

RELATÓRIO ENFORCEMENT NO SFN

2023



Elaborado por:

Apresentação

Este é o segundo Relatório sobre as decisões proferidas em Processos Administrativos Sancionadores (PAS) conduzidos pelo Banco Central do Brasil (BCB), produzido pelo Núcleo de Estudos em Mercados Financeiro e de Capitais (MFCap) da FGV Direito/SP e pelo Grupo de Pesquisa Sistema Financeiro Nacional: negócios e regulação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Nesta versão, foram analisadas as decisões do BCB relativas ao ano de 2023, enquanto no primeiro Relatório (publicado em 2024) abordou-se a respeito da atividade de *enforcement* do BCB no ano de 2022.

Com a pesquisa anual realizada em conjunto por professores e pesquisadores do MFCap/FGV Direito SP e da UFMG, que agora se intitula MonitoraSFN, objetiva-se atender à constante demanda de informações sobre o *enforcement* normativo realizado no Sistema Financeiro Nacional (SFN). A investigação volta-se à análise qualitativa dos resultados da atividade sancionadora do BCB, tema de elevada relevância para os participantes de mercado e a sociedade como um todo, particularmente nos últimos anos, em que se observou o protagonismo de reformas estruturais promovidas pelo Estado brasileiro, visando o aumento de eficiência, concorrência e inovação, o que inclui a edição da Lei n. 13.506/2017.

Neste Relatório, mapeou-se a atividade de *enforcement* do BCB em relação às instituições e atividades sob a sua competência regulatória, mais especificamente, foram analisados 36 PAS decididos de forma colegiada pelo Comitê de Decisão de Processo Administrativo Sancionador (Copas) e 18 termos de compromisso (TC) firmados e aprovados pelo Comitê de Decisão de Termo de Compromisso (Coter), ao longo do ano de 2023. No caso dos TCs, por ausência de publicação, não foram analisadas as propostas e as decisões que as admitiram. Não foram incluídas no recorte de análise, as decisões monocráticas a cargo dos Chefes do Departamento de Resolução e Ação Sancionadora (Derad).

Foram analisados dados sobre os tipos de ilícitos que foram objeto de PAS, as penalidades aplicadas a cada caso, o perfil das instituições e os deveres decorrentes da propositura e aceitação de termos de compromisso, dentre outros aspectos relevantes.

Este segundo Relatório representa a continuidade do esforço de pesquisa empreendido desde 2023, com o desenvolvimento de metodologia própria e inédita para o caso brasileiro, no que se refere aos resultados da atividade sancionadora do BCB. A publicação desta segunda versão demonstra o sucesso da iniciativa, que complementa os dados oficiais disponibilizados pela Autarquia, permitindo análise independente e aprofundada da evolução do *enforcement* no SFN.

Os resultados têm contribuído para a melhor compreensão não apenas da atividade sancionadora, mas do desenvolvimento da regulação estatal brasileira como um todo.

Boa leitura!

MonitoraSFN

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, UFMG-CNPq.

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, UFMG-CNPq.

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, UFMG-CNPq.

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. Mestre em Direito pela UFMG. Membro do Grupo de Pesquisa Sistema Financeiro Nacional: negócios e regulação, UFMG-CNPq. Analista de Compliance Regulatório no Inter&Co.

PEDRO DUARTE PINHO

PESQUISADOR DE PÓS-GRADUAÇÃO

Bacharel em Direito pela USP. Mestre em Direito e Desenvolvimento pela FGV Direito SP. 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, UFMG-CNPq.

VICTOR CORRÊA BELLINO

PESQUISADOR DE PÓS-GRADUAÇÃO

Bacharel em Direito pela FGV Direito SP. Advogado em SP. Pesquisador convidado pelo Núcleo de Estudos em Mercados Financeiro e de Capitais (MFCAP) da FGV Direito SP.

GABRIELA KÁLEX AMARAL SPÍNOLA DE OLIVEIRA

PESQUISADORA DE GRADUAÇÃO

Graduanda de Direito na Bacharel na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Membro do Grupo de Pesquisa UFMG-CNPq Sistema Financeiro Nacional: negócios e regulação.

MAYA CHAVES MACHADO BORGES

PESQUISADORA DE GRADUAÇÃO

Graduanda de Direito na Bacharel na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Membro do Grupo de Pesquisa UFMG-CNPq Sistema Financeiro Nacional: negócios e regulação.

SOPHIA YURIE IRITA

PESQUISADORA DE GRADUAÇÃO

Graduanda em Direito na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Membro do Grupo de Pesquisa UFMG-CNPq Sistema Financeiro Nacional: negócios e regulação.

Sumário

Resultados Gerais	6
Principais Constatações	7
Agenda Punitiva	9
Perfil das Pessoas Acusadas	10
Deveres Gerais de Administração e Fiscalização	12
PLD/FTP & Câmbio	13
Cooperativas de Crédito e Operações de Crédito	15
Penalidades Aplicadas	17
Pena de admoestação	18
Dosimetria	19
Termos de Compromisso	21
Notas Metodológicas	23

Resultados Gerais

Casos:

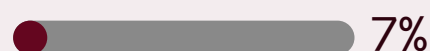
Em 2023, o BCB julgou 36 PAS, envolvendo 310 acusados, sendo 286 pessoas físicas (PFs) e 24 pessoas jurídicas (PJs).

Houve 12 processos em que PJs não foram acusadas, apenas os seus administradores, sendo 7 casos envolvendo cooperativas de crédito, 1 sociedade de crédito, financiamento e investimento, 1 distribuidora de títulos e valores mobiliários, 1 administradora de consórcio e 2 corretoras de câmbio. Em todos os demais casos, houve acusação da PJ ou dela em conjunto com a PF. Constatou-se redução de 7% do número de PAS julgados em relação a 2022.

Pessoas Físicas



Pessoas Jurídicas



Números de PAS por ano:

2022	46
2023	36

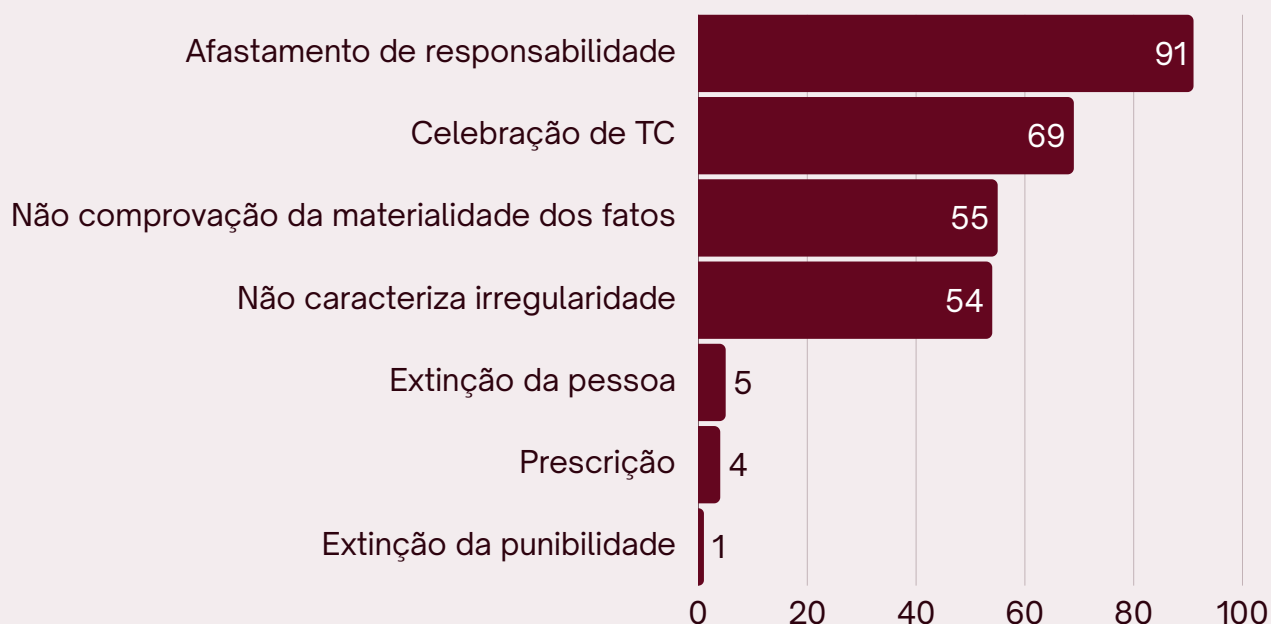
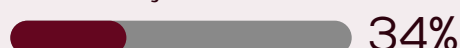
Acusações:

Nos 36 PAS julgados no ano de 2023, foram realizadas 439 acusações, das quais resultaram:

Arquivamento



Condenações



Principais Constatações

No ano de 2023, foram julgados pelo BCB 36 PAS, consolidando 439 acusações processadas, podendo envolver em único processo várias pessoas jurídicas ou físicas, incluindo administradores, membros do conselho fiscal ou comitês e auditores, ou várias condutas de uma mesma pessoa.

No total das 439 acusações processadas, houve aplicação de penalidade em 149 acusações, representando 34%. O arquivamento, por afastamento da responsabilidade, cumprimento de Termo de Compromisso (TC), extinção da pessoa ou da punibilidade, infração já abordada por outra irregularidade, não caracterizada a irregularidade, não comprovação da materialidade dos fatos ou por prescrição, atingiu 290 acusações, representando 66% das imputações.

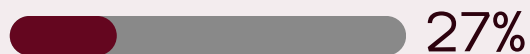
Do total de arquivamentos, 69 decorreram do cumprimento de TC e 221, das demais causas. Constata-se que, em parte significativa das acusações nas quais não houve condenação pela decisão colegiada, houve imposição de deveres por intermédio de TC.

Penalidades aplicadas

Multa



Inabilitação



Multa + inabilitação



Admoestação



Nas penalidades aplicadas, a multa é ainda prevalecente, representando 50% das penas aplicadas. De todo modo, vale destacar o número significativo de inabilitações: 27% das penas correspondem apenas à inabilitação e 19% correspondem à aplicação simultânea de inabilitação e multa.

Uma constatação singular é a aplicação da pena de admoestação, em 6 acusações, representando 4% do total. Dada a singularidade, o caso será debatido em tópico específico do Relatório.



A última constatação mais evidente é o total das multas aplicadas, no valor de R\$ 11.484.189,70. Quando se verifica o dado no sítio do BCB na internet, o valor agregado das multas aplicadas em 2023 é de R\$ 32.624.903,28.

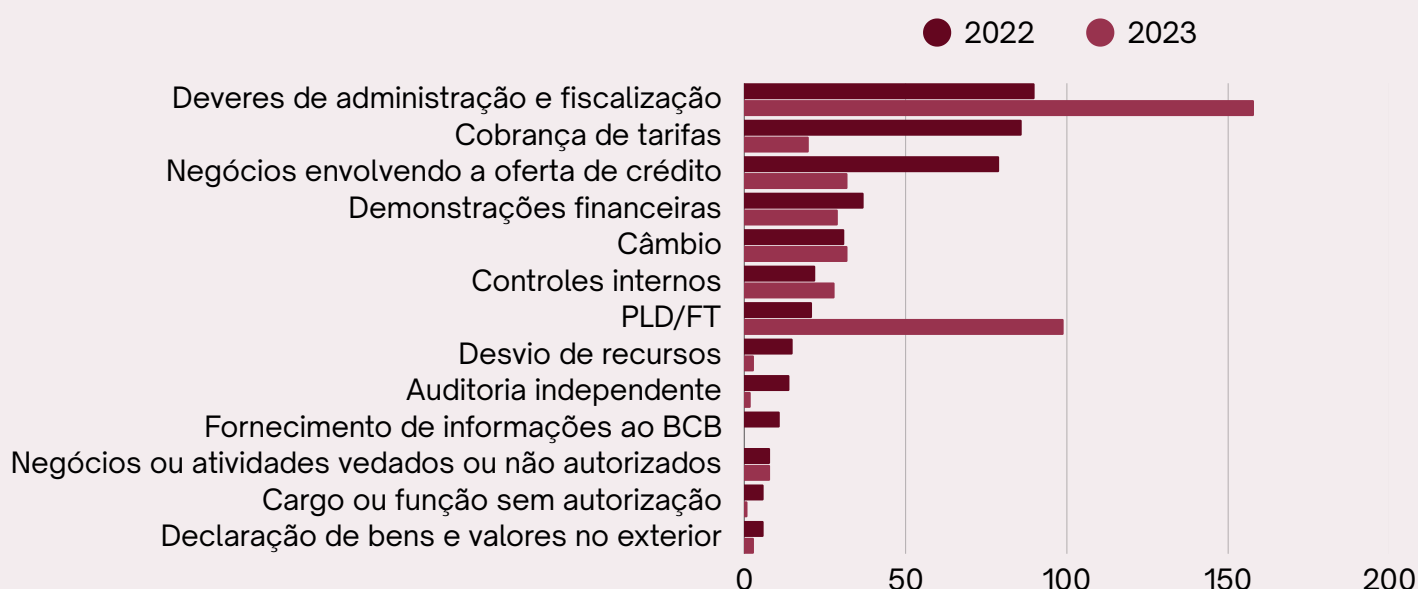
A diferença se dá porque mais de R\$ 20 milhões são multas aplicadas – monocraticamente – às instituições não financeiras e pessoas físicas, o que não compreende os casos analisados neste Relatório.

**+ R\$ 11,4
MILHÕES**

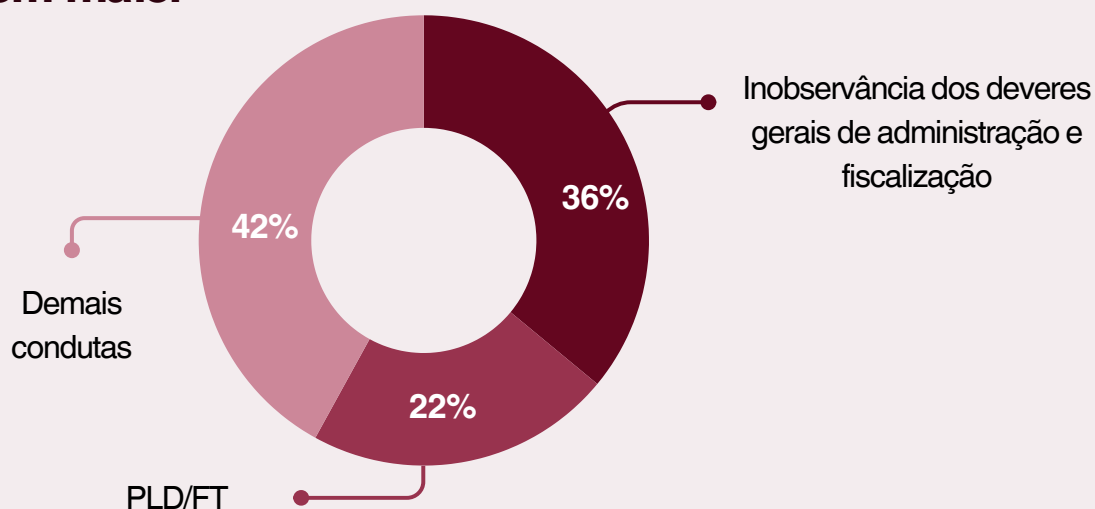
Foi o valor total das multas aplicadas em 2023

Agenda Punitiva

Comparando 2023 com 2022, percebe-se que o descumprimento de deveres de administração e fiscalização continua como a conduta mais incidente dentre as acusações, sendo seguida pela inobservância de regras de controle de PLD/FT. Irregularidades na celebração de negócios envolvendo a oferta de crédito segue merecendo destaque, em especial por continuar associada principalmente às cooperativas de crédito, tal como observado em 2022.

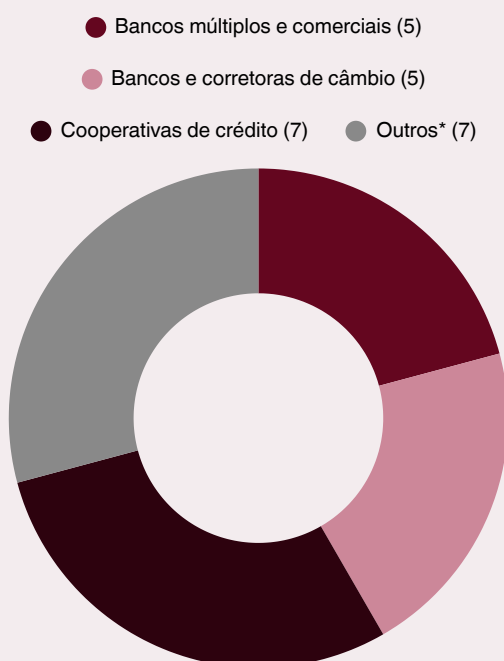


Condutas com maior destaque:

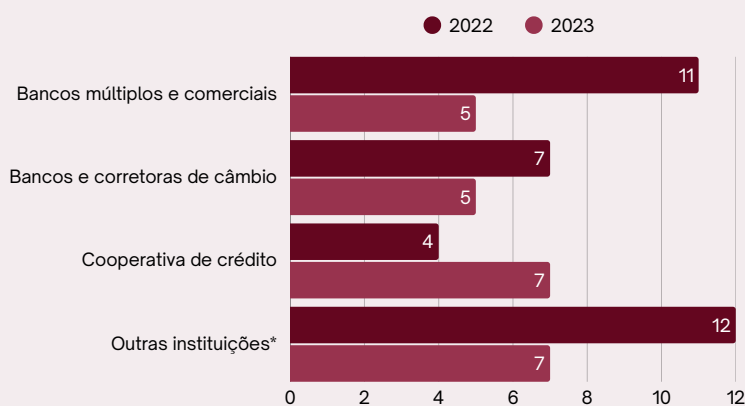


Perfil das Pessoas Acusadas

As 24 pessoas jurídicas acusadas foram divididas em:



Os 3 tipos de instituições mais recorrentes em 2023 acompanham a tendência observada em 2022:

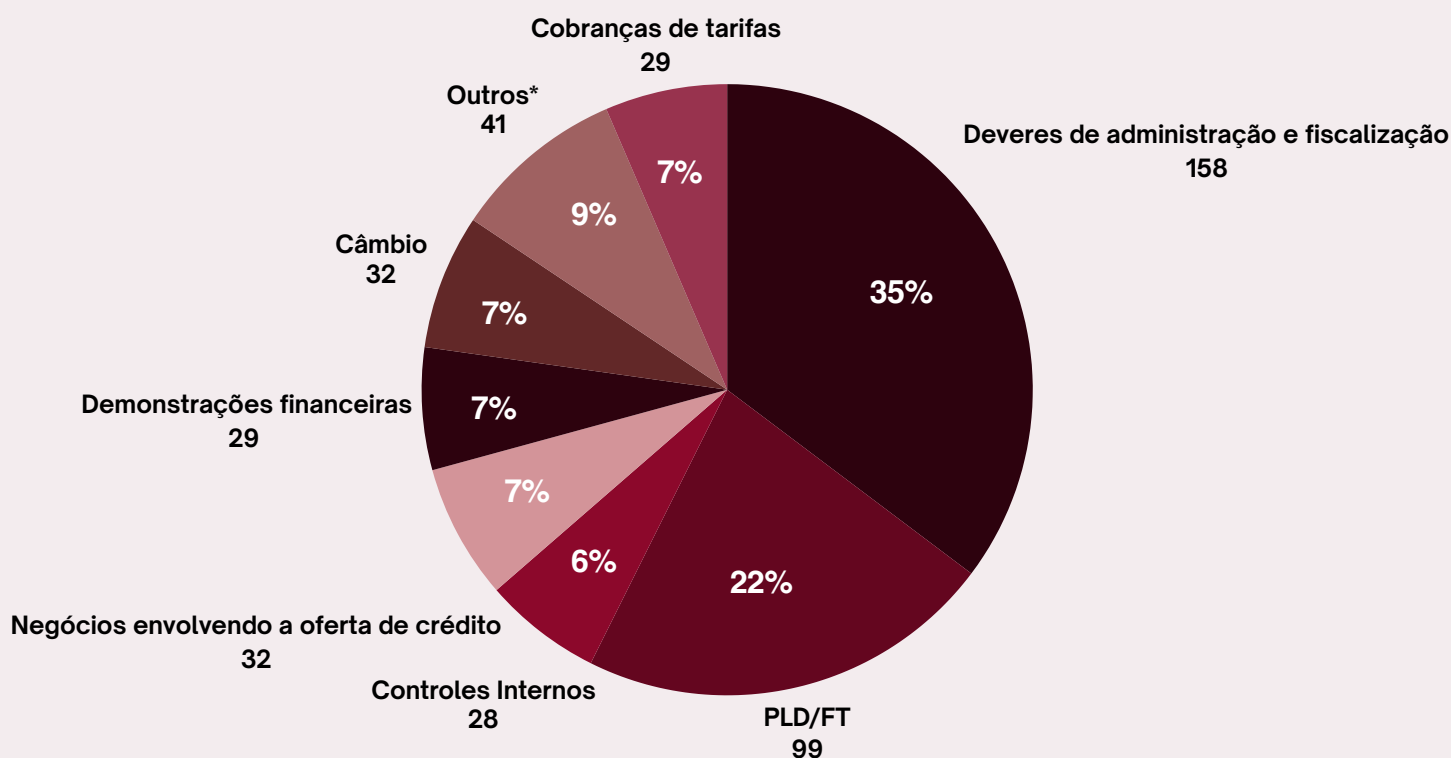


* Administradora de consórcios (2); Agência de fomento (1); Distribuidora de títulos e valores mobiliários - DTVM (1); Instituição de pagamento (2); Sociedade de crédito, financiamento e investimento - SCFI (1).

Considerando que de 2022 para 2023, o número de bancos autorizados perante o BCB reduziu de 161 para 159 e que o de instituições de pagamentos (IPs) subiu de 69 para 107, representando crescimento de 36% desse tipo de instituição no mercado brasileiro, tal como no ano anterior, mantém-se a atenção para o baixo volume de IPs dentre as acusadas em 2023 nos PAS julgados pelo BCB.

Não foram encontrados estudos que verifiquem a hipótese de que o controle de entrada realizado pelo BCB em relação às IPs tem sido suficiente para evitar que elas cometam infrações, ou que apresentem os motivos capazes de explicar a tendência do regulador em não empregar a atuação sancionatória como ferramenta de enforcement para o segmento de pagamentos nesse período. Aventa-se a hipótese de priorização de supervisão antecedente à fase de instauração de processos administrativos sancionadores.

Condutas gerais



*Como exemplo: Deixar de cumprir os deveres legais e estatutários de cooperativa (13); Negócios ou atividades vedadas (8); Desvio de recursos (3); Declaração de Bens (3); Auditoria Independente (2); Cargo ou função sem autorização (1); etc.

As instituições envolvidas em maior número de acusações foram, em 1º lugar, as cooperativas de crédito, em 2º, os bancos múltiplos e comerciais, em 3º, os bancos e corretoras de câmbio e, em 4º, as SCFI. Interessante que elas concentram as acusações relativas às 4 condutas mais recorrentes, ou seja, ao descumprimento de regras de controles internos, de controle PLD/FT e de deveres de administração e fiscalização, bem como à prática irregular de negócios envolvendo a oferta de crédito.

Número de bancos autorizados
perante o BCB:



2022: 161
2023: 159

Número de instituições de pagamento
autorizadas pelo BCB:



2022: 69
2023: 107

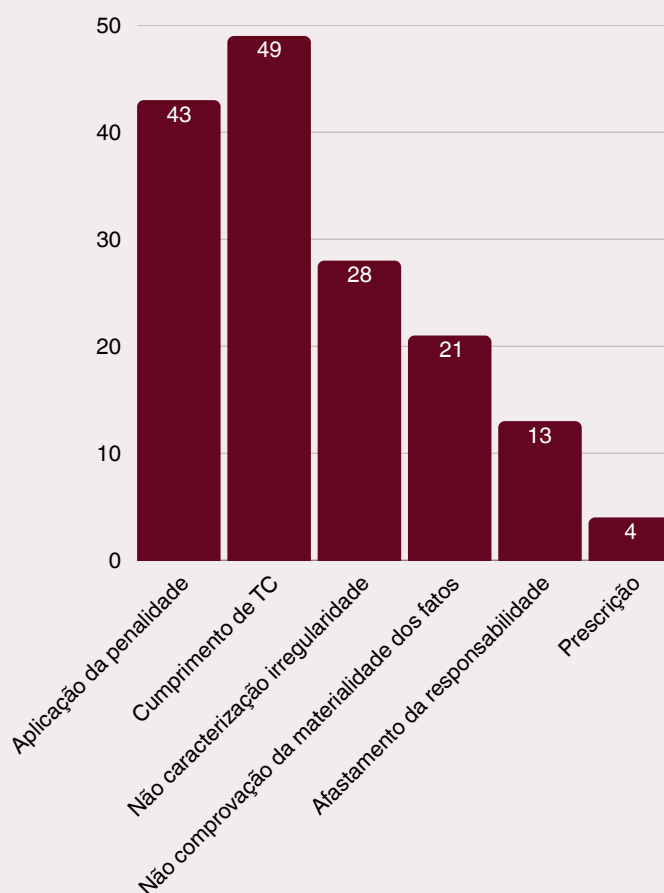
Deveres gerais de administração e fiscalização

Das acusações analisadas, 36% são referentes ao descumprimento dos deveres gerais de administração e de fiscalização, que englobam condutas como a prática de atos de gestão contrários aos interesses da sociedade e a violação dos deveres estatutários e legais.

Foram identificadas 158 acusações envolvendo 15 instituições, com destaque para as cooperativas de créditos, que representaram 99% dos casos. Do total das imputações, 53% tiveram como acusados administradores (diretores e membros do conselho de administração) e 44% apresentaram como acusados membros do conselho fiscal. Foram analisadas apenas 2 acusações nas quais os investigados eram pessoas jurídicas.

Em 39% das acusações envolvendo deveres gerais de administração e fiscalização analisadas, houve absolvição (afastamento da responsabilidade, não comprovação da materialidade dos fatos ou não caracterização da irregularidade).

Em 14% das acusações houve punição com a inabilitação, em 10% foram aplicadas multas e em 3% houve, concomitantemente, a aplicação da pena de inabilitação e de multa. As multas somaram aproximadamente R\$ 215 mil, variando entre R\$ 4 mil e R\$ 64 mil. As demais acusações foram arquivadas, conforme demonstrado ao lado.



158
acusações

envolvendo deveres gerais de administração e fiscalização, o que significa um aumento de

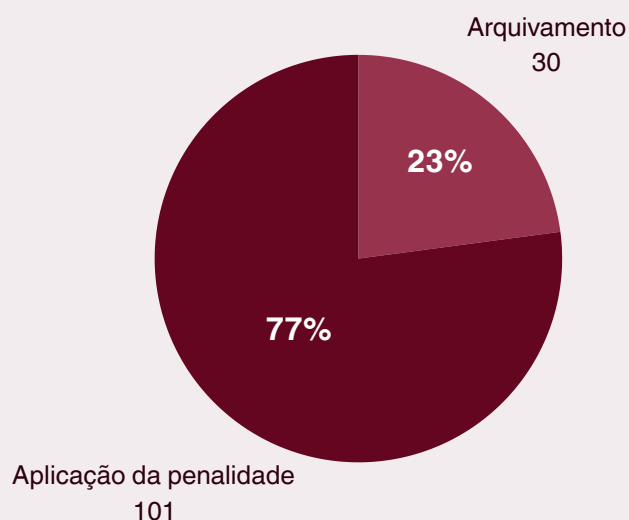
↑ 66%
em relação ao ano de 2022

PLD/FTP e Câmbio

Em 2023, foram registradas 131 imputações a PFs (84,7%) e PJs (15,2%) em 10 processos envolvendo a regulação normativa emanada pelo BCB relativa à Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação de Armas de Destruição em Massa (PLD/FT) e a câmbio. Das acusações, 77% (101) resultaram em arquivamento e 23% (30) na aplicação de alguma penalidade.

Tal grupo de infrações representou 30% do total de acusações apreciadas pelo Copas em 2023, sendo que 100% dos processos envolviam o mercado de câmbio, no contexto de bancos e corretoras de câmbio (38%) ou bancos múltiplos e comerciais (62%). Não foram registradas acusações envolvendo outros tipos de instituição regulada ou contextos que não o de câmbio.

A multa pecuniária foi a penalidade mais aplicada, em 80% (24) das condenações, sendo que em 5 delas, em uma mesma acusação houve cumulação com a inabilitação. Não há registro de aplicação de advertência ou de admoestação pública em tal grupo de acusações.



Penalidade aplicada	Quantidade	Porcentagem
Multa	19	63%
Inabilitação	6	20%
Inabilitação + Multa	5	17%

30% do total de acusações apreciadas pelos Copas em 2023 foram relacionadas à PLD/FTP e Câmbio

As irregularidades mais apuradas pelo Copas foram, respectivamente, relativas à: (i) insuficiência dos controles internos para fins de PLD/FT; (ii) falta de verificação da legalidade de operações de câmbio ou de devida qualificação ou identificação de clientes; e (iii) ausência de comunicação ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) a respeito de atividades com indícios do cometimento dos crimes de que trata a Lei n. 9.613/1998.

Em muitos casos foi verificada uma interdependência entre as infrações, na medida em que atividades de câmbio seriam efetivadas em desconformidade com a regulação, sendo que irregularidades relativas ao tema também poderiam constituir indícios do cometimento dos crimes de que trata a Lei n. 9.613/1998, gerando a necessidade de que a instituição as reportasse ao Coaf.

Ao mesmo tempo, a constatação generalizada de irregularidades na área de câmbio ou de PLD/FT e a ausência sistemática de comunicação ao Coaf a respeito de negócios “suspeitos” foram situações recorrentes a corroborar a acusação de que a instituição não possuiria controles internos para fins de PLD/FT suficientes e adequados ao seu porte e volume de negócios.

Foi observado um elevado valor de multas pecuniárias aplicadas em decorrência de infrações relacionadas a PLD/FT e Câmbio, as quais somaram **R\$ 6,1 milhões**, equivalente a **54% do total em multas aplicadas em 2023 pelo Copas**.

Apesar da relevância em termos de volume de multas, em números gerais, o grupo de acusações representou apenas 20% do total das condenações do ano.

Em 2023, o Copas não apreciou processo envolvendo supostas infrações de PLD/FTP ou Câmbio em que tenha havido celebração de TC. Conforme já mencionado anteriormente, no ano em análise, 66% das acusações apreciadas pelo Copas foram finalizadas e arquivadas em razão da verificação do efetivo cumprimento de TC, notadamente envolvendo outros grupos de irregularidades diferentes de PLD/FTP ou Câmbio.

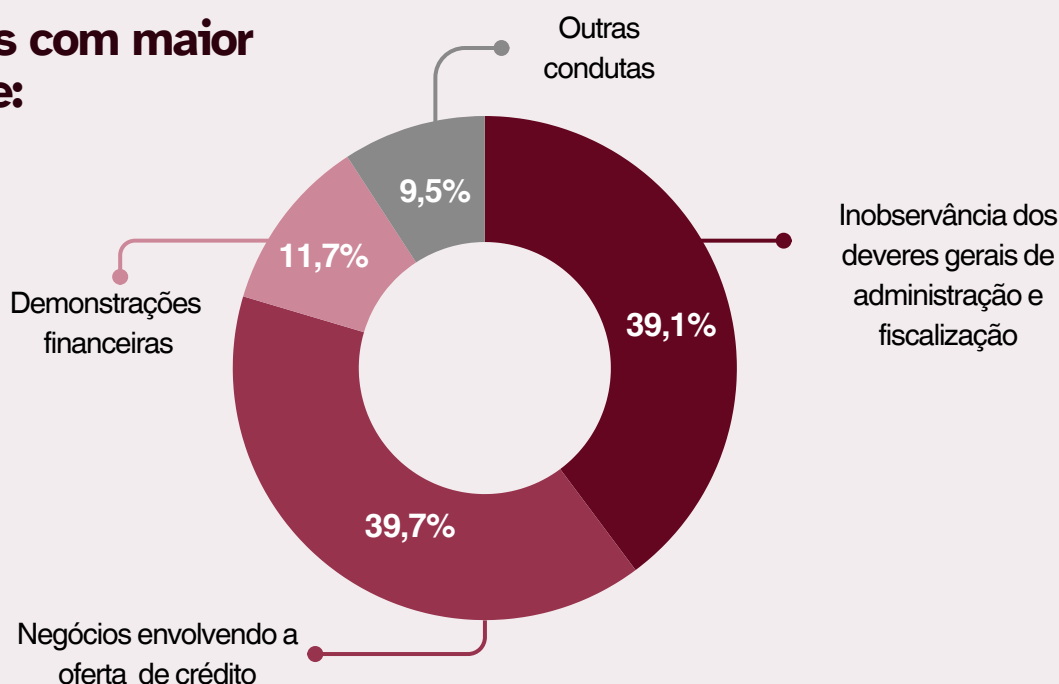
Essa situação é diversa daquela constatada pela análise da base de dados de TCs firmados e divulgados no website do BCB. Conforme será detalhado mais adiante, em 2023, o BCB celebrou TCs envolvendo possíveis infrações de PLD/FTP. Esses termos de compromisso, no entanto, não foram celebrados no bojo de processos administrativos sancionadores julgados pelo Copas em 2023.

Cooperativas de crédito e operações de crédito

Novamente as cooperativas de crédito tiveram relevante participação no perfil de pessoas acusadas. Ao se comparar com o ano de 2022, apurou-se que o número de cooperativas de crédito envolvidas nos PAS aumentou de 4 para 7. Em 2023, uma delas esteve presente em dois PAS diferentes. Com isso, o volume de acusações movidas diretamente em face dessas entidades se manteve igual nos dois anos analisados, ou seja, 8. E ao se pesquisar pelo número absoluto de acusações, incorporando-se também as pessoas físicas, constata-se 242 ocorrências, o que perfaz mais de 55% de todas as acusações de 2023.

A infração mais constante na agenda punitiva das cooperativas refere-se ao descumprimento de deveres gerais de administração e fiscalização (156 ocorrências), seguido por irregularidades em negócios envolvendo a oferta de crédito (28 ocorrências) e relacionadas à inobservância de normas de controle interno (20 ocorrências). Em contraste com o ano anterior, percebe-se grande aumento de casos envolvendo a administração de cooperativas, que mais do que dobrou de 2022 para 2023, eis que não passava de 70 ocorrências. Em comparação, as infrações relativas aos negócios envolvendo a oferta de crédito, proporcionalmente, foram menos expressivas do que em 2022, quando elas representaram a maioria das ocorrências.

Condutas com maior destaque:



242

ocorrências, de um total de 439,

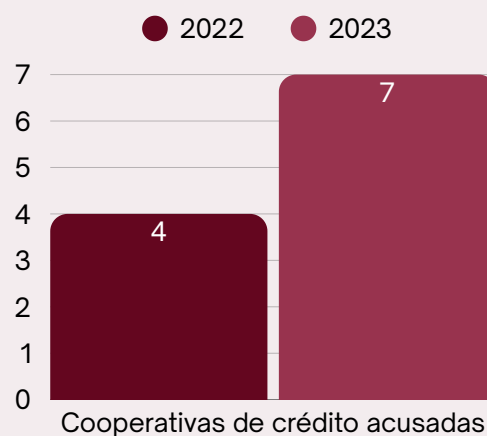
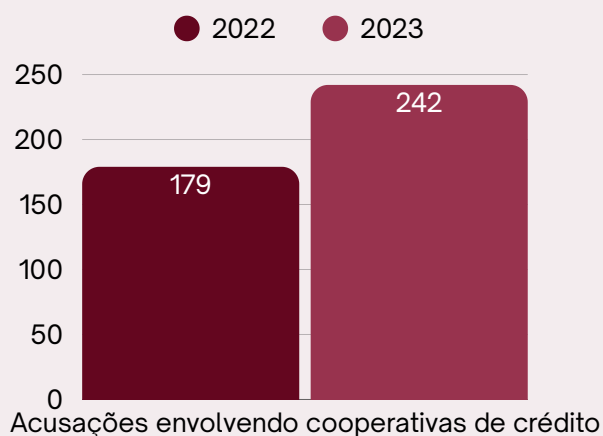
têm como instituição supervisionada a cooperativa de crédito, o que significa

55%

de todas as acusações.

A manutenção de processos sancionadores compreendendo universo expressivo de cooperativas e, particularmente, de seus administradores, não surpreende. No volume de instituições reguladas e supervisionadas em dezembro de 2023, 798 eram cooperativas de crédito, o que apesar de representar uma queda de 35 no número desse tipo de instituição quando comparado com igual período de 2022, as cooperativas de crédito continuam sendo quantitativamente relevantes.

Em similar período, por exemplo, havia 159 bancos comerciais, múltiplos e caixa econômica e 135 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 (502).



Dessa forma, o elevado universo das cooperativas pode explicar o número significativo de acusações julgadas em 2023, especialmente em face dos seus administradores. Natural, portanto, que o número de casos de descumprimento dos deveres gerais de administração e de negócios envolvendo oferta de crédito, matéria-prima das cooperativas por excelência, seja expressivo.

Comparando-se com os resultados do ano anterior, apesar da diminuição do número de cooperativas de crédito supervisionadas pelo BCB, houve um aumento dos números de ocorrências julgadas, o que reitera a relevância dessas instituições no Sistema Financeiro Nacional.

Penalidades Aplicadas

Em 2023, dentre as 439 acusações processadas, houve aplicação de penalidade em 149. As penalidades aplicadas foram divididas entre:

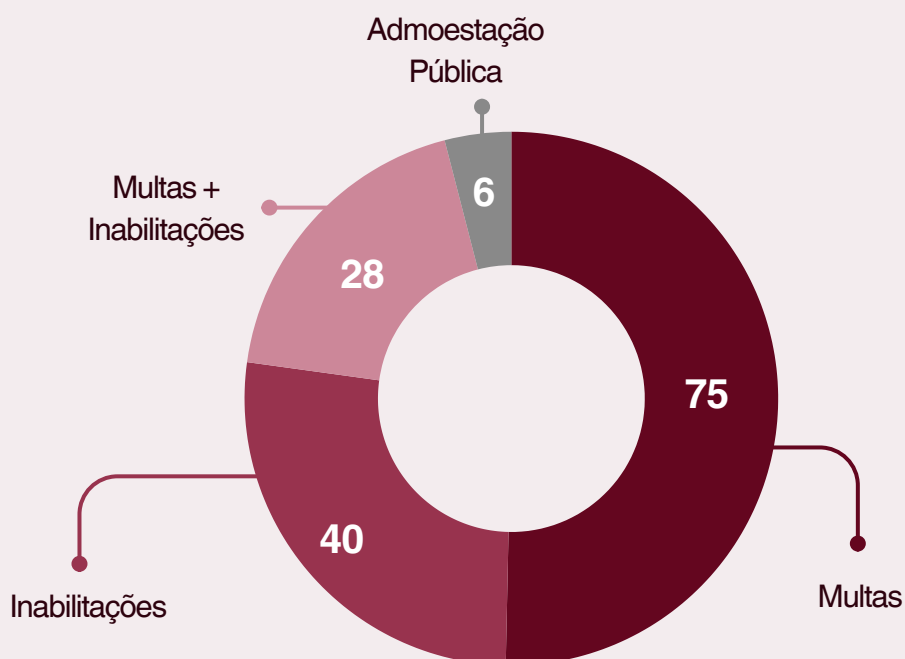
Ao se avaliar o número total de PAS (36 casos no ano de 2023), percebeu-se que em 29 deles houve a aplicação de pelo menos um tipo de penalidade. Ou seja, de todos os PAS julgados em 2023 pelo BCB, em 81% deles houve algum tipo de penalidade aplicada.

Dos casos em que não se teve penalidade aplicada (7 de 36 casos, 19%), apenas um foi integralmente arquivado por não comprovação da materialidade dos fatos, sendo o restante arquivado pelo cumprimento de TC. Dessa forma, apenas 1 caso (3% do total) resultou em nenhuma condenação.

Penalidade aplicada:



Arquivamento total do PAS (incluindo TC):



Percebe-se, assim, que a agenda punitiva do BCB no universo do número total de PAS julgados em 2023 foi ainda mais assertiva que no ano de 2022, que teve 97% dos casos abertos gerando algum tipo de condenação ou cumprimento de obrigações pactuadas em Termo de Compromisso para pelo menos um acusado.

Tal análise, com base no exame qualitativo dos processos julgados, das penalidades aplicadas e dos arquivamentos por cumprimento de TC, permite concluir, novamente, neste ano, que a abertura de um PAS tende a resultar, em mais de 90% dos casos, em punição aplicada pelo BCB ou, existindo acordo, em celebração e cumprimento de TC.

Porcentagem de casos que foram encerrados com aplicação de penalidade ou celebração de Termo de Compromisso para pelo menos um acusado:

2022 = 91% dos casos

2023 = 97% dos casos

Pena de admoestação

Em apenas um dos casos analisados, foi aplicada a penalidade de admoestação.

O caso com a aplicação de pena de admoestação se refere à Cooperativa de Economia e Crédito Mútuo dos Funcionários do Grupo Progresso Ltda. (Procred) (PE 191873).

As irregularidades nas quais se envolveram os acusados, diretores e membros do conselho fiscal, além da própria Cooperativa, dizem respeito a **“deixar de ser objeto de auditoria cooperativa no prazo previsto”** (Lei n. 13.506/2017, art. 3º, XVII, “a”; Resolução CMN n. 4.454/2015, art. 1º, caput) e de **“deixar de fiscalizar os atos dos órgãos de administração de cooperativa”** (Lei n. 13.506/2017, art. 3º, XV; Lei n. 5.764/1971, arts. 21, V, e 56, caput; Estatuto Social de 28/4/2017, arts. 49, caput, 50, caput, e 51, caput e §2º, “n” e “q”; Resolução CMN n. 4.434/2015, e art. 31, incisos I, VI e VII).

O caso é sugestivo porque os acusados se defenderam alegando que a não realização da auditoria e a não fiscalização dos órgãos de administração se deram em virtude do cenário de pandemia, que resultou na paralisação das atividades da Cooperativa, durante todo o exercício de 2020. Além disso, salientaram que inexistiu qualquer lesão ao SFN, ao Sistema de Consórcios e a terceiros.

Em 2023, apenas um dos casos teve penalidade de admoestação

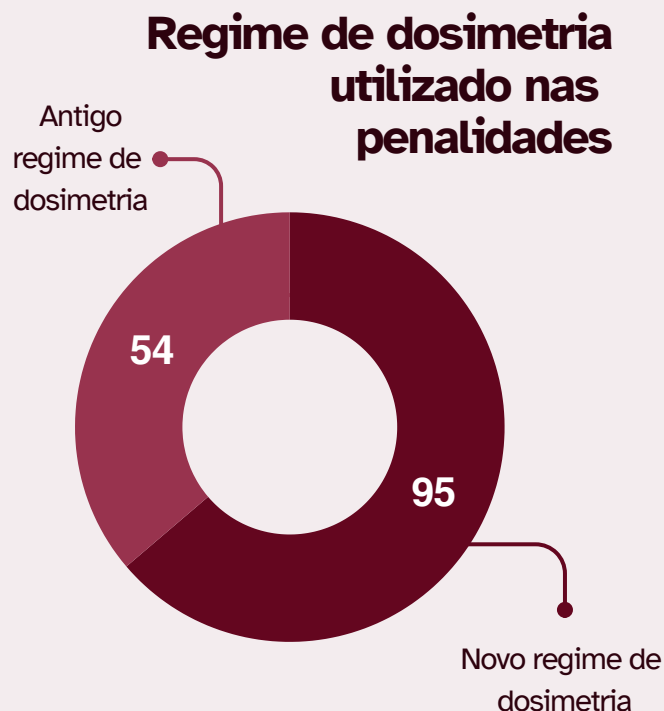
O BCB, ao julgar o processo, por reconhecer que não se tratava de infração grave, entendeu pela configuração do cenário mais benigno para os acusados, e aplicou a pena de admoestação isoladamente, e não a de multa, tal como autoriza o parágrafo único, do art. 43, da Resolução BCB n. 131/2021.

Dessa forma, para aplicar a pena de admoestação, isoladamente, o BCB considerou o contexto da pandemia e a necessidade de seu enfrentamento como justificativas para a ocorrência da irregularidade, a baixa lesão da infração, a situação de paralisação das atividades da Cooperativa, bem como o excessivo peso da multa – mesmo aplicada no seu valor mínimo – para a instituição.

Dosimetria

Dos 36 casos julgados no ano de 2023, em 25, utilizou-se expressamente o novo regime de dosimetria para o cálculo das penas, o que representa um percentual de 69% do total de casos, número significativamente maior quando comparado com o percentual do ano de 2022 (49%).

Observa-se que o processamento desses 36 casos resultou na aplicação de 149 penalidades, das quais 95 foram calculadas com base no novo regime de dosimetria (Lei n. 13.506/2017), enquanto 54 seguiram o regime anterior (Lei n. 4.595/1964). Dessa forma, a análise individual de cada irregularidade indica que em 64% das ocorrências houve a aplicação do novo regime de dosimetria.



A maior multa aplicada utilizando-se o novo regime foi de R\$1,32 milhões. No caso em questão, a apenas foi a pessoa jurídica Will Financeira S.A. Crédito, Financiamento e Investimento (Will SCFI), que efetuou escrituração contábil em desacordo com a regulação vigente e, em consequência, elaborou demonstrações financeiras e contábeis que não refletiam a sua real situação econômico-financeira. O cálculo da multa teve como base três critérios: capacidade econômica do infrator, perigo de lesão a terceiros e bons antecedentes dos acusados. O valor expressivo da penalidade foi influenciado, sobretudo, pela capacidade econômica da SCFI, classificada no segmento S4, com ativos totais de R\$ 4,6 milhões em 2023.

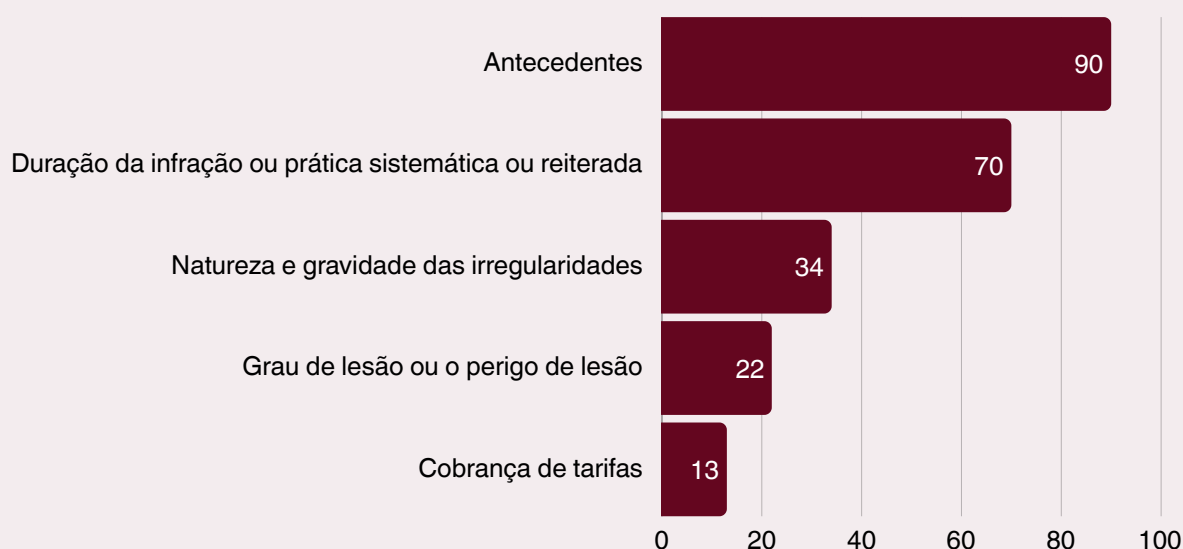
Em comparação, o maior valor de multa dentre os casos de 2022, foi de R\$3,7 milhões. Quase três vezes o valor da maior multa aplicada em 2023. Essa disparidade de valores decorre de peculiaridade do caso de 2022, uma vez que a apenas era a Caixa Econômica Federal, que atuou em desconformidade ao longo de 11 anos (2008 a 2019).

R\$ 1,32 MI

maior multa aplicada pelo BCB, no ano de 2023, utilizando o novo regime de dosimetria. A apenas foi a pessoa jurídica Will Financeira S.A.

A menor multa individual de 2023 foi de R\$ 4 mil, aplicada em dois casos similares relacionados ao descumprimento de deveres gerais de administração e fiscalização. Comparando com o caso de menor valor em 2022, observa-se grande similaridade, tanto no valor (R\$ 4 mil), quanto na posição do interessado (administrador) e no tipo de irregularidade (deveres gerais de administração e fiscalização). Isso indica que o BCB tende a exercer uma aplicação padronizada das penas com base no novo regime de dosimetria, levando-se em conta os critérios para o cálculo das penalidades, como o perfil das pessoas acusadas e a natureza da infração.

No que se refere à **fixação da pena-base**, considerando os critérios presentes no art. 46 da Resolução BCB n. 131/2021, “antecedentes” e “duração da infração ou prática sistemática ou reiterada” foram utilizados em mais de 50% das infrações analisadas.



Quanto às penas finais, verificou-se pouca variação em relação às penas-base. Dentre os casos em que foram acusadas PJs, em apenas 1 dos 14 apresentou alteração no valor final da multa. Já nos casos envolvendo PF, essa mudança ocorreu em 15 das 75 ocorrências analisadas.

A média das penas finais aplicadas à PJ sob o novo regime foi de aproximadamente R\$ 354 mil, enquanto para pessoas físicas não ultrapassou R\$ 62 mil. Esse contraste se deve aos critérios do regime, que impõem maior ônus às PJs, sobretudo em relação à capacidade econômica do infrator, o segmento (ambos critérios não aplicáveis às PFs) e ao fator de ponderação (que, em linhas gerais, é de 0,25 ou 0,50 para PF e de 2 ou 3 para PJ).

Do total de casos julgados em 2023, em apenas 5 deles houve a aplicação de circunstâncias agravantes e atenuantes, sendo que a circunstância que apareceu com mais frequência foi a de antecedentes, utilizada comumente para diminuir o valor das penas.

Comparando o ano de 2022 com o de 2023, é possível verificar um padrão para aplicação das penalidades pelo BCB por meio do novo regime de dosimetria, o que oferece segurança jurídica para os regulados e reforça a legitimidade das decisões.

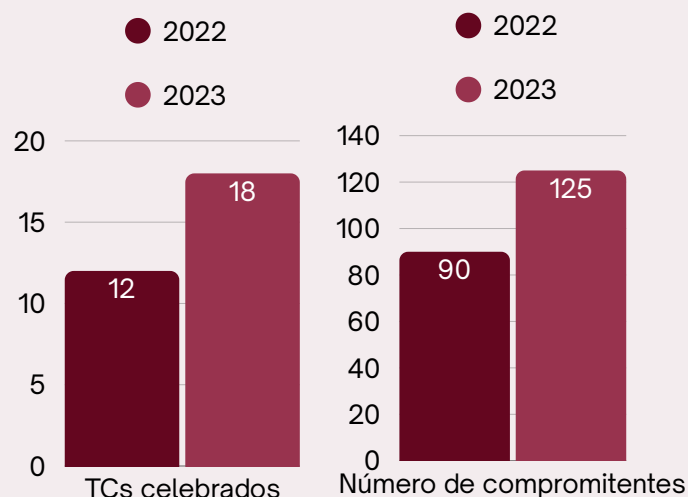
Termos de Compromisso

A equipe de pesquisadores identificou que o BCB firmou 18 TCs ao longo do ano de 2023. Como já constatado nos dados relativos a 2022, ao contrário do que ocorre com as decisões de julgamento dos PAS, a Autarquia não disponibiliza informações mais detalhadas a respeito de cada caso. O que se torna público é apenas a cópia do próprio TC, o que, naturalmente, limita as possibilidades de análise, uma vez que o documento não apresenta detalhes da conduta dos compromitentes que motivou a celebração do acordo. Também não foi possível identificar os casos em que a proposta de celebração do TC foi rejeitada pelo BCB, uma vez que tal decisão também não é tornada pública.

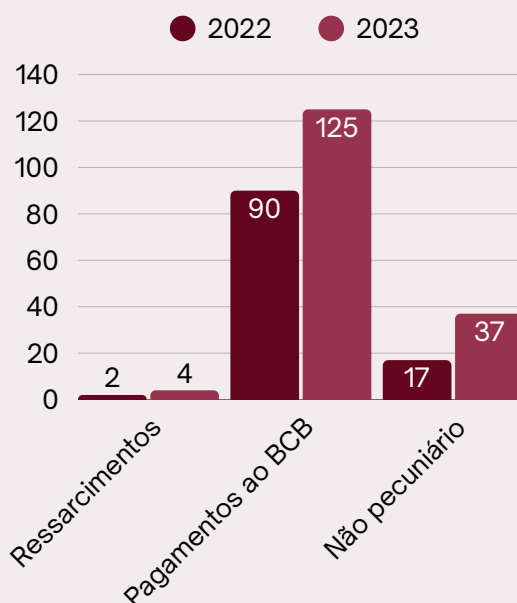
De qualquer forma, observa-se crescimento na utilização do mecanismo de 2022 para 2023, com aumento no número de processos em que o TC foi firmado (+50%), no número de pessoas envolvidas (+9%) e no número de deveres assumidos pelos compromitentes – o dobro de ocorrências com ressarcimento aos prejudicados, além de crescimento nas ocorrências de pagamentos ao BCB (+39%) e na assunção de deveres não pecuniários (+118%), que são ações ou medidas praticadas com o propósito de sanar falhas ou irregularidades cometidas no exercício das atividades, ajustes em procedimentos internos, capacitação e treinamento, ou ainda, melhorias de sistemas internos de controle.

Mas houve decréscimo nos valores totais envolvidos: em 2023 foram ressarcidos aos prejudicados R\$ 75,7 milhões (contra R\$ 81,1 milhões em 2022) e pagos ao BCB R\$ 38,3 milhões (em comparação aos R\$ 53,8 milhões de 2022).

Reitera-se que todos os casos incluídos nesta amostra de 2023 se referem a decisões proferidas pelo Coter do BCB. Elas dizem respeito a propostas de TC aceitas no ano de 2023 e constituem um conjunto diferente daquele reportado em seção anterior (decisões de arquivamento do PAS por cumprimento de TC, deliberadas pelo Copas).



Natureza do dever: Em número de compromitentes



Dever/ Ano	Ressarcimentos (R\$ milhões)	Pagamentos ao BCB (R\$ milhões)	Total
2022	R\$ 81,80	R\$ 53,80	R\$ 134,90
2023	R\$ 75,70	R\$ 38,30	R\$ 114,00

Os 18 casos relativos ao ano de 2023 envolveram 16 PJs (há dois casos em que só há PFs como compromitentes), precipuamente bancos múltiplos e comerciais (7 instituições) e cooperativas de créditos (6 instituições), sendo as demais pertencentes a outras categorias (corretoras e distribuidoras de valores e corretora de câmbio, com uma ocorrência cada). Ao contrário do que acontece com a análise dos PAS, em função da já referida indisponibilidade de informações mais detalhadas sobre cada TC, a equipe de pesquisa não conseguiu identificar o papel das PFs envolvidas (109 compromitentes), mas pode-se assumir que todas ocupam a posição de administradores ou ex-administradores das pessoas jurídicas que são partes relacionadas no processo.

Os R\$ 75,7 milhões pagos a título de ressarcimento de prejudicados são referentes a apenas 3 acordos, que envolvem bancos múltiplos e comerciais. São casos em que houve cobrança indevida de tarifas, encargos ou valores referentes à liquidação antecipada de operações com cartão de crédito e com o ressarcimento de valores para milhares de clientes das instituições. Nos 3 casos, o dever de ressarcimento foi acompanhado de outro dever de recolhimento de valores ao próprio BCB (R\$ 8,8 milhões na soma dos três casos).

Já os TC que contaram exclusivamente com pagamentos ao BCB versaram precipuamente sobre infrações às normas relativas a PLD/FT (R\$ 23,4 milhões dos R\$ 38,3 milhões arrecadados) e cobrança de tarifas (R\$ 10,1 milhões), sendo os demais distribuídos entre controles internos, deveres gerais de administração e fiscalização, fornecimento de informações ao BCB, negócios envolvendo oferta de crédito e negócios ou atividades vedados ou não autorizados.

Em sentido semelhante com o que foi observado nas decisões do Copas, não houve qualquer TC celebrado em 2023 que indicasse o envolvimento de IP (seja como compromitente ou como instituição relacionada).

18

termos de
compromisso
celebrados

125

compromitentes

+ R\$ 75 MI em
ressarcimentos

+ R\$ 38 MI pagamentos ao
BCB

Notas metodológicas

Como visto, neste Relatório foi analisada uma amostra de 36 casos julgados pelo Comitê de Decisão de Processo Administrativo Sancionador (Copas) e a totalidade das decisões sobre propostas de Termos de Compromisso (TC) (18 casos), analisadas pelo Comitê de Decisão de Termo de Compromisso (Coter), relativas ao ano de 2023.

Ou seja, a pesquisa relativa ao ano de 2023 (a exemplo do que ocorreu para o ano de 2022) não inclui todas as decisões do BCB em PAS, mas apenas aquelas tomadas pelo Copas de forma colegiada e que tratam das instituições sujeitas à supervisão e à regulação da Autarquia e de seus administradores, sendo excluídas da amostra pesquisada, por exemplo, os casos de pessoas físicas (PFs) ou jurídicas (PJs) não supervisionadas pela Autarquia que descumpriram normas sobre declaração de capitais brasileiros no exterior ou registro de capitais estrangeiros no Brasil, bem como negócios relativos a oferta de crédito rural. Nesses casos, a decisão é monocrática, proferida pelo Departamento de Resolução e Ação Sancionadora do BCB (Derad), mas o Relatório não cuida dessas hipóteses.

As informações foram colhidas no site do BCB, por meio da checagem das pautas, atas e resultados de julgamentos, sendo que a data considerada para a inclusão de um caso na amostra foi o dia da decisão do Copas ou do Coter, sendo consideradas aquelas proferidas até 31 de dezembro de 2023, independentemente da data de instauração do processo ou da propositura do TC.

As buscas realizadas pelos professores e pesquisadores do MFCap/FGV Direito SP e da UFMG foram encerradas em 31 de janeiro de 2025, de maneira que decisões tomadas em 2023 e não divulgadas até aquela data não foram incluídas na amostra analisada, cujos resultados são apresentados neste Relatório.

Também é importante pontuar que não foram incluídas na amostra as deliberações sobre requerimento de efeito suspensivo de decisões condenatórias, ainda que a publicação da decisão de arquivamento pelo BCB tenha ocorrido em 2023. Tais decisões fogem aos objetivos principais da pesquisa, uma vez que não dizem respeito ao mérito da conduta investigada.

Foram 36 processos administrativos sancionadores (PAS) analisados na amostra de 2023 (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 pelo MFCap/FGV Direito SP e pela UFMG 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 2023 alcançaram 439 acusações.

Por tal metodologia, num processo em que se teve um único acusado ao qual se imputaram duas irregularidades resultaram 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.

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 PFs (mas, em geral, uma única PJ), 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 função das diferentes opções metodológicas, é importante apontar que os resultados colhidos pela UFMG e pelo MFCAP podem culminar em pequenas diferenças em relação a outros levantamentos, que tenham optado por diferentes métodos ou fontes distintas de informação.

O relatório não faz referência a acordos administrativos em processos de supervisão (Lei n. 13.506/2017, arts. 30 e 32), uma vez que até a data do encerramento do levantamento dos dados para a pesquisa, não foram identificadas informações a respeito do uso do mecanismo.

À medida que o BCB continuar seu esforço de aperfeiçoar a divulgação de informações a respeito de sua atividade de enforcement, o MFCap e a UFMG pretendem incorporar a análise daquelas que venham a ser adicionadas e que podem ser importantes para o exame da atividade sancionadora da Autarquia.

***Agradecemos pela atenção ao Relatório
de Enforcement do SFN de 2023.***

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: 30 de junho de 2025.

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

Relatório Enforcement no SFN 2023 [livro
eletrônico] -- Belo Horizonte, MG :
Ed. dos Autores, 2025.
PDF

Vários autores.
ISBN 978-65-01-46739-9

1. Mercado financeiro - Brasil 2. Relatórios.

25-271673

CDD-332.6

Índices para catálogo sistemático:

1. Mercado financeiro : Economia 332.6

Eliete Marques da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9380