

# O Novo Regime Jurídico Sancionador no Âmbito do Sistema Financeiro: inovações da Lei 13.506/2017 sob a perspectiva da dosimetria da pena

Haroldo Mavignier Guedes Alcoforado\*

*Introdução. 1 A dosimetria como instrumento de efetividade do princípio da individualização da pena. 2 O sistema trifásico adotado pelo novo regime jurídico sancionador. 3 Novos critérios determinantes para o cálculo da pena. 3.1 Fator de ponderação da pena-base de multa. 3.2 Circunstâncias agravantes. 3.3 Circunstâncias atenuantes. 3.4 Causas especiais de aumento da pena. 3.5 Repercussões em caso de infração grave. 4 Limites das penalidades. 4.1 Limites e sublimites de valor das multas pecuniárias. 4.2 Limites e sublimites de duração das penalidades de proibição e de inabilitação. Conclusão. Referências.*

## Resumo

O presente estudo trata das inovações implementadas pela Lei 13.506, de 13 de novembro de 2017, regulamentada pela Circular 3.857, de 14 de novembro de 2017, relativamente ao processo administrativo sancionador instaurado pelo Banco Central do Brasil, sob o prisma da dosimetria da pena. Tem por objetivo analisar o tratamento da matéria após o advento do novo regime jurídico sancionador. Para tanto, o artigo discorre sobre o sistema trifásico adotado e sobre os novos critérios previstos para efeito de dosimetria e do cálculo da pena. São abordados ainda os limites e sublimites das penalidades administrativas aplicáveis, conforme a sua espécie, consideradas as circunstâncias e características pessoais do infrator. Ao final, o artigo destaca os avanços alcançados pelo novo marco legal em prol do princípio da individualização da pena.

**Palavras-chave:** Lei 13.506. Inovações. Dosimetria. Cálculo da pena. Limites.

---

\* Mestre em Direito Económico pela Universidade Gama Filho (UGF). Especialista em Direito da Economia e da Empresa pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Graduado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor em cursos de pós-graduação em Direito. Procurador do Banco Central do Brasil (BCB). Conselheiro do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN). Ex-membro da Comissão de Ética do BCB. Ex-subprocurador-geral do BCB, titular da Chefia do Gabinete do Procurador-Geral e das Câmaras de Supervisão Regional, de Contencioso Administrativo e de Consultoria Penal e de Regimes Especiais. Ex-consultor do Departamento de Organização do Sistema Financeiro (Deorf). Ex-procurador-regional do BCB no Rio de Janeiro. Ex-procurador-geral da Superintendência de Seguros Privados (Susep). As opiniões e interpretações externadas pelo autor são pessoais e não representam necessariamente o posicionamento institucional dos órgãos em que atua.

## *The New Sanctioning Legal Regime within the Financial System: innovations of Law 13,506/2017 from the perspective of penalty dosimetry*

### *Abstract*

*The present study deals with the innovations implemented by Federal Law No. 13,506, of November 13, 2017, regulated by Circular 3,857, of November 14, 2017, regarding the sanctioning administrative proceeding filed by the Central Bank of Brazil, from the perspective of the dosimetry of the penalty. It aims to analyze the treatment of the matter after the advent of the new sanctioning legal regime. To this end, the article discusses the three-phase system adopted and the new criteria provided for dosimetry and penalty calculation. The limits and sublimits of the applicable administrative penalties, according to their type, considering the circumstances and personal characteristics of the violator, are also addressed. In the end, the article highlights the advances made by the new legal framework in favor of the principle of individualization of the penalty.*

**Keywords:** Law 13,506. Innovations. Dosimetry. Calculation of the penalty. Limits.

### **Introdução**

Com o advento do novo regime jurídico sancionador no âmbito do sistema financeiro,<sup>1</sup> inúmeras inovações foram implementadas no processo administrativo instaurado pelo Banco Central do Brasil (BCB), propiciando a sua modernização e reduzindo significativamente a assimetria nas penalidades aplicadas aos segmentos supervisionados.

A formalização e a comunicação de atos e termos processuais por meio eletrônico; a elevação dos valores das multas pecuniárias para patamares mais consentâneos com a realidade do sistema financeiro; os meios alternativos de solução de controvérsias;<sup>2</sup> a reformulação do rito, da estrutura decisória<sup>3</sup> e do sistema recursal; bem como a previsão de medidas coercitivas e acautelatórias, com a possibilidade de imposição de multa cominatória de natureza processual,<sup>4</sup> entre outras inovações, completam o arcabouço de instrumentos coercitivos e de supervisão vigentes e conferem maior segurança e racionalidade ao procedimento, além de prestigiar a duração razoável do processo, prevista no rol dos direitos e garantias fundamentais da Constituição da República.<sup>5</sup>

O presente estudo pretende focar a análise das inovações relacionadas à dosimetria e aos critérios utilizados pelas autoridades decisórias na aplicação da pena, conforme previsão legal e

---

1 Lei 13,506, de 13 de novembro de 2017, que dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do BCB e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), regulamentada pela Circular 3,857, de 14 de novembro de 2017, do BCB, com alterações da Circular 3,910, de 17 de agosto de 2018, que dispõe sobre o rito do processo administrativo sancionador, a aplicação de penalidades, o termo de compromisso, as medidas acautelatórias, a multa cominatória e o acordo administrativo em processo de supervisão. Iniciativa alinhada ao Pilar “Legislação mais Moderna” da então denominada Agenda BC+. No âmbito da CVM, foi editada a Instrução CVM 607, de 17 de junho de 2019, que dispõe sobre o rito dos procedimentos relativos à atuação sancionadora no âmbito da CVM, com alterações introduzidas pela Instrução CVM 613, de 30 de agosto de 2019.

2 Previsão da possibilidade de celebração de Termo de Compromisso (modelo adotado com sucesso pela CVM desde 1997, inspirado no *consent decree* norte-americano) ou de Acordo Administrativo em Processo de Supervisão (espécie de acordo de leniência).

3 Em regra, as decisões de primeira instância passam a ser de competência de órgãos colegiados previstos no Regimento Interno do BCB (comitês decisórios), com destaque para o Comitê de Decisão de Processo Administrativo Sancionador (Copas), cujas sessões são públicas, ressalvados os casos de restrição de acesso de terceiros em função do interesse público envolvido, e cujo Regulamento vigente consta como Anexo à Portaria 103,364, de 17 de junho de 2019, do Presidente do BCB.

4 Espécie de *astreinte* administrativa.

5 Art. 5º (...) LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

regulamentar, em especial nas hipóteses de incidência das penalidades de multa pecuniária, de proibição<sup>6</sup> ou de inabilitação.<sup>7</sup>

Por oportuno, cabe esclarecer que, embora parte dessas normas seja de natureza infralegal, há previsão legal expressa conferindo diretamente ao BCB competência para disciplinar as matérias especificadas no art. 36 da Lei 13.506, de 2017,<sup>8</sup> não havendo mais previsão de regulamentação dessas matérias por meio de norma editada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

A propósito, também não há lugar para controvérsias acerca da possibilidade de as condutas infracionais serem igualmente tipificadas por meio de normas infralegais, sejam elas emanadas do CMN ou do BCB, conforme o caso, a teor do que dispõe o art. 3º, inciso XVII,<sup>9</sup> da Lei 13.506, de 2017.

Cumprе consignar que a tipificação de condutas por meio de normas infralegais, editadas por órgãos reguladores competentes, já era admitida, observadas as balizas legais, em face do exercício da chamada “capacidade normativa de conjuntura” e do notório dinamismo das normas de Direito Econômico. Essa técnica legislativa, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>10</sup> e pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ),<sup>11</sup> não ofende o princípio da legalidade e não se confunde com o princípio da reserva legal (lei em sentido formal) ou da legalidade estrita, aplicável às normas que tipificam crimes.

A matéria se insere num contexto muito maior de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, de alinhamento aos princípios fundamentais, às recomendações e aos padrões internacionais (*Core Principles for Effective Banking Supervision*<sup>12</sup>) emanados do Comitê de Supervisão Bancária de Basileia (*Basel Committee on Banking Supervision – BCBS*) do Banco de Compensações Internacionais (*Bank for International Settlements – BIS*), sediado em Basileia-Suíça, visando a uma supervisão bancária eficaz, inserção essa cuja relevância para o aprimoramento das normas, pilar da estrutura do sistema financeiro, já foi reconhecida pelo STF.<sup>13</sup>

Tais iniciativas, entre outras, dirigidas aos bancos centrais e às autoridades supervisoras de instituições financeiras de inúmeros países, intensificaram-se após a crise financeira de 2008,<sup>14</sup> objetivando prevenir episódios semelhantes, a partir das lições dela extraídas.

6 Proibição de prestar determinados serviços para as instituições supervisionadas ou proibição de realizar determinadas atividades ou modalidades de operação.

7 Inabilitação para atuar como administrador e para exercer cargo em órgão previsto em estatuto ou em contrato social de instituições supervisionadas.

8 Art. 36. O Banco Central do Brasil disciplinará as penalidades, as medidas coercitivas, os meios alternativos de solução de controvérsias e o processo administrativo sancionador previstos no Capítulo II desta Lei, e disporá sobre: I - a gradação das penalidades de multa, de proibição de prestar determinados serviços, de proibição de realizar determinadas atividades ou modalidades de operação e de inabilitação para atuar como administrador ou para exercer cargo em órgão previsto no estatuto ou no contrato social de pessoa mencionada no **caput** do art. 2º desta Lei; II - a multa cominatória e os critérios a serem considerados para a definição de seu valor, tendo em vista os seus objetivos; III - o cabimento, o tempo e o modo de celebração do termo de compromisso e do acordo administrativo em processo de supervisão e, no caso deste último instrumento, sobre os critérios para declarar a extinção da ação punitiva administrativa e para a aplicação da redução da penalidade; IV - o rito e os prazos do processo administrativo sancionador no âmbito do Banco Central do Brasil. Parágrafo único. Aplicam-se subsidiariamente aos processos administrativos sancionadores na esfera de atuação do Banco Central do Brasil as normas previstas na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, no que não conflitam com aquelas previstas no Capítulo II desta Lei.

9 Art. 3º Constitui infração punível com base neste Capítulo: (...) XVII - descumprir normas legais e regulamentares do Sistema Financeiro Nacional, do Sistema de Consórcios e do Sistema de Pagamentos Brasileiro, cujo cumprimento caiba ao Banco Central do Brasil fiscalizar, inclusive as relativas a: a) contabilidade e auditoria; b) elaboração, divulgação e publicação de demonstrações contábeis e financeiras; c) auditoria independente; d) controles internos e gerenciamento de riscos; e) governança corporativa; f) abertura ou movimentação de contas de depósito e de pagamento; g) limites operacionais; h) meio circulante e operações com numerário; i) guarda de documentos e informações exigidos pelo Banco Central do Brasil; j) capital, fundos de reserva, patrimônios especiais ou de afetação, encaixe, recolhimentos compulsórios e direcionamentos obrigatórios de recursos, operações ou serviços; k) ouvidoria; l) concessão, renovação, cessão e classificação de operações de crédito e de arrendamento mercantil e constituição de provisão para perdas nas referidas operações; m) administração de recursos de terceiros e custódia de títulos e outros ativos e instrumentos financeiros; n) atividade de depósito centralizado e registro; o) aplicação de recursos mantidos em contas de pagamento; p) utilização de instrumentos de pagamento; q) relacionamento entre as pessoas mencionadas no **caput** do art. 2º desta Lei e seus clientes e usuários de serviços e de produtos financeiros.

10 ADI 2591/DF e ADI 3289/DF.

11 REsp 1635889/RS; REsp 1494081/RS; e REsp 1101040/PR.

12 Acessível na íntegra em: <https://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf>.

13 ADI 3.289-DF.

14 Iniciada nos Estados Unidos da América (conhecida como crise do *subprime*), mas de repercussão mundial, em função da interconectividade do sistema financeiro internacional.

Destaco, no que tange ao mencionado documento, o Princípio II – Poderes de correção e sanção dos supervisores –, o qual enfatiza a necessidade de adoção oportuna e efetiva de ações corretivas e sanções.

O nível de aderência de cada jurisdição aos Princípios Fundamentais para uma Supervisão Bancária Eficaz (29 ao todo) é objeto de avaliação periódica por parte de organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, por meio do *Financial Sector Assessment Program* (FSAP).<sup>15</sup>

Voltando ao nosso ordenamento jurídico interno, que dá concretude aos propósitos almejados, tem-se que a lei e o regulamento devem ser analisados e interpretados de forma conjunta e harmônica para efeito de aplicação da pena.

## I A dosimetria como instrumento de efetividade do princípio da individualização da pena

Como se sabe, o processo administrativo sancionador é o instrumento por meio do qual o órgão supervisor do Sistema Financeiro Nacional (SFN), no caso o BCB, inaugura, em face de sujeito passivo determinado, à vista de elementos de materialidade e indícios de autoria, acusação formal em que imputa a prática de conduta tipificada como infração às normas que disciplinam o sistema financeiro, o sistema de consórcios ou o sistema de pagamentos, conforme o caso, dando início, assim, a um procedimento contraditório por excelência, em que é oportunizado ao acusado amplo exercício do direito de defesa e asseguradas as demais garantias do devido processo legal (*due process of law*).

A propósito, a Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, de aplicação subsidiária, dispõe sobre alguns dos princípios aplicáveis ao processo administrativo sancionador.<sup>16</sup>

Ultrapassada a fase inicial de instauração do processo com a citação válida, segue-se a fase instrutória, que abrange as alegações de defesa e a produção de provas.

Encerrada essa fase, e estando o processo saneado e maduro, o impulso oficial faz o processo rumar para a fase mais aguardada, a decisória, em que a autoridade competente, após analisar os termos da acusação, as razões apresentadas pela defesa, de fato e de direito, as questões preliminares e de mérito arguidas, a natureza dos ilícitos, as provas e os demais elementos constantes dos autos do processo, passa a proferir uma decisão conclusiva e fundamentada, de cunho condenatório ou absolutório,<sup>17</sup> conforme o caso concreto.

É nesse importante momento de desfecho do processo que, em se tratando de decisão condenatória, ganha relevo o estudo da dosimetria da pena. A autoridade decisória, ao tempo em que reconhece a materialidade da infração, por amoldar a conduta ao fato típico, isto é, à descrição de comportamento reprovável, comissivo ou omissivo, doloso ou culposo, previsto na norma legal e/ou regulamentar capitulada, afastadas eventuais excludentes de ilicitude, e comprovada a autoria, deve valorar os diversos aspectos que envolvem a sua prática, tais como gravidade, continuidade e

---

15 A avaliação do Brasil, publicada em 30 de novembro de 2018, encontra-se acessível em: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/11/30/Brazil-Financial-Sector-Assessment-Program-Detailed-Assessment-of-Observance-Basel-Core-46412>.

16 Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. (...)

17 As decisões condenatórias comportam recurso voluntário, em última instância administrativa, ao Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN), órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério da Economia. As decisões absolutórias ou de arquivamento, desde o advento do Decreto 8.652, de 28 de janeiro de 2016, e do novo Regimento Interno do CRSFN, aprovado pela Portaria MF 68, de 26 de fevereiro de 2016, não mais comportam recurso de ofício ao CRSFN, tornando-se definitivas na instância de origem.

duração, valores envolvidos, consequências e resultados lesivos, as particularidades e circunstâncias pessoais do agente infrator, o seu histórico, grau de participação e de responsabilização etc.

Por certo, desde sempre, todos esses aspectos já eram levados em consideração na aplicação da pena anteriormente ao advento da nova legislação, mas o novo regime organizou melhor o assunto, de forma sistematizada, ampliando e explicitando de forma mais detalhada os critérios a serem observados no cálculo da pena, fornecendo parâmetros mais objetivos para a aplicação dos métodos de dosimetria.

A dosimetria da pena abrange a análise da participação individual e das circunstâncias pessoais de cada acusado, na medida em que possam ser determinadas, de modo a se aplicar a pena adequada e proporcional ao grau de sua culpabilidade, operando-se assim as sanções cabíveis de maneira mais justa e de acordo com os parâmetros definidos pela legislação.

Isso em nada, a meu ver, enfraquece o princípio da impessoalidade. Diante de hipótese em que há vários acusados responsáveis pelo cometimento da mesma infração, e as penas aplicadas são distintas para cada qual, é essencial que sejam apresentados, na fundamentação da decisão, os motivos pelos quais se justifica eventual tratamento diferenciado.

No caso, não há propriamente um conflito entre o princípio da impessoalidade e o da individualização da pena, mas mera aparência. Os dois princípios convivem harmonicamente. A impessoalidade impõe tratamento isonômico a todos que se encontrem em situação de igualdade. Porém, sempre que a prova dos autos revele circunstâncias que demonstrem, nos termos da lei, situação significativamente distinta, o julgador deve considerá-las e adotar, de forma fundamentada, na medida de suas diferenças, tratamento diverso, em respeito ao princípio da individualização da pena. Essa ponderação de princípios é necessária e autoriza que um princípio ceda lugar ao outro, no caso concreto, sem que isso represente a sua anulação.

Nesse sentido, penso que a dosimetria é instrumento de efetividade do princípio da individualização da pena.

Em resumo, a autoridade decisória, dentro dos limites mínimos e máximos estabelecidos pela legislação, deve proceder à dosimetria, vale dizer, à dosagem adequada e proporcional da pena, utilizando, com bom senso e espírito de justiça, o ferramental que a legislação põe à sua disposição.

## 2 O sistema trifásico adotado pelo novo regime jurídico sancionador

O sistema trifásico adotado como método de aplicação das penas administrativas de multa, de proibição e de inabilitação consiste, inicialmente, na fixação da chamada pena-base,<sup>18</sup> que levará em consideração no seu cálculo, na medida em que possam ser determinados: *a*) a capacidade econômica do infrator; *b*) o grau de lesão ou o perigo de lesão ao SFN, ao Sistema de Consórcios, ao Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), à própria instituição ou a terceiros; *c*) o grau de reprovação da conduta do infrator; *d*) a expressividade dos valores das operações irregulares e a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator; *e*) a duração da infração ou a prática sistemática ou reiterada; e *f*) os antecedentes do infrator; e *g*) a colaboração do infrator com o BCB para a apuração da infração.

No caso da penalidade de multa pecuniária, a fixação do valor da pena-base obedece a seis faixas de gradação, que variam de vinte mil reais a sete milhões e quinhentos mil reais, estabelecidas

---

<sup>18</sup> Há exceções, como o caso das penalidades aplicáveis às hipóteses de infrações às normas de prevenção e combate à lavagem de dinheiro de que trata a Lei 9.613, de 3 de março de 1998, às normas relativas ao Registro e Censo de Capitais Estrangeiros no País ou as relativas à Declaração de Capitais Brasileiros no Exterior, as quais obedecem a regimento próprio.

conforme o tipo e a gravidade da infração, multiplicados por um Fator de Ponderação (FP), estipulado conforme o tipo de instituição ou de atividade, o segmento e o porte do infrator, tema que será examinado em tópico à parte.

A primeira e a quarta faixas de gradação da pena-base de multa situam-se respectivamente entre vinte mil reais e quinhentos mil reais e entre cem mil reais e dois milhões e quinhentos mil reais (para infrações graves), multiplicados pelo FP correspondente, em relação a infrações de descumprimento de obrigação legal e outras situações que especifica, tais como certas infrações à Lei 4.131, de 3 de setembro de 1962,<sup>19</sup> e a normas infralegais relativas a câmbio.

A segunda e a quinta faixas situam-se respectivamente entre quarenta mil reais e um milhão de reais e entre duzentos mil reais e cinco milhões de reais (para infrações graves), multiplicados pelo FP correspondente, em relação a infrações de descumprimento de determinação do Banco Central e outras situações que especifica.

A terceira e a sexta faixas situam-se respectivamente entre sessenta mil reais e um milhão e quinhentos mil reais e entre trezentos mil reais e sete milhões e quinhentos mil reais ou até 50% (cinquenta por cento) do valor calculado sobre a receita de serviços e de produtos financeiros apurada no ano anterior (para infrações graves), multiplicados pelo FP correspondente, para infrações que envolvem fraude ou simulação e outras situações que especifica, como certas infrações cambiais.

Para as penalidades cujo cumprimento consiste em obrigação de não fazer (proibições e inabilitação), reservadas para as infrações graves, também há critério de faixas de gradação para a fixação da pena-base, porém não se aplica nenhum FP.

Assim, com relação à penalidade de proibição de prestar determinados serviços para instituições supervisionadas, o período fixado a título de pena-base situa-se na faixa de 3 (três) a 10 (dez) anos.

No que tange à penalidade de proibição de realizar determinadas atividades ou modalidades de operação, o período fixado a título de pena-base situa-se na faixa de 1 (um) a 5 (cinco) anos.

Já no caso da penalidade de inabilitação, a fixação do prazo da pena-base obedece a quatro faixas de gradação, que variam de 3 (três) a 15 (quinze) anos, conforme o tipo de infração.

A primeira faixa da pena-base de inabilitação situa-se entre 3 (três) e 6 (seis) anos, em relação a infrações de descumprimento de obrigação legal.

A segunda faixa situa-se entre 3 (três) e 10 (dez) anos, em relação a infrações de descumprimento de normas legais e regulamentares do SFN, do Sistema de Consórcios e do SPB.

A terceira faixa situa-se entre 6 (seis) e 10 (dez) anos, em relação a infrações de descumprimento de determinação do Banco Central e outras situações que especifica.

A quarta e última faixa situa-se entre 10 (dez) e 15 (quinze) anos, em relação a infrações que envolvam fraude ou simulação.

Uma vez fixada a pena-base da penalidade cabível, a autoridade decisória, diante das provas e demais elementos constantes dos autos do processo, desenvolverá o exame das circunstâncias pessoais do agente capazes de agravar ou atenuar a pena, nessa ordem.

Encerrada essa etapa, passa-se, por fim, à verificação de eventual ocorrência de causas especiais de aumento de pena, com vistas à fixação da pena definitiva.

---

19 Disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e dá outras providências.

### 3 Novos critérios determinantes para o cálculo da pena

#### 3.1 Fator de ponderação da pena-base de multa

O FP da pena-base de multa<sup>20</sup> aplicável é um fator multiplicador variável de 2 (dois) a 100 (cem), se o infrator for pessoa jurídica, de acordo com o tipo de instituição ou de atividade, o segmento e o porte da instituição; e de 0,5 (meio) a 5 (cinco), se o infrator for pessoa natural, conforme as características das instituições às quais se vinculam.

O critério adotado é proporcional à segmentação das instituições financeiras, tal como definido pela Resolução 4.553, de 30 de janeiro de 2017<sup>21</sup>, do CMN, que leva em conta diversos aspectos, como o seu porte e perfil de risco.

Assim é que, em se tratando de bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimento, bancos de câmbio e caixas econômicas que integrem conglomerado prudencial enquadrado no Segmento 1 (S1), isto é, que tenham porte igual ou superior a 10% (dez por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) ou exerçam atividade internacional relevante, independentemente do porte da instituição, o FP é igual a 100 (cem), sendo que, para as pessoas naturais integrantes dos respectivos órgãos estatutários ou contratuais,<sup>22</sup> o FP é igual a 5 (cinco). Nota-se, portanto, que para o referido grupo enquadrado no S1 são aplicados os fatores de ponderação máximos previstos.

Já para bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimento, bancos de câmbio, bancos de desenvolvimento e caixas econômicas que não integrem o S1, bem como para instituidores de arranjos de pagamento, o FP cai para 10 (dez), sendo que, para as respectivas pessoas naturais integrantes de órgãos estatutários ou contratuais, o FP é reduzido para 3 (três).

No caso de instituições de pagamento, o FP reduz para 6 (seis), sendo que o FP das referidas pessoas naturais é reduzido para 1 (um).

Em se tratando de sociedades de arrendamento mercantil (*leasing*) e associações de poupança e empréstimo (APE), o FP é igual a 4 (quatro), sendo que o FP das referidas pessoas naturais também é igual a 1 (um).

Quanto às centrais de cooperativas de crédito e respectivas confederações, o FP é igual a 3, sendo que o FP das referidas pessoas naturais é igualmente 1 (um).

Finalmente, para as agências de fomento, Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento (SCFIs), Corretoras de Títulos e Valores Mobiliários (CTVMs), cooperativas de crédito plenas, administradoras de consórcio, distribuidoras de títulos e valores mobiliários (DTVM), companhias hipotecárias (CH), sociedades de crédito direto (SCD), sociedades de empréstimo entre pessoas (SEP) e demais instituições ou atividades supervisionadas pelo BCB, o FP é igual a 2 (dois), sendo que para as referidas pessoas naturais o FP é de apenas 0,5 (meio).

Em resumo, os valores preliminares que vierem a ser fixados a título de pena-base da multa, de acordo com os parâmetros estipulados para as respectivas faixas de gradação, variáveis de vinte mil reais a sete milhões e quinhentos mil reais, conforme o enquadramento da situação, deverão, em todos os casos, ser multiplicados pelo correspondente FP indicado, encontrando-se desse modo a pena-base da multa aplicada.

---

20 O FP da pena-base de multa aplicável consta do Anexo I à Circular 3.857, de 2017, com a redação dada pela Circular 3.910, de 2018.

21 Estabelece a segmentação do conjunto das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB para fins de aplicação proporcional da regulação prudencial.

22 Administradores, membros da diretoria, do conselho de administração, do conselho fiscal, do comitê de auditoria e de outros órgãos previstos no estatuto ou no contrato social da instituição, conforme a sua forma de constituição societária.

### 3.2 Circunstâncias agravantes

São circunstâncias que agravam a penalidade, quando não constituírem infrações autônomas: a) a reincidência;<sup>23</sup> b) a ocorrência de dano à imagem da instituição ou do segmento em que atua; c) vantagem auferida ou pretendida pelo infrator; e d) cometimento de infração mediante fraude ou simulação.

Diante dessas situações, em se tratando de penalidade de multa pecuniária, haverá um acréscimo de 20% (vinte por cento) para cada agravante verificada sobre o valor fixado como pena-base.

Em se tratando de penalidades de proibição e de inabilitação, o período fixado a título de pena-base será acrescido de 1 (um) ano para cada agravante verificada.

Dúvidas poderiam ser suscitadas acerca de ser esse rol exemplificativo ou exaustivo. Particularmente, penso que se trata de *numerus clausus*, não se admitindo como circunstâncias agravantes outras hipóteses além das expressamente previstas.

Há que se considerar que as agravantes incidem sobre uma pena-base fixada preliminarmente dentro de uma larga margem de discricionariedade, observada a faixa cabível, sendo perfeitamente possível que eventuais outros aspectos aqui não contemplados como circunstância agravante possam ter sido de alguma forma levados em consideração naquela fase inicial de cálculo da pena.

### 3.3 Circunstâncias atenuantes

São circunstâncias que atenuam a penalidade: a) a colaboração do infrator que resulte na identificação dos demais envolvidos na infração, se for o caso, e na obtenção de informações e de documentos que comprovem o cometimento de infração punível, desde que não sejam de conhecimento prévio do BCB, exceto quando celebrado Acordo Administrativo em Processo de Supervisão, quanto aos fatos tratados no processo; b) a regularização da infração antes de sua detecção pelo BCB; e c) a reparação dos danos causados.

Diante dessas situações, em se tratando de penalidade de multa pecuniária, haverá uma redução do valor fixado a título de pena-base, da ordem de 20% (vinte por cento) para cada atenuante verificada.

Em se tratando de penalidades de proibição e de inabilitação, o período fixado a título de pena-base será reduzido de 1 (um) ano para cada atenuante verificada.

Aqui, não obstante exista a possibilidade de beneficiar o acusado, também entendo tratar-se de *numerus clausus*, não sendo admitida nenhuma outra hipótese não prevista a ser utilizada como atenuante.

Entendo que outras circunstâncias não contempladas, mas que, em tese, poderiam de certa forma influir na dosimetria da pena, devem ser consideradas, se for o caso, por ocasião da fixação da pena-base, dentro da larga margem de suas faixas, e não propriamente quando da aplicação de circunstâncias agravantes ou atenuantes, estas restritas às hipóteses elencadas em rol taxativo.

---

<sup>23</sup> Ocorre reincidência quando o agente comete nova infração depois de ter sido punido por força de decisão administrativa definitiva, salvo se decorridos 3 (três) anos do cumprimento da respectiva punição ou da extinção da pena.



### 3.4 Causas especiais de aumento da pena

Após a aplicação de eventuais circunstâncias agravantes e atenuantes, resta ainda à autoridade decisória verificar se estão presentes as causas elencadas como justificadoras de aumento especial da pena.

São causas de aumento da pena em até 100% (cem por cento) quando a infração contribuir para: *a)* a aplicação de medidas previstas em plano de recuperação da instituição supervisionada; *b)* a adoção de medidas de capitalização da sociedade, de transferência do controle acionário ou de reorganização societária;<sup>24</sup> *c)* a decretação dos regimes especiais de intervenção, liquidação extrajudicial ou administração especial temporária;<sup>25</sup> e *d)* a necessidade de assistência ou de suporte financeiro de fundo garantidor de crédito<sup>26</sup> ou de fundo de resolução.

Igualmente entendo não ser admissível aqui a aplicação de outras causas de aumento da pena além das expressamente previstas, pelas mesmas razões antes mencionadas.

De fato, todas essas hipóteses extraordinárias revelam uma situação de excepcional fragilidade da instituição supervisionada, situações que, se decorrentes da infração cometida, justificam um aumento significativo da pena. Senão vejamos.

A primeira causa se justifica porque um plano de recuperação tem por conteúdo a previsão de uma série de medidas que visam evitar que a instituição caminhe para uma situação que a torne inviável. São medidas estratégicas que objetivam a sua recuperação e a continuidade de suas atividades, em resposta a cenários de estresse, desencadeadas a partir de fatos determinados. A propósito, a Resolução 4.502, de 30 de junho de 2016, do CMN.<sup>27</sup>

Da mesma forma, a necessidade de capitalização ou de reorganização societária, inclusive transferência do controle acionário, demonstra que, de outra maneira, a instituição não conseguiria se enquadrar nos requisitos de patrimônio e capital e sair da situação em que se encontra. Essas soluções de mercado, com ou sem assistência de liquidez ou suporte financeiro de fundo garantidor de crédito, evidenciam risco de ingresso em regime especial ou de resolução.

A decretação de quaisquer dos regimes especiais legalmente previstos configura medida extrema de saneamento do sistema financeiro, isto é, quando a situação da instituição já não mais comporta solução de mercado ou medida menos drástica.

Ora, se a infração cometida contribuiu significativamente para levar a instituição a colocar em prática medidas previstas em plano de recuperação ou medidas de capitalização ou de reorganização societária ou, pior, contribuiu para o ingresso em regime de resolução, esses efeitos devem naturalmente ser refletidos de forma especial na elevação da pena aplicada.

Há que se considerar que, a depender das circunstâncias do momento, bem como do porte da instituição, a decretação de um regime de resolução tem o potencial de produzir um efeito cascata sobre o mercado como um todo, ou pelo menos sobre determinado segmento, e abalar a credibilidade e a estabilidade do sistema financeiro, gerando uma crise sistêmica, cujos desdobramentos são imprevisíveis.

Não por outra razão, verificados quaisquer desses graves efeitos, há previsão de que a pena será aumentada em até 100% (cem por cento).

---

24 Previstas no art. 5º da Lei 9.447, de 14 de março de 1997.

25 Previstos na Lei 6.024, de 13 de março de 1974, e no Decreto-Lei 2.321, de 25 de fevereiro de 1987.

26 Fundo Garantidor de Créditos (FGC), regulamentado pela Resolução 4.222, de 23 de maio de 2013, e Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito (FGCoop), regulamentado pela Resolução 4.284, de 5 de novembro de 2013, ambas do CMN.

27 Estabelece requisitos mínimos a serem observados na elaboração e na execução de planos de recuperação por instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB.

Percebe-se aqui que o legislador e o regulador, ao contrário da sistemática adotada com relação à incidência das circunstâncias agravantes, preferiram não definir um determinado percentual de acréscimo vinculado à ocorrência de cada agravante individualmente considerada, mas deixar ao prudente juízo da autoridade decisória, dentro da larga margem de até 100% (cem por cento) de aumento permitida, a fixação, devidamente motivada, do percentual de acréscimo que julgar cabível, consideradas as circunstâncias e peculiaridades do caso concreto, respeitados os limites e sublimites que veremos adiante.

### 3.5 Repercussões em caso de infração grave

Outro ponto aprimorado na nova legislação é o relacionado ao conceito de infração grave, aspecto que suscitou polêmica no regime anterior.

O legislador deixou mais claras as regras para a caracterização de infração grave, optando pela técnica legislativa qualificadora da gravidade pelo resultado, isto é, em razão dos efeitos lesivos da prática da infração, efetivos ou potenciais, levando em conta a extensão do dano em relação à própria instituição, a terceiros, ao mercado, ao sistema como um todo e ao controle exercido pela autoridade supervisora, conforme disposto no art. 4º da Lei 13.506, de 2017.<sup>28</sup>

Note-se que o dispositivo legal incorporou conceitos de gravidade pré-existentes no antigo Decreto-Lei 448, de 3 de fevereiro de 1969,<sup>29</sup> ora revogado.

Como vimos acima, o cometimento de infração qualificada como grave tem repercussão desde a fixação da pena-base de multa aplicável, na medida em que comporta faixas de gradação próprias, cujos valores são mais elevados.

Ademais, além desse efeito sobre o valor da multa aplicável, a prática de infração grave atrai penalidades outras específicas para essas situações, que podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa com a multa pecuniária. Refiro-me às penalidades de proibição, de inabilitação e de cassação da autorização para funcionamento, todas reservadas pela lei para as infrações de natureza grave.<sup>30</sup>

A lei dispõe também que, sempre que a infração for qualificada como grave, fará parte do órgão decisório competente de primeira instância ao menos 1 (um) diretor do BCB.

Outra repercussão adicional da qualificação da infração como grave é o impedimento de celebração de Termo de Compromisso, conforme disposto no art. 11, § 4º, da Lei 13.506, de 2017.<sup>31</sup>

Em se tratando de infração às normas de prevenção e combate à lavagem de dinheiro de que trata a Lei 9.613, de 1998, que, como mencionado, obedece a regramento próprio, não sendo objeto do presente estudo, registre-se, apenas para constar, que a mesma repercussão também ocorre quando a infração for qualificada como grave nos termos específicos da Circular 3.858,

---

28 Art. 4º Constituem infrações graves aquelas infrações que produzam ou possam produzir quaisquer dos seguintes efeitos: I - causar dano à liquidez, à solvência ou à higidez ou assumir risco incompatível com a estrutura patrimonial de pessoa mencionada no *caput* do art. 2º desta Lei; II - contribuir para gerar indisciplina no mercado financeiro ou para afetar a estabilidade ou o funcionamento regular do Sistema Financeiro Nacional, do Sistema de Consórcios, do Sistema de Pagamentos Brasileiro ou do mercado de capitais; III - dificultar o conhecimento da real situação patrimonial ou financeira de pessoa mencionada no *caput* do art. 2º desta Lei; IV - afetar severamente a finalidade e a continuidade das atividades ou das operações no âmbito do Sistema Financeiro Nacional, do Sistema de Consórcios ou do Sistema de Pagamentos Brasileiro.

29 Dispõe sobre a aplicação de penalidades às instituições financeiras, às sociedades e empresas integrantes do sistema de distribuição de títulos ou valores mobiliários e aos seus agentes autônomos, e dá outras providências.

30 Art. 9º As penalidades previstas nos incisos III, IV, V e VI do *caput* do art. 5º desta Lei serão restritas às hipóteses em que se verificar a ocorrência de infração grave.

31 Art. 11. (...) § 4º O Banco Central do Brasil não firmará termo de compromisso nas hipóteses de que trata o art. 4º desta Lei.

de 14 de novembro de 2017,<sup>32</sup> qual seja a de inviabilizar a celebração de Termo de Compromisso, tal como consta da Circular 3.857, de 2017.<sup>33</sup>

## 4 Limites das penalidades

### 4.1 Limites e sublimites de valor das multas pecuniárias

Dispõe a lei que o limite máximo de valor das multas pecuniárias aplicadas pelo BCB é de dois bilhões de reais ou de 0,5% (meio por cento) da receita de serviços e de produtos financeiros apurada no ano anterior ao da consumação da infração, o que for maior.

Nesse particular, houve um grande avanço na nova legislação, com elevação significativa do valor das multas, que obedecia a critérios fixos e variáveis, a depender da espécie de infração. Porém, pelo critério fixo, o limite de valor era de apenas duzentos e cinquenta mil reais, considerado irrisório em determinados casos de aplicação de multa por infração grave a instituições financeiras de porte, impedindo que a pena cumpra a sua finalidade dupla de inibir e punir adequadamente a prática da infração.

Entretanto, observadas essas balizas legais, o exercício do *jus puniendi* encontra vários sublimites estabelecidos em regulamento do BCB, no exercício da competência que lhe foi legalmente outorgada para dispor sobre a gradação das penalidades em questão, conforme se trate de pessoa física ou jurídica ou o porte e tipo de instituição supervisionada, critérios que também observam o comando legal de que seja levada em consideração na aplicação da pena a capacidade econômica do infrator. Afinal, o objetivo da pena não é levar o infrator ao estado de insolvência, mas sim aplicar uma reprimenda justa e proporcional ao grau de culpabilidade verificado em razão da prática da infração, afastando-se o indesejável sentimento de impunidade.

Por outro lado, a pena deve cumprir o seu papel primordial e pedagógico dos mercados regulados, estimulando a aderência às normas que disciplinam o seu regular funcionamento, e preventivo quanto à prática ou reiteração de infrações.

Não é outra a razão de a norma regulamentar ter estabelecido fatores de ponderação da pena-base de multa diferenciados, que variam de acordo com o tipo de instituição ou de atividade, o segmento e o porte da instituição.

Quando da verificação de eventuais circunstâncias agravantes ou atenuantes – 20% (vinte por cento) de acréscimo ou de redução para cada agravante ou atenuante – deve ser observada ainda a regra de que na ocorrência dessas circunstâncias, ou de concurso de ambas, o aumento ou a diminuição da penalidade não poderá ultrapassar a metade do valor fixado para a pena-base.

Para esse fim, deve ser lembrado que, no caso de multa pecuniária, o valor da pena-base aplicada corresponde ao resultado da multiplicação do valor fixado preliminarmente, dentro das faixas pertinentes, pelo FP cabível, FP este inexistente para as demais penalidades.

---

<sup>32</sup> Regulamenta os parâmetros para a aplicação das penalidades administrativas previstas na Lei 9.613, de 3 de março de 1998. Art. 14. Constituem infrações graves aquelas infrações que produzam ou possam produzir quaisquer dos seguintes efeitos: I - contribuir para o desvirtuamento das finalidades dos instrumentos e das operações utilizados no âmbito das atividades sujeitas à fiscalização do Banco Central do Brasil; II - acarretar dano à imagem da instituição ou do segmento em que atua; III - contribuir para gerar indisciplina no mercado financeiro ou para afetar a estabilidade ou o regular funcionamento do Sistema Financeiro Nacional, do Sistema de Consórcios ou do Sistema de Pagamentos Brasileiro; IV - afetar severamente a continuidade das atividades ou das operações no âmbito do Sistema Financeiro Nacional, do Sistema de Consórcios ou do Sistema de Pagamentos Brasileiro; e V - contribuir para estimular conduta irregular no segmento. Parágrafo único. Também constituem infrações graves aquelas infrações cometidas mediante fraude ou simulação.

<sup>33</sup> Art. 61 (...) § 3º O Banco Central do Brasil não firmará termo de compromisso relativo às infrações: I - graves, na forma estabelecida pelo art. 14 da Circular nº 3.858, de 14 de novembro de 2017; e (...)

Outro limitador ou sublimite estabelecido pela Circular 3.857, de 2017, é o de que a soma das penalidades de multa aplicadas a cada infrator em um único processo administrativo sancionador não poderá exceder o maior dos seguintes valores para as entidades supervisionadas: 25% (vinte e cinco por cento) do capital social; 50% (cinquenta por cento) do capital mínimo exigido; ou 25% (vinte e cinco por cento) do patrimônio líquido, conforme o caso.

No caso de pessoas físicas ou jurídicas, prestadoras de serviço de auditoria independente ou auditoria cooperativa, o valor da multa em um único processo não excederá o menor dos seguintes valores: cinco milhões de reais ou 25% (vinte e cinco por cento) do valor médio mensal dos contratos vigentes durante o período da irregularidade.

Para as pessoas naturais vinculadas às entidades supervisionadas, ocupantes de cargos estatutários, a multa não excederá o valor de cinco milhões de reais. E, para as demais pessoas físicas e jurídicas apenadas e não mencionadas expressamente nas regras de limitação, o limite é de dez milhões de reais.<sup>34</sup>

Ainda a respeito das multas pecuniárias, cabe registrar (embora não configure regra de limitação de valor) preceito segundo o qual sempre que a imposição de multa pelo BCB for em valor superior a cinquenta milhões de reais, a decisão proferida fica submetida a reexame por outro órgão colegiado, do qual faça parte ao menos 1 (um) diretor do BCB.

Em outras palavras, a decisão condenatória não produz efeitos senão após confirmada por decisão que vier a ser proferida, em sede de reexame necessário, pelo órgão colegiado competente.<sup>35</sup>

Diante de tantos sublimites estabelecidos, poder-se-ia questionar se é possível que uma multa aplicada atinja o patamar máximo de dois bilhões de reais estabelecido em lei.

A resposta é afirmativa, a depender do segmento e porte da instituição supervisionada, em termos de patrimônio e rentabilidade, e desde que a infração seja considerada de máxima gravidade, estejam presentes circunstâncias agravantes e ainda incida causa especial de aumento que eleve o valor da pena em até 100% (cem por cento).

Assim, é o que pode ocorrer, por exemplo, no caso de uma instituição financeira enquadrada no SI, cuja pena-base preliminar tenha sido fixada na faixa máxima (7,5 milhões de reais), valor que multiplicado pelo FP máximo (igual a 100) resultaria em pena-base aplicada de 750 milhões de reais.

Aplicados os acréscimos decorrentes das circunstâncias agravantes, de modo que a soma não exceda a metade do valor fixado a título de pena-base (375 milhões de reais), teríamos como resultado o valor de um bilhão, cento e vinte e cinco milhões de reais.

Por fim, aplicado o acréscimo de 100% (cem por cento) decorrente da constatação de causa especial de aumento prevista, até o limite de dois bilhões de reais, e desde que não ultrapassado o percentual de 25% (vinte e cinco por cento) do capital social, de 50% (cinquenta por cento) do capital mínimo exigido ou de 25% (vinte e cinco por cento) do patrimônio líquido, o que for maior, conforme o caso, fica demonstrado que, em tese, é possível, em situações da espécie, a aplicação do limite máximo de valor estabelecido em lei para a penalidade de multa pecuniária.

34 Art. 59. A soma das penalidades de multa aplicadas a cada infrator em um único processo administrativo sancionador será limitada: (Redação dada pela Circular nº 3.910, de 17/8/2018.) I - para as instituições referidas no *caput* do art. 2º da Lei nº 13.506, de 2017, ao maior valor entre os seguintes: a) 25% (vinte e cinco por cento) do capital social, quando aplicável, apurado no último balanço disponível no Banco Central do Brasil; b) 50% (cinquenta por cento) do capital mínimo exigido, quando aplicável; ou c) 25% (vinte e cinco por cento) do Patrimônio Líquido (PL), apurado no último balanço disponível no Banco Central do Brasil; II - para as pessoas físicas ou jurídicas prestadoras de serviço de auditoria independente ou de auditoria cooperativa, ao menor valor entre: a) R\$5.000.000,00 (cinco milhões de reais); ou b) 25% (vinte e cinco por cento) do valor médio mensal dos contratos vigentes com as instituições referidas no *caput* do art. 2º da Lei nº 13.506, de 2017, durante o período da irregularidade; III - para as pessoas físicas referidas no inciso III do § 1º do art. 2º da Lei nº 13.506, de 2017, para os administradores das pessoas jurídicas prestadoras de serviço de auditoria independente e de auditoria cooperativa e para os responsáveis técnicos pelo serviço de auditoria independente e de auditoria cooperativa, ao valor de R\$5.000.000,00 (cinco milhões de reais); IV - para as demais pessoas físicas ou jurídicas, ao valor de R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais).

35 De acordo com o Regimento Interno do BCB, o órgão colegiado competente para proceder ao reexame necessário é o Comitê de Decisão de Recurso e Reexame (Coder), cujo Regulamento vigente consta do Anexo à Portaria 103.363, de 17 de junho de 2019, do presidente do BCB.

## 4.2 Limites e sublimites de duração das penalidades de proibição e de inabilitação

No que diz respeito às penalidades de proibição e de inabilitação, a lei prescreve que o período máximo de impedimento não excederá 20 (vinte) anos.

Adota-se aqui, *mutatis mutandis*, a mesma regra aplicável à penalidade pecuniária, quando do reconhecimento de eventuais circunstâncias agravantes ou atenuantes – 1 (um) ano de acréscimo ou de redução para cada agravante ou atenuante –, segundo a qual deve ser observada, na ocorrência dessas circunstâncias, ou de concurso de ambas, a limitação de que o aumento ou a diminuição da penalidade não poderá ultrapassar a metade do prazo fixado para a pena-base.

Assim, com relação à penalidade de proibição de prestar determinados serviços, em que a pena-base varia entre 3 (três) e 10 (dez) anos, na hipótese de fixação de pena-base mínima de 3 (três) anos, ainda que somadas todas as reduções possíveis de 1 (um) ano para cada circunstância atenuante (totalizando três anos), o período da pena não poderá ser inferior a um ano e meio, correspondente à metade da pena-base fixada, por força da limitação indicada acima.

Na situação inversa, quando da aplicação de circunstâncias agravantes, na hipótese de fixação de pena-base máxima permitida para essa espécie de proibição, isto é, de 10 (dez) anos, tal situação não ocorre, pois, ainda que somados todos os acréscimos possíveis de 1 (um) ano para cada agravante (totalizando quatro anos), não ultrapassaria a metade da pena-base fixada (5 anos), e o resultado final não excederia o limite legal de 20 (vinte) anos.

Por sua vez, em se tratando de penalidade de proibição de realizar determinadas atividades ou modalidades de operação, em que a pena-base varia entre 1 (um) e 5 (cinco) anos, na hipótese de fixação de pena-base mínima de 1 (um) ano ou máxima de 5 (cinco) anos, o mesmo critério se aplica, não podendo o resultado da soma das circunstâncias atenuantes ou agravantes, ou do concurso de ambas, ultrapassar a metade do prazo fixado a título de pena-base.

Da mesma forma, no caso da penalidade de inabilitação, em que o período mínimo previsto a título de pena-base é de 3 (três) anos, aplicável na faixa mais branda verificada, significa dizer que, nesta hipótese, ainda que somadas todas as reduções possíveis de 1 (um) ano para cada circunstância atenuante (totalizando três anos), a operação não poderá conduzir a resultado inferior ao período de um ano e meio de inabilitação, que corresponde à metade da pena-base fixada, em razão da limitação mencionada.

O mesmo não ocorre quando da aplicação de circunstâncias agravantes, na hipótese de fixação de pena-base máxima permitida para a inabilitação, isto é, de 15 (quinze) anos, aplicável na faixa mais gravosa verificada, pois ainda que somados todos os acréscimos possíveis de 1 (um) ano para cada agravante (totalizando quatro anos), não ultrapassaria a metade da pena-base fixada (7,5 anos) e o resultado final não excederia o limite legal de 20 (vinte) anos.

## Conclusão

Pode-se concluir que as inovações trazidas pela Lei 13.506, de 2017, e pela Circular 3.857, de 2017, com a redação dada pela Circular 3.910, de 2018, analisadas sob o prisma da dosimetria da pena, tornaram as regras pertinentes mais claras e objetivas, conquanto sofisticadas e complexas, mediante a adoção do sistema trifásico e de critérios e parâmetros mais apropriados e que levam em consideração, desde a fixação da pena-base, as situações distintas, em função da gravidade da infração, do tipo de instituição ou de atividade, do segmento e porte da instituição, com a utilização

de fatores de ponderação variáveis, no caso das multas pecuniárias, entre outros critérios, de modo que a pena atinja a sua finalidade e seja dosada na medida justa e proporcional.

O novo regime leva em conta ainda as características e circunstâncias pessoais do infrator e o contexto de sua participação e responsabilidade individual na prática da infração, sem desconsiderar a repercussão da infração e seus efeitos nocivos em relação à própria instituição, a terceiros, ao mercado e ao sistema como um todo.

A nova legislação, analisada em seu conjunto (lei e regulamento), estabeleceu, de forma coerente com esses critérios, limites e sublimites de valor para as multas pecuniárias e para os prazos das penalidades de proibição e de inabilitação, sem contudo inviabilizar a aplicação das sanções cabíveis em seus valores e períodos máximos, quando for o caso.

O tratamento da dosimetria da pena no novo regime jurídico sancionador prestigia assim o princípio da individualização da pena, sendo instrumento de sua efetividade.

Por fim, o novo marco legal representa um importante avanço no trato da matéria, contribuindo para a redução de excessiva margem de discricionariedade na aplicação da pena e primando por conferir um regramento mais adequado aos conceitos, além de melhor definir os critérios de cálculo da pena, favorecendo decisões bem embasadas e fundamentadas e menos questionáveis, seja na esfera administrativa seja na esfera judicial.

## Referências

ABRÃO, Carlos Henrique. RODRIGUES DOS SANTOS, Eronides Aparecido. VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc. STAJN, Rachel. **Processo Sancionador: Banco Central e CVM – Lei 13.506/2017**. São Paulo: IASP, 2018.

ABRÃO, Nelson. ABRÃO, Carlos Henrique. **Direito Bancário**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. Basel Committee on Banking Supervision. **Core Principles for Effective Banking Supervision**. Sep. 2012. Disponível em: <https://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2020.

BOTTINO, Thiago (Coordenador). **Reflexos Penais da Regulação**. FGV Direito Rio. Curitiba: Juruá Editora, 2016.

BOTTINO, Thiago. MALAN, Diogo (Coordenadores). **Direito Penal e Economia**. FGV Direito Rio. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2012.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Circular 3.910, de 17 de agosto de 2018**. Altera a Circular 3.857, de 14 de novembro de 2017, que dispõe sobre o rito do processo administrativo sancionador, a aplicação de penalidades, o termo de compromisso, as medidas acautelatórias, a multa cominatória e o acordo administrativo em processo de supervisão previstos na Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017. **Bcb.gov.br**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Circular&numero=3910>. Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Circular 3.858, de 14 de novembro de 2017**. Regulamenta os parâmetros para a aplicação das penalidades administrativas previstas na Lei 9.613, de 3 de março de 1998. **Bcb.gov.br**. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50462/Circ\\_3858\\_vi\\_O.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50462/Circ_3858_vi_O.pdf). Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Circular 3.857, de 14 de novembro de 2017**. Dispõe sobre o rito do processo administrativo sancionador, a aplicação de penalidades, o termo de compromisso, as medidas acautelatórias, a multa cominatória e o acordo administrativo em processo de supervisão previstos na Lei 13.506, de 13 de novembro de 2017. **Bcb.gov.br**. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50461/Circ\\_3857\\_v2\\_P.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50461/Circ_3857_v2_P.pdf). Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Portaria 103.364, de 17 de junho de 2019**. Divulga o Regulamento do Comitê de Decisão de Processo Administrativo Sancionador (Copas). **Bcb.gov.br**. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/Documents/processo\\_adm\\_sancionador/Portaria-COPAS.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/Documents/processo_adm_sancionador/Portaria-COPAS.pdf). Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Portaria 103.363, de 17 de junho de 2019**. Divulga o Regulamento do Comitê de Decisão de Recurso e Reexame (Coder). **Bcb.gov.br**. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/Documents/processo\\_adm\\_sancionador/Portaria-CODER.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/Documents/processo_adm_sancionador/Portaria-CODER.pdf). Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988**. **Planalto.gov.br**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 23 jan 2020.

BRASIL. Comissão de Valores Mobiliários. **Instrução CVM 607, de 17 de junho de 2019**. Dispõe sobre o rito dos procedimentos relativos à atuação sancionadora no âmbito da Comissão de Valores Mobiliários. **Cvm.gov.br**. Disponível em: <http://www.cvm.gov.br/export/sites/cvm/legislacao/instrucoes/anexos/600/Inst607consolid.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei 13.506, de 13 novembro de 2017**. Dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários. **Planalto.gov.br**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13506.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13506.htm). Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Planalto.gov.br**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm). Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei 9.613, de 3 de março de 1998**. Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. **Planalto.gov.br**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9613.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm). Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei 9.447, de 14 de março de 1997**. Dispõe sobre a responsabilidade solidária de controladores de instituições submetidas aos regimes de que tratam a Lei 6.024, de 13 de março de 1974, e o Decreto-lei 2.321, de 25 de fevereiro de 1987; sobre a indisponibilidade de seus bens; sobre a responsabilização das empresas de auditoria contábil ou dos auditores contábeis independentes; sobre privatização de instituições cujas ações sejam desapropriadas, na forma do Decreto-lei 2.321, de 1987, e dá outras providências. **Planalto.gov.br**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9447.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9447.htm). Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Decreto-Lei 2.321, de 25 de fevereiro de 1987**. Institui, em defesa das finanças públicas, regime de administração especial temporária, nas instituições financeiras privadas e públicas não federais, e dá outras providências. **Planalto.gov.br**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del2321.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2321.htm). Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei 6.024, de 13 de março de 1974**. Dispõe sobre a intervenção e a liquidação extrajudicial de instituições financeiras, e dá outras providências. **Planalto.gov.br**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6024.htm). Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Decreto-Lei 448, de 3 de fevereiro de 1969**. Dispõe sobre a aplicação de penalidades às instituições financeiras, às sociedades e empresas integrantes do sistema de distribuição de títulos ou valores mobiliários e aos seus agentes autônomos, e dá outras providências. **Planalto.gov.br**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Delo448.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Delo448.htm). Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei 4.131, de 3 de setembro de 1962**. Disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e dá outras providências. **Planalto.gov.br**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4131-Compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4131-Compilada.htm). Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional. **Resolução 4.553, de 30 de janeiro de 2017**, que estabelece a segmentação do conjunto das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil para fins de aplicação proporcional da regulação prudencial. **Bcb.gov.br**. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50335/Res\\_4553\\_v2\\_P.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50335/Res_4553_v2_P.pdf). Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional. **Resolução 4.502, de 30 de junho de 2016**, que estabelece requisitos mínimos a serem observados na elaboração e na execução de planos de recuperação por instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. a segmentação do conjunto das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil para fins de aplicação proporcional da regulação prudencial. **Bcb.gov.br**. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50225/Res\\_4502\\_v2\\_P.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50225/Res_4502_v2_P.pdf). Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional. **Resolução 4.284, de 5 de novembro de 2013**. Aprova o Estatuto e o Regulamento do Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito (FGCoop) e estabelece a forma de contribuição. **Bcb.gov.br**. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48836/Res\\_4284\\_v6\\_P.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48836/Res_4284_v6_P.pdf). Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional. **Resolução 4.222, de 23 de maio de 2013**. Dispõe sobre as contribuições a serem pagas pelas instituições associadas, as condições para dispor da garantia especial, os tipos de instituições associadas e o estatuto e o regulamento do Fundo Garantidor de Créditos (FGC). **Bcb.gov.br**. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48942/Res\\_4222\\_vii\\_P.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48942/Res_4222_vii_P.pdf). Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria MF 68, de 26 de fevereiro de 2016**. Aprova o Regimento Interno do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional – CRSFN.



**Fazenda.gov.br.** Disponível em: [http://fazenda.gov.br/orgaos/colegiados/crsfn/arquivos/normativos/ricrsfn\\_portaria-68\\_2016.pdf](http://fazenda.gov.br/orgaos/colegiados/crsfn/arquivos/normativos/ricrsfn_portaria-68_2016.pdf). Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 8.652, de 28 de janeiro de 2016.** Dispõe sobre o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional e dá outras providências. **Planalto.gov.br.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8652.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8652.htm). Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1635889/RS.** Relator Min. Herman Benjamin. Segunda Turma. Acórdão de 6/12/2016. Publicação: DJe 19/12/2016. **Stj.jus.br.** Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=67643106&num\\_registro=201601922909&data=20161219&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=67643106&num_registro=201601922909&data=20161219&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1494081/RS.** Relator Min. Mauro Campbell. Segunda Turma. Acórdão de 1º/12/2016. Publicação: DJe 9/12/2016. **Stj.jus.br.** Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=55512136&num\\_registro=201402894630&data=20151209&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=55512136&num_registro=201402894630&data=20151209&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1101040/PR.** Relator Min. Denise Arruda. Primeira Turma. Acórdão de 16/6/2009. Publicação: DJe 5/8/2009. **Stj.jus.br.** Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=5449697&num\\_registro=200802374017&data=20090805&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=5449697&num_registro=200802374017&data=20090805&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2591-1/DF.** Relator originário Min. Carlos Velloso. Relator para o Acórdão Min. Eros Grau. Tribunal Pleno. Acórdão de 7/6/2006. Publicação: DJ 29/9/2006. **Stf.jus.br.** Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266855>. Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3289/DF.** Relator Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Acórdão de 5/5/2005. Publicação: DJ 3/2/2006. Republicação: 24/2/2006. **Stf.jus.br.** Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/765131/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3289-df>. Acesso em: 23 jan. 2020.

FERNANDES DOS SANTOS, Flávio Maia. A definição de infração grave na esfera de atuação do Banco Central do Brasil. *In*: ALVES, Rui Fernando Ramos. ROCHA, Pedro Henrique Pessanha. BARBOSA, Fabiano Jantalia. **O Novo Regime Sancionador nos Mercados Financeiro e de Capitais.** São Paulo: Iasp, 2019.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Brazil: Financial Sector Assessment Program – Detailed Assessment of Observance – Basel Core Principles for Effective Banking Supervision.** Publicação: 30/11/2018. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/11/30/Brazil-Financial-Sector-Assessment-Program-Detailed-Assessment-of-Observance-Basel-Core-46412>. Acesso em: 23 jan. de 2020.

MELO NETTO, Ana Maria. GRAZIANO, Alexandre. O CRSFN e o novo regime sancionador nos mercados financeiro e de capitais; ou “conselhinho”: esse ilustre desconhecido. *In*: ALVES, Rui Fernando Ramos. ROCHA, Pedro Henrique Pessanha. BARBOSA, Fabiano Jantalia. **O Novo Regime Sancionador nos Mercados Financeiro e de Capitais.** São Paulo: Iasp, 2019.

OSÓRIO, Fábio Medina (Coordenador). **Direito Sancionador.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

ROMAN, Flávio José. PORTUGUEZ, Paulo Rafael Borges. Processo administrativo sancionador no sistema financeiro: déficit regulatório, contexto legislativo e contencioso constitucional. *In*: ALVES, Rui Fernando Ramos. ROCHA, Pedro Henrique Pessanha. BARBOSA, Fabiano Jantalia. **O Novo Regime Sancionador nos Mercados Financeiro e de Capitais**. São Paulo: Iasp, 2019.