

Parecer 374/2019-BCB/PGBC

Parecer que examina consulta formulada pelo Departamento de Regulação do Sistema Financeiro (Denor) do Banco Central do Brasil (BCB) acerca de proposta de criação de sistemática destinada a permitir o lançamento de produtos, serviços ou modelos de negócio inovadores no sistema financeiro nacional (*sandbox* regulatório).

Danilo Takasaki Carvalho

Procurador

Alexandre Forte Maia

Procurador-Chefe

Walkyria de Paula Ribeiro de Oliveira

Subprocuradora-Geral

Marcel Mascarenhas dos Santos

Procurador-Geral Adjunto

Cristiano Cozer

Procurador-Geral

Parecer Jurídico 374/2019-BCB/PGBC
PE 137727

Rio de Janeiro, 3 de junho de 2019.

Ementa: Consultoria em Regulação do Sistema Financeiro. Consulta do Departamento de Regulação do Sistema Financeiro (Denor). Sandbox regulatório. Sistemática destinada a permitir o lançamento de produtos inovadores dentro de parâmetros pré-estabelecidos e com acompanhamento pela autoridade reguladora. Necessidade de segurança jurídica para permitir a inovação. Possibilidade de concessão de autorização por tempo determinado e com limitação de escopo. Diferença entre cancelamento e cassação de autorização. Possibilidade de se conceder alívio regulatório aos participantes do sandbox. Sandbox intersetorial, com participação das autoridades reguladoras dos setores de seguros, do mercado de valores mobiliários e do sistema financeiro. Possibilidade de edição de ato normativo conjunto e de expedição de autorizações conjuntas. Manifestação jurídica com restrição de acesso em razão de informação protegida por sigilo legal. Sigilo profissional ou funcional. Art. 7º, inciso II, da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994.

Senhor Procurador-Chefe,

ASSUNTO

Cuida-se de consulta formulada pelo Departamento de Regulação do Sistema Financeiro (Denor) acerca de proposta de criação de sistemática destinada a permitir o lançamento de produtos, serviços ou modelos de negócio inovadores no sistema financeiro nacional.

2. Denominada *sandbox*, a sistemática descrita nos documentos 1 a 4 tem como premissas centrais: (i) concessão de autorização por prazo determinado a pessoas jurídicas que tenham a intenção de desenvolver um produto, serviço ou modelo de negócio inovador e (ii) abordagem de supervisão mais voltada à auditoria, isto é, à orientação dos empreendedores quanto às falhas e possibilidades de melhorias, do que à punição por eventuais infrações observadas.

3. Com essas premissas, os empreendedores podem testar seus produtos, serviços ou modelos de negócio diretamente no mercado, ou seja, com os verdadeiros clientes, o que aceleraria seus processos de aprendizado e fomentaria a inovação.

4. O Denor argumenta que a proposta ora examinada no Banco Central teria sido construída no “âmbito do Laboratório de Inovação Financeira (LAB), projeto conjunto da Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que reúne diferentes setores para um fórum de discussão intersetorial.” Como resultado desse trabalho, “houve a proposição de diretrizes e de minuta de ato normativo (docs. 1 e 2) para *sandbox* regulatório a ser adotado pelos reguladores financeiros brasileiros” (destaque presente no original).

5. O Denor opina que

a referida proposta atende aos requisitos básicos com vistas a viabilizar a iniciativa. Em síntese, estão contemplados no texto os seguintes procedimentos: a) formalização do *sandbox* por meio de uma autorização temporária; b) seleção de participantes; c) concessão de alívios regulatórios aos participantes; d) determinação de limites operacionais para os participantes; e) monitoramento das empresas participantes durante o período de testes; e f) estratégia de saída do ambiente de testes. (Destaque presente no original).

6. Não obstante, o departamento manifesta dúvidas sobre a viabilidade da proposta sob o ponto de vista jurídico e encaminha a presente consulta à Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC) para obter esclarecimentos acerca dos seguintes pontos:

- i. competência do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central sobre:
 - a) possibilidade de concessão de autorizações temporárias;
 - b) viabilidade de se conferir alívios regulatórios aos participantes do *sandbox*;
 - c) critérios para o rito de saída do procedimento; e
 - d) outros pontos relacionados à seleção dos eventuais participantes do procedimento.
- ii. possibilidade de criação de *sandbox* intersetorial, envolvendo diversos reguladores, notadamente Banco Central do Brasil (BCB), Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e Superintendência de Seguros Privados (Susep);
- iii. cuidados legais que, na hipótese de *sandbox* intersetorial, deverão ser considerados relativamente a questões de sigilo informacional entre reguladores;
- iv. compatibilização de competências do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do BCB no âmbito infralegal do *sandbox*; e
- v. outras questões que a PGBC julgar pertinentes.

APRECIÇÃO

7. A fim de estabelecer um referencial para a abordagem dos pontos desta consulta, serão adotadas as minutas de diretrizes e de ato normativo presentes nos docs. 1 e 2, pois foram consideradas adequadas do ponto de vista técnico, ainda que não tenham sido avaliadas integralmente no mérito e na oportunidade (v. parágrafo 5, acima).

8. Ao lado disso, o referencial teórico próprio para a análise jurídica abaixo parece ser encontrado nas ciências da Administração, mais precisamente nos métodos utilizados por empreendimentos e iniciativas em fase inicial de desenvolvimento, ou *startups*.

9. O bem-sucedido método *lean startup*¹ indica que o êxito de um produto ou serviço inovador depende de curtos ciclos de desenvolvimento, alimentados por constantes interações com os

¹ Cf. RIES, Eric. *The Lean Startup*: how today's entrepreneurs use continuous innovation to create radically successful businesses. New York: Crown Business, 2011. BLANK, Steve; DORF, Bob. *The Startup Owner's Guide*: the step by step guide for building a great company. Pescadero: K&S Ranch, 2012.

clientes. Cada interação relevante é levada em consideração para as novas versões do produto ou serviço que será disponibilizado em seguida aos clientes, até que se encontre a configuração do produto ou serviço própria para determinado mercado (ou que se descubra que não há mercado para aquele produto ou serviço).

10. Ora, os mercados para produtos e serviços financeiros, assim entendidos aqueles que podem ser enquadrados nos setores bancário, de seguros, de valores mobiliários, de pagamentos e de previdência, são fortemente regulados no Brasil e na maioria dos países, em razão de uma série de aspectos que revelam o interesse da sociedade na vigilância do Estado sobre as atividades nesses mercados especializados. A entrada de novos empreendedores ou o lançamento de novos produtos ou serviços, portanto, são comumente acompanhados de vigilância proporcionalmente elevada, a fim de não se colocar em risco os interesses tutelados.

11. Ocorre que o mesmo aparato estatal (leis, regulamentos e entidades administrativas) que visa a garantir o interesse público tende a dificultar e, em muitos casos, impedir a inovação. A primeira barreira, que atinge principalmente novos entrantes, é a autorização para funcionamento. Como um empreendedor que não está autorizado a praticar a atividade financeira poderá testar uma nova modalidade de fornecimento de crédito? O caminho usual é a obtenção da autorização, acompanhada de todo o peso de capital e estruturas administrativas destinadas ao cumprimento da regulamentação. Naturalmente, muitas ideias e iniciativas inovadoras e potencialmente benéficas para a sociedade deixam de surgir ou de se tornar disponíveis ao público por causa da carga regulatória que se deve enfrentar para, apenas, colocá-las em teste.

12. A sistemática que se desenha com o *sandbox* regulatório, com a autorização por tempo determinado e a abordagem tutorial da supervisão, visa a reduzir a carga regulatória a tal ponto que se compensem os esforços e os riscos assumidos pelos empreendedores no teste das ideias inovadoras.

13. Com a concessão da autorização, ainda que por tempo determinado, não somente os empreendedores eliminam o risco de se verem envolvidos em discussões sobre o exercício irregular ou ilegal de atividade regulada, como também os investidores que dão suporte financeiro ao projeto se tranquilizam em saber que seus recursos não virarão pó por causa de riscos legais dessa natureza.

14. De forma semelhante, a postura tutorial da supervisão visa a permitir que o processo de aprendizado, que alimenta o desenvolvimento do produto ou serviço, também compreenda erros e seja mais bem aproveitado pelos empreendedores em melhorias da atividade, em benefício da inovação e do atendimento às necessidades legítimas dos clientes.

15. Desenvolve-se, naturalmente, uma avaliação de custo-benefício ou risco-benefício relativamente à natureza ou ao escopo da atividade que é elegível à sistemática de testes em *sandbox*. Essa avaliação recomenda não somente um processo seletivo de propostas, mas também a imposição de limites e salvaguardas, conforme os riscos antevistos nas propostas, o que inclui a possibilidade de cancelamento da autorização, caso os riscos ultrapassem o limite tolerado pela autoridade reguladora.

16. Bem compreendido em que consiste e o que está envolvido na sistemática de *sandbox* regulatório, julgo que se pode passar ao exame dos pontos levantados pelo Denor.

Possibilidade de concessão de autorizações temporárias e de cancelamento da autorização

17. O primeiro ponto diz respeito às características do ato jurídico administrativo da autorização para funcionamento de instituição financeira ou de instituição de pagamento.

18. Precedentes da PGBC há tempo firmam o entendimento de que a autorização para funcionar prevista no art. 18 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964,² possui natureza jurídica de ato administrativo discricionário.³ O mesmo se pode afirmar relativamente à autorização de que trata o art. 9º, IV e V, da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013.⁴

19. Disso decorre, primeiramente, que não há óbice de cunho jurídico a que se estabeleça um prazo determinado para a autorização concedida ao participante do *sandbox*.

20. Em segundo lugar, tem-se que a autorização pode ser cancelada pelo Banco Central à vista de hipóteses previamente estabelecidas por ele, no caso das instituições de pagamento, ou pelo CMN, no caso das instituições financeiras.

21. O Parecer Dejur-751/85 bem situa a questão ao afirmar que “[p]oderes discricionários encontram limites nos motivos determinantes do ato jurídico e no fim com que será praticado, tendo, necessariamente, por baliza o interesse público”. Nesse sentido, a discricionariedade se afasta da arbitrariedade, pois pode ser controlada, até mesmo pelo Poder Judiciário, por meio da motivação do ato administrativo e dos fins almejados com sua prática.

22. A motivação para o cancelamento da autorização **não pode ser a prática de uma irregularidade**, pois, nesse caso, deixa-se o terreno da discricionariedade e passa-se ao da vinculação. A irregularidade tem como consequência jurídica a punição, a penalidade, que pode ser a de cassação da autorização, ao lado de outras, todas estabelecidas em lei.⁵

23. Em outras palavras, as hipóteses para o cancelamento da autorização não podem ser equivalentes às hipóteses tipificadas como irregularidades na legislação e na regulamentação aplicável. Um bom exemplo para se entender, na prática, em que consistem hipóteses de

2 “Art. 18. As instituições financeiras somente poderão funcionar no País mediante prévia autorização do Banco Central da República do Brasil ou decreto do Poder Executivo, quando forem estrangeiras.”

3 Cf. Parecer Dejur-751/85, de 10 de dezembro de 1985, emitido pelo coordenador Antonio Rodrigues Rocha, com despacho do chefe de divisão Daniel Rodrigues Alves, e Parecer Jurídico 666/2017-BCB/PGBC, de 2 de outubro de 2017, emitido pela procuradora Fernanda Quintas Vasconcelos, com despachos do subprocurador-chefe Márcio Rafael Silva Laeber e da subprocuradora-geral Walkyria Ribeiro de Paula Oliveira.

4 “Art. 9º Compete ao Banco Central do Brasil, conforme diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional:

[...]

IV - autorizar a instituição de arranjos de pagamento no País;

V - autorizar constituição, funcionamento, transferência de controle, fusão, cisão e incorporação de instituição de pagamento, inclusive quando envolver participação de pessoa física ou jurídica não residente;”

5 Cf. Parecer Dejur 185/93, que sucintamente argumenta que o cancelamento não é medida contemplada expressamente em lei e não traduz conotação punitiva, “diversamente do que ocorre com o ato de cassação, ato de caráter vinculado, cuja aplicação se restringe aos casos previstos em lei”. Na mesma linha, o Parecer Dejur 636/91, de 5 de dezembro de 1991, sustenta a tese de que a cassação é penalidade imposta à instituição financeira que comete infração, ao passo que o cancelamento não é penalidade, mas ato discricionário.

cancelamento de autorização encontra-se no art. 21 do Regulamento Anexo I à Resolução nº 4.122, de 2 de agosto de 2012:

Art. 21. O Banco Central do Brasil poderá cancelar a autorização para funcionamento das instituições de que trata esta Resolução, quando constatada, a qualquer tempo, uma ou mais das seguintes situações:

I - falta de prática habitual de operações consideradas essenciais, nos termos das normas aplicáveis, para as espécies de instituições mencionadas no art. 1º deste Regulamento;

II - inatividade operacional;

III - não localização da instituição no endereço informado ao Banco Central do Brasil;

IV - interrupção, por mais de 4 (quatro) meses, sem justificativa, do envio ao Banco Central do Brasil dos demonstrativos exigidos pela regulamentação em vigor;

V - descumprimento do plano de negócios previsto no inciso II do art. 6º, considerando o período de averiguação de que trata o art. 11.

24. Trata-se, em essência, de inatividade operacional, caso clássico de ausência de pressuposto para a manutenção da autorização, à exceção das hipóteses dos incisos I e V. A primeira (inciso I) seria, por assim dizer, uma forma de inatividade qualificada: a instituição estaria operando normalmente, exceto quanto à prática de operações essenciais para sua espécie ou modalidade de instituição. Imagine-se um banco comercial que não capte depósitos do público ou não forneça crédito ao público. É dizer, ele está inativo como banco comercial, modalidade para a qual foi autorizado a operar, embora possa estar funcionando regularmente sob outras óticas.

25. A segunda hipótese, do inciso V, diz respeito ao cancelamento como consequência desfavorável do descumprimento do plano de negócios apresentado durante o processo de autorização. Trata-se de verdadeira avaliação discricionária da viabilidade da instituição ainda em sua infância, isto é, durante o período de averiguação, no qual é avaliada a capacidade dos controladores e dos administradores de cumprirem o planejamento aprovado, de enfrentarem os desafios que a realidade do mercado impõe ao plano e de se adaptarem às mudanças necessárias para que a instituição tenha sucesso e se mantenha no mercado, eventualmente negociando com o Banco Central mudanças no plano anteriormente aprovado.⁶

26. Interessa, neste momento, considerar o que apresentam as Diretrizes Gerais para Constituição de Sandbox Regulatório no Âmbito do Mercado Financeiro Brasileiro (doravante “Diretrizes” - doc. 1) sobre as hipóteses de cancelamento vislumbradas pelo LAB:

Uma vez concedida tal autorização, os reguladores não deverão aplicar qualquer tipo de sanção ou penalidade às FinTechs, durante o período de vigência do programa, pelo exercício da

⁶ Sobre um caso de cancelamento de autorização por descumprimento do plano de negócios no período de averiguação, cf. o Parecer Jurídico 666/2017-BCB/PGBC, referido na nota de rodapé nº 3.

atividade autorizada. A forma primordial de atuação nesses casos se dará por meio da supervisão das FinTechs que participam do programa, seja por meio de auditoria dos modelos de negócio desenvolvidos pelas empresas ou pelos relatórios por elas enviados.

Importante notar, também, que os reguladores possuem a opção de **exigir [que] a atividade desenvolvida pela FinTech seja encerrada a qualquer tempo durante o período de vigência do *sandbox***, seja por conta de: **(i) eventual descumprimento dos termos da autorização pelo participante; (ii) existência de falhas graves no modelo de negócios desenvolvido; ou (iii) os riscos associados à atividade desenvolvida não serem compatíveis com o regime de autorização precária.** (Destques em negrito ausentes no original).

27. A princípio, e em tese, as hipóteses destacadas no parágrafo transcrito acima estariam compatíveis com situações de cancelamento de autorização, conforme a discussão proposta nos parágrafos 21 a 25, também acima. Convém destacar, apenas, que a primeira hipótese (eventual descumprimento dos termos da autorização) **não poderá coincidir com o mero descumprimento de normas legais ou regulamentares**, pois o cancelamento por esse motivo corre sério risco de ser anulado por falta de permissivo legal, uma vez que a consequência desfavorável para a infração de normas, conforme explanado acima, é a penalidade, e não o cancelamento.

28. Cumpre destacar que o cancelamento da autorização, ainda que não seja penalidade, é medida desfavorável ao participante, portanto deve ser acompanhada de contraditório, no qual o participante tenha a oportunidade de se manifestar sobre a decisão do Banco Central.

Possibilidade de concessão de alívios regulatórios aos participantes do *sandbox*

29. Sobre o tema dos alívios regulatórios, eis o que expõem as Diretrizes:

A princípio, a autorização precária pode eximir o participante do *sandbox* de cumprir todas as regulamentações expedidas pelo regulador para os participantes do mercado, condicionadas ao adimplemento das condições e obrigações contidas na referida autorização. Ainda assim, os reguladores podem exigir que os participantes do *sandbox* cumpram algumas regulamentações específicas, caso entendam que elas não prejudicam o desenvolvimento da atividade inovadora pelas *FinTechs* (é o caso, por exemplo, das regras de *suitability*, de modo a garantir que os produtos e serviços oferecidos sejam adequados ao perfil de risco do cliente).⁷ (Destques presentes no original).

30. Percebe-se que o alívio regulatório vislumbrado para o *sandbox* consiste, à primeira vista, na isenção, para os participantes do programa, do cumprimento de determinadas regras. Em termos jurídicos, os participantes do *sandbox* deixariam de compor o rol de sujeitos passivos das diversas regras aplicáveis à generalidade das instituições supervisionadas.

⁷ Esse parágrafo das Diretrizes corresponde ao art. 4º da minuta de ato normativo (doc. 2), *verbis*:
“Art. 4º Uma vez concedida tal autorização, os Órgãos Reguladores não deverão aplicar qualquer tipo de sanção ou penalidade às *FinTechs*, durante o período de vigência do programa, pelo exercício da atividade autorizada nos termos do Acordo de Aprovação para o *Sandbox*.”

31. Nesse ponto, há que se diferenciar as **competências normativas** das **competências executivas** no alcance do intento acima. Por um lado, as autoridades competentes para expedir normas sobre as atividades financeiras objeto do *sandbox* podem, no uso de sua discricionariedade, exercer juízo de valor sobre o maior ou menor risco da atividade e tornar inaplicáveis algumas ou todas as normas por elas expedidas ao conjunto dos participantes do programa. A título de comparação, normas com estrutura e finalidade semelhantes já estão em vigor e permitem a diferenciação das instituições financeiras em segmentos de maior e menor complexidade e risco e com carga regulatória proporcional a esses fatores.⁸

32. O alívio regulatório por meio da competência normativa encontra limite, naturalmente, no âmbito de competência da autoridade que edita o ato normativo. Nesse sentido, as autoridades administrativas, como o CMN e o Banco Central, somente podem pretender tornar inaplicáveis aos participantes do *sandbox* as normas que elas mesmas criaram ou que possam validamente criar. **As obrigações criadas pela lei em sentido estrito, isto é, pelo Poder Legislativo, ou aquelas criadas pelo Presidente da República, mediante medida provisória ou decreto, não podem ter seu âmbito de incidência alterado para excluir os participantes do programa.**

33. Para as regras criadas por outras autoridades⁹, e **cujo cumprimento seja fiscalizado pelo Banco Central**, é necessário fazer uso da discricionariedade ínsita às **competências executivas** da Autarquia. À luz do disposto no art. 19, § 1º, da Lei nº 13.506, de 2017,¹⁰ o Banco Central tem discricionariedade para conceder os mencionados alívios regulatórios, na medida em que pode deixar de instaurar processo administrativo sancionador nos casos em que considere baixa a lesão ao bem jurídico tutelado.¹¹

34. Para esses casos de menor gravidade, por assim dizer, o § 1º do art. 19 permite que o Banco Central não instaure processo administrativo sancionador desde que utilize outros instrumentos e medidas de supervisão que julgar mais efetivos, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da eficiência.

35. A avaliação sobre a gravidade ou o impacto da lesão sobre o bem jurídico é feita caso a caso, segundo a regulamentação em vigor,¹² mas é possível, em tese e em abstrato, que se estabeleça em ato normativo que as eventuais lesões praticadas pelos participantes do *sandbox* se enquadrarão

8 Cf. Resolução nº 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 para fins de aplicação proporcional da regulação prudencial.

9 O que inclui o Poder Legislativo (leis) e o Presidente da República (medidas provisórias e decretos).

10 “§ 1º O Banco Central do Brasil poderá deixar de instaurar processo administrativo sancionador se considerada baixa a lesão ao bem jurídico tutelado, devendo utilizar outros instrumentos e medidas de supervisão que julgar mais efetivos, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da eficiência.”

11 Por bem jurídico tutelado deve-se entender o interesse público cuja proteção a legislação almejou assegurar ao estabelecer as diversas regras de conduta das instituições supervisionadas pelo Banco Central.

12 V. art. 3º da Circular nº 3.857, de 14 de novembro de 2017:

“Art. 3º O Banco Central do Brasil considerará as seguintes diretrizes para deixar de instaurar processo administrativo sancionador:

I - baixa lesão ao bem jurídico tutelado; e

II - efetividade e eficiência do instrumento ou da medida de supervisão alternativo **utilizado** tanto para o saneamento da irregularidade administrativa quanto para dissuasão da reincidência.

§ 1º Constituem bens jurídicos tutelados, para fins desta Circular:

I - a estabilidade e a solidez do Sistema Financeiro Nacional, do Sistema de Consórcios e do Sistema de Pagamentos Brasileiro;

II - o regular funcionamento das instituições supervisionadas pelo Banco Central do Brasil; e

III - o adequado relacionamento das instituições supervisionadas pelo Banco Central do Brasil com clientes e usuários de produtos e de serviços financeiros.

§ 2º O grau de lesão ao bem jurídico tutelado deve ser **verificado, no caso concreto**, a partir da natureza, do alcance, da gravidade, da relevância, da reiteração da conduta irregular e da reincidência.” (grifos ausentes no original).

na categoria de baixa gravidade ou impacto. De fato, o § 5º¹³ do referido art. 19 confere ao Banco Central o poder de estabelecer diretrizes para a aplicação do disposto no § 1º do mesmo artigo, mas a configuração do ato normativo dependerá essencialmente das características e objetivos do programa de *sandbox*, que pendem de definição pela área de regulação. Naturalmente, eventual ato normativo que venha a fixar essas diretrizes deve ser precedido de estudos que fundamentem a conclusão de que as potenciais lesões praticadas no âmbito do *sandbox* são de baixa gravidade ou impacto e que os outros instrumentos ou medidas de supervisão, tais quais aqueles mencionados nas Diretrizes, são mais efetivos em coibi-las ou preveni-las.

36. Convém destacar que o § 1º do art. 19 aplica-se somente às regras cujo cumprimento seja fiscalizado pelo Banco Central, o que significa que o alívio regulatório feito por essa via (competência executiva) não alcança, a título de exemplo, obrigações decorrentes das leis de defesa do consumidor, a prática de crimes e infrações administrativas sujeitas à competência de outras autoridades públicas. Caso as lesões atinjam bens jurídicos protegidos por essas normas, os praticantes ficarão sujeitos à ação administrativa ou judicial das autoridades competentes para apurá-las, a menos que elas sejam envolvidas nos diálogos de autorização das atividades, para que possam exigir as salvaguardas que julgarem convenientes e conceder o alívio regulatório pertinente.

Rito de saída do *sandbox* e seleção de participantes

37. O programa de *sandbox* tem um fim determinado, seja pela obtenção da autorização definitiva pelo participante, seja pela sua saída do mercado, com a expiração do prazo de sua autorização inicial.

38. As Diretrizes mencionam que as formas de saída devem estar descritas no ato normativo que trata do *sandbox* e que deve existir um plano para que se retorne ao *status quo ante*, denominado “plano de contingência” na minuta de ato normativo.¹⁴ Parece-me que esses temas encontram-se inseridos no plexo de competências do CMN, quanto às instituições financeiras, e do Banco Central, quanto às instituições de pagamento. Para além disso, os apontamentos juridicamente relevantes, por ora, sobre o mérito dessas formas de saída são aqueles feitos acima relativamente ao cancelamento da autorização.

39. Também se menciona na consulta dúvida sobre competência do CMN e do Banco Central acerca de “outros pontos relacionados à seleção dos eventuais participantes do procedimento”. Observando-se os critérios presentes nas Diretrizes e na minuta de ato normativo,¹⁵ parece-me que

¹³ “§ 5º O Banco Central do Brasil estabelecerá diretrizes, em regulamentação, para a aplicação do disposto no § 1º deste artigo.”

¹⁴ “Art. 7º A pessoa jurídica interessada deverá apresentar as seguintes informações: [...] VII – **plano de contingência** para o caso de descontinuidade da atividade por qualquer motivo, incluindo o tratamento a ser dado aos clientes neste caso.
[...]

Art. 16. Ao fim do prazo do programa de *sandbox*, a pessoa jurídica deverá obter as licenças definitivas necessárias para o desenvolvimento de suas atividades, de modo que possa oferecer seus produtos e serviços financeiros a um número maior de clientes, nos termos da regulamentação vigente.

Parágrafo único. Caso não tenha interesse na obtenção das licenças, a pessoa jurídica deverá colocar em prática o seu **plano de contingências** para sair do mercado, nos termos do art. 7º, VII.” (Destques em negrito ausentes no original).

¹⁵ Os critérios seriam, essencialmente: (i) oferta no mercado nacional; (ii) inovação/novidade; (iii) prontidão para teste; (iv) potencial para beneficiar investidores ou o mercado como um todo, com a redução de custos; (v) capacidade técnica e financeira dos requerentes.

eles podem ser baixados pelo CMN ou pelo Banco Central, dentro de suas esferas de competência. No desenho dos critérios, é importante que se atente para a possibilidade de se criarem indicadores objetiva ou quantitativamente identificáveis, de forma a reduzir a subjetividade na avaliação e, para aqueles critérios em que isso não seja possível, que se preveja a tomada de decisão em colegiado (comissão, comitê etc.), que pode até conter membros da academia ou da iniciativa privada, como forma de se tornar a decisão menos pessoal e menos sujeita a questionamentos.

Sandbox intersetorial

40. Menciona-se nas Diretrizes que seria desejável a edição de um ato normativo comum a todos os reguladores envolvidos na iniciativa, bem como a participação conjunta dessas autoridades nas atividades do *sandbox*, o que incluiria o lançamento do edital de seleção, a expedição de autorizações, supervisão etc. de forma conjunta.

41. Não se vislumbra, de imediato, impedimento jurídico a que isso aconteça. Nada há na Constituição ou nas leis relevantes para o tema que proíba as entidades de cooperarem, até mesmo por meio da edição de atos normativos conjuntos. Ao contrário, esse comportamento é verdadeiramente incentivado pela Constituição, pois o princípio da cooperação está implícito na organização da administração pública, especialmente porque contribui para a concretização do princípio da eficiência, que pauta a atuação do Poder Público.

42. Dessa forma, está-se diante de questão relacionada à gestão, à coordenação de esforços e que merece ser explorada, a bem do sucesso efetivo do *sandbox*, isto é, do lançamento de produtos, serviços e modelos de negócio inovadores e que beneficiem o mercado nacional. Como não se pode saber de antemão qual configuração terá a inovação trazida pelo empreendedor para o *sandbox*, é inócua a tentativa de encaixá-la previamente nas categorias que separam os setores bancário, de pagamentos, de valores mobiliários ou de seguros. Mais sentido se vê em se permitir que as inovações adentrem um ou mais setores e possam ser testadas dessa forma. Isso tende a ser útil não somente para a sociedade, que pode receber um acréscimo de inovação no mercado financeiro, mas também para as autoridades reguladoras, que podem fazer aprimoramentos na legislação e nas formas de relacionamento entre si.

43. Quanto ao sigilo que cada entidade deve manter relativamente aos dados que obtém no exercício de suas atribuições, julgo que esse exame depende fundamentalmente do modelo adotado em eventual *sandbox* intersetorial. Conforme o modelo, as leis que regem os deveres de sigilo de cada autoridade reguladora¹⁶ podem oferecer mais ou menos barreiras ao intercâmbio de informações, de modo que, em vez da exploração de cenários com múltiplas variáveis, será mais eficiente o exame dos aspectos de sigilo de um modelo em concreto, à medida que as tratativas entre as autoridades reguladoras alcancem maior grau de maturidade.

¹⁶ A saber, a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, para o Banco Central e a CMV, e a Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007, para a Susep. Além disso, eventual intercâmbio de dados sigilosos pelas entidades deverá levar em consideração as regras da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, que, a partir de meados de 2020, disciplinará a proteção de dados pessoais, inclusive no âmbito do Poder Público.

44. Por fim, cumpre registrar, para fins da Portaria nº 100.620, de 13 de dezembro de 2018,¹⁷ que esta manifestação jurídica contém avaliação sobre o risco legal do Banco Central, de modo que deve ter seu acesso restrito em razão de informação protegida pelo sigilo profissional ou funcional de que trata o art. 7º, inciso II, da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994.¹⁸

CONCLUSÃO

45. Ante o exposto, pode-se concluir que:

- a) é possível a concessão de autorizações por tempo determinado e limitadas em escopo aos participantes do programa de *sandbox* regulatório;
- b) é possível prever-se o cancelamento de ofício da autorização concedida no âmbito do *sandbox*;
- c) o cancelamento da autorização, embora desfavorável ao interessado, não se confunde com a penalidade de cassação, ato vinculado à prática de infração pela instituição. Diante disso, deve-se atentar para a adequada definição das hipóteses de cancelamento, de modo que elas não se confundam com a mera prática de infrações pelos participantes do programa;
- d) o CMN e o Banco Central podem conceder alívios regulatórios aos participantes do *sandbox*, exercendo juízo de valor sobre o maior ou menor risco das atividades e tornando inaplicáveis algumas ou todas as normas **por eles expedidas** ao conjunto dos participantes do programa;
- e) o Banco Central tem discricionariedade para conceder alívio regulatório relativamente às regras cujo cumprimento seja **por ele fiscalizado**, com base no disposto no art. 19, §§ 1º e 5º, da Lei nº 13.506, de 2017, desde que se trate de caso de baixa lesão ao bem jurídico tutelado e que sejam utilizados outros instrumentos e medidas de supervisão mais efetivos perante a instituição fiscalizada. Para tanto, o ato normativo que venha a fixar as diretrizes para a aplicação do mencionado § 1º deve ser precedido de estudos que fundamentem a conclusão de que as potenciais lesões praticadas no âmbito do *sandbox* são de baixa gravidade ou impacto e que os outros instrumentos ou medidas de supervisão, tais quais aqueles mencionados nas Diretrizes, são mais efetivos em coibi-las ou preveni-las;
- f) os alívios regulatórios mencionados na alínea anterior não podem abranger regras cujo cumprimento não esteja sob a fiscalização do Banco Central, tais como as de Direito do Consumidor e as de Direito Penal;

¹⁷ Dispõe sobre a indicação do grau de acesso de pronunciamentos expedidos pela Procuradoria-Geral do Banco Central.

¹⁸ “Art. 7º São direitos do advogado: [...] II – a inviolabilidade de seu escritório ou local de trabalho, bem como de seus instrumentos de trabalho, de sua correspondência escrita, eletrônica, telefônica e telemática, desde que relativas ao exercício da advocacia;”

- g) o CMN e o Banco Central detêm competência para definir as formas de saída do programa de *sandbox*, bem como eventuais salvaguardas a serem observadas pelos participantes, a exemplo do “plano de contingência” mencionado nas Diretrizes;
- h) o CMN e o Banco Central detêm competência para dispor sobre os critérios e o procedimento de seleção dos participantes, devendo buscar elementos que permitam conferir objetividade e impessoalidade ao julgamento, a exemplo do uso de indicadores quantitativos e da tomada de decisão em colegiado, com participação de membros da academia ou da iniciativa privada;
- i) não há óbice a que se institua um programa intersetorial de *sandbox*, com a participação de CMN, Banco Central, CVM e Susep, no aspecto normativo (ato normativo conjunto), e dos três últimos, no aspecto executivo (edital de seleção conjunto, autorização conjunta, avaliações periódicas conjuntas etc.)

À consideração superior.

DANILO TAKASAKI CARVALHO

Procurador do Banco Central

Procuradoria Especializada de Consultoria em Regulação do Sistema Financeiro (PRNOR)

OAB/RJ 225.070

Brasília, 3 de junho de 2019.

De acordo.

2. Convém destacar que, dentre as salvaguardas vislumbradas para a concessão da autorização para funcionamento aos participantes do *sandbox*, deve-se considerar o dever de transparência e a adequada prestação de informações aos clientes das instituições, de modo que esses últimos tenham plena consciência de que estão a transacionar com uma instituição cujo regime jurídico difere das demais.

3. Com efeito, o caráter transitório e experimental do *sandbox* deve ser objeto de divulgação ostensiva e clara, a fim de assegurar que o processo de aprendizado e fomento relativo a produto ou serviço financeiro inovador desenvolva-se de forma legítima, sem prejuízo a direitos de clientes das instituições envolvidas no programa.

À Sra. Subprocuradora-Geral titular da Câmara de Consultoria em Regulação e Supervisão do Sistema Financeiro (CCiPG), em razão da matéria.

ALEXANDRE FORTE MAIA

Procurador-Chefe do Banco Central

Procuradoria Especializada de Consultoria em Regulação do Sistema Financeiro (PRNOR)

OAB/DF 20.935

De acordo.

Ao Sr. Procurador-Geral Adjunto.

WALKYRIA DE PAULA RIBEIRO DE OLIVEIRA

Subprocuradora-Geral do Banco Central

Câmara de Consultoria em Regulação e Supervisão do Sistema Financeiro (CCIPG)

OAB/DF 10.000

Aprovo o judicioso pronunciamento legal, com os acréscimos aportados pelo Procurador-Chefe da Procuradoria Especializada de Consultoria em Regulação do Sistema Financeiro (PRNOR) em seu despacho.

2. Ressalto, por relevante, que o estabelecimento de regime de *sandbox* por meio de ato infralegal, com vistas a propiciar o desenvolvimento de produto, serviço ou modelo de negócio inovador, está circunscrito às competências legalmente atribuídas ao ente regulador. Desse modo, apresenta-se juridicamente viável que pessoas jurídicas ainda não reguladas sejam autorizadas a funcionar tal como se estivessem inseridas em uma das categorias já previstas na legislação – instituição financeira ou instituição de pagamento, por exemplo, no que tange ao universo mais afeto ao CMN e ao Banco Central –, ou mesmo que instituições já reguladas possam obter autorização para testar produto, serviço ou modelo de negócio em evidência. Isso porque o monitoramento das atividades do participante do programa pelo ente regulador, inclusive para eventual cancelamento da autorização, depende justamente da relação de sujeição especial que decorre da regulamentação da legislação própria do sistema financeiro.

3. Com a autorização temporária, o novo entrante passa a estar sujeito ao arcabouço normativo editado pelo órgão regulador, que poderá aplicar aos participantes do programa certo alívio regulatório, o que não constituirá propriamente inovação, sendo certo que a regulação prudencial editada por CMN e pelo Banco Central já vem se pautando pela proporcionalidade, levando em conta o tipo de atividade desenvolvida e o nível de risco a ela associado. Como bem pontuou o parecerista, exemplo disso é a Resolução nº 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 para fins de aplicação proporcional da regulação prudencial.

4. A legislação mais moderna¹⁹ já vem consagrando preceito que parece se aplicar, ainda que por analogia, à sistemática do *sandbox*: a regulamentação assegurará a capacidade de inovação e

¹⁹ Cita-se, como referência, o art. 7º, especialmente seu parágrafo único, da Lei nº 12.865, de 2013:

a diversidade dos modelos de negócios, obviamente dentro de padrões mínimos de segurança, conforme abordagem baseada em risco.

5. Endosso, por fim, a recomendação para adoção de critérios que permitam conferir isenção e transparência ao processo de seleção de participantes do programa, podendo-se utilizar, por analogia, alguns princípios administrativos aplicáveis a outros processos em que há concorrência, em especial isonomia, impessoalidade, publicidade, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo, sempre que houver necessidade de limitação do número de participantes para manter o ambiente de experimentação controlado.

6. Quanto aos demais pontos do parecer, cumpre reiterar as conclusões lançadas, sem prejuízo de posterior exame jurídico de questões ainda em debate e de outras que possam surgir por ocasião da edição das normas de regência dos cenários a serem efetivamente testados.

Ao Procurador-Geral.

MARCEL MASCARENHAS DOS SANTOS
Subprocurador-Geral Adjunto do Banco Central
Seção de Consultoria e Representação Extrajudicial (PGA-1)
OAB/DF 31.580

(Segue despacho.)

Aprovo.

Ao Diretor de Regulação.

CRISTIANO COZER
Procurador-Geral do Banco Central
OAB/DF 16.400 – Matrícula 2.191.156-8

“Art. 7º Os arranjos de pagamento e as instituições de pagamento observarão os seguintes princípios, conforme parâmetros a serem estabelecidos pelo Banco Central do Brasil, observadas as diretrizes do Conselho Monetário Nacional:

I - interoperabilidade ao arranjo de pagamento e entre arranjos de pagamento distintos;

II - solidez e eficiência dos arranjos de pagamento e das instituições de pagamento, promoção da competição e previsão de transferência de saldos em moeda eletrônica, quando couber, para outros arranjos ou instituições de pagamento;

III - acesso não discriminatório aos serviços e às infraestruturas necessários ao funcionamento dos arranjos de pagamento;

IV - atendimento às necessidades dos usuários finais, em especial liberdade de escolha, segurança, proteção de seus interesses econômicos, tratamento não discriminatório, privacidade e proteção de dados pessoais, transparência e acesso a informações claras e completas sobre as condições de prestação de serviços;

V - confiabilidade, qualidade e segurança dos serviços de pagamento; e

VI - inclusão financeira, observados os padrões de qualidade, segurança e transparência equivalentes em todos os arranjos de pagamento.

Parágrafo único. A regulamentação deste artigo assegurará a capacidade de inovação e a diversidade dos modelos de negócios das instituições de pagamento e dos arranjos de pagamento.”