercial e industrial, com recur-

<sup>9</sup> Através das linhas de crédito PRONAMP, FUNCAFÉ, Fundos Constitucionais, Estocagem de Alcool, LCA e recursos livres.

sos fornecidos por agentes estatais ou, em caso de instituição financeira privada, que seja esta mera intermediária no repasse de recursos de origem pública (BALTAZAR JÚNIOR, 2014).

Já se encontra superada a questão atinente à constitucionalidade de seu dispositivo, quando muitos alegavam se tratar, indiretamente, de prisão por dívida. Entretanto, a jurisprudência consolidou entendimento de que tal conduta se trata de uma modalidade especial de estelionato, cujo objeto de tutela penal é a própria credibilidade do sistema financeiro, visando assegurar que os reais beneficiários da concessão do dinheiro público venham a obter tais valores a fim de fazer valer as finalidades dos programas de fomento agrícola governamentais.

É crescente a tendência jurisprudencial, sobretudo a emanada das Cortes Superiores, no sentido de considerar a configuração do tipo penal quando se tratar não apenas de verbas de origem pública mas também das disponibilizadas pelas instituições financeiras integrantes do Sistema Financeiro Nacional com destinação específica, mesmo que de natureza integralmente privada, sendo este o elemento diferenciador do estelionato comum, previsto no artigo 171 do Código Penal.<sup>10</sup>

No mesmo sentido, nota-se uma cada vez mais crescente aplicação de tal dispositivo, sobretudo na incriminação por aplicação indevida nos financiamentos rurais destinados ao pequeno e médio produtor agrícola (Pronaf e Pronimp), bem como nas linhas de crédito que visam beneficiar pequenas e médias empresas e indústrias (Proger).

## 2.2 Análise da conduta delituosa – Do complemento da norma penal em branco do tipo incriminador

O artigo 19 da Lei 7.492/1964 apresenta como verbo nuclear do tipo o verbete *obter*, compreendido na doutrina mais festejada como alcançar ou conseguir algo que se deseja.

Ao contrário da previsão do artigo 20, que no caso se refere a um crime cometido *a posteriori*, a conduta delituosa não está no desvio dos valores obtidos de modo fraudulento, mas sim se trata de um delito formal, de consumação instantânea. Os estudos elaborados para a concessão do financiamento, nesse caso, partem de uma premissa equivocada, consubstanciada em elementos irreais fornecidos à instituição financeira ou ao órgão oficial de intermediação dos recursos do financiamento. Sua consumação se dá no momento da assinatura do contrato.

<sup>10</sup> AgRg nos EDcl no REsp 1317791 / PR, CC 140184 / SP e CC 140381 / PR.

Outro fator que merece destaque é a possibilidade do concurso material com a conduta descrita no já citado artigo 20. O desvio ou aplicação dos recursos obtidos fraudulentamente em finalidade diversa da estipulada em lei ou contrato não se consubstancia em mero exaurimento do crime, mas sim se trata de uma conduta autônoma, uma vez que para a consumação do crime do desvio, os estudos e requisitos necessários para a concessão do benefício podem ser provenientes de elementos verdadeiros e comprováveis.

Cabe ainda o registro de que se trata de norma penal em branco, cujo preenchimento, segundo a doutrina, se faz com as disposições legais do programa no qual é fornecido o financiamento. Tal aspecto tem ligação intrínseca com os aspectos relativos às normas de *compliance* a que estão sujeitas as instituições financeiras responsáveis pela administração dos fundos destinados ao fomento da atividade agrícola.

### **2.3 O Pronaf e as fraudes para a obtenção de financiamentos oriundos do programa**

O fomento à agricultura de pequeno porte, também conhecida como agricultura familiar, conforme descrito anteriormente, ganhou impulso significativo por parte dos Governos Federal e Estaduais a partir do início da década passada.

Consequência natural do incremento a tal nicho da produção primária foi o aumento exponencial dos casos de fraudes na obtenção de valores oriundos das linhas de crédito governamental, vinculados sobretudo ao Pronaf, nas mais diversas regiões do país.

Segundo as regras atinentes ao referido programa governamental, está definido que “são beneficiários do Pronaf as pessoas que compõem as unidades familiares de produção rural e que comprovem seu enquadramento, mediante apresentação da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)”.

E é justamente no fornecimento da referida declaração que se concentra a maior parte das fraudes perpetradas. Segundo informações disponibilizadas pelo Banco Central do Brasil, trata-se de documento que deve ser fornecido por agentes credenciados pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD), a ser elaborado para a unidade familiar de produção, abrangendo todos os seus constituintes. Assim, trata-se de documentação de caráter coletivo, a ser obtida perante entidades terceirizadas.

Segundo dados fornecidos pelo referido órgão estatal, somente no que se refere ao Estado do Rio Grande do Sul, a quan-

tidade de DAPs por Entidade Emissora em vigor até 31 de dezembro de 2014 era a seguinte:

<b>Entidade</b>	<b>Qte de DAPs</b>
Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais na Agricultura – CONTAG/FETAG	153.947
Entidades de ATER – EMATER	153.492
Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar – FETRAF	11.404
Associação Nacional de Pequenos Agricultores – ANPA	9.072
Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA / FARSUL	8.032
Secretaria de Reordenamento Agrário	2.440
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	1.834
Entidades que deixaram de emitir	723
<b>Total</b>	<b>340.944</b>

Cabe ainda registrar que a DAP válida, ou seja, apta para a efetivação do beneficiário junto ao Programa, é aquela cujos dados utilizados no processo de identificação e qualificação das Unidades Familiares de Produção Rural passaram por análise de consistência assecuratória da condição de agricultora familiar. A DAP somente é considerada válida se assinada e posteriormente encaminhada ao órgão estatal regulamentador do Programa, que posteriormente disponibiliza os documentos validados para o Banco Central do Brasil e para o Banco do Brasil, instituição financeira intermediária dos recursos. O acompanhamento do *iter* percorrido durante essas etapas pode ser consultado através do sistema Extrato da DAP, junto ao site da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário<sup>11</sup>. São consideradas ratificadas e homologadas as DAPs que não tiverem seus registros de bloqueio incluídos na base de dados do referido órgão até o dia 30 de abril de cada ano.

A partir de abril de 2017, várias alterações foram trazidas na regulamentação atinente à emissão e validade das referidas declarações por parte do órgão regulamentador, através da edição das Portarias SAF 01/2017 e SEAD 234/2017, que alteraram as disposições das Portarias SAF 26/2014 e MDA 21/2014, respectivamente. Entre as principais modificações estão a redução do pra-

<sup>11</sup> Disponível em: <<http://smap14.mda.gov.br/extratodap/>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

zo de validade das referidas Declarações de três para dois anos, a possibilidade de suspensão das DAPs para fins de averiguação das informações prestadas e a regulamentação da emissão das DAPs para as Cooperativas Centrais de produtores.

A fiscalização dos requisitos necessários para a concessão dos financiamentos do referido programa cabe à instituição financeira intermediária dos recursos. É justamente nesse tópico que se encontra o ponto de contato entre o Direito Penal e as normas de *compliance* regentes do Sistema Financeiro, uma vez que é indiscutível a responsabilidade dos prepostos de tais entidades pela verificação dos requisitos e dos controles atinentes à administração dos fundos públicos que lastreiam o programa. Evidentemente que a original responsabilidade estatal pelo controle de seus atos foi, nesse caso, repassada aos agentes financeiros.

Assim, à guisa de conclusão, a jurisprudência também apresenta como pacífica a possibilidade de incriminação dos funcionários responsáveis pelo exame dos requisitos necessários para a concessão do financiamento como coautores da conduta delitiva.

## Conclusão

Finalize-se o presente ensaio com a propositura de tópicos para reflexão e discussão acerca do tema tortuoso do sigilo bancário.

A relevante posição dos Bancos na sociedade capitalista globalizada pode ser atribuída, entre diversos outros fatores, à dinamicidade e eficiência com que essas instituições aprimoram seus processos, produtos e operações, em consonância com as necessidades de seus clientes e dentro da expectativa do seu segmento econômico de atuação, maximizando resultados e, por consequência, a rentabilidade almejada por seus proprietários e acionistas.

No entanto, tamanha importância traz consigo altos encargos de responsabilidade social. O gigantismo das instituições bancárias, bem como seu alto grau de (inter)dependência, deixa transparecer que as instituições financeiras não podem ser tratadas à margem da regulamentação estatal, cabendo encontrar pontos de equilíbrio entre a manutenção dos princípios da livre-iniciativa e do Estado Social e Democrático de Direito na atuação deste como agente regulador.

Neste ensejo, a superação da visão de *compliance* como mero pilar de política de “boas práticas de Governança Corporativa” para uma verdadeira função no âmbito das empresas pode repre-

sentar importante ferramenta para a gestão dos riscos a que os bancos estão expostos, especialmente no que tange ao risco legal, ao risco de mercado e ao risco de imagem, ao tempo em que uma de suas bases é a disseminação da cultura da atuação da empresa em conformidade com leis e normas regulamentares.

De outro modo, ao se analisar a conceituação e estrutura do Sistema Financeiro Nacional, ficou demonstrado que, primeiramente, o referido sistema, assim como todo o mercado financeiro brasileiro, é de remoto desenvolvimento, cenário comum a praticamente toda a América Latina. Devido à grande influência religiosa resultante de séculos de dominação colonial ibérica, os conceitos básicos de uma economia de mercado capitalista não estão ainda solidificados, gerando uma indeterminação na delimitação de um bem jurídico a ser tutelado penalmente.

Concluimos também que a evolução legislativa do Sistema Financeiro Nacional apresenta falhas históricas. As leis que ainda hoje regem o complexo sistema econômico brasileiro tiveram sua origem durante o regime militar, quando a tônica era a elaboração legislativa por técnicos não especializados nas ciências jurídicas, sendo eles, em sua maioria, economistas. Isso levou a inconsistências estruturais gritantes da citada legislação.

A Lei 7.492, de 16 de junho de 1986, é um exemplo claro desse cenário. Sua elaboração foi impulsionada por um momentâneo clamor popular resultante de escândalos financeiros reiterados, repercutidos amplificadamente pelos meios de comunicação de massa. Propostas legislativas sérias, elaboradas pelas mais diversas fontes íntegras, foram desconsideradas. Foi aprovada, no entanto, uma legislação abolida da mais correta técnica, cujo caráter foi descrito pelo então Presidente da República como emergencial, dotada de imperfeições e carente de novos melhoramentos. O referido texto legal surgiu como resultante de um processo legislativo dirigido por técnicos carentes de maior traquejo jurídico. Trata-se de um emaranhado de regras unidas em uma só unidade legislativa e de existência condenável ante a Ciência Penal, muito embora seja algo comum na legislação pátria. No que concerne à análise conceitual do crime de obtenção de financiamento ligado à produção primária, nota-se o mesmo cenário.

Deste cenário, exsurge o *compliance* como instrumento de controle de condução privada de políticas públicas, com a adoção de práticas preventivas que busquem evitar a realização de condutas criminosas, por meio da disseminação de uma “cultura de *compliance*” nos mais diversos pilares das instituições financeiras (do “chão de fábrica” ao “board”).

Ainda, no caso dos atores do Sistema Financeiro Nacional, deve-se considerar a possibilidade de utilização dos serviços e operações disponibilizados por estes para a consecução de atos ilícitos, como, no caso, o delito objeto deste estudo, que igualmente pode gerar consideráveis prejuízos à empresa pela incidência de multas administrativas e não raro a responsabilização de gestores como partícipes de condutas criminosas. Destaque especial merece a necessidade de controle das contratações de financiamentos através do Pronaf, devido à sua pulverização entre agricultores de pequeno porte, de cunho predominantemente familiar, uma vez que, por mais que os valores em operações particularizadas não alcancem montantes financeiros consideráveis, em um contexto amplo movimentam um significativo percentual da receita orçamentária nacional.

Resta claro que o estudo de um tema dotado de tamanha complexidade não se esgota, em absoluto, nas observações aqui traçadas. As constatações encontradas neste pequeno artigo podem ser consideradas apenas como um ponto de partida para novas análises do Sistema Financeiro Nacional como bem jurídico merecedor de tutela penal, bem como seu papel dentro do sistema de garantias trazido pela Constituição Federal, apontando suas inconsistências visando buscar elementos concretos de discussão para o aprimoramento e enriquecimento da literatura sobre o tema.

## Referências

- BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. **Crimes federais**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- DIRETORIA DE MARKETING E COMUNICAÇÃO DO BANCO DO BRASIL. **Banco do Brasil: 200 anos – 1964-2008 – Livro 2**. Belo Horizonte: Del Rey, Fazenda Comunicação & Marketing, 2010a.
- \_\_\_\_\_. **História do Banco do Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, Fazenda Comunicação & Marketing, 2010b.
- FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- GIAMBIAGI, Fábio et al. **Economia brasileira contemporânea (1945-2015)**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.
- LUCENA, Romina Batista; SOUZA, Nali de Jesus. Políticas agrícolas e desempenho da agricultura brasileira: 1950-00. **Indicadores econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 29, n. 2, 2001, p. 180-200.
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Secretaria de Política Agrícola. **Plano Agrícola e Pecuário 2017-2018**. Brasília: Mapa/SPA, 2017.

OLIVEIRA, Roberson de; GENNARI, Adilson Marques. **História do pensamento econômico**. São Paulo: Saraiva, 1999.

PEREIRA, Lutero de Paiva. **Financiamento rural**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2009. (Coleção Direito do Agronegócio).