

## **Nota Jurídica 3.933/2018-BCB/PGBC**

Nota Jurídica que examina dúvida apresentada pelo Departamento de Controle e Análise de Processos Administrativos Sancionadores (Decap) do Banco Central a respeito da incidência de sigilo sobre as propostas de celebração de Termo de Compromisso, nos termos do art. 13 da Lei 13.506, de 13 de novembro de 2017.

**Fernanda Quintas Vasconcelos**

Procuradora do Banco Central

**Eliane Coelho Mendonça**

Procuradora-Chefe do Banco Central

**Walkyria de Paula Ribeiro de Oliveira**

Subprocuradora-Geral do Banco Central

Nota Jurídica 3933/2018-BCB/PGBC  
S/ Proc.

Brasília, 18 de dezembro de 2018.

*Ementa: Procuradoria Especializada de Consultoria em Supervisão do Sistema Financeiro (PRSUP). Consulta do Departamento de Controle e Análise de Processos Administrativos Sancionadores (Decap). Incidência de sigilo sobre as propostas de celebração de Termo de Compromisso (TC). Solicitação de informações por parte do Ministério Público Federal (MPF). Conclusões dos trabalhos de fiscalização. Art. 13 da Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017. Fornecimento de informações somente sobre TC celebrado.*

Senhora Procuradora-Chefe,

Trata-se de consulta apresentada pelo Departamento de Controle e Análise de Processos Administrativos Sancionadores (Decap) por e-mail, na qual é apresentada dúvida jurídica relacionada à existência de sigilo legal sobre as propostas de celebração de Termo de Compromisso (TC).

2. De acordo com o Decap, o Banco Central do Brasil (BCB) recebeu um documento do Ministério Público Federal (MPF) em São Paulo, no qual são solicitadas cópias de conclusões de trabalhos de fiscalização, relacionados a cobranças de tarifas comunicadas anteriormente pelo Departamento de Supervisão de Conduta (Decon) ao MPF. Na missiva, o MPF solicita ainda as seguintes informações: eventual cessação de cobranças indevidas; total dos valores indevidamente cobrados; aplicação de eventuais penalidades e eventual ressarcimento dos valores indevidamente cobrados.

3. Destaca o Decap que não houve menção ou questionamento, por parte do MPF, sobre a existência de proposta de termo de compromisso relacionada ao tema. Todavia, o Decon teria adicionado ao PE despacho no qual informa que a cobrança de tarifas havia cessado e que duas das instituições mencionadas pelo MPF no documento apresentado possuem propostas de TC em análise no Decap, e que nesses documentos deveriam constar as demais informações solicitadas.

4. Ato contínuo, os autos do PE foram enviados ao Decap para complementação da informação e posterior encaminhamento à Assessoria Parlamentar (Aspar), para resposta ao requerente. Nesse contexto, o Decap apresenta as seguintes considerações, ao encaminhar a demanda para esta Procuradoria:

Na nossa avaliação, considerando o disposto no art. 13, §§1º e 3º, da Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017, a proposta de termo de compromisso é sigilosa e o MP apenas poderá requisitar informações ao BCB ou o acesso a suas bases de dados sobre os termos de compromisso CELEBRADOS. Portanto, estaríamos violando o dever de sigilo se viermos a informar ao MP a existência de proposta de termo de compromisso. Adequado seria nos restringirmos ao quanto solicitado pelo MP.

5. É o relatório. Passa-se à análise.

6. O cerne da presente consulta reside em descobrir se podem ser fornecidas ao MPF informações acerca de propostas de TC que ainda estão tramitando nesta Autarquia. Por pertinente, segue abaixo o conteúdo do art. 13 da Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017:

Art. 13. O termo de compromisso será publicado, de forma clara e suficiente para compreensão de suas cláusulas, no sítio eletrônico do Banco Central do Brasil, no prazo de 5 (cinco) dias, contado de sua assinatura.

§ 1º A proposta de termo de compromisso será sigilosa.

§ 2º O disposto nesta Seção não prejudica o dever legal do Banco Central do Brasil de realizar comunicação ao Ministério Público e aos demais órgãos públicos competentes, nos termos do art. 9º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001.

§ 3º O Ministério Público, no uso de suas atribuições legais, poderá requisitar informações ao Banco Central do Brasil ou o acesso a suas bases de dados sobre os termos de compromisso celebrados pelo Banco Central do Brasil.

7. Em uma primeira leitura da norma, conclui-se que incide sigilo legal sobre a proposta de TC, previsto expressamente pelo § 1º do dispositivo. Todavia, a leitura dos §§ 2º e 3º pode levar o intérprete a apresentar dúvidas sobre se tal sigilo seria oponível também ao Ministério Público. É necessário então compatibilizar a interpretação do § 1º com os §§ 2º e 3º, para então responder de forma completa ao questionamento apresentado pelo Decap.

8. Sobre a interpretação das normas, o autor Carlos Maximiliano<sup>1</sup> bem leciona que “as expressões do Direito interpretam-se de modo que não resultem frases sem significação real, vocábulos supérfluos, ociosos, inúteis”, acrescentando “que sempre se deve atribuir a cada uma a sua razão de ser, o seu papel, o seu significado, a sua contribuição para precisar o alcance da regra positiva”.

9. Como o intérprete da norma deve partir do pressuposto de que não há palavras inúteis em seu texto, a chave para responder à presente consulta, compatibilizando-se os parágrafos do referido art. 13, encontra-se em um vocábulo presente no § 3º, pois a norma determina que o Ministério Público pode requisitar informações, e ainda acessar as bases de dados do BCB, apenas em relação a TCs **celebrados**. Ora, se a proposta é sigilosa (segundo o § 1º) e se o Ministério Público apenas pode requisitar informações acerca de TCs celebrados, é impossível adotar-se conclusão diversa da apontada pelo Decap, no sentido de que não devem ser fornecidas ao MPF as informações acerca de propostas de TC em exame no BCB.

10. Por sua vez, o § 2º do dispositivo legal em referência buscou destacar que o disposto na Seção IV da Lei, que trata de TC, não afasta a obrigação legal do BCB no sentido de comunicar ao MP e aos outros órgãos competentes as irregularidades e os ilícitos administrativos de que tenha conhecimento, ou indícios de sua prática, anexando os documentos pertinentes, conforme estabelece o art. 9º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001<sup>2</sup>. Todavia, justamente por também dever ser lido em conjunto com os outros dispositivos, a norma do § 2º não afasta o sigilo da proposta determinado pelo § 1º nem o fato de o § 3º prever que apenas em relação a TCs celebrados o Ministério Público tem o poder de requisitar informações. Assim, ainda que haja a comunicação de indícios de crime ou de irregularidade administrativa, o BCB não está autorizado a informar sobre a existência de negociação em curso ou os seus termos.

<sup>1</sup> Maximiliano, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1996. Pág. 204.

<sup>2</sup> Art. 9º Quando, no exercício de suas atribuições, o Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários verificarem a ocorrência de crime definido em lei como de ação pública, ou indícios da prática de tais crimes, informarão ao Ministério Público, juntando à comunicação os documentos necessários à apuração ou comprovação dos fatos.

§ 1º A comunicação de que trata este artigo será efetuada pelos Presidentes do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários, admitida delegação de competência, no prazo máximo de quinze dias, a contar do recebimento do processo, com manifestação dos respectivos serviços jurídicos.

§ 2º Independentemente do disposto no caput deste artigo, o Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários comunicarão aos órgãos públicos competentes as irregularidades e os ilícitos administrativos de que tenham conhecimento, ou indícios de sua prática, anexando os documentos pertinentes.

11. No mais, como argumento de reforço, cumpre tecer algumas palavras sobre o instituto TC e o sigilo de sua proposta. A possibilidade de o BCB firmar TC surgiu no ordenamento jurídico com o art. 11 da Lei nº 13.506, de 2017, o qual estabelece que a Autarquia, em seu juízo de conveniência e oportunidade, devidamente fundamentado, com vistas a atender ao interesse público, poderá deixar de instaurar ou suspender, em qualquer fase que preceda a tomada da decisão de primeira instância, o processo administrativo destinado à apuração de infração prevista no capítulo da Lei ou nas demais normas legais e regulamentares cujo cumprimento lhe caiba fiscalizar se o investigado assinar TC.

12. Pode-se dizer que, quando há a celebração de TC, o BCB e a parte resolvem fazer um acordo, na forma permitida pela Lei e pela regulamentação, no qual o BCB abre mão de fazer seu juízo definitivo sobre a ocorrência de uma infração - o que ocorreria no âmbito de um processo administrativo sancionador - e o particular celebrante abre mão de poder provar sua inocência ou a não ocorrência daquela irregularidade.

13. Em relação ao sigilo nesse tipo de instrumento, existe normatização similar na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, que trata do instituto denominado compromisso de cessação da prática, que pode ser firmado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em situações no seu âmbito de competência. A Lei nº 12.529, de 2011, determina que a proposta do compromisso de cessação da prática poderá ter caráter confidencial e que o termo de compromisso de cessação da prática terá caráter público<sup>3</sup>. Tais normas possuem a função de incentivar que o administrado ofereça a proposta de fazer o acordo com a Administração Pública para cessar a prática indevida, uma vez que ele tem a garantia de que, caso o termo não seja firmado, o que ele apresentou como proposta não será divulgado.

14. Nesse contexto, negar o sigilo da proposta de TC, além de afrontar ao § 1º do art. 13 da Lei nº 13.506, de 2017, seria um grande desincentivo para a utilização do instituto, uma vez que a previsão de sigilo pelo legislador tem a finalidade de assegurar ao proponente de TC que ele não será exposto desnecessariamente durante a tramitação de uma proposta, que pode culminar na não celebração do acordo.

15. Portanto, incide sigilo legal sobre a proposta de celebração de TC, o que faz com que, na situação narrada no e-mail do Decap, seja inadequado que o MPF seja informado que existem propostas de celebração de TC em análise no Decap.

16. Por fim, considera-se que deve a área técnica retirar do processo eletrônico no qual a dúvida ocorreu, e que trata de solicitação de informações do Ministério Público, qualquer documento que faça referência à existência de TCs relacionados ao tema, já que o teor do processo eletrônico poderia ser solicitado pelo Ministério Público, e o fornecimento da mera informação no sentido de que existem propostas em tramitação seria quebrar o sigilo imposto pelo § 1º do art. 13 da Lei nº 13.506, de 2017.

---

3 Destaca-se que a Lei nº 13.506, de 2017, no caso do TC, já previu o caráter sigiloso da proposta. Por outro lado, a Lei nº 12.529, de 2011, estabeleceu que a proposta pode ser sigilosa.

À consideração de Vossa Senhoria.

**FERNANDA QUINTAS VASCONCELOS**

Procuradora do Banco Central  
Procuradoria Especializada de Consultoria em Supervisão do Sistema Financeiro (PRSUP)  
OAB/PE 26.783

De acordo.  
Ao Decap.

**ELIANE COELHO MENDONÇA**

Procuradora-Chefe  
Procuradoria Especializada de Consultoria em Supervisão do Sistema Financeiro (PRSUP)  
OAB/MG 78.456