

Parecer 1.340/2025-BCB/PGBC

O parecer esclarece se os acessos concedidos por entes públicos ao CCS e ao DICT devem ser registrados no Sistema CAR, conforme a Resolução BCB 480/2025; conclui que esses acessos não configuram interesse convergente entre as partes exigido para enquadramento como parceria, mas apenas cumprimento de dever legal do BC; e afirma que não há necessidade de registro dessas relações jurídicas no Sistema CAR.

Leandro Sarai

Procurador do Banco Central

Juliana Marques Franca

Procuradora-Chefe do Banco Central, substituta

Chiarelly Moura de Oliveira

Subprocuradora-Geral do Banco Central

Parecer Jurídico 1.340/2025-BCB/PGBC
PE 297752

Brasília (DF), 12 de novembro de 2025.

Ementa: Consultoria administrativa. Departamento de Atendimento Institucional (Deati). Relação jurídica formada com a adesão de ente público aos Regulamentos de acesso ao Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS) e ao Diretório de Identificadores de Contas Transacionais (DICT). Resolução BCB nº 124, de 5 de agosto de 2021, e Resolução BCB nº 338, de 23 de agosto de 2023. Dúvida quanto à necessidade de registro dessa relação jurídica no Sistema de Cadastro de Colegiados, Acordos e Representantes do Banco Central do Brasil (Sistema CAR). Resolução BCB nº 480, de 4 de junho de 2025. Desnecessidade de registro. O acesso realizado com base nos referidos Regulamentos é feito no exclusivo interesse dos entes públicos legitimados. Não caracterização do interesse convergente necessário para enquadramento nos instrumentos de parceria (convênios e congêneres) previstos na Resolução BCB nº 480, de 2025. Pronunciamento ostensivo ou não sujeito a restrição de acesso.

Senhora Procuradora-Chefe,

ASSUNTO

O Departamento de Atendimento Institucional (Deati), por meio do despacho 34773/2025-BCB/Deati (doc. 6) questiona se seria necessário registrar no *Sistema de Cadastro de Colegiados, Acordos e Representantes do Banco Central do Brasil (Sistema CAR)* os acessos que são realizados no *Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS)* e no *Diretório de Identificadores de Contas Transacionais (DICT)*.

Segundo esclarece no despacho 34762/2028-BCB/DEATI (doc. 5):

“Trata-se de consulta à Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil (PGBC) acerca do registro no Sistema CAR (Cadastro de Colegiados, Acordos e Representantes do BC) dos acessos concedidos pelo Deati (Departamento de Atendimento Institucional) aos órgãos públicos aos dados constantes no CCS (Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro) e DICT (Diretório de Identificadores de Contas Transacionais), ao amparo das Resoluções nº 124, de 05/08/2021 e nº 338, de 23/08/2023.

2. O Sistema CAR está disponível no ambiente da Intranet para, conforme previsto na Resolução nº 480, de 04/06/2025, registrar as informações sobre acordos, convênios, colegiados e representantes entre o Banco Central do Brasil e outras instituições.

3. Utilizando as definições das Resoluções 124 e 338, o Deati já concedeu 105 acessos aos dados do CCS e 64 aos dados do DICT. Cada concessão possui rito específico de recebimento de ofício com solicitação de adesão à Resolução por parte do órgão interessado, análise da documentação enviada e, cumprida todas as exigências, envio de ofício dessa Autarquia deferindo o pleito.

4. Agora, de 3 a 14/11, o Sistema CAR passará pelo período de conformidade, em que os departamentos do Banco Central deverão verificar se todos os acordos, representantes e colegiados de sua área estão

corretamente cadastrados. Esse cadastro tem, inclusive, a obrigatoriedade de inclusão de documento ou documentos relacionados a cada registro.

5. As especificidades do processo de concessão de acesso ao CCS e DICT trouxeram para o Deati dificuldades em seu enquadramento na Resolução 480, dificuldades essas reforçadas em conversa com o representante da Secre/Segov durante tratativas para a realização da nossa conformidade no Sistema, uma vez que não existe um convênio bilateral assinado entre as partes que possa ter seu inteiro teor publicizado.

6. Diante disso, submetemos à PGBC os seguintes questionamentos:

a) Os acessos aos dados do CCS e DICT concedidos pelo Deati, ao amparo das Res. 124 e 338, são abarcados pela Res. 480 e, conseqüentemente, passíveis de registro no Sistema CAR? Em caso afirmativo, qual é a sua “classificação” frente às definições trazidas pelo art. 2º da citada Res. 480?

b) Caso esse registro no Sistema CAR seja obrigatório, quais (ou qual) documentos deverão ser anexados ao CAR para a sua comprovação?”

2. É o relatório.

APRECIÇÃO

3. A Resolução BCB nº 480, de 4 de junho de 2025, “estabelece procedimentos relacionados à celebração de convênios, acordos e instrumentos congêneres entre o Banco Central do Brasil e outras instituições, à designação formal de seus representantes em relacionamentos institucionais e ao registro dessas informações.”

4. De forma mais específica, o art. 1º, inciso III, prevê que ela dispõe sobre “o registro das informações sobre acordos, convênios, colegiados e representantes no Sistema de Cadastro de Colegiados, Acordos e Representantes do Banco Central do Brasil – Sistema CAR, disponível no ambiente da intranet do Banco Central do Brasil.”

5. O registro é tratado expressamente no art. 12 e nos arts. 25 a 27:

“Art. 12. O componente responsável deve providenciar a publicação do instrumento ou do aditivo no meio oficial de publicidade da administração pública, assim como no sítio eletrônico do Banco Central do Brasil, conforme a legislação vigente, bem como o registro no Sistema CAR.

[...]

Art. 25. Cabe ao titular do componente responsável indicar o editor titular e o suplente de sua unidade à Secretaria de Governança, Articulação e Monitoramento Estratégico – Segov.

Art. 26. Cabe ao editor do componente responsável efetuar tempestivamente os registros referentes a convênios, acordos, instrumentos congêneres, colegiados e representantes no Sistema CAR, bem como suas atualizações.

Parágrafo único. As instruções para registro no Sistema CAR devem ser consultadas no Manual do Usuário, disponibilizado na intranet.

Art. 27. Os titulares e os editores dos componentes responsáveis devem atender a solicitações relacionadas ao Sistema CAR oriundas da Segov, ou geradas automaticamente pelo sistema, no prazo de até trinta dias contados da solicitação.”

6. Para o que interessa aqui, fica claro nessa Resolução BCB nº 480, de 2025, que o registro é específico para convênios, acordos e instrumentos congêneres. Esses instrumentos são definidos no art. 2º:

“Art. 2º Para os fins do disposto nesta Resolução, são adotadas as seguintes definições:

I - acordo de adesão: instrumento de cooperação para a execução de ações de interesse recíproco e em mútua colaboração, a título gratuito, sem transferência de recursos ou doação de bens, no qual o objeto e as condições da cooperação são previamente estabelecidos por órgão ou por entidade da administração pública federal;

II - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;

III - acordo de cooperação técnica – ACT: instrumento de cooperação para a execução de ações de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração, a título gratuito, sem transferência de recursos ou doação de bens, no qual o objeto e as condições da cooperação são ajustados de comum acordo entre as partes;

IV - acordo de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação: instrumento jurídico celebrado por instituição científica, tecnológica e de inovação – ICT com instituições públicas ou privadas para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo, sem transferência de recursos financeiros públicos para o parceiro privado, observado o disposto no art. 9º da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004;

[...]

IX - contrato de repasse: instrumento de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros é processada por intermédio de instituição ou de agente financeiro oficial federal que atue como mandatário da União;

X - convênio: instrumento que, na ausência de legislação específica, dispõe sobre a transferência de recursos financeiros provenientes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração;

XI - convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação: instrumento jurídico celebrado entre os órgãos e as entidades da União, as agências de fomento e as ICTs públicas e privadas para execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, com transferência de recursos financeiros públicos, observado o disposto no art. 9º-A da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004;

XV - termo aditivo: ajuste que tenha por objetivo a modificação de instrumento já celebrado;

XVI - termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros;

XVII - termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros;

XVIII - termo de outorga: instrumento jurídico utilizado para concessão de bolsas, de auxílios, de bônus tecnológico e de subvenção econômica; e

XIX - termo de parceria: instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como organizações da sociedade civil de interesse público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.”

7. O que há em comum nos instrumentos acima é o interesse convergente em um objeto, para o qual os parceiros colaboram de modo recíproco.

8. O Sistema CAR não foi instituído para o controle de todo e qualquer ajuste firmado pelo Banco Central do Brasil. O próprio Manual desse Sistema exclui sua aplicabilidade aos contratos administrativos (doc. I, item 1).

9. No Direito Administrativo, é comum a distinção entre ajustes em que as partes possuem interesses contrapostos e ajustes em que as partes possuem interesses comuns. Os ajustes em que as partes possuem interesses contrapostos normalmente são classificados como “contratos”. Já os ajustes em que as partes possuem interesses comuns eram normalmente referidos pelo nome genérico de “convênio, acordo ou ajuste”, conforme previa o revogado §1º do art. 48 do Decreto nº 93.872, de 1986:

“Art. 48. Os serviços de interesse recíproco dos órgãos e entidades de administração federal e de outras entidades públicas ou organizações particulares, poderão ser executados sob regime de mútua cooperação, mediante convênio, acordo ou ajuste.

§ 1º Quando os participantes tenham interesses diversos e opostos, isto é, quando se desejar, de um lado, o objeto do acordo ou ajuste, e de outro lado a contraprestação correspondente, ou seja, o preço, o acordo ou ajuste constitui contrato.”

10. Ultimamente parece que o termo mais amplo para esse tipo de ajustes seria “parceria”. A substituição do termo “convênio” pelo termo “parceria” decorre principalmente do fato de o art. 84 e o art. 84-A da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, terem reservado o uso da palavra “convênio” para um tipo de ajuste muito específico¹. Além disso, é controvertido afirmar que contratos envolvem interesses contrapostos, uma vez que isso não parece ocorrer no caso dos contratos de constituição de sociedade e de associação².

II. De acordo com as normas citadas anteriormente, o que parece caracterizar o interesse comum seria o fato de ambas as partes terem interesse na mesma prestação, no mesmo objeto. Conceitualmente, o interesse pode significar simplesmente o direcionamento do querer. Juridicamente interesse público representa a manifestação de vontade estatal positivada, ou seja, expressa no ordenamento jurídico³.

¹ “Art. 84. Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Parágrafo único. São regidos pelo art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, convênios: I - entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas; II - decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3º. Art. 84-A. A partir da vigência desta Lei, somente serão celebrados convênios nas hipóteses do parágrafo único do art. 84.” Vide CABRAL, F. G.; SARAI, L. **Manual de Direito Administrativo**. 4.ed. Leme/SP: Mizuno, 2025, p.563-568.

² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p.615.

³ CABRAL, F. G.; SARAI, L. **Manual de Direito Administrativo**. 4.ed. Leme/SP: Mizuno, 2025, p.138.

12. Mas há uma sutil diferença entre essa perspectiva de interesse público e aquela estampada nas referidas normas que conceituam os ajustes congêneres de convênios.

13. É que a concepção de interesse público abarca tanto direitos quanto deveres. Dito de outra forma, tanto a prática de um ato para cumprir um dever jurídico quanto o exercício de um direito são manifestações estatais conforme o interesse público.

14. Mas, quando se menciona “interesse” nas normas que tratam das parcerias, o que está em foco é a perspectiva da satisfação de direito e não o cumprimento de dever. Ou seja, é uma concepção mais restrita do termo interesse. Ela está mais ligada à noção daquilo que beneficia a parte interessada.

15. Em um contrato administrativo, por exemplo, é óbvio que está de acordo com o interesse público a necessidade de o ente público cumprir seus deveres previstos no contrato, ou seja, efetuar os pagamentos devidos. Mas o que efetivamente interessa ao ente público no contrato é a contraprestação pelo pagamento. Tanto é verdade que o ente público troca o dinheiro público pelo objeto da contratação, seja ele um bem ou um serviço.

16. Da mesma forma, nas parcerias, não há dúvida de que o cumprimento dos deveres do Poder Público estabelecidos nos instrumentos desses ajustes está de acordo com o interesse público. Mas o interesse mencionado nas normas que regem as parcerias diz respeito àquilo que efetivamente beneficia o Poder Público ou, mais especificamente, àquilo que tem direito. Por exemplo, suponha-se que o Poder Público firme uma parceria para a realização de uma pesquisa científica concedendo acesso a um cadastro que possui para que um pesquisador parceiro desenvolva um programa que permita detectar algum padrão que será útil na detecção de irregularidades no exercício do poder de polícia. No instrumento de parceria constará que o Poder Público tem o dever de conceder o acesso ao cadastro. Mas o interesse do Poder Público nesse exemplo é de obter o programa que lhe permitirá aprimorar o trabalho de fiscalização. Quando o instrumento estabelece o dever de o pesquisador entregar o programa ao Poder Público, o Poder Público passa a ter o direito de exigir o cumprimento desse dever.

17. A partir dessas premissas, a solução da consulta depende de verificar se a relação jurídica firmada entre o Banco Central do Brasil e os entes que acessam o Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS) e o Diretório de Identificadores de Contas Transacionais (DICT) se enquadra nos conceitos daqueles instrumentos de parceria.

DO CCS

18. O acesso ao CCS é regido pela Resolução BCB nº 124, de 5 de agosto de 2021. Ele foi instituído para dar cumprimento ao art. 10-A da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1988:

“Art. 10-A. O Banco Central manterá registro centralizado formando o cadastro geral de correntistas e clientes de instituições financeiras, bem como de seus procuradores.”

19. Isso é confirmado pela informação contida no site da autarquia, segundo a qual “O CCS visa a dar cumprimento ao previsto no Artigo 10A da Lei de Lavagem de Dinheiro nº 9.613, de 03/03/1998, conforme texto incluído pelo Artigo 3º da Lei nº 10.701, de 09/07/2003”⁴.

20. Enquanto o acesso ao CCS é tratado pela Resolução BCB nº 124, de 2021, o CCS em si é regido pela Resolução BCB nº 179, de 19 de janeiro de 2022⁵.

21. Embora o CCS tenha sido instituído para o fim específico de atender à determinação da Lei nº 9.613, de 1998, ele possui informações que podem ser úteis para que determinados agentes cumpram seus deveres ou exerçam seus direitos. Daí que, no caso concreto, havendo permissão legal, esses sujeitos podem ter acesso a determinados dados do CCS, ainda que esse acesso não tenha relação com atividades de prevenção e combate aos ilícitos tratados na Lei nº 9.613, de 1998.

22. É por isso que o Anexo II à Resolução BCB nº 124, de 2021, exige indicação do fundamento legal para o acesso. Apenas a título de exemplo, o art. 195 do Código Tributário Nacional prevê:

“Art. 195. Para os efeitos da legislação tributária, não têm aplicação quaisquer disposições legais excludentes ou limitativas do direito de examinar mercadorias, livros, arquivos, documentos, papéis e efeitos comerciais ou fiscais, dos comerciantes industriais ou produtores, ou da obrigação destes de exibí-los.”

23. Como o CCS pode indicar instituições em que determinado contribuinte possui contas, essa informação pode ajudar a fiscalização tributária a encontrar movimentações financeiras desse contribuinte.

24. Por outro lado, como o CCS possui informações sigilosas, é necessário haver algum controle para que, por um lado, somente quem possua direito possa acessar referido cadastro. Por outro, como o Banco Central do Brasil é responsável por manter esse cadastro, o controle de acesso é também uma forma de resguardar a autarquia caso haja algum ilícito perpetrado por sujeito que, conquanto possua direito de acesso, pratique algum abuso.

25. Assim, o Regulamento de acesso ao CCS impõe ao interessado que declare expressamente que se obriga a utilizar a informação obtida apenas para fins lícitos.

26. Segundo o art. 2º da Resolução BCB nº 124, de 2021, o acesso com amparo nessa Resolução “somente poderá ser concedido aos entes públicos com atribuições legais de persecução penal, de controle ou de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido.”

27. Quando um interessado firma o termo de adesão previsto no Anexo III da Resolução BCB nº 124, de 2021, esse sujeito possui interesse em acessar informação contida no CCS. Pegando o exemplo dos autos, a Prefeitura Municipal de Camaragibe firmou o requerimento de acesso e informou que necessitava das informações para realizar fiscalização (doc. 2)

⁴ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/meubc/cadastroclientes> Acesso em 9 nov. 2025.

⁵ “Consolida e revisa normas sobre o Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS).”

28. Nesse exemplo, é evidente que o Banco Central do Brasil não possui interesse específico a ser satisfeito com a fiscalização que a Prefeitura Municipal de Camaragibe irá realizar. Dito de outra forma, não há interesse comum e convergente. O acesso somente é concedido porque, se o ente público municipal possui direito de acesso, o Banco Central do Brasil, juridicamente, possui o dever de conceder o acesso.

29. Por isso, não há enquadramento dessa hipótese nos conceitos relativos a acordos, convênios e instrumentos congêneres.

30. Por conseguinte, nesse exemplo, não haverá necessidade de efetuar o registro no CAR.

DO DCTI

31. O Diretório de Identificadores de Contas Transacionais (DICT) é regido pela Resolução BCB nº 338, de 23 de agosto de 2023⁶.

32. De acordo com o art. 2º dessa Resolução, o acesso às informações desse Diretório “somente poderá ser concedido aos entes públicos com atribuições legais de persecução penal, de controle ou de apuração de irregularidades em que o titular dos dados estiver envolvido.”

33. O DICT é conceituado no inciso VIII do art. 3º do Regulamento Anexo à Resolução BCB nº 1, de 12 de agosto de 2020:

Art. 3º Para os efeitos deste Regulamento, as expressões e os termos relacionados são assim definidos:

[...]

VIII - Diretório de Identificadores de Contas Transacionais (DICT): componente do Pix que armazena chaves Pix vinculadas às informações sobre os usuários finais e suas correspondentes contas transacionais, com a finalidade de facilitar o processo de iniciação de transações de pagamento pelos usuários pagadores, de mitigar o risco de fraude em transações no âmbito do Pix e de suportar funcionalidades que contribuem para o bom funcionamento do arranjo;”

34. Assim, o DICT foi constituído como mecanismo necessário ao funcionamento do Pix. Apesar disso, as informações nele contidas podem contribuir para o exercício das funções públicas de alguns entes, que possuem direito de acesso a elas.

35. É por esse motivo que foi editada a Resolução BCB nº 338, de 2023, para regular esse acesso.

36. Dessa forma, se um ente público acessa o DICT com base na aludida Resolução, esse acesso é feito no cumprimento de suas competências legais. Parece óbvio que o interesse público do Banco Central do Brasil ao permitir o acesso em nada se confunde com o interesse que deve estar presente em instrumentos de parcerias.

⁶ “Institui procedimentos para acesso de entes públicos aos dados vinculados às chaves Pix armazenadas no Diretório de Identificadores de Contas Transacionais (DICT) e divulga Regulamento para adesão dos interessados.”

37. Por isso, o raciocínio desenvolvido no tópico anterior relativo ao CCS se aplica inteiramente ao DICT.

RESSALVA

38. Apenas por cautela, cabe salientar que não se afasta, em tese, a possibilidade de que o acesso ao CCS e ao DICT seja efetuado por um sujeito para atingimento de um interesse que seja convergente com o interesse Banco Central do Brasil. É o caso do exemplo dado acima em que o acesso é feito para fins de pesquisa acadêmica buscando resultado de interesse da autarquia. Já houve caso real submetido à consulta da Procuradoria-Geral do Banco Central nesse sentido⁷.

39. Nesse caso, em princípio, parece necessário haver o registro no CAR. Mas, de todo modo, o acesso nessa hipótese não estaria amparado nem na Resolução BCB nº 124, de 2021, nem na Resolução BCB nº 338, de 2023.

CONCLUSÃO

40. Ante o exposto, o acesso ao CCS e ao DICT, com base na Resolução BCB nº 124, de 2021, e na Resolução BCB nº 338, de 2023, nos exemplos dados na consulta, é efetuado no interesse do ente público que efetua o acesso e não no interesse do Banco Central do Brasil. Por esse motivo, a relação jurídica formada entre o Banco Central do Brasil e esses entes públicos não apresenta o interesse comum ou convergente necessário para o enquadramento nos conceitos dos instrumentos de parceria previstos na Resolução BCB nº 480, de 2025.

41. Portanto, nesses casos, não é necessário o registro dessa relação jurídica no CAR.

42. Apenas por cautela, cabe ressaltar que não se afasta, em tese, que em determinado caso concreto haja acesso aos referidos cadastros no interesse do Banco Central do Brasil. Mas, em princípio, tal acesso não se basearia nem na Resolução BCB nº 124, de 2021, nem na Resolução BCB nº 338, de 2023.

43. Por esse motivo, ficam prejudicadas as demais questões formuladas na consulta.

⁷ Parecer Jurídico 46/2023-BCB/PGBC (PE 219301), de Leandro Sarai, com despacho de Chiarelly Moura de Oliveira.

À sua consideração,

LEANDRO SARAI
Procurador do Banco Central
Procuradoria Especializada de Consultoria Administrativa (PRADM)
OAB/SP 189.410

De acordo.

À Subprocuradora-Geral.

JULIANA MARQUES FRANCA
Procuradora-Chefe Substituta
Procuradoria Especializada de Consultoria Administrativa (PRADM)
OAB/DF 27.865

(Segue despacho.)

Aprovo.

Ao Deati.

CHIARELLY MOURA DE OLIVEIRA
Subprocuradora-Geral do Banco Central
Câmara de Consultoria Administrativa (CC₃PG)
OAB/DF 60.743