

Brasília, 10 de Março de 2017

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Submetemos à consideração de Vossa Excelência o anexo projeto de Medida Provisória, que visa a aperfeiçoar o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil (BC) e na da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), dotando as referidas autarquias de instrumentos mais efetivos de supervisão e aplicação de penalidades.

2. Tais medidas vinculam-se ao esforço contínuo do Governo Federal para robustecer o marco regulatório aplicável ao Sistema Financeiro Nacional (SFN). Isso se revela necessário para enfrentar com eficiência os desafios impostos pelas transformações sociais, econômicas e tecnológicas por que passa o mundo atual, caracterizado por transações econômicas progressivamente mais complexas e por instituições financeiras mais interdependentes e competitivas, tanto no plano nacional, quanto no internacional.

3. O processo administrativo sancionador conduzido pelo BC rege-se por normas que estão em vigor há mais de cinco décadas, sendo imprescindível atualizar o referido marco regulatório, à luz da experiência recente de outros órgãos reguladores e das melhores práticas e recomendações internacionais. Imbuído desse espírito, o Capítulo II desta Medida Provisória veicula normas acerca das penalidades, medidas coercitivas e meios alternativos de solução de controvérsias aplicáveis às instituições financeiras, às demais instituições supervisionadas pelo BC e aos integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), inclusive administradores e membros de órgãos estatutários e contratuais, estabelecendo, ainda, rito processual comum a todos os processos administrativos sancionadores no âmbito do BC.

4. O projeto também atualiza e aprimora procedimentos relativos aos processos sancionadores conduzidos no âmbito da CVM, de modo que sua atuação possa ser ainda mais efetiva, dissuadindo a prática de infrações e mantendo a confiança no ambiente regulatório do mercado de capitais e a credibilidade de seu órgão regulador, aspectos essenciais ao desenvolvimento econômico do País.

5. Nessa linha, cumpre salientar que a reforma ora proposta orientou-se pelos seguintes objetivos:

I - melhorar a efetividade do processo administrativo sancionador conduzido pelo BC e pela CVM, de modo a permitir a sua utilização como instrumento efetivo de supervisão;

II - ampliar as alternativas de aplicação de sanções e ações corretivas para lidar com os diversos tipos de irregularidades, inclusive infrações de menor potencial ofensivo;

III - criar condições para que o BC e a CVM obtenham resultados mais céleres e

efetivos em suas ações de supervisão, com o consequente fortalecimento do potencial de dissuasão da prática de infrações;

IV - uniformizar os parâmetros utilizados para a aplicação de penalidades aos diversos segmentos fiscalizados pelo BC; e

V - aperfeiçoar os critérios de gradação e de aplicação de penalidades pelo BC.

6. Sobre esse tema, cumpre destacar que o Capítulo II (arts. 2º a 33) traz rol de condutas tipificadas como infrações administrativas, formulado de modo a abranger os bens jurídicos relevantes para a manutenção da estabilidade, da integridade e do regular funcionamento do SFN e do SPB, sem prejuízo que o regulador do sistema financeiro disponha de capacidade normativa de conjuntura, de modo a ensejar a constante atualização das regras, à vista da inovação e da evolução do contexto econômico. Digna de nota, nesse contexto, é a nova configuração do tipo hoje previsto no art. 34 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Em conformidade com o art. 3º, II, e § 2º, desta Medida Provisória, a infração consistente na realização de operações vedadas ou não autorizadas pela autoridade competente, inclusive empréstimos e adiantamentos, deverá doravante atender às normas e limites estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

7. Ademais, a proposta traz novos parâmetros para a aplicação de penalidades, assegurando que a autoridade supervisora possa aplicar medidas efetivas, proporcionais e dissuasivas. Merecem destaque os novos valores máximos para a penalidade de multa aplicável pelo BC, previstos no art. 7º, passando dos atuais R\$ 250 mil (duzentos e cinquenta mil reais) para o maior destes valores: 0,5% da receita de serviços e de produtos financeiros, apurada no ano anterior da consumação da infração ou da última infração, no caso de ilícito continuado, ou R\$2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais). A proposta define ainda os critérios para determinar a receita de serviços e de produtos financeiros, critério desenvolvido diante da impossibilidade de calcular contabilmente o faturamento bruto de uma instituição financeira. Os valores são considerados adequados para a estrutura e as características do SFN, sendo necessário ressaltar que o BC pode, cumulativamente à aplicação de multa de qualquer valor, cassar a autorização para funcionamento da instituição ou inabilitar o administrador ou ainda proibir o auditor de prestar serviços no SFN, afastando-os do mercado. O art. 10 estabelece os critérios que devem ser levados em conta na aplicação dessas penalidades.

8. Em relação à CVM, foi ajustada a redação do art. 11 da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, com o objetivo de atualizar o rol de penas passíveis de aplicação pela Autarquia, elevando os valores previstos no §1º daquele artigo.

9. Apesar dos inegáveis avanços introduzidos pela Lei nº 9.457, de 5 de maio de 1997, o fato é que, passados quase vinte anos daquelas alterações, e considerando a rápida e dinâmica evolução do mercado e de seus participantes, impõe-se conferir à CVM a possibilidade de aplicação de sanções ainda mais efetivas, do ponto de vista prático, e mais severas, em termos pecuniários. Propõe-se, assim, que essa Autarquia, além de poder pautar a aplicação de penalidade de acordo com os parâmetros das operações irregulares identificadas (três vezes o montante da vantagem econômica obtida ou da perda evitada em decorrência do ilícito, conforme já atualmente previsto no art. 11, III, § 1º, daquela Lei ou o dobro do valor da emissão ou operação irregular, na linha da redação proposta para o seu art. 11, II, § 1º), possa também aplicar pena de multa de até R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais), além de incluir um novo critério, 20% (vinte por cento) do valor do faturamento total individual ou consolidado do grupo econômico, obtido no exercício anterior à instauração do processo administrativo sancionador, no caso de pessoa jurídica.

10. Além disso, propõe-se a inclusão do §13 ao art. 11 da Lei nº 6.385, de 1976, em linha com as alterações promovidas, por exemplo, no âmbito da Lei nº 12.259, de 30 de novembro de

2011, com o objetivo de fazer que o condenado possa sofrer outras consequências práticas de cunho mais imediato e efetivo, evitando que eventual dificuldade no processo de cobrança da multa pecuniária não implique falta de efetividade da sanção. Assim, as consequências previstas no proposto dispositivo, relacionadas ao impedimento de contratar com o Poder Público e às recomendações de não concessão de parcelamento de tributos federais e de cancelamento de incentivos fiscais ou subsídios públicos, poderiam também mitigar os efeitos de um eventual não pagamento da multa e, conseqüentemente, reduzir a sensação de impunidade.

11. A proposta traz, igualmente, importantes mecanismos destinados a assegurar a efetividade da supervisão do BC. Merecem destaque o termo de compromisso (art. 12) e a possibilidade de imposição de medidas coercitivas e acautelatórias, inclusive multa cominatória diária que não poderá exceder o maior destes valores: um milésimo da receita de serviços e de produtos financeiros ou R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de recalcitrância em atender às determinações do supervisor (art. 20). A experiência com esses instrumentos, notadamente na esfera de supervisão da CVM e do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), é bastante positiva, tanto em termos de proteção ao bem jurídico tutelado, como de cumprimento voluntário de obrigações por parte das entidades reguladas.

12. Com exceção do termo de compromisso, uma vez que a CVM já dispõe de semelhante mecanismo, conforme art. 11, § 5º, da Lei nº 6.385, de 1976, todas essas importantes medidas também foram estendidas à Autarquia reguladora do mercado de capitais, inclusive o aumento do limite da multa cominatória por ela aplicável, que passará dos atuais R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para o maior destes valores: um milésimo do valor do faturamento total individual ou consolidado do grupo econômico, obtido no exercício anterior à aplicação da multa ou R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

13. Um ponto que merece destaque é a possibilidade de o BC e a CVM passarem a celebrar acordo de leniência (arts. 30 a 33), comumente utilizado no direito econômico concorrencial para o combate à prática de cartel. Esse instituto consiste em obter a efetiva e plena colaboração de pessoas naturais ou jurídicas na investigação de infrações de que participem mediante o compromisso da autoridade reguladora de extinguir a punibilidade ou reduzir a pena no âmbito do processo administrativo. A aplicação desse instituto tem por objetivo contribuir com a obtenção, pelas autoridades reguladoras, de provas mais robustas para a adoção das medidas coercitivas no âmbito administrativo. Por seu turno, esta Medida Provisória não inclui a transação penal e a possibilidade de anuência do Ministério Público para conceder benefícios na persecução penal, instrumento comumente usado no âmbito de qualquer programa de leniência.

14. A Medida Provisória prevê ainda a criação do Fundo de Desenvolvimento do Sistema Financeiro Nacional e Inclusão Financeira e do Fundo de Desenvolvimento do Mercado de Valores Mobiliários, fundos de direitos difusos, de natureza contábil, cujas receitas e despesas integrarão o Orçamento Geral da União, e que terão como objetivo promover a estabilidade do sistema financeiro, o desenvolvimento do mercado mobiliário e a inclusão financeira. Os Fundos terão como fonte de recursos, respectivamente, aqueles recolhidos em decorrência de termo de compromisso firmado com base nas respectivas legislações e os rendimentos auferidos com a aplicação de seus recursos, de forma análoga à legislação aplicável a fundos dessa espécie. A administração ficará a cargo de cada Autarquia, de acordo com as diretrizes fixadas pelo Conselho Monetário Nacional.

15. São previstas também regras específicas ao rito do processo administrativo sancionador no âmbito do BC (arts. 21 a 29), que visam conferir maior celeridade e aumentar a sua eficácia como instrumento de supervisão do SFN.

16. Ainda com vistas a aprimorar os instrumentos para manutenção da estabilidade financeira, busca-se com a presente medida alterar a redação do art. 19 da Lei nº 6.024, de 13 de

março de 1974, de modo a promover aperfeiçoamento normativo para tornar efetivo, eficaz e célere o regime de liquidação extrajudicial previsto na citada Lei. Isso permitirá solução imediata a casos de regime especial em curso que vêm se prolongando há longo tempo, sem vislumbre de solução. Paralelamente, a aprovação dessa medida propiciará colocar fim a dispêndios prescindíveis incorridos pelo Estado, na figura do BC, que se vê obrigado a arcar com os custos de um regime de liquidação extrajudicial que se alonga por tempo incerto, sem objeto e sem perspectiva de encerramento. De se ressaltar, por oportuno, que tal medida encontra amparo no princípio constitucional da eficiência.

17. O Capítulo III dispõe sobre o processo administrativo sancionador no âmbito da CVM, além de propor importantes alterações à Lei nº 6.385, de 1976, em linha com o que foi acima ressaltado (arts. 34 a 37).

18. A relevância das medidas encartadas na Medida Provisória desponta com clareza do relato feito acima, cumprindo destacar, por um lado, a importância de regulamentar e supervisionar segmentos de atividade econômica fundamentais para a economia nacional, com o objetivo de fortalecer as bases para o desenvolvimento sustentável dos mercados financeiro e de capitais e, por outro lado, a necessidade de se estabelecer marco legal com instrumentos de supervisão, para o BC e a CVM, que se mostrem adequados ao interesse público na manutenção de um sistema financeiro sólido e eficiente.

19. A urgência das propostas, a seu turno, decorre do elevado grau de defasagem e da insuficiência dos atuais instrumentos sancionadores à disposição do BC. Essas deficiências colocam em risco iminente 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. Realização de operações financeiras irregulares, fraudes em instituições financeiras que as levaram à liquidação extrajudicial ou a outras formas de resolução e indícios de operações cambiais ilícitas ou de lavagem de dinheiro, ou mesmo indícios de crimes contra a ordem pública, são exemplos de ocorrências recentes no SFN, que colocam em foco a necessidade de urgente implementação da proposta de novo arcabouço legal. Este certamente irá permitir ao BC coibir mais eficazmente a repetição ou a perpetração de práticas como essas, mediante a adequada punição administrativa dos responsáveis.

20. É válido destacar que a confiança dos agentes econômicos na segurança e na eficiência do sistema financeiro é condição indispensável para a manutenção e o aumento do nível de poupança e de investimentos na economia, fator crucial para a retomada do crescimento do País. Problemas relacionados com o reduzido valor de multas, com a falta de tipificação legal adequada de ocorrências irregulares e com outras deficiências graves nos instrumentos de punição são exemplos de limitações impostas pela atual legislação à atuação do BC na supervisão do SFN e que dificultam a manutenção de adequada disciplina no sistema. A solução imediata desses problemas impõe-se, para que o País possa retornar em bases sólidas a trajetória de crescimento.

21. No caso da CVM, a situação não é muito diferente. A Autarquia também necessita 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.

22. Os ilícitos perpetrados no âmbito do mercado de valores mobiliários têm o condão de afetar não só o conjunto de investidores, mas também, e principalmente, o mercado como um todo, aniquilando a confiança e a lisura de suas relações tão caras ao desenvolvimento desse instrumento essencial para o crescimento econômico do País.

23. A eficiência de todo o mercado depende de um sistema adequado para assegurar o cumprimento das normas que o regem e reprimir, em tempo hábil e de maneira eficaz, as condutas

ilícitas detectadas, as quais causam impactos capazes de afetar a credibilidade e a harmonia do próprio mercado e, em última análise, da economia do País. Impactos dessa natureza acarretam óbvios e inegáveis prejuízos ao Brasil, razão pela qual precisam, notadamente no atual contexto de crise, ser urgentemente mitigados, inclusive para a retomada do crescimento.

24. São essas, Senhor Presidente, as razões que nos levam a submeter à elevada apreciação de Vossa Excelência o projeto de Medida Provisória em anexo, cujos fundamentos se coadunam com as missões do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários e contribuem, sobremaneira, para o fortalecimento dos interesses nacionais.

Respeitosamente,

ILAN GOLDFAJN
HENRIQUE DE CAMPOS MEIRELLES