

RELATÓRIO ENFORCEMENT NO SFN

2022



Elaborado por:

Apresentação

Este Relatório contém os principais achados de pesquisa realizada em conjunto por professores e pesquisadores do Núcleo de Estudos em Mercados Financeiro e de Capitais (MFCap) da FGV Direito/SP e do Grupo de Pesquisa Sistema Financeiro Nacional: negócios e regulação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) sobre as decisões de Processos Administrativos Sancionadores do Banco Central do Brasil (BCB) do ano de 2022.

A pesquisa tem como objetivo suprir a demanda por informação sobre o *enforcement* normativo realizado no Sistema Financeiro Nacional (SFN). Essa demanda se apresenta porque, embora o BCB divulgue dados sobre sua atividade sancionadora, atualmente não há uma compreensão qualitativa sobre os seus resultados. Isso é especialmente importante ao se considerar a relevância da regulação desse setor para o desenvolvimento econômico, particularmente nos últimos anos, em que se observou protagonismo de reformas estruturais promovidas pelo regulador visando o aumento de eficiência, concorrência e inovação.

Assim, neste Relatório, pretende-se mapear a realidade do *enforcement* executado pelo BCB em relação ao universo de instituições e atividades que compõem sua esfera regulatória, com a identificação de dados sobre os tipos de ilícitos perseguidos, penalidades aplicadas, perfil das instituições submetidas à sanção, período das infrações investigadas e outros aspectos.

Este é o primeiro Relatório de uma pesquisa que se pretende seja contínua para estabelecer diagnóstico evolutivo da atuação sancionadora. Para isso, planeja-se produzir outros Relatórios sobre os anos subsequentes a 2022.

Esperamos que os achados apresentados contribuam para a compreensão e o desenvolvimento da regulação financeira brasileira como um todo, não só do *enforcement* em si.

Núcleo de Estudos em Mercados Financeiro e de Capitais (MFCap)
Sistema Financeiro Nacional: negócios e regulação (CNPq-UFMG)

Autores

RUBIA CARNEIRO NEVES

PROFESSORA

Bacharel em Direito pela UFES. Doutora e mestre em Direito Comercial pela UFMG. Professora Associada de Direito Empresarial e pesquisadora da Faculdade de Direito da UFMG. Fundadora do Projeto de Pesquisa “Sistema Financeiro Nacional: negócios, regulação e repressão criminal e administrativo-sancionadora”, no Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da UFMG. Líder do Grupo de Pesquisa Sistema Financeiro Nacional: negócios e regulação, CNPq-UFMG.

FERNANDA VALLE VERSIANI

PROFESSORA

Bacharel, Mestre e Doutora pela Faculdade de Direito da UFMG. Professora Adjunta de Direito Empresarial e pesquisadora da Faculdade de Direito da UFMG. Membro do Grupo de Pesquisa Sistema Financeiro Nacional: negócios e regulação, CNPq-UFMG.

LEANDRO NOVAIS E SILVA

PROFESSOR

Bacharel, Mestre e Doutor pela Faculdade de Direito da UFMG. Professor Adjunto de Direito Econômico e pesquisador da Faculdade de Direito da UFMG. Procurador do Banco Central do Brasil em Belo Horizonte. Membro do Grupo de Pesquisa Sistema Financeiro Nacional: negócios e regulação, CNPq-UFMG.

MARCOS GALILEU LORENA DUTRA

PROFESSOR

Bacharel e Mestre em Administração de Empresas pela EAESP/FGV, Bacharel e Doutor em Direito pela USP. Professor dos cursos de Pós-Graduação *lato sensu* da FGV Direito SP. Analista da Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Membro do Núcleo de Estudos em Mercados Financeiro e de Capitais (MFCAP) da FGV Direito SP.

VIVIANE MULLER PRADO

PROFESSORA

Bacharel em Direito pela UFPR. Doutora em Direito Comercial pela USP. Professora da FGV Direito SP. Coordenadora do Núcleo em Mercados Financeiros e de Capitais (MFCAP) da FGV Direito SP.

Autores

LORRAINE DE PAIVA CUNHA

PESQUISADORA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Bacharel em Direito pela UFMG. Pós-graduada em *Compliance* e Governança Corporativa pela PUC-MG. Mestranda em Direito pela UFMG, na Área de Estudo “Sistema Financeiro Nacional: negócios, regulação e repressão criminal e administrativo-sancionadora”. Membro do Grupo de Pesquisa Sistema Financeiro Nacional: negócios e regulação, CNPq-UFMG. Analista de Compliance Regulatório no Inter&Co.

PEDRO DUARTE PINHO

PESQUISADOR DE PÓS-GRADUAÇÃO

Bacharel em Direito pela USP. Mestrando em Direito e Desenvolvimento pela FGV Direito SP e beneficiário da bolsa Mario Henrique Simonsen (MHS). Advogado em São Paulo. Membro do Núcleo de Estudos em Mercados Financeiro e de Capitais (MFCAP) da FGV Direito SP.

YASMIN OLIVEIRA MELGAÇO RAMOS

PESQUISADORA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Bacharel em Direito pela UFMG. Extensionista voluntária no Programa de Extensão “Gestão Estratégica e Solução de Conflitos”, desenvolvido na Faculdade de Direito da UFMG. Membro do Grupo de Pesquisa Sistema Financeiro Nacional: negócios e regulação, CNPq-UFMG. Analista de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e Financiamento ao Terrorismo no Inter&Co.

Sumário

Resultados Gerais	6
Principais Constatações	7
Agenda Punitiva	9
Perfi das Pessoas Acusadas	10
Tarifas	11
Deveres Gerais de Administração e Fiscalização	12
Cooperativas de Crédito e Operações de Crédito	13
Penalidades Aplicadas	14
Dosimetria	17
Termos de Compromisso	18
Notas Metodológicas	20

Resultados Gerais

Casos:

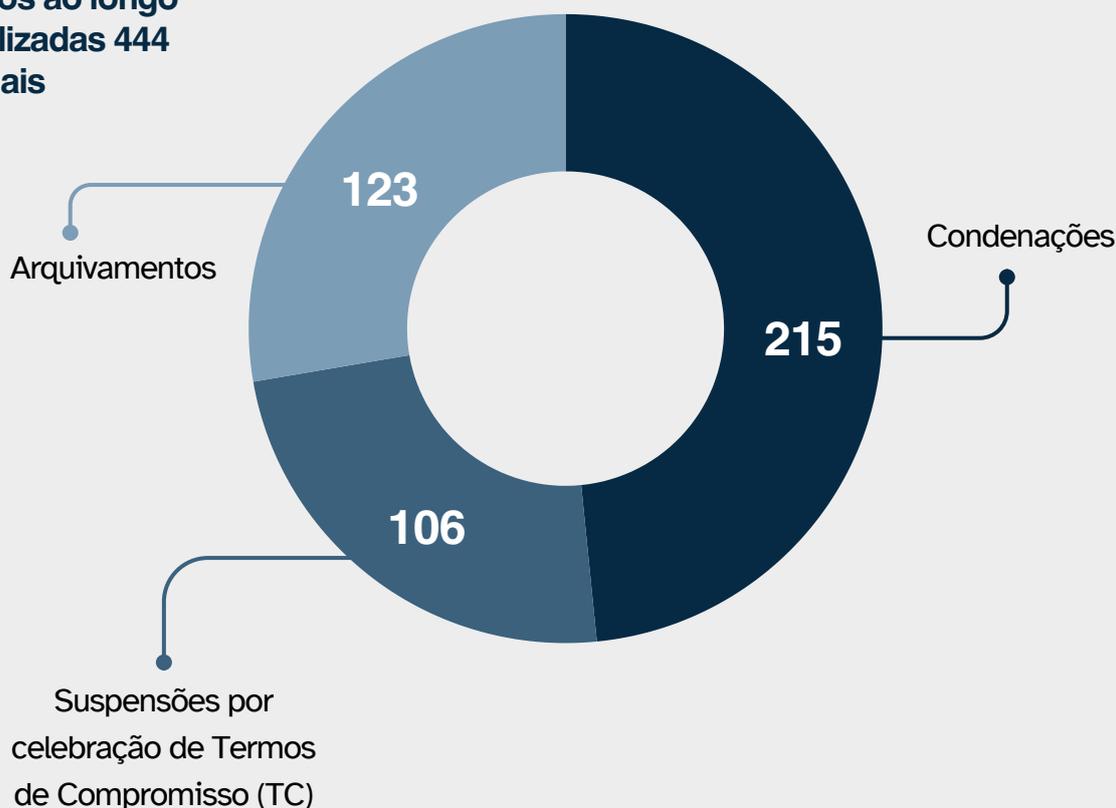
Em 2022, o BCB julgou 43 Processos Administrativos Sancionadores (PAS), envolvendo 227 acusados, sendo 193 pessoas físicas (PF) e 34 pessoas jurídicas (PJ).

Houve 7 processos em que PJs em si não foram acusadas, apenas os seus administradores, sendo 4 casos envolvendo cooperativas de crédito, 1 caso de corretora de câmbio e 2 de corretoras de títulos e valores mobiliários.



Acusações:

Nos 43 PAS julgados ao longo de 2022, foram realizadas 444 acusações, das quais resultaram:



Principais Constatações

O BCB, ao supervisionar o exercício de atividades das instituições financeiras e das demais entidades que regula (artigo 10, IX, da Lei n. 4.595/1964), pode instaurar PAS quando se verificarem indícios de cometimento de infração pelas instituições fiscalizadas ou por seus administradores, tal como se apurou nos 43 processos que o Comitê de Processos Administrativos Sancionadores do BCB (Copas) julgou em 2022.

Conforme a disciplina da Lei n. 13.506/2017, na primeira instância conduzida perante o BCB, tais processos podem ficar suspensos durante a vigência de termos de compromisso ou de acordos administrativos em processo de supervisão celebrados entre os acusados e o supervisor, sendo que o cumprimento de suas condições leva à extinção da ação administrativa punitiva ou à aplicação do fator de redução de pena.

Na falta de proposição desses termos de compromisso ou acordos administrativos, ou caso sejam rejeitados, os PAS são decididos pelo BCB por decisões absolutórias ou condenatórias. Nessas últimas, de forma isolada ou cumulativa, podem ser aplicadas as penalidades de (i) admoestação pública, (ii) multa, (iii) proibição de prestar serviços às instituições supervisionadas pelo BCB, (iv) proibição de realizar determinadas atividades ou modalidades de negócios, (v) inabilitação para atuar como administrador e para exercer cargo em órgão previsto em estatuto ou contrato social das supervisionadas e de (vi) cassação de autorização para funcionamento.

Nos **43 PAS julgados** pelo BCB em 2022, foram identificadas **444 acusações processadas**, pois um único processo pode envolver a investigação de várias pessoas jurídicas ou físicas, incluindo administradores, membros do conselho fiscal e auditores, ou várias condutas de uma mesma pessoa.

Das acusações
processadas,

48%

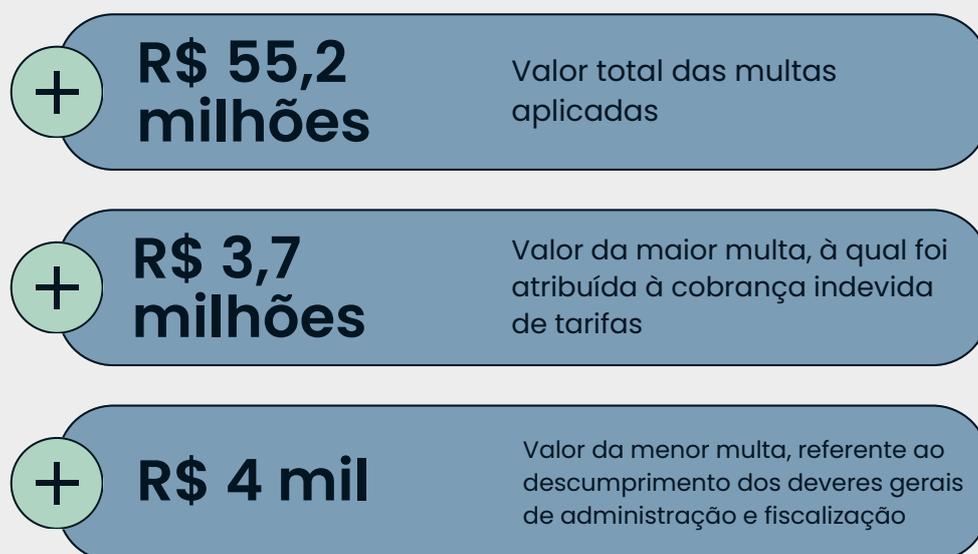
resultaram em
condenações, e

52%

em arquivamento ou
suspensão pela
celebração de TC.

O valor total das multas alcançou R\$ 55,2 milhões, sendo mais da metade correspondente a julgados envolvendo a cobrança indevida de tarifas (R\$ 29,3 milhões).

A multa de menor valor arbitrada foi referente ao descumprimento dos deveres gerais de administração e fiscalização (R\$ 4 mil) e a de maior valor foi atribuída a cobranças de tarifa de reavaliação de bens sem a efetiva prestação do serviço (R\$ 3,7 milhões).



A discrepância entre esses valores abre espaço para estudos qualitativos mais aprofundados sobre a dosimetria da pena utilizada pelo BCB na fixação de tais penalidades.

Em relação à duração total das penalidades de inabilitação, **a maior soma foi identificada em irregularidades envolvendo negócios de crédito** (115 anos). A segunda maior soma foi relacionada a **condutas de desvio de recursos** (88 anos).

Tais números podem indicar maior preocupação do BCB com essas duas condutas. O raciocínio é reforçado ao se observar que a maior pena de inabilitação fixada foi de 19 anos, em caso envolvendo irregularidades na oferta de crédito.

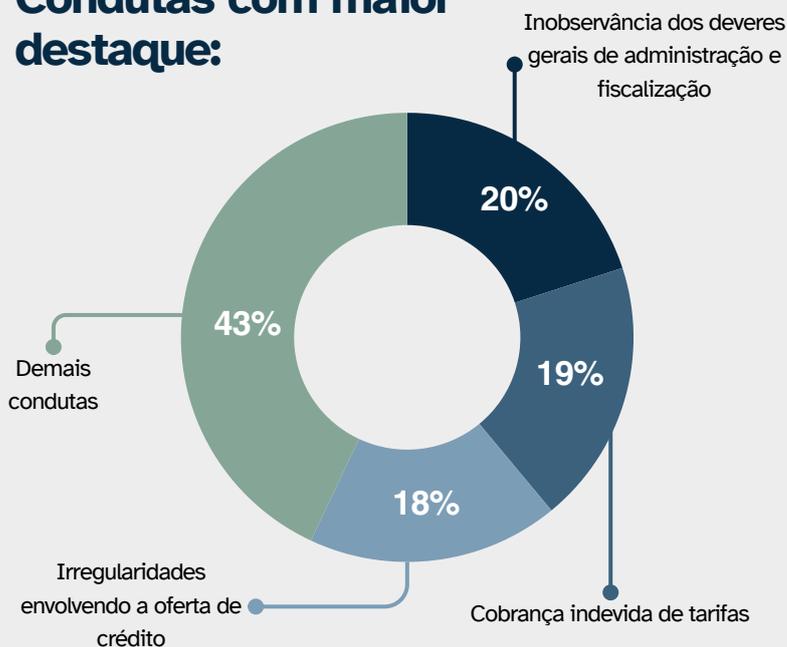
Em contraste, **a penalidade de inabilitação com menor duração foi aplicada por ausência de fornecimento de informações ao BCB**, tendo sido fixada em 1 ano.

Agenda Punitiva

Dentre as 444 acusações julgadas em 2022 pelo BCB, foram analisadas as seguintes condutas gerais:



Condutas com maior destaque:



Observações:

90%

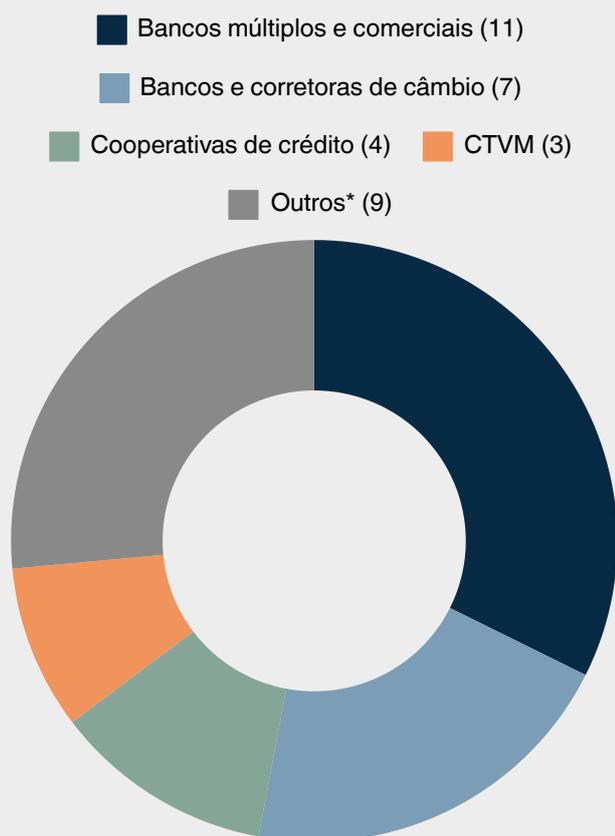
das acusações relacionadas à cobrança de tarifas integram apenas um PAS instaurado em face da Caixa Econômica Federal

55%

das acusações relacionadas a descumprimento de deveres gerais de administração resultaram em aplicação da penalidade

Perfil das Pessoas Acusadas

As 34 pessoas jurídicas acusadas foram divididas entre:



*Auditoria Independente (3); Administradora de Consórcio (3); Instituição de Pagamentos (1); Cia de Crédito Imobiliário (1); e Cia Hipotecária (1).

Considerando que entre 2018 e 2020 as instituições financeiras tiveram aumento de 49% no número de relacionamentos com clientes no mercado financeiro brasileiro e as instituições de pagamento (IPs), 179%, chama atenção o baixo volume de IPs dentre as acusadas em 2022.

Tal resultado destaca-se ainda mais ao se observar que o maior volume de acusações recaiu sobre bancos múltiplos e bancos comerciais, apesar de o número de autorizações de funcionamento desse gênero perante o BCB entre 2020 e 2022 não ter se alterado (161 em ambos os anos). Por outro lado, no mesmo período, o número de IPs autorizadas cresceu 265,3%, passando de 26 em 2020 para 69 em 2022, representando considerável aumento em 2 anos.

O fato de o aumento do número de IPs e de seus relacionamentos com clientes no mercado durante a pandemia não estar refletido no volume de pessoas jurídicas acusadas nos processos administrativos sancionadores julgados pelo BCB em 2022 sugere possibilidades de investigação, como, por exemplo, a que se volte a verificar a hipótese de que o controle de entrada realizado pelo BCB em relação às IPs ter sido suficiente para evitar que elas cometam infrações, ou de que o regulador tendeu a não empregar a atuação sancionatória como ferramenta prioritária de *enforcement* para esse segmento nesse período.

Tarifas

A cobrança de tarifas em razão de serviços prestados por instituições autorizadas a funcionar foi tema com elevado número de acusações na atuação sancionatória do BCB em 2022. O número de processos no ano não foi tão expressivo (apenas 3), porém o fato de um deles conter grande número de acusados e irregularidades diferentes resultou em 86 acusações nesse tema, representando cerca de 20% do total de ocorrências no ano.

A regulamentação do Conselho Monetário Nacional (CMN) sobre cobrança de tarifas pelos serviços prestados por instituições autorizadas pelo BCB é relativamente antiga e segue a mesma lógica há mais de 15 anos. Com ela, o regulador visa tornar acessível pelo público um conjunto mínimo de serviços considerados essenciais e proteger o consumidor pessoa física exigindo que as instituições assegurem transparência e previsibilidade na cobrança de tarifas. Nesse sentido, a regulamentação determina a publicação de tabelas de tarifas e regras de cobrança, previsão de tarifas em contrato e, para determinados serviços, observância de uma lista de fatos geradores considerados aptos pelo regulador para justificar determinadas cobranças.

Seguindo essa lógica, a atuação sancionatória do BCB recaiu principalmente sobre casos em que as instituições deixaram de seguir seus próprios contratos e tabelas de tarifas cobrando valores incorretos, por serviços não comprovadamente prestados ou por fatos não permitidos na regulamentação. Observa-se, ainda, que todas as irregularidades identificadas nos 3 casos envolvendo esse tema se referem a incorreções em cobranças efetivamente realizadas, o que sugere que a autoridade priorizou a persecução de fatos que causaram prejuízo efetivo ou potencial direto aos clientes, e não tanto questões sem efeitos diretos aos usuários.

Apesar de não ser possível traçar conclusões definitivas nesse sentido por se tratar da primeira pesquisa dessa natureza, o perfil dos casos envolvendo esse assunto parece indicar que 2022 foi um ano excepcional e que o tema da cobrança de tarifas provavelmente não seria o mais frequente em outros anos. Isso porque, dos 3 casos sobre esse assunto, apenas um deles resultou em aplicações de penalidades e, como já mencionado, foi o caso com o maior número de acusados e irregularidades de todo o ano.

O caso da Caixa Econômica Federal

Os números do processo movido contra a Caixa Econômica Federal e mais 16 administradores impressionam:



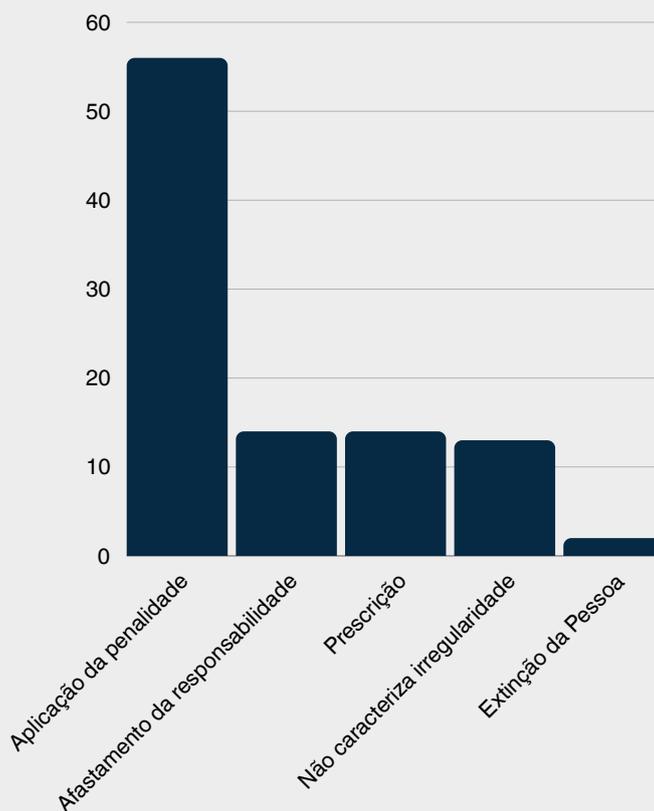
Deveres gerais de administração e fiscalização

20% das acusações de 2022 referem-se ao descumprimento dos deveres gerais de administração e de fiscalização. Foram identificadas 90 acusações envolvendo 9 instituições, com destaque para as cooperativas de crédito (78%) e para os bancos múltiplos e comerciais (19%). 96% das acusações tiveram como investigados administradores (diretores e membros do conselho de administração) e membros do conselho fiscal, incluindo a posição de suplente nesse órgão. Foram analisadas 3 acusações nas quais os investigados eram administradores de fato; também foi julgada 1 pessoa jurídica.

A principal conduta analisada foi o descumprimento do dever legal de fiscalizar a administração de cooperativa, que correspondeu a 49% das acusações. Todavia, também foram identificadas irregularidades vinculadas à inobservância aos deveres de diligência e de prudência.

Em 23% das acusações houve punição com a inabilitação, em 29% foram aplicadas multas e em 3% houve, concomitantemente, a aplicação da pena de inabilitação e de multa. As multas somaram R\$ 328,8 mil, variando entre R\$ 4 mil e R\$ 32 mil. As demais acusações foram arquivadas como base no afastamento da responsabilidade, na extinção da pessoa jurídica, na não caracterização da irregularidade ou na prescrição, conforme demonstrado no gráfico ao lado.

Dentre todas as acusações envolvendo conselheiros fiscais suplentes (7 no total), apenas uma gerou punição; todas as demais foram arquivadas por prescrição ou por afastamento da responsabilidade.



Cooperativas de crédito e operações de crédito

Merece destaque a constatação da relevante participação das cooperativas de crédito no perfil das pessoas acusadas. Embora no rol de pessoas jurídicas acusadas só existam 4 cooperativas de crédito, o número de casos envolvendo essas entidades soma 8. E ao se pesquisar pelo número absoluto de acusações, incorporando-se também as pessoas físicas (4 casos só se referem a pessoas físicas), **constata-se 179 ocorrências**, o que perfaz mais de **40% de todas as acusações de 2022**.

Na agenda punitiva das cooperativas, a infração mais constante refere-se aos negócios envolvendo oferta de crédito (71 ocorrências), seguido de perto pelos deveres gerais de administração (70) e por irregularidades na elaboração de demonstrações financeiras (21).

Não surpreende o fato de os processos sancionadores compreenderem um universo expressivo de cooperativas e, particularmente, de seus administradores. No volume de instituições reguladas e supervisionadas em dezembro de 2022, 833 eram cooperativas de crédito.

Em similar período, por exemplo, havia 161 bancos comerciais, múltiplos e caixa econômica e 141 administradoras de consórcios. As demais instituições estavam pulverizadas entre bancos de investimento, bancos de desenvolvimento, corretoras e distribuidoras, sociedades de crédito, financiamento e investimento, IPs e outras (516).

Portanto, ainda que de menor complexidade no funcionamento e nas atividades, o universo fragmentado das cooperativas induz um número maior de acusações julgadas em 2022, especialmente em face dos seus administradores. Assim, também seria natural observar um número expressivo de operações de crédito irregulares, matéria-prima por excelência das cooperativas, e de descumprimento dos deveres gerais de administração, o que é evidenciado na composição dos números do Relatório de 2022.

Para um ano específico é possível sugerir que o Relatório captura, com nível de fidedignidade, a realidade das instituições em funcionamento no país e seus gestores, com exceção do ponto já destacado no Relatório sobre as IPs.

179

ocorrências, de um total de 444,

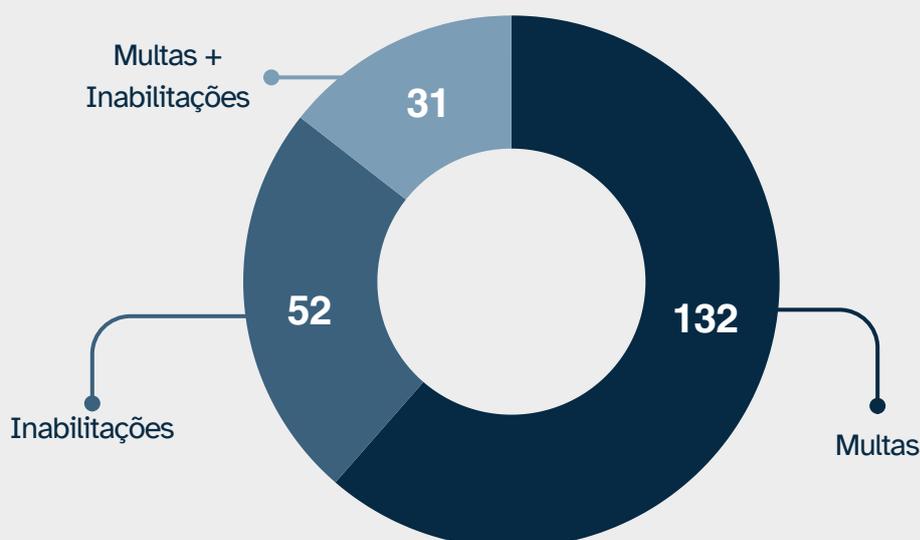
dizem respeito às cooperativas de crédito, na supervisão de irregularidades cometidas por seus administradores na gestão das entidades, o que significa

40%

de todas as acusações.

Penalidades Aplicadas

As 215 penalidades aplicadas (no universo de 444 ocorrências) foram divididas entre:



Ao avaliar o número total de PAS (43 casos no ano de 2022), em 32 deles houve a aplicação de pelo menos um tipo de penalidade (74% do total).

Os **casos de processos administrativos com arquivamento integral**, por não condenação (sem caracterização da irregularidade), extinção da punibilidade e/ou perda da capacidade sancionatória por alteração da regulamentação (“abolitio criminis”) ou por celebração de Termo de Compromisso, representam 26%, o equivalente a **11 processos administrativos**.

Penalidade aplicada



Arquivamento total



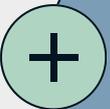
Desses 11 processos arquivados, 7 resultaram em celebração de Termos de Compromisso para todo o objeto do processo e 2 em arquivamento combinado com a celebração de Termo de Compromisso para alguns agentes. Dessa forma, **apenas 4 casos (9% do total) resultaram em nenhuma condenação**, por extinção da punibilidade (2 casos) ou perda da capacidade sancionatória (2 casos).

Observação:

O universo do número de PAS julgados em 2022 (43) revela a agenda punitiva do BCB, consoante tratado acima em tópico específico. A imensa maioria dos PAS abertos (91% dos casos) terminaram ou em aplicação de alguma penalidade, com destaque para a multa, ou em celebração de Termo de Compromisso para pelo menos uma acusação.

**91%**

dos casos julgados pelo BCB no ano de 2022 geraram ou aplicação de penalidade (multa e/ou inabilitação) ou resultaram em celebração de Termo de Compromisso para pelo menos um dos acusados no processo.



O mapeamento dos processos julgados e penalidades aplicadas pode indicar que a abertura de um PAS tende a resultar, na imensa maioria dos casos, em punição aplicada pelo BCB. Ou, existindo acordo, em celebração de Termo de Compromisso, no mínimo.

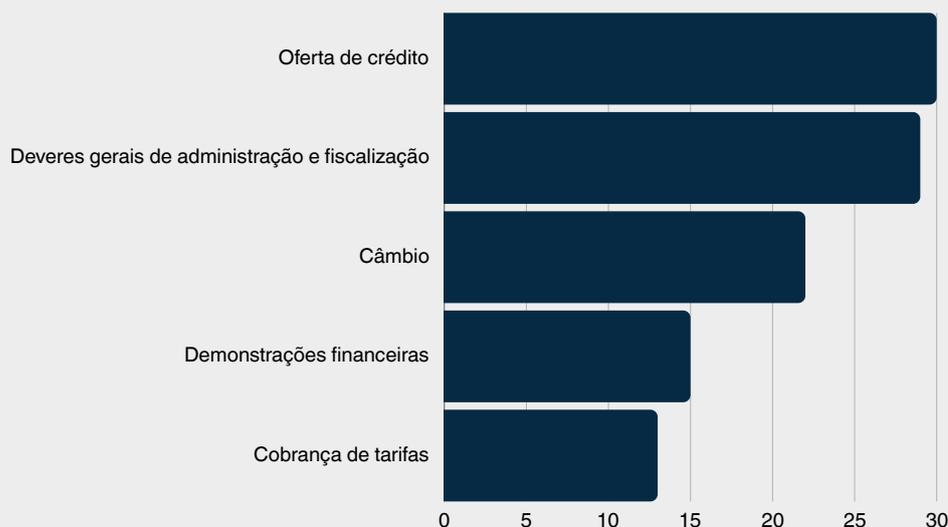
Inabilitações

A pena de inabilitação foi aplicada em 18% das acusações (83 ocorrências), ou em 27% do número total de casos (15 processos), seja isolada ou associada com a pena de multa.

Os casos mais sintomáticos – traduzindo eventual rigor do BCB, com duração mais severas de inabilitação – são aqueles relacionados às operações de crédito, ao desvio de recursos e aos deveres gerais de administração e fiscalização, esses tratados em tópico específico.

Multas

Quanto às multas aplicadas, identificou-se 163 ocorrências. Dentre os casos mais frequentes, encontram-se os identificados no gráfico:



A soma total do valor das multas em 2022 chega a **R\$ 55.237.220,00**. No entanto, a soma das multas aplicadas em um único caso – o já mencionado PE 171818, envolvendo a Caixa Econômica Federal em irregularidades na cobrança de tarifas – responde isoladamente pelo valor correspondente a R\$ 29.355.480,00. **Ou seja, um único caso correspondeu a mais de 53% do valor total das multas aplicadas em 2022.** Este caso foi tratado em tópico específico do Relatório.

Os demais tipos de condutas com multas em montantes que merecem destaque são: desvio de recursos (total de R\$ 11.560.800,00), irregularidades na elaboração de demonstrações financeiras (total de R\$ 5.208.800,00) e em mercado de câmbio (R\$ 3.545.840,00).

Isolando-se, portanto, o caso da Caixa Econômica Federal e a cobrança de tarifas, o cenário de aplicação de multas está intimamente ligado a irregularidades mais frequentes no campo de supervisão do BCB, por exemplo, falhas na elaboração de demonstrações financeiras e na realização de operações de câmbio.

Cabe pontuar que as multas mencionadas neste Relatório referem-se tão somente àquelas aplicadas em PAS, não se tendo aferido se foram de fato recebidas ou não.

Um único processo (da Caixa Econômica Federal) responde por

53%

do valor total de multas aplicadas pelo BCB no ano de 2022.

Dosimetria

Na análise da dosimetria, dos casos de 2022, pelo menos 21 processos administrativos (49% do total dos casos) revelam a aplicação explícita do regime da Lei n. 13.506/2017, o que poderia ser chamado de **novo regime de dosimetria**.

A maior multa aplicada, de maneira isolada, para uma única infração, correspondeu a R\$ 3.733.200,00. Cuida-se da apenada Caixa Econômica Federal no processo já destacado nos tópicos anteriores, por efetuar cobrança de tarifa de reavaliação de bens recebidos em garantia dissociada da efetiva prestação do serviço. A multa teve como parâmetro a expressividade dos valores da atividade irregular, além da capacidade econômica da infratora. O sugestivo aqui, para a dosimetria, é que a conduta teve início ainda no ano de 2008, sendo praticada de forma reiterada, só se encerrando em 2019.

O valor da menor multa aplicada, correspondente a R\$ 4.000,00, diz respeito a um caso atinente aos deveres gerais de administração e fiscalização, aplicado a um administrador de cooperativa de crédito. Não deixa de ser sintomático um valor relativamente mais baixo, mas que talvez seja condizente a multas aplicadas a pessoas físicas e compatíveis com o novo regime de dosimetria.

Como salientado no tópico das penalidades, observa-se na maior parte dos casos a tentativa em seguir os parâmetros legais de definição do valor da pena-base da multa aplicável, nos termos do art. 47 da Resolução BCB n. 131/2021, e de seu art. 46, no que se refere aos critérios de fixação da pena-base, em especial: a capacidade econômica do infrator; o grau de lesão ou perigo ao SFN; a expressividade dos valores das operações irregulares; a duração da infração ou a prática reiterada; e os antecedentes do infrator.

No apanhado dos valores mínimos de dosimetria, tendo-se em conta diferentes infrações, a média não supera R\$ 10.000,00, com a exclusão do singular caso de tarifas da Caixa Econômica Federal, e normalmente são direcionados às pessoas físicas. Enquanto a média dos valores máximos de multa, mantida a exclusão acima, gira em torno de R\$ 500.000,00, normalmente dirigidas às pessoas jurídicas.

Parece haver tentativa do BCB de realizar aproximação de um padrão de valores das multas por ele aplicadas, levando-se em conta o perfil das pessoas acusadas. De todo modo, a dosimetria em especial, como observado nas constatações principais, está ainda a exigir exame mais detalhado da rotina punitiva do BCB. O novo regime de dosimetria, em especial o previsto na Resolução BCB n. 131/2021, com inicial impacto na definição dos valores da pena-base, pode já sugerir uma razão para a eventual discrepância entre os valores mínimos e máximos aplicados.

A dosimetria ainda está a exigir exame mais detalhado para evidenciar a constatação de verdadeiro padrão punitivo pelo BCB, com aplicação integral do regime de dosimetria novo.

Termos de Compromisso

Além dos 106 Termos de Compromisso que ocasionaram a extinção dos processos julgados pelo Copas em 2022, a equipe de pesquisa consultou outra base de dados de Termos de Compromisso que incluiu 12 decisões do Comitê de Decisão de Termo de Compromisso (Coter) do BCB, localizada em documentação disponível em seu *site*. Elas dizem respeito a propostas de Termos de Compromisso aceitas no ano de 2022 e constituem uma amostra diferente daqueles que ocasionaram a suspensão de processos por deliberação do Copas em 2022, pois boa parte desses foi celebrada em anos anteriores.

Ao contrário das decisões dos PAS, no caso desses Termos de Compromisso mapeados, a autarquia não disponibiliza informações mais detalhadas a respeito de cada caso. Apesar da importância do instrumento para a atividade sancionadora no SFN, o que se torna público é apenas a cópia do próprio Termo de Compromisso firmado com os compromitentes.

Em função da limitada transparência a respeito, a análise realizada pela equipe de pesquisa do MFCap e da UFMG ficou impossibilitada de aprofundar no exame das decisões do BCB acerca das propostas de Termo de Compromisso recebidas pela autarquia. A começar pelo fato de que são publicadas informações apenas sobre as propostas aceitas (a solução via Termo de Compromisso sempre depende de iniciativa do administrado). Ou seja, não há informações disponíveis sobre as propostas que tenham sido rejeitadas.

Adicionalmente, para os 12 casos em que foi aceita a proposta de Termo de Compromisso ainda na fase pré-sancionadora não são tornadas públicas informações mais pormenorizadas sobre os fatos que motivaram a abertura de cada processo, as condutas praticadas (i.e., os dispositivos legais ou regulamentares eventualmente violados) ou as pessoas envolvidas (identifica-se o nome do compromitente, sem detalhamento de sua posição ou cargo, nem da sua participação nos fatos objeto do processo).

De qualquer forma, os 12 casos analisados envolveram 83 pessoas diferentes, sendo 9 pessoas jurídicas e 74 pessoas físicas. As pessoas jurídicas incluíram 4 bancos múltiplos, 3 cooperativas de crédito, 1 IP e 1 pessoa jurídica não financeira. Uma vez que não há informações detalhadas sobre cada processo, não foi possível identificar o papel de cada pessoa física, mas presumivelmente todas são administradores ou ex-administradores das pessoas jurídicas objeto do mesmo processo. Exceção feita a um caso, em que há exclusivamente ex-administradores de 1 pessoa jurídica já extinta, em todos os demais figuram como compromitentes (i) exclusivamente 1 pessoa jurídica ou (ii) 1 pessoa jurídica e seus supostos administradores e ex-administradores.

Na amostra analisada, as obrigações assumidas pelos compromitentes podem ser classificadas em três categorias: (i) pagar contribuição pecuniária ao BCB, presente em todos os casos analisados, alcançando o valor total de R\$ 53,8 milhões, com 90 observações nos 12 processos analisados, variando de um valor mínimo de R\$ 6 mil para o administrador de uma cooperativa de crédito, a um máximo de R\$ 19 milhões para um banco múltiplo envolvido em problemas com PLD/FT; (ii) devolução de valores a clientes, referentes a cobranças indevidas de tarifas, juros e encargos, totalizado R\$ 81,1 milhões, em dois processos que envolveram bancos múltiplos, o primeiro, envolvendo R\$ 79,1 milhões e o segundo, R\$ 2,0 milhões; e (iii) obrigações de fazer e não fazer, expressamente mencionadas em quatro processos, consistentes em aprimoramentos de controles internos, implementação de planos de ação e abstenção de cobrança de certas tarifas, juros e encargos.

Dentre esses 12 processos localizados na referida listagem disponibilizada pelo BCB, foi possível localizar uma das cooperativas de crédito identificada em um dos processos julgados em 2022. Ou seja, nesse caso, foi localizado o teor do Termo de Compromisso celebrado em um dos 43 PAS julgados pelo Copas em 2022.

Notas metodológicas

Neste Relatório foram analisados os julgamentos de processos sancionadores e as decisões sobre propostas de Termos de Compromisso proferidas pelo BCB ao longo de 2022. As informações foram colhidas no site da autarquia, por meio da checagem das pautas, atas e resultados de julgamentos.

O Relatório não abrange todas as decisões do BCB em PAS, apenas aquelas tomadas pelo Copas. Desse modo, analisou-se somente a atuação sancionatória do BCB em face das instituições sujeitas à supervisão e à regulação da autarquia e de seus administradores.

Foram desconsiderados, portanto, os casos de pessoas físicas ou jurídicas não supervisionadas pela autarquia que descumpriram normas sobre declaração de capitais brasileiros no exterior ou registro de capitais estrangeiros no Brasil. Para os PAS, para fins de inclusão no Relatório, a data considerada foi o dia da decisão do Copas, sendo incluídas aquelas realizadas até 31 de dezembro de 2022. Para Termos de Compromisso, a data considerada foi aquela indicada na versão do documento publicada do site da autarquia.

As consultas foram encerradas em março de 2024, de maneira que eventuais decisões tomadas em 2022 e não divulgadas até essa data não foram incluídas na amostra analisada pelo MFCap e pela UFMG.

Uma vez que o teor das decisões foge aos objetivos principais da pesquisa, não foram incluídas na amostra (i) as decisões relativas à verificação do cumprimento de Termos de Compromisso, nem (ii) as deliberações sobre requerimento de efeito suspensivo de decisões condenatórias, ainda que a publicação da decisão de arquivamento pelo BCB tenha ocorrido em 2022.

A amostra incluiu 43 processos (eventualmente referidos como “casos” ao longo do texto, devendo, para os fins do Relatório, as expressões serem tidas como sinônimas), sendo que um mesmo processo pode incluir mais de uma pessoa acusada, com uma ou mais imputações. Pela metodologia utilizada para fins de elaboração do Relatório, considerou-se como “acusação” a imputação de cada uma das infrações (associada a um tipo legal ou regulamentar) a uma pessoa específica, de maneira que os processos de 2022 totalizaram 444 acusações.

Ilustrativamente, um processo que teve um único acusado ao qual se imputaram duas irregularidades resultou em duas “acusações”, na linguagem do Relatório.

Caso fossem dois acusados, com três irregularidades cada um, seriam seis acusações, ainda que os dispositivos legais ou regulamentares tenham sido comuns para cada um dos dois acusados.

Posteriormente, cada acusação foi individualmente classificada de acordo com um tema geral. Assim, como consequência da metodologia descrita, um processo pode contar com mais de um tema geral, caso inclua acusações classificadas pelos pesquisadores como pertencentes a temas distintos.

Dessa forma, há um número maior de acusações do que de processos administrativos e acusados, uma vez que os processos podem reunir uma pluralidade de pessoas físicas (mas, em geral, uma única pessoa jurídica), com condutas ora semelhantes (como nas situações de pessoas naturais que compõem um mesmo órgão de deliberação colegiada), ora distintas (com pessoas que ocupam diferentes cargos da companhia, ou aos quais foram imputadas condutas distintas).

Em razão disso, a depender do caso, os pesquisadores optaram por não classificar as acusações constantes dos processos administrativos sancionadores e as propostas de Termos de Compromissos em um único tema, o que diminuiria a precisão do retrato da atividade sancionadora do BCB.

É importante alertar que a metodologia utilizada pela UFMG e pelo MFCAP pode resultar em pequenas diferenças de resultados colhidos por outros levantamentos, que tenham se utilizados de outra metodologia ou fontes distintas de informação. Nesses casos, é necessária cautela na análise dos números, visto que os resultados podem não ser diretamente comparáveis.

O relatório não faz referência a acordos administrativos em processos de supervisão (Lei n. 13.506/2017, arts. 30-32), uma vez que até a data do encerramento do levantamento dos dados para a pesquisa, o BCB informava não ter utilizado o mecanismo.

Em função da ausência de dados publicamente disponíveis a respeito, não foi possível avaliar o tempo de tramitação dos processos, tópico que os pesquisadores entendem importante para a avaliação da atividade de *enforcement* da autarquia. À medida que o BCB aperfeiçoar a divulgação de informações a respeito, como a data de abertura de cada processo e dos diferentes atos relativos ao seu andamento, o MFCap e a UFMG pretendem incorporar a análise dessas informações, fundamentais para o exame das práticas do BCB em matéria de atividade sancionadora.

***Agradecemos pela atenção ao Relatório
de Enforcement do SFN de 2022.***

Caso tenha qualquer dúvida ou interesse pela pesquisa realizada, entre em contato conosco pelos e-mails:

gruposfn@direito.ufmg.br

mfcap.direitosp@fgv.br

Data: 07 de agosto de 2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Relatório Enforcement no SFN 2022 [livro
eletrônico]. -- 1. ed. -- Belo Horizonte, MG :
Rubia Carneiro Neves, 2024. -- (Relatório
Enforcement no SFN ; 1)
PDF

Vários autores.

ISBN 978-65-01-11755-3

1. Mercado financeiro - Brasil 2. Relatórios
I. Série.

24-220885

CDD-332.6