

## **Parecer Jurídico 66/2021-BCB/PGBC**

Parecer que examina a possibilidade de o Banco Central celebrar Termo de Compromisso (TC) conjuntamente com outras entidades da Administração Pública, observadas as respectivas esferas de atuação, em relação a uma mesma ocorrência ou conduta praticada pelo administrado.

**Humberto Cestaro Teixeira Mendes**

Procurador do Banco Central

**Márcio Rafael Silva Laeber**

Procurador-Chefe do Banco Central, Substituto

**Walkyria de Paula Ribeiro de Oliveira**

Subprocuradora-Geral do Banco Central

Parecer Jurídico 66/2021-BCB/PGBC  
PE 182423

São Paulo, 3 de fevereiro de 2021.

*Ementa: Procuradoria Especializada de Consultoria em Supervisão do Sistema Financeiro (PRSUP). Consulta formulada pelo Departamento de Gestão Estratégica e Supervisão Especializada (Degef), na qual questiona a possibilidade de o Banco Central celebrar Termo de Compromisso (TC) conjuntamente com outras entidades da Administração Pública, observadas as respectivas esferas de atuação. Caráter discricionário da decisão sobre a celebração de TC. Possibilidade de o Banco Central acordar as condições do TC, conforme as circunstâncias do caso concreto. Art. 11, caput e inciso III, da Lei nº 13.506, de 2017. Possibilidade jurídica de celebração de TC entre o Banco Central e outras entidades administrativas, conjuntamente. Necessidade de observância das competências legais de cada ente administrativo e das exigências legais a respeito da celebração do compromisso. Necessidade de a contribuição pecuniária prevista em TC ser recolhida ao Banco Central. Repartição, entre o Banco Central e outras entidades administrativas, das obrigações de recepção e análise de documentos apresentados pelos compromitentes, no caso de celebração conjunta de TC. Necessidade de obtenção do consentimento expresso do proponente, para que haja o fornecimento, a outras entidades administrativas, de dados relativos a proposta de TC, em razão do sigilo previsto no art. 13, § 1º, da Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017. Grau de acesso da manifestação: pronunciamento ostensivo ou não sujeito a restrição de acesso (art. 3º, §1º, da Portaria nº 100.620, de 13 de dezembro de 2018).*

Senhor Procurador-Chefe,

## ASSUNTO

Trata-se de consulta formulada pelo Departamento de Gestão Estratégica e Supervisão Especializada (Degef), na qual questiona a possibilidade de o Banco Central “celebrar Termo de Compromisso (TC), conjuntamente com outros órgãos da Administração Pública, observadas as respectivas esferas de atuação, que tenham interesse na utilização desse instrumento como solução consensual de controvérsias” (doc. 4 deste PE).

2. O Degef relata que, por meio do Parecer Jurídico 831/2019-BCB/PGBC<sup>1</sup>, de 21 de novembro de 2019, esta Procuradoria-Geral examinou a possibilidade jurídica de TC prever a destinação de contribuições pecuniárias ao Fundo de Direitos Difusos (FDD) e exarou as seguinte conclusões:

*(i) embora se verifique que as receitas ordinárias do FDD são aquelas oriundas de condenações impostas em ações ajuizadas para defesa de direitos difusos e coletivos, à luz do disposto no Decreto nº 1.306, de 1994, e na Lei nº 9.008, de 1995, é juridicamente possível a previsão, em TC celebrado por este BC, de cláusula que imponha ao interessado o dever de recolhimento de valores ao Fundo;*

*(ii) à luz da Lei nº 13.506 e da Circular nº 3.857, ambas de 2017, também inexistente óbice de natureza jurídica*

<sup>1</sup> De autoria da Procuradora Amanda Marcos Favre e aprovado pela Procuradora-Chefe Eliane Coelho Mendonça.

*à previsão de cláusula por meio da qual o interessado se obrigue a recolher ao FDD os valores devidos aos clientes que porventura não forem localizados, visto que a lei e a regulamentação preveem a possibilidade de, no caso concreto, serem acordadas outras obrigações além daquelas já previstas;*

*(iii) a referida cláusula não se confunde com a contribuição pecuniária imposta pela lei, tampouco se insere no contexto de indenização pelos prejuízos causados pela irregularidade. A obrigação, tal qual a de recolher ao BC contribuição pecuniária adicional, visa apenas a garantir que o compromitente não tenha a disponibilidade dos valores indevidamente cobrados de seus clientes, caso não consiga ressarcir-los no tempo e modo previstos no Termo, ainda que tenha diligenciado para tal, conforme o previsto na avença. Dessa forma, eventual recolhimento de valores ao FDD não impedirá a ação do próprio lesado ou dos órgãos e entidades legitimados à defesa dos interesses e direitos dos consumidores, como os listados no art. 82 da Lei nº 8.078, de 1990;*

*(iv) dada a similitude da situação de fato que torna as obrigações exigíveis e a unicidade dos objetivos por ambas visado, entende-se que a opção pelo recolhimento de valores ao Fundo ou de contribuição pecuniária adicional ao BC não deve ser feita de maneira casuística, isto é, não é recomendável simplesmente afirmar que, no caso concreto, a previsão de recolhimento de valores ao FDD se justifica pela natureza do interesse violado, pois, em todas as situações, está-se diante de direitos individuais homogêneos. Assim, caso entenda ser essa a opção mais adequada, recomenda-se seja ela adotada, doravante, em todas as situações em que não for possível, por qualquer razão que seja, o ressarcimento dos valores indevidamente cobrados de clientes.*

3. Não obstante as elucidações acima, o departamento consultante solicita nova manifestação desta Procuradoria-Geral sobre os seguintes pontos:

*a) a viabilidade deste Banco Central celebrar TC em conjunto com outros órgãos da Administração Pública, em um único instrumento, sobre os mesmos fatos, observadas as respectivas esferas de atuação. Avaliar ainda se haveria restrição em relação à repartição, entre esta Autarquia e os outros órgãos, das obrigações de recepção e análise de documentos e relatórios apresentados pelos compromitentes e, por consequência, da declaração de cumprimento do TC;*

*b) a possibilidade deste Banco Central celebrar TC e considerar como suficiente, para efeito de cumprimento da exigência legal de indenização de prejuízos, a previsão da obrigação de ressarcimento em termo de ajustamento de conduta de outros órgãos da Administração Pública e da respectiva declaração de cumprimento, desde que os fatos objeto do TC estejam integralmente contidos no objeto do termo de ajustamento de conduta celebrado com o outro órgão;*

*c) a troca de informações com outros órgãos da Administração Pública acerca da proposta de TC, inclusive o fornecimento de cópia do PE em que há a análise da proposta e a avaliação do cumprimento do TC, considerando o sigilo previsto no art. 13, § 1º, da Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017, e os sigilos bancário e comercial.*

4. É o relatório. Passa-se à análise jurídica.

## APRECIACÃO

### *I – Análise sobre a possibilidade jurídica de o Banco Central celebrar TC com outras entidades da Administração Pública*

5. O TC constitui relevante instrumento de supervisão conferido pela Lei nº 13.506, de 2017, ao Banco Central, que, pela via consensual, viabiliza o afastamento de irregularidades e a proteção de bens jurídicos tutelados pela Autarquia. Nos últimos anos, diversas normas<sup>2</sup> direcionam a Administração Pública à adoção da consensualidade, em substituição à persecução sancionatória, caso o ajuste ou composição com o administrado se revele mais vantajoso ao interesse público do que a imposição de um ato unilateral decorrente de um processo administrativo<sup>3</sup>.

6. O art. 11<sup>4</sup> da Lei nº 13.506, de 2017, prevê expressamente que a celebração do TC provém de um juízo de conveniência e oportunidade do Banco Central, ou seja, a assinatura do instrumento é uma decisão que se insere no âmbito da discricionariedade administrativa. O mesmo dispositivo legal, por outro lado, baliza a formação desse juízo ao estabelecer que a decisão de celebração de TC deve ser adequadamente fundamentada e voltada ao atendimento do interesse público. Além disso, se esta Autarquia decidir que a via consensual é conveniente e oportuna, todas as exigências legais e regulamentares<sup>5</sup> devem ser satisfeitas, em especial a estipulação das obrigações previstas nos incisos do *caput* do art. 11.

7. Em que pesem a Lei nº 13.506, de 2017, e a sua regulamentação estabeleçam uma série de parâmetros para a celebração dos TCs, pelo Banco Central, o que mitiga ou limita a liberdade negocial típica de instrumentos consensuais, não se pode ignorar a existência de um espaço conferido pelo próprio legislador à Autarquia, para avançar sobre obrigações não expressamente previstas na legislação (vide a primeira parte do inciso III do *caput* do art. 11). A existência desse espaço para negociação e para acordar condições é, inclusive, o que viabiliza a adequada celebração dos TCs, uma vez que as cláusulas desse instrumento devem se compatibilizar com as particularidades dos casos concretos examinados pelo Banco Central.

2 Destaque-se, em um âmbito geral, a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, que alterou o Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), para incluir o art. 26, dispositivo que autoriza a autoridade administrativa a celebrar compromisso com interessados “[p]ara eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público”.

3 O autor Diogo de Figueiredo Moreira Neto pontua com precisão que “[a] consensualidade, por certo, não estará destinada a substituir as formas tradicionais de ação imperativa do Estado, mas, sem dúvida, já representa uma mudança substancial em inúmeras modalidades de atuação, concorrendo para a redução do arbítrio e da conflitualidade, sempre mais frequentes na atuação predominantemente unilateral do Estado” (Quatro paradigmas do Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 118/ 119).

4 Art. 11. O Banco Central do Brasil, em 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 neste Capítulo ou nas demais normas legais e regulamentares cujo cumprimento lhe caiba fiscalizar se o investigado assinar termo de compromisso no qual se obrigar a, cumulativamente:

I - cessar a prática sob investigação ou os seus efeitos lesivos;

II - corrigir as irregularidades apontadas e indenizar os prejuízos;

III - cumprir as demais condições que forem acordadas no caso concreto, com obrigatório recolhimento de contribuição pecuniária, observado o disposto no art. 10 desta Lei.

§ 1º A apresentação de proposta de termo de compromisso não suspende o andamento do processo administrativo

§ 2º Na hipótese de processo administrativo já instaurado, a suspensão dar-se-á somente em relação ao acusado que firmou o termo de compromisso.

§ 3º A decisão do Banco Central do Brasil sobre a assinatura do termo de compromisso, nos termos deste artigo, será tomada por órgão colegiado previsto em seu regimento interno.

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

5 Vide os arts. 61 a 67 da Circular nº 3.857, de 2017.

8. Adentrando o objeto da consulta em exame, depreende-se que a discricionariedade conferida pelo legislador ao Banco Central, quanto à celebração do TC, e o campo (ainda que normativamente delimitado) para a ação consensual pela Autarquia são os principais fatores que, em tese, viabilizariam a assinatura do instrumento, em conjunto com outras entidades administrativas, no caso de todos serem competentes para tutelar uma mesma ocorrência ou conduta praticada pelo administrado<sup>6</sup>.

9. Não se pode olvidar que o ordenamento jurídico distribui, para diferentes entidades administrativas, atribuições e responsabilidades relacionadas à prevenção, à repressão e à correção de irregularidades. No desempenho desses *munus* público e nos limites de suas respectivas competências, tais instituições se valem das prerrogativas e ferramentas providas pelo legislador para a regularização de condutas inadequadas, nas quais se inserem os acordos que substituem a atuação sancionadora estatal, caso do TC.

10. Ainda que haja uma racional delimitação legal de competências, teoricamente, é possível que duas ou mais entidades administrativas tenham que atuar diante de uma mesma ocorrência – os bens jurídicos tutelados por cada uma dessas instituições podem ser afetados por uma determinada conduta. Nessa hipótese, é possível que a atuação coordenada das entidades administrativas seja a medida mais oportuna, racional e eficiente para a regularização da prática identificada – e, em última instância, ao atendimento do interesse público –, caso afaste insegurança jurídica, conflitos institucionais, custo regulatório, sobreposição de atuações e/ ou a desproporcionalidade na imposição de sanções a pessoas físicas e jurídicas, por exemplo.

11. No âmbito da literatura internacional, o tema é precisamente enfrentado por Jacques Chevallier<sup>7</sup>, ao expor que “de um modo geral, a contratualização [administrativa]<sup>8</sup> implica a substituição das relações baseadas na imposição e na autoridade por relações fundadas sobre o diálogo e na busca do consenso” e “supõe a aceitação do pluralismo administrativo, do fato que existe no aparelho administrativo atores, individuais e coletivos, dotados de uma capacidade de ação e de decisão autônoma (...), dos quais é necessário obter a cooperação e a adesão”.

12. Em acréscimo, vale mencionar que a atuação cooperativa de entidades administrativas, na adoção de instrumentos de caráter consensual, já foi perseguida pelo Ministério Público Federal (MPF), a Controladoria-Geral da União (CGU), a Advocacia-Geral da União (AGU), o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e o Tribunal de Contas da União (TCU), ao celebrarem acordo de cooperação técnica<sup>9</sup> que teve como foco os acordos de leniência de que trata a Lei nº 12.846<sup>10</sup>, de 1º de agosto de 2013. O ajuste celebrado por tais entidades prevê, dentre outras ações operacionais, o dever

6 Vale mencionar que há entendimento jurídico no sentido de que o art. 26 da LINDB teria conferido uma competência consensual a toda a Administração Pública, ou seja, “qualquer órgão ou ente administrativo encontra-se imediatamente autorizado a celebrar compromisso, nos termos do art. 26 da Lei, não se fazendo necessária a edição de qualquer outra lei específica, decreto ou regulamentação interna” (Guerra, Sérgio; Bonacorsi de Palma, Juliana. Art. 26 da LINDB - Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB, p. 135-169, nov. 2018). No caso de compromissos celebrados pelo Banco Central, contudo, prevalecem as regras de caráter especial previstas na Lei nº 13.506, de 2017.

7 CHEVALLIER, Jacques. Synthèse. In: FORTIN, Yvonne (Dir.) *La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980*. Paris: L'Harmattan, 1999. p. 397/ 414.

8 A referida contratualização administrativa consistiria na substituição das relações administrativas fundadas na unilateralidade, na imposição e na subordinação, por relações baseadas no diálogo, na negociação e na troca.

9 Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/data/files/11/16/BB/03/575C37109EB62737F18818A8/ACORDO%20DE%20COOPERACAO%20TECNICA%20I..pdf>

10 Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.

de “atuar e fomentar a atuação das SIGNATÁRIAS DO ACT [Acordo de Cooperação Técnica] de maneira cooperativa, colaborativa e sistêmica, buscando desenvolver uma cultura sobre a necessidade de chamamento das demais Instituições públicas com atuação no sistema anticorrupção brasileiro para exercício de suas atribuições e competências, desenvolvendo, assim, atuações conjuntas, com cooperação e coordenação, especialmente diante de grandes casos de corrupção”.

13. No que se refere especificamente a esta Autarquia, viu-se acima que a lei permite que o Banco Central avalie se a celebração do TC é a medida mais conveniente e oportuna para determinada situação – o que pode vir a abranger a apreciação da utilidade, pertinência e eficiência de pactuar o termo com outras entidades administrativas interessadas<sup>11</sup>. Ademais, há a possibilidade de inserção, nos TCs, do cumprimento de condições acordadas conforme as particularidades do caso concreto (art. 11, inciso III, da Lei nº 13.506, de 2017), o que viabilizaria a estipulação de cláusulas ajustadas entre o Banco Central, outras entidades administrativas e o administrado interessado no acordo.

14. Contudo, é importante ressaltar que, em razão do princípio constitucional da legalidade<sup>12</sup> (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), a declaração de vontade pelo administrador, em acordos como o TC, não pode se desviar daquilo que já foi declarado na lei. A liberdade para a Administração Pública avançar deve ser exercida com observância às competências do ente administrativo, à proeminência do interesse público (ao qual a motivação da avença deve estar alicerçada) e a outras limitações normativas, a exemplo das supramencionadas exigências da Lei nº 13.506, de 2017<sup>13</sup>.

15. A título ilustrativo – e retomando parte da matéria enfrentada no Parecer Jurídico 831/2019-BCB/PGBC<sup>14</sup> – não seria adequada a estipulação de obrigação no TC, no sentido de destinar a contribuição pecuniária referida no art. 11, inciso III, da Lei nº 13.506, de 2017, a fundo ou entidade, ao invés de prever o recolhimento do montante ao Banco Central. Note-se que tal obrigação está prevista em norma especial e deve ser fixada conforme os critérios previstos no art. 10<sup>15</sup> da lei, como o grau de lesão aos sistemas tutelados pelo Banco Central. Assim, é prudente concluir que a contribuição pecuniária constitui receita desta Autarquia, o que inviabiliza a destinação diversa desses recursos sem autorização legal.

11 O Banco Central não é compelido a assinar TC com outras entidades administrativas porventura interessadas no acordo. Na formação do juízo discricionário a que se refere a Lei nº 13.506, de 2017, pode a Autarquia avaliar o cabimento dessa medida.

12 A definição clássica do princípio da legalidade é feita por Helly Lopes Meirelles, ao asseverar que, “enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.” (*Direito administrativo brasileiro*. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006).

13 Ainda que se admita a possibilidade jurídica de o Banco Central celebrar TC em conjunto com outras entidades administrativas, todas as exigências legais e regulamentares relativas àquele instrumento, presentes na Lei nº 13.506, de 2017, e na Circular nº 3.857, de 2017, devem ser satisfeitas. Ademais, é prudente que as regras que disciplinam a celebração de compromisso pela entidade administrativa que adira ao TC também sejam observadas.

14 A manifestação jurídica em apreço ponderou que:  
8. Por essa razão, entende-se que, à luz da Lei nº 13.506 e da Circular nº 3.857, ambas de 2017, também inexistem óbices de natureza jurídica à previsão de cláusula por meio da qual o interessado se obrigue a recolher ao FDD os valores devidos aos clientes que porventura não forem localizados, o que, todavia, não se confunde com a obrigação de recolhimento de contribuição pecuniária referida no item iv do parágrafo anterior – que decorre de expressa previsão legal. Trata-se, como explicado no início dessa manifestação, de uma obrigação condicional, que só será exigível caso o compromitente não consiga ressarcir os valores indevidamente cobrados de seus clientes no tempo e modo previstos no Termo, ainda que tenha diligenciado para tal conforme o previsto na avença.

15 Art. 10. Na aplicação das penalidades estabelecidas neste Capítulo, serão considerados, na medida em que possam ser determinados:

I - a gravidade e a duração da infração;

II - o grau de lesão ou o perigo de lesão ao Sistema Financeiro Nacional, ao Sistema de Consórcios, ao Sistema de Pagamentos Brasileiro, à instituição ou a terceiros;

III - a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator;

IV - a capacidade econômica do infrator;

V - o valor da operação;

VI - a reincidência;

VII - a colaboração do infrator com o Banco Central do Brasil para a apuração da infração.

16. Cabe esclarecer, ainda, que o art. 15, § 1º, da Lei nº 13.506, de 2017, prevê que “[o] cumprimento das condições do termo de compromisso gerará efeitos exclusivamente na esfera de atuação do Banco Central do Brasil”, o que não deve ser compreendido como um óbice à celebração de TC em conjunto com outras entidades administrativas. É razoável concluir que o referido dispositivo legal tem o escopo de afastar entendimento no sentido de que a celebração de um TC somente com o Banco Central tolheria eventuais lesados ou outros órgãos ou entidades – como o Ministério Público, por exemplo –, da adoção das providências que lhe caibam diante das ocorrências que motivaram o acordo entre esta Autarquia e o administrado.

17. Por fim, é importante frisar que a presente análise jurídica se desenvolve em tese e, por isso, caso este Banco Central avalie que é oportuno e conveniente a celebração de TC em conjunto com outras entidades administrativas, em determinada situação, caberá a esta Procuradoria-Geral se manifestar sobre o tema, a luz das circunstâncias do caso concreto.

18. Passa-se, a seguir, aos demais questionamentos do Degef.

*II – Avaliação sobre a restrição em relação à repartição, entre esta Autarquia e os outros órgãos, das obrigações de recepção e análise de documentos e relatórios apresentados pelos compromitentes e, por consequência, da declaração de cumprimento do TC;*

19. O art. 11 da Lei nº 13.506, de 2017, estabelece cláusulas essenciais dos TCs, dentre as quais se destacam as obrigações de o compromitente cessar a prática identificada e corrigir as irregularidades.

20. Os documentos e relatórios apresentados pelos compromitentes com o escopo de atestar a satisfação dessas obrigações previstas na lei e de demais compromissos que se insiram no campo de atuação desta Autarquia deverão, necessariamente, ser recebidos e analisados pelo Banco Central<sup>16</sup>. Se, por exemplo, determinado TC prever o dever de a instituição compromitente apresentar e implementar Plano de Revisão de Controles Internos de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e Combate ao Financiamento do Terrorismo (PLD/FT), caberá a esta Autarquia, em razão de suas competências legalmente estabelecidas, avaliar a documentação relativa ao cumprimento daquela obrigação.

21. No que se refere a eventuais documentos e relatórios concernentes a condições adicionais pactuadas no caso concreto (art. 11, inciso III, 1ª parte, da Lei nº 13.506, de 2017), que se atrelem às atribuições de entidade administrativa que também seja parte do TC, em princípio, poderão ser objeto de análise por essa última instituição. Essa faculdade deverá ser exercida, consensualmente, entre as entidades envolvidas na celebração do TC<sup>17</sup>.

---

16 O art. 65, inciso I, da Circular nº 3.857, de 2017, prevê que:

*Art. 65. O termo de compromisso deverá conter:*

*I - cláusula que estipule a periodicidade com que o compromitente fornecerá, ao Banco Central do Brasil, informações acerca do cumprimento das obrigações por ele assumidas; e*

17 Além disso, caso se estabeleça, no TC, que a análise dessa documentação caberá a outra entidade administrativa, é oportuno e adequado que o instrumento preveja que a fiscalização do cumprimento da obrigação correlata será realizado por aquela entidade incumbida do exame documental.



22. Quanto à declaração de cumprimento do TC, o art. 67 da Circular nº 3.857, de 2017, estabelece que “[f]indo o prazo estabelecido no termo de compromisso assinado, o Banco Central do Brasil deverá declarar se as condições nele estabelecidas foram cumpridas pelo compromitente”. Nada obsta, contudo, que a declaração desta Autarquia considere o posicionamento da entidade aderente ao TC, a respeito do cumprimento das obrigações atreladas às atribuições dessa instituição (pactuadas com base no art. 11, inciso III, da Lei nº 13.506, de 2017), de modo a coordenar a atuação administrativa na avença.

*III – Análise sobre a possibilidade deste Banco Central celebrar TC e considerar como suficiente, para efeito de cumprimento da exigência legal de indenização de prejuízos, a previsão da obrigação de ressarcimento em termo de ajustamento de conduta de outros órgãos da Administração Pública e da respectiva declaração de cumprimento, desde que os fatos objeto do TC estejam integralmente contidos no objeto do termo de ajustamento de conduta celebrado com o outro órgão;*

23. A presente questão não se refere à hipótese de celebração de TC, pelo Banco Central, em conjunto com outras entidades administrativas, objeto da consulta. Trata-se, na verdade, da hipótese de o investigado celebrar TC com o Banco Central e, paralelamente, aquele celebrar termo de ajustamento de conduta com outra entidade administrativa.

24. Na situação aventada pelo Degef, a obrigação de o investigado indenizar os prejuízos causados, exigida pelo art. 11, inciso II, da Lei nº 13.506, de 2017, teria o seu cumprimento atestado pela declaração, por outro ente administrativo, no âmbito de instrumento consensual, de que os danos causados pela conduta do investigado (a mesma ocorrência que motivou a celebração de TC com o Banco Central) foram devidamente reparados.

25. Partindo do pressuposto de que o ente declarante detenha a atribuição de averiguar a indenização dos prejuízos e considerando a presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos, é juridicamente possível que o Banco Central avalie que a declaração exarada demonstra a satisfação da obrigação de reparação. É importante aferir, contudo, se a obrigação estabelecida no termo de ajustamento de conduta efetivamente se refere à indenização dos prejuízos causados (restituição de valores cobrados indevidamente, por exemplo), e não a outros compromissos de cunho pecuniário (como o recolhimento de contribuições ou de valores a determinado fundo).

*IV – A troca de informações com outros órgãos da Administração Pública acerca da proposta de TC, inclusive o fornecimento de cópia do PE em que há a análise da proposta e a avaliação do cumprimento do TC, considerando o sigilo previsto no art. 13, § 1º, da Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017, e os sigilos bancário e comercial.*

26. Como apontado na questão do Degef, o art. 13, § 1º, da Lei nº 13.506, de 2017, estabelece que “[a] proposta de termo de compromisso será sigilosa”. O recente Parecer Jurídico 417/2020-BCB/PGBC<sup>18</sup>, de 13 de julho de 2020, trouxe importantes considerações sobre o sigilo em questão, como o trecho a seguir transcrito:

<sup>18</sup> De autoria do Procurador André Ubaldo Roldão, com despacho da Procuradora-Chefe Eliane Coelho Mendonça, da Subprocuradora-Geral Walkyria de Paula Oliveira e do Procurador-Geral Adjunto Marcel Mascarenhas dos Santos.



9. (...) ao tratar do sigilo da proposta de TC, a legislação busca incentivar o administrado a utilizar o referido instituto jurídico, garantindo que aquele que vem a esta Autarquia informar uma conduta supostamente ilícita não seja exposto desnecessariamente, uma vez que a proposta pode ou não culminar na celebração do acordo. (...) de forma distinta ao que ocorre com o Acordo Administrativo em Processo de Supervisão (APS)<sup>19</sup>, a norma assegura a confidencialidade da proposta de TC independentemente de o instrumento ser celebrado ou não com esta Autarquia. (...)

11. Nesse contexto, em linha com os objetivos da legislação e como forma de melhor preservar o interesse público, entende-se que o sigilo estabelecido pelo art. 13, § 1º, da Lei nº 13.506, de 2017, não se restringe à proposta de TC em si, mas a todos os documentos e informações produzidos pelo proponente e pelo BCB no curso da negociação levada a efeito no âmbito desta Autarquia, que se constituem, em suma, em desdobramento lógico do próprio conteúdo fático narrado na proposta.

27. Observa-se, assim, que a confidencialidade é uma garantia conferida pela lei aos proponentes de TC, de modo a incentivá-los a buscar essa via consensual que constitui um instrumento para a cessação e correção de irregularidades. E, como a Lei nº 13.506, de 2017, não estabelece exceção, o sigilo em questão é, em regra, oponível às demais entidades administrativas<sup>20</sup>, o que inviabiliza o compartilhamento da proposta de TC, bem como dos “documentos e informações produzidos pelo proponente e pelo BCB no curso da negociação levada a efeito no âmbito desta Autarquia”<sup>21</sup>.

28. Na mesma linha, as eventuais informações constantes nos autos que examinam a proposta de TC, que forem protegidas por outras hipóteses legais de sigilo (como o bancário, o fiscal e o empresarial) ou pelo direito à intimidade *lato sensu* (art. 5º, inciso X, da Constituição da Federal), somente poderão ser fornecidas a outras entidades administrativas, nos casos admitidos pela legislação.

29. Nesse ponto, cumpre esclarecer que o consentimento expresso do interessado ao compartilhamento das informações acima referidas, em tese, elidiria a violação do dever de sigilo, vide dispositivos como o arts. 1º, § 3º, V<sup>22</sup>, da Lei Complementar nº 105, de 2001, e 31, § 1º, II, da Lei nº 12.527<sup>23</sup>, de 18 de novembro de 2011. Ademais, é cabível a aplicação analógica desses comandos legais ao sigilo da proposta de TC, visto que a Lei nº 13.506, de 2017, não previu expressamente que

19 O art. 30, § 1º, da Lei nº 13.506, de 2017, estabelece que a proposta de APS “permanecerá sob sigilo até que o acordo seja celebrado”.

20 Sobre o compartilhamento de dados com o Ministério Público, especificamente, deve-se observar as orientações da Nota Jurídica 3933/2018-BCB/PGBC, que, em suma, concluiu que: (i) são sigilosas as propostas de TCs apresentadas ao Banco Central; (ii) tal sigilo só é afastado, em relação ao *parquet*, quando o TC é celebrado (vide o art. 13, § 3º, da Lei nº 13.506, de 2017); (iii) o sigilo antes referido não afasta o dever desta Autarquia comunicar, ao MP, os indícios dos crimes e irregularidades que porventura identificar nas referidas propostas, anexando os documentos necessários à apuração ou comprovação dos fatos – o que, obviamente, não inclui a cópia da proposta de TC, que, conforme já afirmado, é sigilosa; (iv) as prerrogativas de requisição de informações e de acesso às bases de dados do Banco Central, conferidas ao MP, são restritas aos TCs já celebrados.

21 Cabe ressaltar que o sigilo estabelecido no art. 13, § 1º, da Lei nº 13.506, de 2017, não afasta o dever de o Banco Central comunicar, às entidades competentes, os indícios de irregularidades que porventura identificar nas referidas propostas, conforme determina o § 2º do mesmo dispositivo legal, devendo anexar os documentos necessários à apuração ou comprovação dos fatos – o que, obviamente, não inclui a cópia da proposta de TC e a documentação correlata, que, conforme afirmado, são sigilosas.

22 Art. 1º As instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados.

[...]

§ 3º Não constitui violação do dever de sigilo:

[...]

V – a revelação de informações sigilosas com o consentimento expresso dos interessados;

23 Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

[...]

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

a anuência do proponente viabilizaria o compartilhamento dos dados confidenciais<sup>24</sup>. Ora, se a garantia do sigilo é outorgada pela lei àquele que formula a proposta, é razoável concluir que esse último pode dispor de tal garantia, de forma análoga ao que ocorre com as outras hipóteses legais de confidencialidade.

30. No que se refere aos casos em que se almeje a celebração de TC entre o Banco Central, o administrado e outra entidade administrativa, é prudente que esta Autarquia requeira o consentimento expresso do proponente para o compartilhamento dos dados referentes à proposta com a instituição pública participante do compromisso, caso o administrado tenha apresentado a proposição somente ao Banco Central. Em todo caso, tratando-se de ato negocial, a participação de outra entidade administrativa no TC depende da vontade tanto do Banco Central quanto do administrado.

## CONCLUSÃO

31. Ante o acima exposto, conclui-se que, observados os parâmetros indicados no presente parecer, em tese, é juridicamente possível que o Banco Central celebre TC em conjunto com outras entidades da Administração Pública. As respostas às demais questões jurídicas apresentadas pelo Degef são aquelas fornecidas nos tópicos II a IV, acima.

32. Por fim, classifico o grau de acesso deste parecer em “pronunciamento ostensivo ou não sujeito a restrição de acesso”, nos termos do art. 3º, § 1º, da Portaria nº 100.620, de 13 de dezembro de 2018, uma vez que as informações nele contidas não estão sujeitas a hipótese normativa de restrição de acesso.

À consideração de Vossa Senhoria.

HUMBERTO CESTARO TEIXEIRA MENDES

Procurador do Banco Central

Procuradoria Especializada de Consultoria em Supervisão do Sistema Financeiro (PRSUP)

OAB/SP 257.789

---

<sup>24</sup> Seguindo a mesma compreensão, o Parecer Jurídico 224/2020-BCB/PGBC, de 3 de abril de 2020, firmou as orientações abaixo transcritas:  
10. *Poder-se-ia pensar que, no caso concreto, é possível o compartilhamento das informações requisitadas sob o fundamento de que não há mais sigilo a ser preservado, uma vez que a instituição financeira proponente levou o fato ao conhecimento da autoridade requisitante (...).*  
11. *Ocorre que, como antes visto, a regra presente na Lei nº 13.506, de 2017, é o sigilo da proposta, o que demanda uma postura mais conservadora da Autarquia no tratamento do assunto. Por isso, ainda que se entenda possível a aplicação analógica das normas previstas nos arts. 1º, § 3º, V, da Lei Complementar nº 105, de 2001, e 31, § 1º, II, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, para fins de encaminhamento de informações à autoridade ministerial, não se pode ignorar o fato de que ambos os normativos exigem que o consentimento do interessado seja manifestado de forma expressa – o que não se verifica no caso concreto.*

De acordo.

Encaminhe-se à Sra. Subprocuradora-Geral, em razão da matéria.

**MÁRCIO RAFAEL SILVA LAEBER**  
Procurador-Chefe do Banco Central, Substituto  
Procuradoria Especializada de Consultoria em Supervisão do Sistema Financeiro (PRSUP)  
OAB/DF 13.413

Aprovo.

Ao Degef.

**WALKYRIA DE PAULA RIBEIRO DE OLIVEIRA**  
Subprocuradora-Geral do Banco Central  
Câmara de Consultoria em Regulação e Supervisão do Sistema Financeiro (CCiPG)