



PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 129, de 2017, do Deputado Pauderney Avelino (PL nº 8.843-A, de 2017, na origem), que *dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários; altera as Leis nºs 6.385, de 7 de dezembro de 1976, 4.131, de 3 de setembro de 1962, 4.829, de 5 de novembro de 1965, 6.024, de 13 de março de 1974, 7.492, de 16 de junho de 1986, 9.069, de 29 de junho de 1995, 9.613, de 3 de março de 1998, 10.214, de 27 de março de 2001, 11.371, de 28 de novembro de 2006, 11.795, de 8 de outubro de 2008, 12.810, de 15 de maio de 2013, 12.865, de 9 de outubro de 2013, e 4.595, de 31 de dezembro de 1964, o Decreto nº 23.258, de 19 de outubro de 1933, o Decreto-Lei nº 9.025, de 27 de fevereiro de 1946, e a Medida Provisória nº 2.224, de 4 de setembro de 2001; revoga o Decreto-Lei nº 448, de 3 de fevereiro de 1969, e dispositivos das Leis nºs 9.447, de 14 de março de 1997, 4.380, de 21 de agosto de 1964, 4.728, de 14 de julho de 1965, e 9.873, de 23 de novembro de 1999; e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **ARMANDO MONTEIRO**

I – RELATÓRIO

Trata-se de examinar o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 129, de 2017, do Deputado Pauderney Avelino, que estabelece um novo marco regulatório para o processo administrativo sancionador (PAS) nas esferas de atuação do Banco Central do Brasil (BC) e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), aumentando valores de multas para desestimular ilicitudes e



concedendo mais poderes às referidas autarquias para punir condutas lesivas ao sistema financeiro nacional (SFN) e ao mercado de capitais.

O projeto de lei foi apresentado em decorrência da perda de eficácia da Medida Provisória (MPV) nº 784, de 2017, pela sua não conversão em lei dentro do prazo fixado pelo art. 62 da Constituição Federal. Essencialmente, aproveita as deliberações já efetuadas pela Comissão Mista especialmente constituída para apreciar a matéria. Contudo, traz algumas modificações relevantes em relação ao Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 29, de 2017 que serão adiante declinados.

O Projeto foi distribuído à Comissão de Assuntos Econômicos.

O PLC em análise é composto por 71 artigos mais a cláusula de vigência, imediata. O texto está dividido em quatro capítulos.

O Capítulo I estabelece o objeto do projeto de lei.

O Capítulo II (arts. 2º a 32) trata do processo administrativo sancionador do Banco Central, dispondo sobre infrações, penalidades, medidas coercitivas e meios alternativos de solução de controvérsias aplicáveis às instituições financeiras, às demais instituições supervisionadas pela Autarquia e aos integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro, inclusive administradores e membros de órgãos estatutários e contratuais. Também se estabelece o rito processual a ser observado nos processos administrativos sancionadores em sua esfera de atuação.

O art. 3º elenca rol com dezessete tipos de infrações puníveis, ampliando o rol originalmente estabelecido na Lei nº 4.595, de 1964. O art. 4º define as hipóteses para considerar uma infração grave. As penalidades estão definidas nos arts. 5º a 10. Elas incluem admoestação pública, multa, proibição de prestação de determinados serviços e realizar determinadas atividades ou modalidades de operação, inabilitação para atuar como administrador e exercer cargo estatutário e cassação da autorização para funcionamento.

O valor máximo para a penalidade de multa foi mantido no mesmo patamar já definido pela MPV 784, de R\$ 2 bilhões, aplicável pelo Banco Central (anteriormente à MPV, era de R\$ 250 mil). Para a definição da pena, o BC deverá considerar fatores como reincidência, gravidade e duração da infração, grau de lesão ao SFN e a capacidade econômica do infrator.



Como novidade no tocante à aplicação e execução de penalidades aplicadas pela autoridade administrativa, o Projeto de Lei altera o art. 7º de modo a “priorizar a garantia da satisfação dos prejuízos eventualmente causados pelos apenados frente àqueles valores devidos a título de multa”, como bem menciona o autor.

Nesse sentido, estabelece-se no art. 7º, § 4º, que os créditos oriundos de condenação do apenado ao pagamento de indenização em ação civil pública, movida em benefício de clientes e demais credores do apenado, e os do Fundo Garantidor de Crédito – FGC ou de outros mecanismos de ressarcimento aprovados pelo Banco Central do Brasil ou pela Comissão de Valores Mobiliários, se houver, preferirão aos créditos oriundos da aplicação da penalidade de multa.

No art. 7º, § 5º, estipula-se que, em caso de falência, liquidação extrajudicial ou qualquer outra forma de concurso de credores do apenado, os créditos do Banco Central do Brasil oriundos da aplicação da penalidade de multa serão subordinados.

Estipulação similar é introduzida também para a esfera de atuação na CVM, por meio da alteração da Lei nº 6.385, de 1976, trazida no art. 35.

Outra novidade diz respeito, em relação ao Banco Central, à submissão de toda multa em valor superior a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) ao reexame automático por órgão colegiado, previsto no seu regimento interno, do qual faça parte ao menos um diretor do Banco Central do Brasil, sendo considerada efetiva somente após tal reexame, para então serem as partes notificadas.

O PLC também traz os instrumentos do termo de compromisso (art. 11 a 15) e do agora chamado “acordo administrativo em processo de supervisão” (art. 30 a 32), nova denominação do acordo de leniência, para instrumentalizar o Banco Central na sua ação de supervisão do SFN.

O acordo administrativo mantém as mesmas características do acordo de leniência introduzido pela MPV 784, nos termos do PLV nº 29, de 2017. Assim, a autarquia fica autorizada a celebrar acordo administrativo em processo de supervisão com pessoas físicas ou jurídicas que confessarem a prática de infração às normas legais ou regulamentares cujo cumprimento lhe caiba fiscalizar.



Tal acordo prevê a extinção da ação punitiva ou redução de um terço a dois terços da penalidade aplicável, mediante efetiva, plena e permanente cooperação para a apuração dos fatos, da qual resulte utilidade para o processo. O acordo não dispõe sobre a transação penal nem a concessão de benefícios na persecução penal.

A prerrogativa de celebração de acordo administrativo também é estendida à CVM (art. 34), que já possui o instrumento de termo de compromisso em sua atuação de fiscalização.

Da mesma forma que o texto do PLV nº 29, de 2017, o Projeto de Lei dispõe que o texto do termo de compromisso assinado (fora informações sensíveis) será publicizado no site institucional da autarquia.

Regras semelhantes são introduzidas no Capítulo III (arts. 34 a 37) em relação ao processo administrativo sancionador da CVM, que determina a aplicação do regime descrito no Capítulo II no que lhe couber.

Ainda que se trate de um marco normativo mais recente (e reformado pela Lei nº 12.259, de 30 de novembro de 2011), atualizações e melhorias incrementais em relação à regulação e fiscalização do mercado de capitais brasileiro são bem vindas, com o objetivo de fortalecer a confiança e a credibilidade dos agentes do setor na atuação eficiente do regulador de mercado, a CVM.

Destaque para a redução substancial em relação ao teto da penalidade de multa impositiva pela CVM, que foi elevado pela MPV 784 para R\$ 500 milhões e agora passa a observar o limite de R\$ 50 milhões (anteriormente à MPV, era R\$ 500 mil).

Três alterações de matéria penal que foram aproveitadas do PLV nº 29, de 2017, e que não constavam da redação original da MPV nº 784, merecem destaque. Elas são referentes a novas tipificações conferidas a crimes contra o mercado de capitais e contra o sistema financeiro nacional. Assim, o art. 35 traz nova redação aos artigos 27-C (crime de manipulação do mercado de capitais), 27-D (crime de *insider trading*) e 27-E (crime de exercício irregular de cargo, profissão, atividade ou função) da Lei nº 6.385, de 1976.

As disposições finais e transitórias da proposição estão contidas no Capítulo IV (arts. 36 a 72), entre as quais a atualização do regramento da



liquidação extrajudicial de instituições financeiras; estabelecimento em lei de regras sobre transações entre partes relacionadas para instituições financeiras; previsão de recurso das decisões do COAF relativas às aplicações de penas administrativas ao Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN), além de uma ampla alteração e consolidação da legislação vigente, diante do novo texto legal.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Com relação à constitucionalidade e juridicidade da proposição, o projeto atende aos requisitos formais, nada obstando à sua aprovação.

A matéria tratada no PLC nº 129, de 2017 (processo administrativo sancionador nas esferas do BC e CVM), insere-se na competência da União para fiscalizar as operações de natureza financeira, nos termos do art. 21, VIII, da Constituição Federal, sobre a qual o Congresso Nacional e quaisquer de seus membros detêm iniciativa de proposição. Ademais, o assunto não se insere no rol de iniciativa privativa do Presidente da República, fixado pelo § 1º do art. 61 e art. 84 da Carta Magna. Por fim, compete ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria, nos termos do *caput* do art. 48.

Quanto à juridicidade em sentido estrito, o projeto atende aos pressupostos de novidade, abstratividade, generalidade, imperatividade e coercibilidade. É compatível com o ordenamento legal vigente e, acertadamente, altera leis conexas já existentes sobre a matéria de que trata.

Em relação à técnica legislativa, em geral a proposição atende a boa técnica de redação e alteração das leis. Ainda que se trate, essencialmente de um texto técnico, observa-se suficiente generalidade e abstração dos comandos propostos, característica essencial esperada de um texto legal. Além disso, segue as demais recomendações da Lei Complementar nº 95, de 1998.

Cabe observar, ainda, que o projeto em análise não tem implicação direta sobre as finanças públicas, pois impõe tão somente gastos operacionais irrisórios para aumentar a publicidade de informações sobre operações de crédito realizadas por instituições financeiras a partir de recursos públicos, que acabam desguarnecidos da devida publicidade e transparência.



Não se vislumbra, portanto, nenhum vício de inconstitucionalidade, antijuridicidade ou de natureza regimental no PLS.

O mérito do PLC nº 129, de 2017, é inegável. Vislumbro legitimidade no seu objetivo perseguido, que é aprimorar os mecanismos de controle do mercado financeiro e de capitais no país. No âmbito de atuação do Banco Central, a presente proposição atualiza o arcabouço regulatório referente ao processo administrativo sancionador, que é majoritariamente previsto em normas infralegais e conta com mais de meio século de existência.

Assim, com base na experiência institucional acumulada pelo Banco Central e na absorção das melhores práticas internacionais, entendemos que esta atualização sistemática das normas, conjugada a sua elevação ao plano legal, constituem um avanço imprescindível para fortalecimento da regulação e da supervisão do sistema financeiro nacional.

Isso porque a defasagem e insuficiência dos instrumentos sancionadores até então à disposição do BC coloca em risco a efetividade e a eficácia das ações de supervisão a cargo da Autarquia, destinadas a coibir toda e qualquer prática nociva à normalidade e à estabilidade do SFN. Problemas relacionados com o reduzido valor de multas, com a falta de tipificação legal adequada de atos ilícitos e com outras deficiências graves nos instrumentos de punição são exemplos de limitações impostas pela atual legislação à atuação do Banco Central na supervisão do SFN e que dificultam a manutenção de adequada disciplina no sistema.

Outrossim, o PLC dá maior segurança jurídica às decisões do Banco Central em PAS, haja vista que dá força de lei a dezessete tipos de infrações administrativas no âmbito do SFN, previstas até então em resoluções e outros instrumentos editados pelo CMN e Banco Central. A falta de previsão legal estava comprometendo o processo de supervisão do SFN, já que a jurisprudência do STJ estava afastando as penalidades impostas pelo BC por falta de previsão legal. Ou seja: o mercado, na visão do Judiciário, estava operando sem norma jurídica a delimitar infrações administrativas impostas pelo Banco Central, o que entendo deve ser corrigido.

O novo marco regulatório permitirá ao Banco Central coibir de forma mais eficaz a repetição ou a perpetração de práticas como a realização de operações financeiras irregulares; fraudes em instituições financeiras que as levem à liquidação extrajudicial ou a outras formas de resolução.



A situação é similar na CVM, também necessitando urgentemente de instrumentos mais apropriados, tais como a aplicação de penalidades mais adequadas e um procedimento administrativo mais célere, para frear ações nocivas ao mercado por ela regulado.

Há, portanto, avanços que merecem ser aprovados.

O PLC também elide dúvidas e questionamentos quanto à acumulação de penalidades, que não estava claro anteriormente na legislação. Isso reduzirá o risco de contestação judicial sobre qualquer penalidade aplicada pelo BC, que vinha enfraquecendo a atividade de supervisão do SFN.

Chamo atenção para outro importante aspecto, que é a atualização do PAS às tecnologias de comunicação disponíveis, incorporando o rito eletrônico. A expectativa é de que sua adoção reduzirá pela metade o tempo de tramitação de um processo administrativo punitivo, o tempo médio hoje é de 9 a 10 meses, aumentando a eficácia do processo administrativo punitivo como instrumento de supervisão. E isso significa redução de custos para o Estado e maior licitude dos agentes no mercado financeiro, promovendo a proteção do poupador brasileiro.

Também sobre o rito do processo, ressaltamos a inclusão do efeito suspensivo como padrão dos recursos contra penalidades de admoestação, multa e proibição de prestação de determinados serviços. Para as penas mais graves, mantém-se o efeito apenas devolutivo do recurso, permitindo o cumprimento da penalidade desde já. Tanto na MPV nº 784, de 2017, quanto no PLV nº 29, de 2017, a previsão era de efeito apenas devolutivo em todos os tipos de penalidades.

Entendemos adequada a alteração, já que o efeito suspensivo se circunscreve às penalidades e infrações menores, o que não gera riscos para a higidez do SFN, caso não aplicadas de imediato, antes da etapa recursal no CRSFN.

O avanço trazido pela MPV nº 784, de 2017, é preservado no caso das sanções mais duras. Assim, proibição de realizar atividades ou modalidades de operação, inabilitação para atuar como administrador e para exercer cargo em IF e cassação de autorização para funcionamento são penas não paralisadas automaticamente, que apenas ocorrerão caso se prove que o caráter imediato



da decisão – de afastamento de um executivo com conduta temerária, por exemplo – causará danos excessivos à instituição financeira.

As novas regras relativas ao regime de liquidação extrajudicial no âmbito do Banco Central também promovem aperfeiçoamento normativo necessário, o que permitirá solução a casos de regime especial em curso que se prolongam há anos. Como sabemos, os processos de saneamento de instituições no SFN são extremamente prolongados e, por isso, são também custosos aos cofres públicos. As novas hipóteses de saída dos regimes tendem a dar solução a esse quadro, à luz do princípio constitucional da eficiência. Conforme dados do Banco Central, atualmente, ainda há 29 instituições financeiras em regime de liquidação extrajudicial, incluindo o Banco Econômico, desde 1996.

Também vemos com bons olhos a estipulação de institutos de resolução negociada no âmbito do Banco Central e da CVM, o que deve ser frutífero para os mercados financeiro e de capitais, seguindo a experiência a bem-sucedida do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em sua esfera de atuação. O texto já traz o resultado do amadurecimento da matéria no âmbito da Comissão Mista da MPV nº 784, de 2017, que contou com a participação direta do Banco Central, CVM e Ministério Público.

Destaque para a garantia da liberdade de acesso do Ministério Público sobre os fatos apurados pelo Banco Central com indícios de crime, inclusive nos casos envolvendo sigilo no termo de compromisso e no acordo administrativo; para o novo nome do acordo administrativo em processo de supervisão, para deixar claro que se refere tão somente a irregularidades administrativas constatadas pelas Autarquias e não penais, que continuarão a cargo do órgão ministerial, a fim de que se evite qualquer dubiedade em sua aplicação.

Vemos como adequada a previsão da vedação de empréstimos a pessoas ligadas a instituições financeiras diretamente no art. 34 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, dando maior por segurança jurídica ao texto, mudança que já havia sido adotada no PLV nº 29, de 2017.

Ressaltamos esse ponto porque a jurisprudência corrente do STJ vem questionando a tipificação e a aplicação de penalidades a infrações administrativas definidas em regulação infralegal. Assim, promove-se segurança jurídica na manutenção da tipificação dessa infração que está



descrita em lei desde 1964, aproveitando-se esta revisão para atualizar o dispositivo legal, com base, inclusive, no trabalho já desenvolvido pela CAE sobre o mesmo assunto, no âmbito da análise do PLS nº 102, de 2007.

Estou convicto de que tais aperfeiçoamentos são oportunos e constituem avanços sobre a matéria.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 129, de 2017.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/17704.71340-20